

LA EXTRADICIÓN Y LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL. EL CASO CAVALLO

José Luis SIQUEIROS*

RESUMEN: Las tesis contenidas en la resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión interpuesto por el nacional argentino Ricardo Miguel Cavallo en contra de actos del Poder Ejecutivo que ordenaban su extradición a España (Amparo en revisión 140/2002), a requerimiento del juez Baltasar Garzón, han suscitado gran interés en la opinión jurídica internacional. Este breve estudio hace un análisis de los antecedentes del caso y de los razonamientos que fundaron la decisión de nuestro máximo tribunal, así como de las tesis aprobadas por su Pleno. El autor concluye con unas reflexiones en torno a este importante precedente.

ABSTRACT: The theses contained in the resolution of the Plenary Supreme Justice Court of the Nation in the amparo review filed by the Argentine national Ricardo Miguel Cavallo against acts of the Executive Branch which order his extradition to Spain (Amparo in review 140/2002), at the request of Judge Baltasar Garzón, have stirred great interest in international legal opinion. This brief study analyzes the antecedents to the case along with the reasoning on which our highest court's decision was founded, as well as the theses approved by its Plenary session. The author concludes with some reflections on this important precedent.

* Profesor de la Universidad Iberoamericana.

I. ANTECEDENTES

En agosto de 2000, Ricardo Miguel Cavallo, ciudadano y ex militar argentino, es detenido por la Interpol-México en Cancún, Quintana Roo, cuando intentaba tomar un vuelo a su país de origen. El anterior director del Registro Nacional de Vehículos (Renave) es acusado de los delitos de terrorismo, genocidio y tortura por hechos ocurridos durante la dictadura argentina que gobernó esa nación de 1976 a 1983.

El Juzgado Sexto de Distrito en materia Penal de la ciudad de México inicia el proceso de extradición y en octubre de ese mismo año (2000), el juez español Baltasar Garzón¹ hace llegar a la Secretaría de Relaciones Exteriores por los conductos diplomáticos debidos, la petición formal de extradición del inculcado. La referida petición indicaba que se había incoado un proceso penal en aquel país en contra de Cavallo por los delitos de genocidio, terrorismo y tortura, presuntamente cometidos por el procesado en la República Argentina en los siete años que duró el régimen militar.

El gobierno requirente fundó su solicitud en el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal, entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, celebrado el 21 de noviembre de 1978,² en el Protocolo del mismo instrumento suscrito el 23 de junio de 1995³ por el que se modificaron ciertas disposiciones del tratado en cuestión y en la Convención de las Naciones Unidas para la Prevención y Castigo del Delito de Genocidio del 9 de diciembre de 1948, instrumento multilateral del que son parte ambos países.⁴

Relaciones Exteriores transmitió la petición al procurador general de la República, quién solicitó ante el juez sexto de distrito el adoptar las medidas adecuadas. Este último consideró que procedía la extradición solicitada por el país ibérico. El 2 de febrero de 2001 la Secretaría de Relaciones Exteriores resolvió avalar la decisión del juez federal concediendo la extradición por los tres delitos ya mencionados.

1 Magistrado juez del Juzgado Central de Instrucción No. 5 de la Audiencia Nacional de España.

2 Publicado en el *Diario Oficial* el 21 de mayo de 1980.

3 Publicado en el *Diario Oficial* el 19 de marzo de 1997.

4 Promulgada y publicada en el *Diario Oficial* el 11 de octubre de 1952.

Contra dicha decisión Cavallo interpuso un juicio de garantías ante otro juez de distrito. En dicho amparo el quejoso reclamó la inconstitucionalidad de los tres instrumentos internacionales anteriormente indicados, así como la violación de sus derechos constitucionales al ordenarse su extradición por supuestos ilícitos que en todo caso deberían ser juzgados por las autoridades judiciales del país donde fueron cometidos.

El juez de distrito, en la audiencia constitucional del amparo indirecto promovido por Cavallo, concedió al quejoso el amparo y protección de la justicia federal en contra de los actos que reclamaba de diversas autoridades federales, entre ellas Relaciones Exteriores, para el efecto de que dicha Secretaría de Estado dejara insubsistente el acuerdo por el que se otorgaba su extradición al gobierno de España para ser procesado por los tres citados delitos y de que en su lugar emitiera otro en el que se declarase prescrita la acción penal por lo que respecta al de tortura, negándose la extradición por lo que a dicho ilícito corresponde. Si bien imprecisa, la sentencia niega el amparo por lo que toca a la extradición por los delitos de genocidio y terrorismo, así como la reclamada inconstitucionalidad de los tres instrumentos internacionales en que se fundamenta.

La sentencia del juez de distrito fue notificada en debida forma al quejoso y a las autoridades señaladas como responsables en marzo de 2002. Tanto Ricardo Miguel Cavallo, como la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Ministerio Público federal interpusieron en su contra el recurso de revisión. El primero (Cavallo), por los agravios que dicha decisión le causaba y que hizo consistir en veintidós vías y 290 fojas. El secretario de Relaciones Exteriores impugnó el fallo en su resolutivo único, aduciendo concretamente que el delito de tortura no había prescrito y que debía negarse la protección de la justicia federal al quejoso. El Ministerio Público también acudió a la revisión haciendo valer el mismo agravio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que era competente para conocer del citado recurso de revisión a través de la llamada facultad de atracción, en los términos del artículo 107, fracción VIII, inciso *a*) de la Constitución federal,⁵ en Ley de Amparo y en otros ordenamientos.

⁵ Dispositivo que establece que el máximo tribunal federal conocerá contra sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito (o tribunales unitarios de circuito), cuando en dicho juicio se hubieren impugnado —entre otros ordenamientos— tratados internacionales de los que México es parte.

El recurso (amparo en revisión 140/2002) fue turnado al ministro Humberto Román Palacios para que elaborara la ponencia relativa.

II. LA RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE

1. *Los proyectos iniciales (mayoría y alternativo)*

El máximo órgano de justicia en nuestro país se reunió en sesiones públicas ordinarias, como tribunal en pleno, los días 3 y 10 de junio de 2003.⁶ En la primera de dichas sesiones públicas se conoció el primer proyecto de ponencia propuesto por la mayoría de los ministros, así como una ponencia alternativa del ministro Román Palacios en la que se proponía conceder el amparo en lo correspondiente a los ilícitos de genocidio y terrorismo. El proyecto de la mayoría (que recoge la ponencia formal) modifica la sentencia del juez de distrito y: *a*) confirma el amparo concedido por aquél al quejoso en contra del Acuerdo emitido por el secretario de Relaciones Exteriores del 2 de febrero de 2001, en lo que correspondía al delito de tortura, por encontrarse prescrito, *b*) niega el amparo a Cavallo en contra de los actos que reclamó del presidente de la república, Cámara de Senadores, secretarios de Relaciones Exteriores y de Gobernación, así como de la Procuraduría General de la República, consistentes en la creación, celebración y aprobación de los tres ordenamientos internacionales anteriormente descritos y *c*) niega al quejoso la protección de la justicia federal en lo concerniente al Acuerdo de Relaciones Exteriores en lo que corresponde a los delitos de genocidio y terrorismo.

El ministro ponente, al discutirse el anterior proyecto, hizo hincapié en que si bien es cierto que en un procedimiento de extradición no debe analizarse la competencia interna del tribunal del país requirente (en razón de la materia, territorio, grado o cuantía), también lo es que cuando esa competencia —que se atribuye al tribunal del país requirente— trasciende al ámbito interno del país requerido y vulnera disposiciones de observancia general en el mismo (orden público), el tribunal del requerido debe analizar la resolución judicial con base en la cual se solicita la extradición.

⁶ Antes de ellas el proyecto de ponencia fue ampliamente discutido por los once ministros en múltiples sesiones privadas.

El mencionado ministro Román Palacios, quien posteriormente emitiría un voto particular disidente, enfatizó que la Ley (mexicana) de Extradición Internacional,⁷ establece en su artículo 2o. que los procedimientos fijados en la misma deberán aplicarse para el trámite y resolución de *cualquier* solicitud de extradición que se reciba de gobiernos extranjeros. Una correcta interpretación de dicho precepto, agregó, nos conduce a concluir que la parte adjetiva de dicho ordenamiento debe ser aplicada con independencia de que exista o no tratado internacional, máxime si la ley mexicana invocada exige que el presunto extraditado sea sometido a tribunal competente (en el país requirente) establecido por la ley con anterioridad al delito que se imputa, para que se le juzgue y sentencie con las formalidades de derecho.

En la especie, abundó el ministro disidente de la mayoría, el juez del Estado requirente fundó su competencia en el artículo 23 (4) de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español, de julio de 1985, que dice: “Igualmente será competente la jurisdicción española, para conocer de los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional, susceptibles de tipificarse según la ley penal española como alguno de los siguientes delitos: genocidio, terrorismo y cualquier otro”. En tal virtud, continúa Román Palacios, como al quejoso se le atribuyen delitos cometidos entre 1976 y 1983 y el juez español se funda en una ley de 1985, es evidente que se está basando en una ley posterior y no en una anterior a los hechos.

Por razonamientos semejantes, que se expresarán al analizar su voto particular⁸ el ministro Román Palacios consideró que era procedente conceder el amparo y protección de la justicia federal a Cavallo, por lo que se refería a los delitos de genocidio y terrorismo, negar su extradición y en tal virtud decretar su libertad.

2. *La postura mayoritaria*

El ministro Juan N. Silva Meza, formuló la posición que a la postre sería la mayoritaria. Después de confirmar que compartía la postura de todos sus colegas sobre la constitucionalidad del Tratado de Extradición

⁷ Publicada en el *Diario Oficial* el 29 de diciembre de 1975.

⁸ También formulados en su testimonio a la revista *El Mundo del Abogado*, julio 2003, pp. 62 y 63.

México-España, el protocolo que lo modificó y la Convención para Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, por considerar que ninguno de dichos instrumentos contravienen nuestra carta magna, discrepa de la opinión del ministro Román Palacios en lo que concierne al requisito competencial de la autoridad judicial del país requirente.

En su criterio, corresponde a dicha autoridad la verificación y decisión sobre si el sujeto reclamado cometió o no el delito o delitos que se le imputan. Sin embargo, las garantías individuales que otorga la Constitución mexicana solamente tienen vigencia en el territorio nacional y la obligación para respetarlas es para las autoridades mexicanas; nuestros tribunales, añadió, no tienen competencia fuera del país, ni pueden controlar la validez constitucional de los actos o autoridades de otro país. El acuerdo de extradición, afirma, fue emitido por autoridad competente. Tal competencia se funda en preceptos legales⁹ cuyo contenido invocó el secretario de Relaciones Exteriores, independientemente de que el acto concreto de extradición “siempre está basado en los principios de buena fe y reciprocidad entre los países”.¹⁰

Las autoridades mexicanas reconocen que la concesión de la extradición esta inmersa en la acción solidaria (de ambos países) como un medio para combatir la impunidad y por lo mismo no pactaron con las autoridades españolas (en el tratado bilateral), como requisito para conceder la extradición, el verificar la competencia del país requirente. Todo esto hace sentido dentro del concierto de las naciones, toda vez que la revisión de la jurisdicción de otro país y de la competencia de sus tribunales podría implicar una entromisión en la soberanía de los Estados, ya que tendría que versar sobre el análisis de todo su sistema jurídico. La anterior argumentación, a juicio del que escribe, fue uno de los fundamentos básicos de la opinión mayoritaria.

El argumento del quejoso en el sentido de que España carece de jurisdicción para conocer del delito de genocidio que se le imputa, haciendo hincapié en que la Convención que la previene y sanciona establece que las personas acusadas de ese delito serán juzgadas por un tribunal com-

9 Hace referencia a la Constitución federal mexicana, a la Ley de Extradición Internacional, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y al Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

10 Principios que se plasmaron en el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal y en el Protocolo que lo modificó.

petente en el Estado en cuyo territorio el acto fue cometido, o ante la Corte Penal Internacional que sea competente,¹¹ es una disposición que es obligatoria para el Estado mexicano. Sin embargo, agrega el ministro Silva Meza, tal disposición (de carácter convencional) no regula los procedimientos de extradición internos, pues es una norma procesal que no constituye un requisito para otorgar la entrega del sujeto reclamado.

El artículo 60. de esa Convención (la de genocidio), ha sido materia de interpretación por tribunales internacionales y nacionales, sin que exista uniformidad en los criterios en torno a su verdadero sentido. Sin embargo, adiciona el ministro —y éste es el otro argumento básico en su “contra-ponencia”—, la mayoría de las mencionadas interpretaciones han reconocido *implícita*¹² en tal Convención el *principio de jurisdicción universal* para asignar la competencia. España, para solicitar la extradición del quejoso, justificó tal competencia en la interpretación teleológica y sistemática del referido instrumento internacional; si se revisara esa posición de España se haría por nuestras autoridades (tal vez sin desearlo), un pronunciamiento sobre el citado principio y de su ubicación en el derecho español.

El Estado mexicano, continúa el ministro Silva Meza, frente a la posibilidad de que el sujeto extraditado *pudiera ser juzgado por un tribunal incompetente, no estaría imposibilitado para otorgar la extradición*; solamente tendría que solicitar del Estado requirente el compromiso de que esto no suceda y de que conforme a nuestra Ley de Extradición Internacional¹³ la persona requerida sea oída en defensa y se le faciliten los recursos legales; ello implica que en el momento oportuno se podría, incluso impugnar la competencia de los tribunales españoles.

En conclusión, termina, la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de nuestra Constitución (que se alega violada) solo resulta obligatoria para las autoridades mexicanas y por ello sus tribunales no pueden analizar la competencia de autoridades extranjeras; del tratado con España y su protocolo, y de la Ley de Extradición Internacional no se puede derivar la obligación del Estado requerido de verificar la competencia de los tribunales del requirente para otorgar la extradición. El cuestionar

11 Respecto de aquellas partes que hayan reconocido la jurisdicción de dicha Corte. Véase artículo 60., fracción VI, de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio.

12 Estas cursivas, las que anteceden y las que adelante aparecen, son del autor.

13 Artículo 10, fracción VI.

la jurisdicción de España y la competencia de sus tribunales supondría la vulneración de su soberanía.

Por las consideraciones anteriores Silva Meza está conforme con la ponencia que el ministro Román Palacios gentilmente aceptó presentar, aun estando personalmente opuesto a algunos de sus puntos resolutivos. Estos son:

- a) Confirmar el amparo contra el delito de tortura (prescrita la acción), y
- b) Se niegue el amparo por lo que concierne a los delitos de genocidio y terrorismo.

3. *El delito de tortura*

La ministra Olga Sánchez Cordero externo su inquietud respecto del delito de tortura en el sentido de que la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes¹⁴ de la que México es Estado parte, establece que en caso de no proceder la extradición del inculpado por haber prescrito la acción penal, se someterá el caso a las autoridades (internas) competentes a efecto de su enjuiciamiento. Constituyendo dicha Convención la ley suprema de la unión en los términos del artículo 133 constitucional, ello podría implicar que los tribunales mexicanos pudieran enjuiciarlo, no obstante que el quejoso (Cavallo) no es nacional, ni el delito por el que se le imputa haya sido cometido dentro del territorio mexicano, ni contra nacionales de este país. Lo anterior, indicó, sería ejercer la llamada “jurisdicción universal”.

Sobre este particular el ministro Ortiz Mayagoitia enfatizó que la Suprema Corte no es un tribunal popular o de conciencia, sólo un tribunal sometido al amparo de la ley; que en este caso específico la Corte está actuando dentro de un juicio de amparo de estricto derecho; por lo mismo, enjuiciar en México al quejoso equivaldría a suplir los agravios que no hicieron valer las autoridades responsables en este juicio. Su finalidad esencial es determinar si se violan o no, en perjuicio del quejoso, sus garantías individuales. En esa virtud destacó que nuestra Constitución

¹⁴ Suscrita el 10 de diciembre de 1984 en la Organización de las Naciones Unidas. El gobierno de México la ratificó el 23 enero de 1986. Esta Convención fue enmendada en sus artículos 17, párrafo 7, y 18, párrafo 5, el 8 de septiembre de 1992, reconociéndose la competencia del comité respectivo. Los decretos relativos aparecen publicados en el *Diario Oficial* el 3 de mayo de 2002.

no contiene ninguna garantía individual en el sentido de que México debe velar porque el juzgamiento de una persona en el extranjero debe hacerse indefectiblemente por juez competente. Asimismo, consideró que no se puede abordar el tema de la llamada “jurisdicción universal”, ni analizar la competencia del juez español conforme al derecho interno de su país. Lo que debe preocuparnos, terminó, es si se violan o no las garantías individuales del quejoso.

Tanto la ministra Sánchez Cordero, como el ministro Mayagoitia, anunciaron en sus intervenciones que votarían a favor del proyecto negando el amparo de la justicia federal a Cavallo por los delitos de genocidio y terrorismo.

4. *¿Qué tribunal debe conocer del delito de genocidio y su ejecución?*

Tres de los ministros de la Suprema Corte (Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan Díaz Romero) discreparon del voto mayoritario en la parte que niega el amparo al quejoso en contra del acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores ordenando su extradición por el delito de genocidio. Los mencionados ministros sostuvieron que respecto a dicho ilícito, solamente, debería de otorgársele el amparo y la protección de la justicia federal; por las mismas razones y otras que manifestó en su voto particular, el ministro Román Palacios también discrepó del voto mayoritario.

En esa virtud la negativa del amparo al quejoso (por el delito de genocidio), fue de siete votos contra cuatro.

El voto minoritario de los tres ministros se dice fundado en la violación de las normas constitucionales y del artículo VI de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948. El referido dispositivo establece que las personas acusadas de genocidio “serán juzgadas por un tribunal competente del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido o ante la Corte Penal Internacional que sea competente respecto a aquellas de las partes contratantes que hayan reconocido su jurisdicción”.

Los ministros minoritarios estiman que dicho precepto, al aludir a “un tribunal competente del Estado en cuyo territorio...” no se está refiriendo al aspecto *competencia* sino a la *jurisdicción*, *i. e.* al poder o autoridad que tiene un Estado para aplicar la ley en un juicio; estando

conformes con la mayoría en que debe corresponder a las instancias judiciales de ese Estado el determinar *cual* de todos sus tribunales es el competente para conocer de un delito, hacen hincapié que ello es cosa diferente de la jurisdicción que tenga el Estado para juzgar el ilícito penal.

Fundan su argumento en el último párrafo, del artículo 119 constitucional que previene “que 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...”, igualmente sostienen que el artículo 15 de nuestra carta magna desautoriza la celebración de tratados... “en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano”.

Consideran que debe estarse a lo previsto en el artículo VI de la citada Convención de las Naciones Unidas, de aplicación prioritaria según lo dispone el artículo 133 constitucional, y en tal virtud la Suprema Corte puede, válidamente, decidir lo que proceda en vía de amparo pues el quejoso solicita se le respeten las garantías individuales. En esa misma línea, los tres ministros afirman que Cavallo puede ser juzgado *por el delito de genocidio* sólo por un tribunal argentino o por la Corte Penal Internacional que sea competente según lo dispuesto en la Convención. Asimismo, manifiestan que no es pertinente la aplicación de principios de “justicia universal”, ya que ahora carecen de certeza y seguridad, amén de que nuestra Constitución no autoriza su adopción. En conclusión, debe de concederse el amparo al quejoso por cuanto al Acuerdo de Relaciones Exteriores que autoriza su extradición por el delito de genocidio y su ejecución.

5. *El voto particular de Humberto Román Palacios*

En el apartado II.1 se expusieron las objeciones disidentes del ministro Román Palacios. Al formular su voto particular precisó que las cuestiones relativas a la competencia de los órganos jurisdiccionales *es un presupuesto procesal*, sin el cual no puede iniciarse ni desenvolverse válidamente un proceso.

Para sustentar su argumento hizo referencia a diversas tesis sustentadas por el Tribunal pleno y por la Segunda Sala del máximo órgano judicial en nuestro país, relacionadas con la ubicación jerárquica de los

tratados internacionales en el marco normativo de México; a tal efecto transcribió la tesis adoptada por el pleno en mayo de 1999 por la cual considera que aquellos se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental (la Constitución) y por encima del derecho federal y local.¹⁵ Asimismo, aludió a la interpretación de dichos instrumentos por la propia Suprema Corte al tenor de lo establecido en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados¹⁶ conforme a la cual, para desentrañar el alcance en un instrumento internacional “debe acudirse a los métodos de interpretación literal, en forma sistemática y teleológica... así como a todo acuerdo ulterior entre las partes celebrantes y toda práctica posterior seguida por las mismas en torno a dicha interpretación”.

Invocando la Ley de Extradición Internacional,¹⁷ que contiene normas de orden público, y que precisa que *los procedimientos* establecidos en la misma deberán aplicarse al trámite y resolución de solicitudes de extradición, exista o no tratado internacional, las autoridades nacionales se encuentran constreñidas a aplicarla. En consecuencia, por lo que toca al procedimiento será siempre el establecido por la ley y en lo que concierne a los requisitos de fondo se aplicarán los tratados en caso de haberlos.

En el caso del Tratado de Extradición existente entre México y España, dice, no se advierte que las partes hayan pactado alguna cláusula con relación al análisis de la competencia legal del tribunal que emita la resolución solicitando la extradición; no obstante, su artículo 25 previene que en lo “no dispuesto” por el instrumento se aplicarán las leyes internas de las respectivas partes *en cuanto regulen el procedimiento de extradición*. Lo anterior, aunado a lo dispuesto por la ley mexicana anteriormente invocada, que en su artículo 10, fracción III, dispone que el Estado mexicano exigirá para dar trámite a la petición respectiva que el Estado solicitante se comprometa a que el extraditado será sometido a tribunal competente establecido por la ley con anterioridad al

15 Tesis del pleno LXXVII/99, t. X del *Semanario Judicial*, novena época, p. 46. Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Esta tesis abandona el criterio sustentado en la anterior P.C./92, publicada en la gaceta del mismo semanario, octava época, diciembre de 1992, p. 27, que establecía que leyes federales y tratados internacionales tenían la misma jerarquía normativa.

16 *Semanario Judicial y su Gaceta*, novena época, Segunda Sala, t. XVI, Tesis segunda CLXXI/2002 p. 292. Amparo en revisión 402/201, Imcosa, S.A. de C.V., 16 de agosto de 2002.

17 Artículos 1o. y 2o.

delito, deja claro que este precepto forma parte de la normatividad del procedimiento. Así lo resolvió el Pleno de este Tribunal, agrega, en una tesis aprobada en 2001 en la que expresamente no se aceptó una solicitud formulada por los Estados Unidos de América, porque el artículo 13 del Tratado de Extradición celebrado con el citado país remitía expresamente a la legislación local de la parte requerida (México), concretamente en el caso, a la Ley de Extradición Internacional.¹⁸

Por lo anterior, insiste, tratándose de un requisito adjetivo, con apoyo en la legislación mexicana debe analizarse o constatarse la competencia que se atribuyen los tribunales del país requirente. *La jurisdicción es un presupuesto del proceso, no del delito.*

El propio ministro cuestiona la jurisdicción de los órganos judiciales españoles para juzgar a sus nacionales o extranjeros que fuera de España hubiesen cometido los delitos de genocidio, terrorismo y cualquier otro que según los convenios internacionales debe ser perseguido en ese país.¹⁹ Al decretar el procesamiento del señor Cavallo el Reino de España fundó su competencia en el concepto de la *jurisdicción universal*, derivada del artículo 23-IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial español, en el sentido indicado. Dicha jurisdicción, dice, parte del supuesto de que determinadas conductas, dada su naturaleza y gravedad afectan a toda la humanidad; en tal virtud, cualquier Estado a través de sus tribunales, se encontraría legitimado para sancionar tales actos sin atender a la nacionalidad de los involucrados o al lugar del crimen.

En relación con lo anterior debe tomarse en cuenta que los hechos ilícitos atribuidos al quejoso ocurrieran en el lapso comprendido entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983, cuando terminó la dictadura argentina. Ahora bien, si la Ley de Extradición Internacional²⁰ establece como requisito adjetivo que el presunto extraditado debe ser juzgado por tribunal competente establecido con anterioridad al delito que se le imputa, resulta claro que para proceder su extradición a España debería ser juzgado por un tribunal competente establecido por la ley previamente a esas fechas; es el caso de que el juzgado español pretende

18 Contradicción de tesis 11/2001. No. XVIII/2001, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados 1o. y 4o. en materia Penal del Primer Circuito.

19 Artículo 23 (4) de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español, en vigor a partir del 3 de julio de 1985.

20 Artículo 10, fracción III.

fundar su competencia en una ley que fue expedida con posterioridad a los delitos que se atribuyen al quejoso; por tanto México no puede acceder a la solicitud para extraditarlo a ese país.

Sin perjuicio de todo lo anterior el ministro Román Palacios considera que por lo que concierne al delito de genocidio, como ya se apuntó anteriormente,²¹ debe otorgarse a Carvallo la protección de la justicia federal, a efecto de que sea juzgado en Argentina o ante la Corte Penal Internacional que sea competente.

III. LOS PUNTOS RESOLUTIVOS Y TESIS APROBADAS

Una vez que el Tribunal en pleno estimó que el asunto había sido suficientemente discutido se procedió a la votación del proyecto presentado por el ministro Román Palacios, el que para fines de claridad distingue en cada punto los temas en los que podría darse un opinión diferente. El secretario general de Acuerdos puso a votación los cinco puntos resolutivos del citado proyecto obteniéndose los siguientes resultados:²²

Primero: Se modifica la sentencia recurrida (unanidad de once votos).

Segundo: Se confirma el amparo concedido por el juez de Distrito a Ricardo M. Cavallo en contra del acuerdo del secretario de Relaciones Exteriores en lo que corresponde al delito de *tortura* por encontrarse prescrito (unanidad de once votos).

Tercero: La justicia de la unión *no ampara* ni protege al quejoso en contra de los actos que reclamó de diversas autoridades y que hizo consistir en la creación, celebración y aprobación del Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre México y España de 1978, su Protocolo de 1995, así como del Convenio para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948 (unanidad de once votos).

Cuarto: La justicia de la unión *no ampara* ni protege a Ricardo M. Cavallo en contra del Acuerdo del secretario de Relaciones Exteriores en lo que corresponde al delito de *genocidio*, así como a su ejecución, atribuida a diversas autoridades (mayoría de siete votos).

21 Véase el apartado II.5, expresando los argumentos de tres ministros que disintieron del voto mayoritario y conceden el amparo por lo que toca al delito de genocidio.

22 Por razones de brevedad se resumirá el texto completo de los resolutivos segundo, tercero, cuarto y quinto.

Quinto: La justicia de la unión *no ampara* ni protege a Ricardo M. Cavallo en contra del Acuerdo del secretario de Relaciones Exteriores en lo que corresponde al delito de *terrorismo*, así como a su ejecución atribuida a diversas autoridades (mayoría de diez votos).

Los rubros de las tesis aprobadas por el Pleno²³ fueron las siguientes:

- 1) Extradición. El tratado internacional del 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 (Tesis I/2003).
- 2) Genocidio. No es delito político (Tesis II/2003).
- 3) 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 (Tesis III/2003).
- 4) Terrorismo, no es delito político (Tesis IV/2003).

IV. BREVES REFLEXIONES EN TORNO A LA RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE

1. No hay duda alguna que la resolución de nuestro máximo tribunal de justicia sienta un precedente histórico en materia de extradición internacional. Si bien es cierto que la complejidad de asunto no permitió el voto unánime de los once ministros que la componen, destacando la disidencia del ministro Román Palacios en la negativa del amparo para la extradición del quejoso por los delitos de genocidio y terrorismo, también lo es que se obtuvo dicha totalidad de opinión en varias materias.

Así, se resolvió que el Tratado de Extradición y su Protocolo modificatorio, celebrados entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, no violan los artículos 16 y 19 de nuestra Constitución política en lo que concierne a las garantías individuales de un inculpado extranjero; en tal virtud, legalmente no es necesario demostrar la existencia del delito y los indicios racionales de su comisión por el presunto culpable para que proceda su extradición al país requirente.

²³ Las tesis aisladas cuya votación fue idónea para integrar tesis jurisprudencial fueron la I/2003, la II/2003 y la IV/2003. El Tribunal Pleno determinó que la votación obtenida en la tesis III/2003 no era idónea para integrar tesis jurisprudencial. Su texto completo puede consultarse en el tomo XVII, junio de 2003, pp. 5, 6 y 7 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época.

Frente a la garantía constitucional que no autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, la Corte sienta tesis de que ni el genocidio, ni el terrorismo son delitos políticos porque no se cometen en contra del Estado. En el caso del genocidio, además, porque el elemento subjetivo es la intención de destruir al grupo humano, debiendo catalogársele como un delito internacional contra la humanidad. Aún más, de manera unánime se afirma la constitucionalidad del Convenio para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio del 9 de diciembre de 1948.

Por lo que concierne al terrorismo, un crimen que hoy hostiga a nivel mundial, se deja constancia que debe considerársele como un delito común de trascendencia internacional.

2. Todos los ministros confirmaron y esto es de mucho interés para lo que somos internacionalistas que los tratados internacionales celebrados por México tienen una ubicación jerárquica prioritaria en el marco normativo, reiterándose la tesis inicialmente acogida por la misma Corte en 1999, por la que se considera que los mismos están inmediatamente debajo de la Constitución y por encima del derecho federal y el estatal.

3. El punto *neurálgico* de la resolución lo constituyó la materia de la competencia jurisdiccional; por una parte la opinión minoritaria de tres ministros que consideraron que en lo concerniente al genocidio —según los términos expresos de la Convención de las Naciones Unidas de 1948— las personas acusadas de dicho delito sólo podrían ser juzgadas por un tribunal argentino o por la Corte Penal Internacional que resulte competente;²⁴ opinión a la que además adhirió el ministro Román Palacios. Parecería que desde un matiz de hermenéutica jurídica los cuatro estarían en lo cierto. Sin embargo, la mayoría estimó que la obligación prevista en el instrumento de las Naciones Unidas era susceptible de interpretarse en forma implícita y de reconocer el principio de la jurisdicción universal para asignar la competencia.

El ministro Silva Meza reiteró el criterio de la mayoría en el sentido de que no era posible revisar cual era la posición de España sobre la Convención de Genocidio, ya que implícitamente se haría por la Suprema Corte un pronunciamiento sobre el principio de jurisdicción universal y su ubicación en el derecho español; sin embargo, dicho principio en

²⁴ Tanto España como Argentina son partes del instrumento firmado en Roma en 1998, que creó la Corte Penal Internacional

cierta forma “permeó” la tesis mayoritaria concediendo la extradición, sosteniendo que no debe analizarse la competencia jurisdiccional del Estado requirente con el que México tenga celebrado un tratado internacional.

4. Por lo anterior, es conveniente avistar, aunque sea someramente, las bases de este principio que también se le conoce como el de la administración de la justicia mundial. Como ningún otro, dicho Principio representa un sistema de extraterritorialidad absoluta de las leyes penales, y puesto que para él el delito es ubicuo, también deben serlo la ley y la represión. El delincuente deberá enfrentar al juez y a la pena, sin distinguir territorios o nacionalidades. El desarrollo del derecho de gentes, conduce a la suscripción de instrumentos internacionales, como la Convención contra el Genocidio, que generan una jurisdicción universal para su persecución y para obligar a los Estados parte, cuando sea el caso, a otorgar la extradición.²⁵

5. En el mes de agosto de 2003 el Congreso y el Senado argentinos anularon las leyes de *Punto Final* y *Obediencia Debida* que otorgaban amnistía a los represores durante la etapa de la dictadura militar en ese país (1976-1983). De esa forma la República Argentina se encuentra en condiciones de iniciar la fase judicial que permita, en su propio territorio, el enjuiciamiento de aquellas personas que hasta entonces habían motivado las solicitudes de extradición.²⁶

En virtud de lo anterior, la extradición de Ricardo Miguel Cavallo ordenada por el gobierno de México, cobra mayor relevancia como precedente histórico en los anales del mundo. El acusado se encuentra en España sujeto a un proceso incoado conforme al derecho penal de ese país. La anulación de las leyes que le concedían amnistía (ahora anuladas en Argentina) no surtirá ningún beneficio retroactivo para evitar su enjuiciamiento.

25 Bunster, Álvaro, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1993, pp. 2537 y 2538.

26 El caso del juez español Baltasar Garzón que aún reclamaba la extradición de aproximadamente 40 ex militares y civiles argentinos por delitos de genocidio, terrorismo y tortura.