



Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Distr. general
4 de abril de 2018
Español
Original: inglés

Grupo de Trabajo sobre Cooperación Internacional

Viena, 28 a 31 de mayo de 2018

Tema 3 del programa provisional*

**Examen de los problemas encontrados durante
los procedimientos de extradición**

Examen de los problemas encontrados durante los procedimientos de extradición

Documento de antecedentes preparado por la Secretaría

I. Introducción

1. La Secretaría preparó el presente documento de antecedentes para facilitar las deliberaciones sobre el tema 3 del programa provisional de la novena reunión del Grupo de Trabajo sobre Cooperación Internacional. En él se presenta un panorama general de las consideraciones prácticas relativas a las consultas y el intercambio de información entre los Estados cooperantes en el contexto de la extradición y se responde a la necesidad de velar por que las autoridades competentes desempeñen sus funciones de manera eficiente y eficaz, basándose en el fortalecimiento de la capacidad, incluso mediante la asistencia técnica, según proceda.

2. En el presente documento también se tienen en cuenta algunos de los temas recomendados para las reuniones futuras del Grupo de Trabajo, que figuran en el informe sobre su octavo período de sesiones. Entre esos temas se cuentan el intercambio de experiencias y opiniones con respecto a la práctica de celebrar consultas antes de denegar una solicitud de extradición, especialmente en los casos en que la decisión en ese sentido la adopte un tribunal, y cómo gestionar a las autoridades centrales y las autoridades nacionales competentes para que puedan participar de forma efectiva en la cooperación internacional (véase [CTOC/COP/WG.2/2017/4-CTOC/COP/WG.3/2017/4](#), párr. 38).

3. Desde el comienzo de su labor, el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Internacional ha hecho hincapié en la importancia de las consultas entre los Estados requeridos y requirentes en los procedimientos de extradición¹. En su segunda reunión, celebrada en 2008, el Grupo de Trabajo subrayó la importancia del artículo 16, párrafo 16, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que prevé la obligación de celebrar consultas entre el Estado requirente

* [CTOC/COP/WG.2/2018/1-CTOC/COP/WG.3/2018/1](#).

¹ En el documento [CTOC/COP/WG.3/2016/2](#) figura un panorama general de los mandatos y la labor realizada por el Grupo de Trabajo y de las recomendaciones y observaciones que el Grupo de Trabajo ha presentado a la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.



y el Estado requerido antes de denegar la extradición. Se consideró que las consultas directas eran sumamente útiles para comprender mejor las circunstancias del caso (véase [CTOC/COP/2008/18](#), párr. 19).

4. En su tercera reunión, celebrada en 2010, el Grupo de Trabajo recomendó, entre otras cosas, que los Estados hicieran todo lo posible para establecer contactos directos entre las autoridades centrales de los diferentes Estados y celebrar consultas entre sí mientras preparasen solicitudes de cooperación internacional y les diesen cumplimiento (véase [CTOC/COP/WG.3/2010/1](#), párr. 3 k)).

5. En su sexta reunión, celebrada en Viena los días 27 y 28 de octubre de 2015, el Grupo de Trabajo recomendó que los Estados Miembros consideraran la posibilidad de alentar a los profesionales a celebrar consultas oficiosas, cuando procediera, antes de presentar oficialmente una solicitud de extradición o de asistencia judicial recíproca; en ese empeño, los Estados partes deberían promover iniciativas para dar orientaciones claras sobre sus procedimientos y requisitos respectivos para la presentación de esas solicitudes (véase [CTOC/COP/WG.3/2015/4](#), párr. 2 e)).

6. En la octava reunión del Grupo de Trabajo, celebrada en 2017 inmediatamente después de la décima reunión del Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales sobre Asistencia Técnica, se puso de relieve la importancia de las consultas bilaterales oficiosas para reducir el tiempo necesario para tramitar y ejecutar las solicitudes oficiales de asistencia judicial recíproca o de extradición, así como para mejorar la tasa de éxito de esas solicitudes. Varios oradores también hicieron hincapié en el papel que desempeñaban esas consultas para ayudar a comprender mejor los requisitos jurídicos de los Estados cooperantes y, en consecuencia, para acelerar el proceso de ejecución de las solicitudes de asistencia judicial recíproca, extradición y remisión de actuaciones penales u otras formas de cooperación internacional en asuntos penales. A ese respecto, muchos oradores apoyaron el intercambio de borradores de solicitudes de asistencia judicial recíproca como una forma de lograr que el proceso fuera más flexible y rápido (véase [CTOC/COP/WG.2/2017/4-CTOC/COP/WG.3/2017/4](#), párr. 16).

7. Además, el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Internacional ha abordado sistemáticamente la cuestión de las consultas en los procedimientos de extradición en relación con el papel, las funciones y el fortalecimiento de las autoridades centrales en el contexto de la cooperación internacional en asuntos penales. Sobre la base de las deliberaciones del Grupo de Trabajo, la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional aprobó la resolución 8/1, titulada “Aumento de la eficacia de las autoridades centrales en la cooperación internacional en asuntos penales para combatir la delincuencia organizada transnacional”. En esa resolución, la Conferencia se centró por primera vez en una visión detallada de los aspectos operacionales y prácticos relativos a la labor de las autoridades centrales e instó a que se emprendiera una acción concertada para mejorar y facilitar esa labor como requisito fundamental de una cooperación internacional eficaz.

II. Consultas e intercambio de información entre el Estado requerido y el Estado requirente en los procedimientos de extradición

A. Consultas durante todo el proceso de extradición

8. El típico proceso de extradición en un Estado requerido es, en general, un proceso a dos niveles que entraña la adopción de decisiones por parte de las autoridades tanto judiciales como ejecutivas, de conformidad con lo dispuesto en la legislación pertinente². En ese contexto, las consultas con las contrapartes en el Estado requirente

² El presente análisis no abarca el proceso *ad hoc* establecido por el Consejo de la Unión Europea en su Decisión Marco 2002/584/JAI, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros de la Unión Europea.

pueden celebrarse en distintas etapas del procedimiento de extradición a fin de facilitar el proceso de adopción de decisiones y pueden también incluir la promoción eficaz y mecanismos para responder a las preguntas formuladas por los tribunales del Estado requerido.

9. En este contexto, la expresión “promoción eficaz” no se considera un término jurídico, sino más bien un concepto descriptivo que se refiere a situaciones en que el Estado requerido comunica al Estado requirente sus requisitos legales, así como los problemas que pudiesen surgir con respecto la solicitud de extradición, y ofrece la oportunidad de proporcionar información o pruebas adicionales para fundamentar el caso o fortalecer las garantías necesarias tras una eventual entrega del fugitivo, según proceda. Esas comunicaciones pueden incluir el intercambio de información sobre los requisitos jurídicos o pueden tener lugar antes de que la autoridad judicial competente del Estado requerido adopte una decisión, o en la etapa ejecutiva del proceso de extradición, durante la cual la autoridad ejecutiva adopta la decisión final sobre la entrega del fugitivo. En el caso de solicitudes múltiples, la promoción eficaz tiene por objeto informar al Estado requirente de las solicitudes de extradición presentadas por cualquier otro Estado respecto de la misma persona a fin de entablar un diálogo con miras a determinar la priorización de esas solicitudes.

10. En el análisis que figura a continuación se examinan aspectos sustantivos y prácticos de la extradición para los que las consultas entre el Estado requerido y el Estado requirente podrían desempeñar un papel facilitador en las diferentes etapas del procedimiento de extradición, desde la etapa previa a la presentación de la solicitud de extradición hasta la entrega final de la persona buscada al Estado requirente.

B. Consultas previas a la presentación de la solicitud de extradición

1. Detención provisional

11. Es posible que la importancia de las consultas y el intercambio de información salte a la vista ante todo cuando se trata de casos urgentes en que se solicita la detención provisional de la persona buscada mientras se inician los procedimientos formales de extradición. Con arreglo al artículo 16, párrafo 9, de la Convención contra la Delincuencia Organizada, el Estado Parte requerido, a reserva de lo dispuesto en su derecho interno y en sus tratados de extradición, podrá, tras haberse cerciorado de que las circunstancias lo justifican y tienen carácter urgente, y a solicitud del Estado Parte requirente, proceder a la detención de la persona presente en su territorio cuya extradición se pide o adoptar otras medidas adecuadas para garantizar la comparecencia de esa persona en los procedimientos de extradición³. Esa disposición es útil para los Estados partes que necesiten basarse en un tratado para ordenar la detención provisional de una persona con miras a su eventual extradición, incluso antes de presentar una solicitud de extradición formal⁴. La disposición contempla situaciones en las que es urgente detener a la persona buscada pero no hay tiempo suficiente para recopilar todos los documentos exigidos para la presentación de una solicitud oficial de extradición. Un ejemplo de ello es cuando el Estado requirente tiene motivos para creer que la persona está a punto de fugarse del Estado requerido. La solicitud puede hacerse por cualquiera de los medios previstos en la legislación nacional o los tratados pertinentes, incluido cualquier medio capaz de registrar un texto escrito.

12. Habida cuenta de que, por su naturaleza misma, las solicitudes de detención provisional son urgentes, evitar las demoras en esa etapa puede ser decisivo para el éxito

³ Véanse también el art. 6, párr. 8, de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988; el art. 44, párr. 10, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; y el art. 9 del Tratado Modelo de Extradición. En lo que respecta a los instrumentos regionales, véase, por ejemplo, el art. 16 del Convenio Europeo sobre Extradición de 1957.

⁴ Véase también *Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.98.XI.5), art. 6, párr. 8, párr. 6.32 del comentario.

de un caso de extradición⁵. Por lo tanto, es importante que las solicitudes de detención provisional se tramiten de la manera más rápida y eficiente posible; los Estados partes deberían establecer procedimientos para comunicar las solicitudes de detención provisional y darles efecto con prontitud. Los Estados que cuenten con una autoridad central encargada de los casos de extradición deberían establecer un sistema que garantice que toda solicitud transmitida será inmediatamente puesta en conocimiento de esa autoridad. Es esencial establecer comunicaciones eficaces, tanto en el plano nacional, para que el Estado requerido pueda adoptar y comunicar una decisión sobre la solicitud lo antes posible, como en el plano internacional, para reducir los retrasos en la transmisión de pruebas suficientes al Estado requerido a fin de garantizar que se realice la detención.

13. Una vez efectuada la detención provisional, comienzan a correr los plazos y el Estado requirente debe aportar toda la información necesaria para la presentación de una solicitud formal de extradición, generalmente en un plazo de 40 a 60 días, aunque no es raro que se den plazos de hasta 90 días. La no presentación de la solicitud de extradición dentro del plazo establecido tiene como consecuencia la liberación de la persona en detención provisional.

14. En este contexto, las consultas y los contactos tempranos y constantes entre las autoridades centrales del Estado requerido y el Estado requirente son importantes para asegurar la mejor coordinación posible a fin de cumplir los plazos estrictos y las restricciones procesales. Con un poco de planificación y previsión, algunas cuestiones pueden abordarse con anticipación, en particular, la adopción de posibles medidas alternativas (por ejemplo, el pago de fianza, la entrega de pasaportes o el control presencial periódico), la preparación de la documentación de apoyo, la obtención de información sobre los plazos de presentación y una descripción de la totalidad del proceso en el Estado requerido y de lo que se espera del Estado requirente⁶.

2. Intercambio de información sobre los requisitos legales

15. Las consultas en una fase temprana pueden ser una buena oportunidad para intercambiar información sobre los requisitos legales, incluido el contenido de la solicitud de detención provisional o la presentación de una futura solicitud de extradición. Ese intercambio es particularmente importante si los Estados interesados tienen tradiciones o sistemas jurídicos diferentes.

16. Las autoridades judiciales y los órganos encargados de formular las solicitudes de extradición deberían ser conscientes de la posibilidad de que se deniegue una solicitud por cualquier motivo en un determinado caso. Las autoridades de un Estado que solicite una extradición tal vez deseen ponerse en contacto previamente con la autoridad diplomática o la autoridad central del Estado requerido a fin de examinar la probabilidad de que se invoque un eventual motivo de rechazo y determinar si es posible evitarlo. Esas consultas pueden ser útiles para el Estado requirente con miras a preparar una solicitud que reúna todos los requisitos del Estado requerido y a ayudarlo a decidir si presenta o no una solicitud de extradición. Cabe señalar, sin embargo, que en algunos casos puede ser importante formular una solicitud de extradición, incluso si es muy probable que sea denegada, pues la formulación de la solicitud podría ser un requisito previo para lograr el enjuiciamiento en el Estado requerido en lugar de la extradición.

⁵ Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Revised Manuals on the Model Treaties on Extradition and Mutual Assistance in Criminal Matters*, párr. 140. Disponible en www.unodc.org.

⁶ Véase UNODC, *Manual de asistencia judicial recíproca y extradición* (Viena, 2012), pág. 59.

C. Consultas durante el proceso de preparación y presentación de la solicitud de extradición

1. Exactitud de la solicitud: aclaraciones sobre los requisitos y las condiciones legales

17. Durante la preparación de la solicitud de extradición, la comunicación constante entre las autoridades centrales y el intercambio de los borradores conexos pueden contribuir a que la solicitud se transmita correctamente al Estado requerido. Además, la existencia de canales de comunicación fluidos entre los Estados cooperantes durante la preparación de la solicitud de extradición allana el camino para un intercambio de información eficaz sobre los requisitos legales y las condiciones que deben cumplirse. Esto es particularmente importante para satisfacer el requisito relativo a la doble incriminación (previsto en el art. 16, párr. 1, de la Convención contra la Delincuencia Organizada) y garantizar que se cumplan las condiciones de la legislación interna del Estado requerido (conforme al art. 16, párr. 7, de la Convención).

18. Durante la preparación de la solicitud de extradición, las consultas también pueden ser importantes para que tanto el Estado requerido como el Estado requirente puedan aprovechar las facilidades y ventajas ofrecidas por diversas disposiciones (por ejemplo, el art. 2, párr. 4, del Tratado Modelo de Extradición, relativo a la extradición accesoria⁷, y el art. 16, párr. 2, de la Convención contra la Delincuencia Organizada)⁸.

19. Es importante que el Estado requirente consulte con la representación diplomática o la autoridad central del Estado requerido, ya que estas autoridades pueden explicar el proceso y mantener al Estado requirente activamente involucrado en él. Esa participación es especialmente importante para asegurar la claridad y precisión de los conceptos y términos jurídicos contenidos en la solicitud de extradición y la documentación de apoyo, así como para la calidad de las traducciones.

2. Solicitudes concurrentes: las solicitudes de extradición y las órdenes de detención europeas

20. En el caso de solicitudes concurrentes de extradición de una misma persona⁹, el Estado requerido determina, a su discreción, a cuál de los Estados requirentes se ha de extraditar a la persona, teniendo en cuenta ciertos criterios, entre ellos los siguientes: a) si las solicitudes se han formulado en virtud de un tratado; b) los intereses de los Estados requirentes; c) si las solicitudes se refieren a delitos diferentes; d) la gravedad relativa de los delitos; e) el momento y lugar en que se cometió cada delito; f) la fecha de las solicitudes; g) la nacionalidad de la persona y de las víctimas; y h) el orden cronológico en que se recibieron las solicitudes. Cada criterio sirve como recordatorio de los intereses que pueden confluir en cada caso particular y debe ser examinado por el Estado requerido, a menudo en consulta con el Estado requirente. El recurso a esas consultas también puede ser útil a la hora de explicar los motivos de la decisión final del Estado requerido.

21. Un ejemplo interesante extraído de la jurisprudencia, en el que el propio tribunal se refirió a las consultas como medida recomendable, fue la sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el *caso Aleksei Petruhhin*. La sentencia tiene una repercusión importante en la cooperación en materia de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea y terceros países y, en particular, en la ejecución

⁷ Cuando en la solicitud de extradición figuren varios delitos distintos y punibles por separado con arreglo a la legislación de ambas Partes, aun cuando algunos de ellos no sean delitos extraditables, la Parte requerida podrá conceder la extradición por estos últimos, siempre y cuando se extradite a la persona por lo menos por un delito que dé lugar a extradición.

⁸ Cuando la solicitud de extradición se base en varios delitos graves distintos, algunos de los cuales no estén comprendidos en el ámbito del art. 16, el Estado Parte requerido podrá aplicar ese artículo también respecto de estos últimos delitos.

⁹ Véase el art. 16 del Tratado Modelo de Extradición.

de una solicitud de extradición presentada por un tercer país a un Estado miembro de la Unión Europea contra un nacional de otro Estado miembro de la Unión Europea¹⁰.

D. Consultas previas a la decisión de la autoridad judicial competente sobre la solicitud de extradición

1. Requisitos probatorios

22. Existen diferencias y variaciones con respecto a los documentos que deben presentarse al Estado requerido y a los determinados requisitos probatorios que son necesarios para la aprobación de una solicitud de extradición. Esas diferencias y variaciones pueden derivarse de la tradición y el ordenamiento jurídicos del Estado requerido y también pueden verse afectadas por los requisitos específicos de un tratado aplicable, en particular si es bilateral. Entre las principales variaciones en materia de prueba observadas en las leyes nacionales o en los tratados de extradición se incluyen las siguientes: a) el criterio de “ninguna prueba”, que no requiere una prueba concreta del presunto delito sino una declaración relativa al delito, incluida información sobre la pena aplicable, la orden de detención dictada respecto de la persona y la presunta conducta delictiva; b) el criterio de “causa probable”, según el cual se requiere una prueba suficiente que permita establecer motivos razonables para sospechar que la persona buscada ha cometido el presunto delito; y c) el criterio de “presunción de culpabilidad salvo prueba en contrario (*prima facie*)”, que exige que se presenten a las autoridades del Estado requerido pruebas que les permitan formarse la opinión de que la persona buscada habría tenido que comparecer a juicio si la presunta conducta delictiva se cometió en el Estado requerido.

23. En la práctica, el criterio de prueba *prima facie* ha demostrado ser un obstáculo considerable para la extradición, no solo entre sistemas basados en distintas tradiciones jurídicas, sino también entre Estados de la misma tradición jurídica pero con diferentes normas probatorias. Por lo demás, varios Estados de tradición jurídica anglosajona han eliminado ese requisito en determinadas circunstancias. Como se dispone en la Convención contra la Delincuencia Organizada, los Estados Partes procurarán agilizar los procedimientos de extradición y simplificar los requisitos probatorios correspondientes (art. 16, párr. 8).

24. En ese sentido, la indagación previa respecto de los requisitos del Estado requerido y una comunicación constante con la autoridad central de ese Estado son fundamentales para la tramitación eficaz de una solicitud de extradición. Es posible que el Estado requerido y el Estado requirente necesiten entablar consultas a fin de tomar conocimiento de las normas probatorias necesarias para satisfacer los criterios de extradición, así como convenir en demostrar el más alto grado de flexibilidad con miras a facilitar una cooperación internacional eficaz. Si la ley de extradición o el tratado de extradición aplicable entre los dos Estados prevén esa flexibilidad, las consultas les ayudarán a acordar la aplicación más eficaz de las disposiciones pertinentes sobre las pruebas requeridas en cada caso.

2. Examen judicial de los motivos para denegar la extradición: consideraciones en materia de derechos humanos

25. Una vez que el tribunal ha llegado a la conclusión de que se han cumplido los requisitos para la extradición —por ejemplo, con respecto al carácter extraditabile de los delitos, la doble incriminación y las pruebas suficientes, cuando proceda— podrá pasar a considerar si existen razones para denegar la extradición. En el pasado, el tribunal no estaba autorizado a hacerlo en virtud de la doctrina de no investigación, tal como se aplicaba en la jurisprudencia en los Estados Unidos de América¹¹. A tenor de esa

¹⁰ Para un resumen de los hechos del caso, véase el texto de la sentencia del Tribunal en <http://curia.europa.eu>.

¹¹ Véase M. Cherif Bassiouni, *International Extradition: United States Law and Practice*, 4ª ed. (Nueva York, Oceana Publications, 2002), pág. 569.

doctrina, el tribunal del Estado requerido no está facultado para juzgar o “supervisar la integridad del sistema judicial de otro Estado soberano”¹². Si bien esa norma rara vez se ha infringido en el pasado, ha comenzado a ser impugnada con más frecuencia a raíz de la preocupación internacional por los derechos humanos, que suele manifestarse en el marco de los procedimientos de extradición.

26. El tribunal puede denegar la extradición por diferentes motivos, entre los que se cuentan los siguientes: la persona reclamada fue juzgada en rebeldía por el Estado requirente; el Estado requirente podría imponer la pena de muerte por el delito por el que se solicita la extradición; el Estado requirente podría no tratar a la persona buscada conforme a las garantías procesales; el Estado requirente podría someter a esa persona a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o el Estado podría perseguir o castigar a la persona por razón de su sexo, raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opiniones políticas (véase el art. 16, párr. 14, de la Convención contra la Delincuencia Organizada).

27. El tribunal de extradición deberá obtener información para fundamentar el riesgo de violaciones de los derechos humanos si la solicitud de extradición en cuestión es aprobada. Además, el Estado requirente debería estar en condiciones de responder a las denuncias de posibles malos tratos de la persona buscada después de su entrega. En ese sentido, la promoción eficaz contribuye a mantener el diálogo entre los Estados cooperantes. También constituye una garantía de que el expediente será sometido al tribunal para la audiencia de extradición y que el equipo jurídico del Estado requirente alegará a favor de la extradición en esa audiencia. Además, la promoción eficaz también puede referirse a la información proporcionada al Estado requirente con respecto al calendario y los plazos de los recursos o exámenes relacionados con distintas etapas de la investigación judicial en el marco del proceso de extradición, o a la información relativa a los procedimientos de asilo de carácter administrativo que se llevan a cabo paralelamente al proceso de extradición.

E. Consultas en la “etapa ejecutiva” del proceso de extradición

1. Consultas antes de denegar la extradición: consideraciones y garantías en materia de derechos humanos

28. En un régimen de extradición típico en el que participan los poderes judicial y ejecutivo, la autoridad ejecutiva interviene al inicio del proceso para cerciorarse de que la solicitud de extradición cumple las formalidades necesarias. En muchos ordenamientos jurídicos, sin embargo, la autoridad ejecutiva también interviene al final del proceso de extradición. El ejercicio de las facultades discrecionales del poder ejecutivo al final del proceso de extradición está estrechamente vinculado a una serie de consideraciones relativas a los derechos humanos, pero también hay consideraciones políticas que deben tenerse en cuenta¹³. Sin embargo, las facultades discrecionales del poder ejecutivo no son absolutas. Si la autoridad judicial toma la decisión final de no conceder una solicitud de extradición, la autoridad ejecutiva está obligada a rechazar la solicitud de extradición. Por consiguiente, el control judicial previo a la decisión ejecutiva es de carácter consultivo en la medida en que es positivo en cuanto a la admisibilidad de la extradición y es vinculante en la medida en que es negativo.

29. En este contexto, y al ejercer la facultad discrecional de decidir si permite o no la entrega de la persona buscada al Estado requirente, la autoridad ejecutiva competente del Estado requerido podrá examinar la aplicabilidad de los motivos de denegación previstos en el tratado de extradición pertinente o en la legislación en materia de extradición. La propia Convención contra la Delincuencia Organizada dispone que antes de denegar la extradición, el Estado Parte requerido, cuando proceda, consultará al Estado Parte requirente para darle amplia oportunidad de presentar sus opiniones y de

¹² Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos, Séptimo Circuito, *Flynn v. Schultz*, 748 F2d 1186, núm. 84-2427 (1984).

¹³ Véase la secc. 26 de la Ley Modelo sobre Extradición.

proporcionar información pertinente a su alegato (art. 16, párr. 16). En una nota interpretativa relativa a esa disposición se indica que las palabras “cuando proceda” se entenderán e interpretarán en un espíritu de cooperación plena y no menoscabarán, en la medida de lo posible, el carácter obligatorio del párrafo, y que el Estado parte requerido, al aplicar este párrafo, tendrá cabalmente en cuenta la necesidad de llevar a juicio a los delincuentes mediante la cooperación en materia de extradición¹⁴.

30. Las consultas en la “etapa ejecutiva” del procedimiento de extradición también pueden proporcionar la oportunidad de examinar si el ofrecimiento de determinadas garantías por el Estado requirente puede, en algunos casos, hacer que se conceda la extradición, a la vez que se proporciona un grado aceptable de protección a la persona buscada. Esas garantías podrían incluir lo siguiente:

a) La garantía que el Estado requirente no impondrá la pena de muerte o no la aplicará en el caso de que se impusiera, si el delito por el que se solicita la extradición es castigado con la pena de muerte;

b) La garantía de que la persona buscada no será sometida a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, o enjuiciada o castigada por motivos de sexo, raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opiniones políticas tras su entrega;

c) La garantía de que, si la persona buscada ha sido declarada culpable en rebeldía en el Estado requirente, en el momento de la entrega la persona buscada tendrá la oportunidad de que la sentencia se revise en su presencia;

d) La garantía de que, si la persona buscada podría ser juzgada o condenada en el Estado requirente por un tribunal extraordinario, la sentencia será dictada por un tribunal independiente e imparcial que esté generalmente facultado en virtud de las normas de la administración judicial para pronunciarse sobre asuntos penales.

31. Algunos Estados pueden conceder la extradición si reciben garantías del Estado requirente de que no utilizará la tortura contra la persona buscada. Sin embargo, en un informe presentado por el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes a la Asamblea General (A/60/316), se llegó a la conclusión de que los Estados no podían recurrir a las garantías diplomáticas como salvaguardia contra la tortura y los malos tratos cuando hubiera razones fundadas para creer que la persona correría el riesgo de ser sometida a tortura o malos tratos después de la entrega. A juicio del Relator Especial, las garantías diplomáticas no eran dignas de crédito y eran ineficaces como protección contra la tortura y los malos tratos, dado que por lo general se solicitaban a Estados en que la práctica de la tortura era sistemática. Además, los mecanismos de supervisión posteriores al regreso habían demostrado no servir de garantía contra la tortura. Las garantías diplomáticas no eran jurídicamente vinculantes y, en consecuencia, no tenían efectos jurídicos y no entrañaban responsabilidad alguna si no se cumplían; además, la persona a la que se quería proteger con esas garantías no tenía recurso alguno si estas se infringían¹⁵.

2. Principio de especialidad

32. El principio internacional basado en la norma de especialidad, ampliamente reconocido, limita las facultades que puede ejercer el Estado requirente respecto de la persona que le ha sido entregada con arreglo al procedimiento de extradición. Según esta regla, la persona extraditada no será procesada, condenada, encarcelada, extraditada a un tercer Estado ni sometida a ninguna otra restricción de libertad personal por un delito cometido con anterioridad a la entrega, salvo que se trate del delito por el que se solicitó y concedió la extradición¹⁶.

¹⁴ Véase *Travaux préparatoires de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.06.V.5), pág. 173.

¹⁵ Véase también UNODC, *Manual de asistencia judicial recíproca y extradición* (Viena, 2012), pág. 52.

¹⁶ Véanse Tratado Modelo de Extradición, art. 14, y Ley Modelo sobre Extradición, secc. 34.

33. La práctica de celebrar consultas tiene una doble vinculación con el principio de especialidad. En primer lugar, antes de la entrega de la persona buscada al Estado requirente, la autoridad ejecutiva competente del Estado requerido pide a su contraparte en el Estado requirente garantías de que se respetará la norma después de la entrega. De hecho, la legislación del Estado requerido debería estipular que una de las condiciones para la aprobación de una solicitud de extradición es que el Estado requirente asuma un compromiso o dé una garantía de especialidad.

34. En segundo lugar, después de la entrega, la extradición podrá hacerse extensiva a cualquier otro delito si, entre otras cosas, el Estado requerido consiente en ello. La noción de consentimiento del Estado requerido debe determinarse en el marco de un proceso de consultas. Algunos Estados tal vez deseen asumir la obligación de otorgar su consentimiento automáticamente si el otro delito es extraditable con arreglo al tratado aplicable. Como alternativa, algunos Estados tal vez deseen establecer otros motivos para determinar si otorgan o no el consentimiento cuando lo que se solicita sea el enjuiciamiento o el castigo de actos delictivos totalmente independientes que debieron haberse incluido en la solicitud inicial de extradición.

35. Si no hay ninguna disposición en la legislación sobre extradición del Estado requerido o en el tratado de extradición aplicable en el sentido de especificar qué autoridad del Estado requerido deberá dar su consentimiento al Estado requirente para la incorporación de nuevos cargos penales contra la persona extraditada, podría ser necesario celebrar consultas a fin de confirmar la competencia institucional respecto de esta cuestión. En muchos Estados, la autoridad ejecutiva es la que da el consentimiento, ya que el poder judicial deja de tener jurisdicción sobre el asunto una vez que la persona ha sido entregada. En otros Estados, sin embargo, se requiere la participación de la autoridad judicial para velar por que la persona extraditada no corra el riesgo de ser sometida a otras medidas coercitivas por el Estado requirente.

36. En lo que respecta a los requisitos de documentación relativos a una solicitud de consentimiento, el Estado requirente debería elaborar una solicitud complementaria que se ajuste a las especificaciones formales y materiales de una simple solicitud, así como una constancia oficial de cualquier declaración formulada por la persona extraditada en relación con el delito pertinente. Los canales para transmitir una solicitud de consentimiento al Estado requerido suelen ser los mismos utilizados para la propia solicitud de extradición. En general, la solicitud de consentimiento va acompañada de documentación en apoyo de la extradición por los otros delitos.

37. En el debate sobre la concesión del consentimiento a renunciar al principio de especialidad, hay factores que deben considerarse con respecto a las circunstancias en que la autoridad competente accedería al consentimiento. Entre esos factores, cabe considerar si la extradición habría o no sido concedida con respecto a los delitos por los que se solicita el consentimiento; si el Estado requirente tuvo o no conocimiento (o podía razonablemente esperarse que hubiese tenido conocimiento) respecto de esos delitos en el momento en que se hizo la solicitud de extradición; y si los intereses de la justicia requieren que se dé consentimiento. En general, los Estados deberían hacer todo lo posible para asegurarse de que no tendrán que formular solicitudes de renuncia al principio de especialidad.

3. Alternativas a la denegación de la extradición

38. La denegación de la extradición por diferentes motivos puede dar lugar a nuevas consultas con las autoridades competentes del Estado requirente para hallar alternativas a la extradición a fin de evitar la impunidad.

39. La Convención contra la Delincuencia Organizada prevé tres alternativas cuando se deniega una solicitud de extradición por motivos de nacionalidad de la persona buscada. En el artículo 16, párrafo 10, la Convención prevé que el Estado parte, si no extradita a uno de sus nacionales, estará obligado a aplicar el principio de *aut dedere aut iudicare* y, previa solicitud del Estado requirente, a someter el caso sin demora injustificada a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento.

40. En la práctica, esa alternativa puede facilitarse y apoyarse mediante el establecimiento de la jurisdicción penal del Estado requerido a tal efecto (véase el art. 15, párr. 3, de la Convención), así como mediante el recurso a instrumentos y mecanismos de cooperación internacional, como la remisión de actuaciones penales y la asistencia judicial recíproca para la transferencia de los expedientes penales pertinentes al Estado requerido y el enjuiciamiento por este (véase CTOC/COP/WG.3/2017/2, párr. 23).

41. La segunda alternativa a la denegación de la extradición de nacionales está prevista en el artículo 16, párrafo 11, de la Convención. Esta disposición permite la entrega condicional de nacionales al Estado requirente, siempre y cuando sea a efectos de enjuiciamiento y esas personas sean devueltas sin demora al Estado requerido para cumplir la condena que les haya sido impuesta como resultado del juicio, dentro de los límites de la legislación del Estado requerido.

42. El texto de la disposición antes mencionada sobre la entrega condicional es flexible y permite a los dos Estados cooperantes determinar condiciones precisas como, por ejemplo, plazos para la apertura del procedimiento en el Estado requirente, la disponibilidad de abogados del Estado requerido y las circunstancias y condiciones de la detención provisional¹⁷.

43. La tercera alternativa se refiere a la denegación de la extradición de un nacional buscado con el propósito de que cumpla una condena en el Estado requirente. El artículo 16, párrafo 12, de la Convención dispone que el Estado requerido considerará, previa solicitud del Estado requirente, la posibilidad de hacer cumplir la condena impuesta en el extranjero, o el resto pendiente de dicha condena, en su territorio. Corresponderá a la legislación del Estado requerido determinar, por ejemplo, la posibilidad de conceder la libertad anticipada o la libertad condicional o el efecto de una amnistía general. El cumplimiento de la condena impuesta en el extranjero se hará sin perjuicio del principio de doble incriminación¹⁸.

44. Las consultas entre el Estado requirente y el Estado requerido son beneficiosas en ese contexto como medio de posibilitar la concertación de arreglos prácticos y de velar por que el cumplimiento de la condena en el Estado requerido mejore las perspectivas de reinserción social de la persona condenada. Los instrumentos regionales de ámbito de aplicación especial pueden ser pertinentes, cuando sean aplicables y apropiados (por ejemplo, el Convenio europeo sobre la validez internacional de las sentencias penales y la Convención interamericana para el cumplimiento de condenas penales en el extranjero).

4. Arreglos logísticos para la entrega, incluidos arreglos en materia de gastos

45. Para la fecha en que el Estado requerido ha adoptado la decisión de conceder la extradición ya deberían estar en pie arreglos para efectuar la entrega de la persona buscada al Estado requirente. Los Estados cooperantes tal vez deseen celebrar consultas o referirse a los procedimientos de entrega. Muchos tratados exigen, por ejemplo, que la persona buscada sea entregada a los funcionarios del Estado requirente en un punto de partida conveniente para esos funcionarios. Algunos Estados requieren un plazo fijo previamente convenido para la puesta en libertad de la persona en cuestión. El plazo puede ser mutuamente acordado entre ambas partes en cada caso.

46. El artículo 17 del Tratado Modelo de Extradición asigna la responsabilidad respecto de los distintos gastos resultantes del proceso de extradición. El Estado requerido correrá con los gastos realizados en su territorio, mientras que el Estado requirente sufragará los gastos del traslado de la persona extraditada, después de su entrega, desde el Estado requerido al Estado requirente.

¹⁷ Véase David McClean, *Transnational Organized Crime: A Commentary on the UN Convention and its Protocols*, Oxford Commentaries on International Law Series (Nueva York, Oxford University Press, 2007), pág. 185.

¹⁸ Véase *Travaux préparatoires*, pág. 172.

47. Algunos países tal vez deseen incluir el reembolso de los gastos derivados del retiro de una solicitud de extradición o detención preventiva. También puede haber casos en que sea necesario celebrar consultas entre el Estado requirente y el Estado requerido respecto del pago de gastos extraordinarios por el Estado requirente, en particular en casos complejos en que haya una disparidad considerable entre los recursos de que dispone cada Estado.

48. Otra cuestión es la de determinar si los gastos de las actuaciones en el Estado requerido incluyen o no recursos destinados a proporcionar representación letrada en esas actuaciones, ya sea por las autoridades del Estado requerido o por un abogado privado. Muchos tratados modernos disponen expresamente que el Ministerio de Justicia o la autoridad equivalente del Estado requerido proporcionarán asesoramiento, asistencia y toda la representación necesaria al Estado requirente en los procedimientos de extradición. En cualquier caso, las consultas entre el Estado requirente y el Estado requerido pueden ser productivas y útiles para aclarar con precisión las cuestiones pertinentes.

49. El traslado de la persona buscada desde el Estado requerido al Estado requirente tras la concesión de la extradición requiere una acción coordinada entre las autoridades competentes y a menudo puede incluir arreglos de tránsito.

50. Una vez adoptada la decisión, la orden de entrega pone en marcha acontecimientos que pueden producirse con bastante rapidez y el Estado requirente debe estar preparado para actuar con prontitud. Es preciso prever una planificación cuidadosa en lo que respecta a las fechas, el itinerario y la responsabilidad del traslado.

51. Además, es posible que se requieran consultas para determinar qué Estado se encargará del traslado de la persona y cuál será el itinerario utilizado. Cabe planificar cuidadosamente el itinerario, teniendo en cuenta la nacionalidad de la persona. Un itinerario directo es la mejor opción. Si esto no es posible, conviene al menos evitar que el itinerario incluya una escala en un tercer país, dado que se podría dar al recluso la oportunidad de ejercer sus derechos de ciudadanía o tratar de evadir el proceso de extradición por algún otro medio.

III. Autoridades centrales

A. Valor añadido, funciones prácticas y facilitación de las consultas

52. La comunidad internacional ha reafirmado sistemáticamente la importancia de las autoridades centrales para facilitar la cooperación internacional en asuntos penales. A ese respecto, se ha instado repetidamente a los Estados Miembros a que establezcan autoridades centrales o las refuercen, según proceda, de modo que estén plenamente facultadas y equipadas para atender a solicitudes de cooperación internacional en asuntos penales. La posibilidad de solicitar y responder con prontitud a las solicitudes de cooperación internacional es especialmente importante, habida cuenta de la gravedad de los delitos y su carácter transnacional. Por lo tanto, la designación de una autoridad central que pueda ser claramente identificada por los demás Estados partes y con la que estos puedan mantenerse en contacto a efectos de solicitar cooperación, es esencial para la aplicación de las disposiciones pertinentes de la Convención contra la Delincuencia Organizada.

53. La mejor manera de apoyar la comunicación y las consultas entre el Estado requirente y el Estado requerido, como se ha descrito anteriormente, es a través de las autoridades centrales encargadas de recibir y transmitir las solicitudes de extradición. La comunicación directa entre esas autoridades puede reforzar la eficacia o los arreglos pertinentes y evitar confusiones y demoras en la cooperación.

54. Una buena práctica a este respecto consiste en establecer contactos oficiosos de forma proactiva con asociados habituales o potenciales, en particular para la redacción de las solicitudes de extradición, como medio de verificar las incoherencias y examinar si se cumplen los requisitos aplicables. Además, la comunicación de seguimiento

después de la presentación de una solicitud es importante para fomentar la confianza mutua y evitar la frustración resultante de que no se adopten medidas para dar curso a la solicitud. En su resolución 8/1, la Conferencia de las Partes en la Convención exhortó a los Estados partes a que dotaran de personal, equipo y facultades a las autoridades centrales a fin de que estas desempeñaran una función de coordinación eficaz entre los diversos organismos gubernamentales de un Estado parte y con otros Estados partes con miras a asegurar la aplicación efectiva de la Convención en lo que respecta a la cooperación internacional en asuntos penales. En la misma resolución, la Conferencia puso de relieve la importancia del contacto y las consultas entre las autoridades centrales de los Estados partes requirientes y requeridos, cuando procediera, con miras a propiciar una cooperación internacional eficaz, tanto antes de la presentación de una solicitud de cooperación internacional, para garantizar que la solicitud fuera apta desde el punto de vista jurídico y práctico conforme al derecho interno del Estado parte requerido, como tras la presentación de una solicitud, para aclarar cuestiones concretas y permitir la celebración de consultas antes de denegar una solicitud de asistencia en su totalidad o en parte, en consonancia con el artículo 16, párrafo 16, y el artículo 18, párrafo 26, de la Convención.

55. Se deberían seguir mejorando las comunicaciones, incluidas las consultas presenciales, en particular entre los países con gran número de casos en tramitación y entre los países con los que haya dificultades de cooperación específicas, o entre los países de tradición jurídica romanista y los de tradición anglosajona. Cuando las reuniones presenciales no sean viables, debería ser posible hacer un seguimiento de los casos en tramitación junto con otras jurisdicciones mediante el uso de videoconferencias a intervalos periódicos. En su resolución 8/1, la Conferencia alentó enérgicamente a los Estados partes a que facilitaran la colaboración entre autoridades centrales en persona, incluso a través de redes regionales, o por medios virtuales como las videoconferencias, y resaltó la especial importancia de establecer contactos entre autoridades centrales a fin de examinar la ejecución de las solicitudes, analizar los impedimentos que existieran para la cooperación mutua y encontrar soluciones a esas dificultades.

56. Además de sus funciones básicas de enviar y recibir las solicitudes, muchas autoridades centrales también facilitan el proceso de cooperación internacional mediante las siguientes actividades: el suministro de información sobre las leyes y procedimientos nacionales a otros Estados antes de la presentación oficial de una solicitud; el control de la calidad de las solicitudes recibidas y enviadas; la práctica de doble verificación de los requisitos de procedimiento, así como de los relacionados con la certificación y autenticación de los documentos de apoyo; y la prestación de servicios de asesoramiento a las autoridades competentes, tanto a nivel nacional como internacional. Además, la autoridad central, dado que es posiblemente el único centro de coordinación de las solicitudes recibidas y enviadas, puede actuar como entidad recolectora y proveedora de información estadística sobre las solicitudes.

B. Asistencia técnica en los planos regional y mundial para apoyar a las autoridades centrales

57. La medida en que las autoridades centrales pueden desempeñar una función de coordinación eficaz depende en muchos casos de la disponibilidad de recursos, en términos de infraestructura, dotación de personal y oportunidades de capacitación. Los órganos pertinentes de las Naciones Unidas han seguido encomendando a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) que, entre otras cosas, preste asistencia técnica a los Estados Miembros a fin de aumentar la capacidad de los expertos y del personal de las autoridades centrales para tramitar con rapidez las solicitudes de cooperación internacional, elaborar instrumentos para facilitar la cooperación internacional en asuntos penales y ayudar a las autoridades centrales a fortalecer los canales de comunicación e intercambio de información.

58. En su resolución 8/1, la Conferencia también instó a los Estados partes a que, en colaboración con la UNODC, promovieran la formación y la asistencia técnica para facilitar la cooperación internacional en el marco de la Convención y, a ese respecto,

alentó a los Estados partes a dar prioridad a las iniciativas destinadas a fortalecer los conocimientos y la capacidad de sus autoridades centrales y otras instituciones pertinentes.

59. La práctica de designar oficiales de enlace en un país a fin de facilitar la cooperación con las autoridades centrales de otros países se ha señalado repetidamente como una buena práctica para lograr mejores resultados operacionales. La eficacia de los oficiales o magistrados de enlace designados podría aumentarse mediante la prestación de capacitación especializada sobre la Convención y otros instrumentos internacionales aplicables, así como sobre el ordenamiento jurídico y la legislación nacional del país anfitrión. Una condición *sine qua non* para que la práctica de designar a oficiales o magistrados de enlace en jurisdicciones extranjeras u organizaciones intergubernamentales sea eficaz es la existencia de mandatos claros y bien definidos con respecto a su función y sus tareas.

60. Los mecanismos y las redes de coordinación regionales pueden utilizarse para mejorar la interacción y la colaboración entre las autoridades centrales y proporcionar una mejor idea de las necesidades y prioridades reales ¹⁹. Deben celebrarse periódicamente reuniones oficiosas de las redes regionales de cooperación judicial a fin de lograr una mejor colaboración y facilitar el intercambio de buenas prácticas, experiencia adquirida e información.

IV. Conclusiones y recomendaciones

61. El Grupo de Trabajo sobre Cooperación Internacional tal vez desee recomendar a la Conferencia de las Partes que aliente a los Estados Partes a intercambiar sistemáticamente las mejores prácticas y la experiencia adquirida con respecto a las consultas y el intercambio de información en las distintas etapas del procedimiento de extradición a través de foros internacionales, regionales y subregionales.

62. El Grupo de Trabajo tal vez desee recomendar también a la Conferencia de las Partes que continúe fomentando las deliberaciones centradas en las necesidades de formación y creación de capacidad de las autoridades centrales con respecto al desempeño de sus funciones a fin de facilitar el proceso de cooperación internacional en asuntos penales, en particular en materia de extradición, y que inste a los Estados partes a que presten apoyo financiero a las actividades de asistencia técnica, incluidas las que realiza la UNODC, con objeto de reforzar los conocimientos y la capacidad de las autoridades centrales.

¹⁹ Mediante su Programa Mundial para Fortalecer la Capacidad de los Estados Miembros de Prevenir y Combatir la Delincuencia Organizada y los Delitos Graves, la UNODC ha seguido prestando apoyo a la Red de Autoridades Centrales y Fiscales de África Occidental contra la Delincuencia Organizada; la Red de Fiscales y Autoridades Centrales de los Países de Origen, de Tránsito y de Destino en Respuesta a la Delincuencia Organizada Transnacional en Asia Central y el Cáucaso Meridional; y la Red de Cooperación Judicial de la Región de los Grandes Lagos, entre otras.