Capítulo 6

Modelos de extradición y regla de especialidad

JON LÓPEZ GOROSTIDI*

1. INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional y, en particular, la cooperación judicial son sin duda herramientas básicas a la hora de tratar de dar una respuesta conjunta y eficaz a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional (COT), desde el momento en el que este fenómeno criminal no entiende de fronteras y jurisdicciones. Siendo esto así, resulta obvio que los modelos de extradición de los diferentes Estados y regiones y, en concreto, los sistemas a nivel internacional son uno de los instrumentos clave en esta tarea. La regla de especialidad, por su parte, como elemento fundamental de los modelos de extradición es también un elemento básico para analizar y desarrollar.

La doctrina define la extradición como la forma de cooperación judicial, que tiene como objetivo evitar que un sujeto eluda la ac-

* Profesor ayudante doctor de Derecho penal en la Universidad de Deusto (España), doble graduado en ADE + Derecho por la misma Universidad, completó su formación con el Máster en Sistema de Justicia Penal (Universidad de Lleida) y el Máster de Acceso a la Abogacía (UNED). Asimismo, es Doctor en Derecho en el Programa de Doctorado en Derecho Económico y de la Empresa por la Universidad de Deusto. Compagina sus labores docentes en la Universidad con tareas de gestión. actualmente ejerce de Vicesecretario de Facultad en la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto. En lo que a su trayectoria investigadora se refiere, destacan su estancia en el Instituto de Derecho penal, procesal penal y Filosofía del Derecho de la Universidad Albert Ludwig en Friburgo (Alemania) y sus publicaciones e intervenciones en congresos y seminarios en relación con la parte general y especial del estudio penal de la ciberdelincuencia y cuestiones relacionadas con el Bioderecho y la Bioética. ORCID: 0000-0001-5532-9354.

ción de la justicia refugiándose en otro país (Casabona, et. al., 2013: 59), y que consiste en la entrega de un sujeto por parte del Estado en cuyo territorio se ha refugiado a aquel que lo reclama para juzgarle o para ejecutar la pena impuesta (Gil, et. al., 2015: 85; Muñoz, et. al., 2010: 162). A su vez, se distingue entre la extradición activa para el punto de vista del Estado requirente, que lleva a cabo la solicitud de entrega, y la extradición pasiva para el supuesto del Estado requerido, que entrega al delincuente. Se ha de advertir, en cualquier caso, que el conjunto de principios y normas que justifican la extradición pasiva debe ser más nutrido, ya que supone un doblegamiento de la voluntad personal de residir en un país determinado y, por tanto, esta medida debe ser rodeada de las garantías propias de un estado de derecho (Quintero, 2010: 172). Existe acuerdo en que los principios básicos de los procedimientos de extradición serán, en todo caso: el principio de legalidad, el principio de doble incriminación, el principio de exclusión de delitos leves, la no entrega de nacionales y la regla o principio de especialidad (García, 2005: 197-272)[1].

La regla de especialidad, objeto de estudio en este capítulo, establece que la extradición debe ser solicitada en relación a un delito determinado, con la promesa de que el extraditado no podrá ser juzgado por otros delitos que no hubieran sido objeto de demanda de extradición (Quintero, 2010: 183; Muñoz, et. al., 2010: 167).

Por tanto, una adecuada definición e inclusión de estas dos figuras en los distintos planos de los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional derivaría en la facilitación de la obtención de una respuesta judicial coordinada a la corrupción que deriva de la COT, en observancia de todas las garantías jurídicas pertinentes. Así,

---

[1] Además de estos, la autora también introduce otros complementarios como competencia, *ne bis in idem,* no entrega por extinción de responsabilidad penal, no entrega en caso de ser juzgado por tribunales de excepción, no entrega por falta de garantías, exclusión de pena de muerte y tratos inhumanos y degradantes, no entrega de asilados, no entrega por delitos políticos, no entrega por delitos militares, principio de protección del menor, no entrega por delitos perseguibles a instancia de parte, no entrega por delitos cometidos por medios de comunicación en ejercicio de la libertad de expresión y principio de irretroactividad (García, 2005: 197-272).

conllevaría la agilización de los plazos de detención y entrega, sin perjuicio del cumplimiento de los principios y derechos del detenido en estos supuestos.

En el presente capítulo se pretende dar respuesta a la pregunta de investigación centrada en la medida en la que la regulación de los modelos de extradición aplicables a los delitos de corrupción y la regla de especialidad pueden contribuir a responder a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional en América Latina y Colombia.

Con este fin, se llevará a cabo, primero, un análisis de estos instrumentos en la legislación internacional, para luego discurrir por el ámbito regional, tanto a nivel latinoamericano, como europeo. En segundo lugar, se analizarán las legislaciones de España y de EE. UU. con el ánimo de establecer una comparativa con dos supuestos cercanos geográfica o culturalmente, fuera del ámbito latinoamericano. En tercer lugar, cambiaremos el foco de nuestro examen a los países latinoamericanos de referencia en esta obra para tratar de obtener una foto lo más fiel posible de la regulación de la extradición en Latinoamérica. En concreto, estudiaremos los casos de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Reservaremos el último apartado para el concreto caso del ordenamiento jurídico colombiano y la normativa en materia de extradición y regla de especialidad.

En todo este análisis, además, será protagonista el ejercicio de la comparativa entre los distintos supuestos analizados, con el fin de subrayar buenas prácticas y carencias de los mismos.

Por último, es preciso apuntar que en cada supuesto se llevará a cabo un análisis transversal centrado en algunos elementos nucleares en particular, dentro de la materia objeto de estudio en el capítulo. En concreto, se prestará especial interés a qué delitos en particular presenta un modelo de extradición el caso estudiado y qué figuras típicas se excluyen en cada supuesto. A su vez, centraremos también el análisis en el procedimiento a seguir y los requisitos y principios a observar para la solicitud de extradición en cada ámbito geográfico, con atención especial a la regla de especialidad. Y, para terminar, subrayaremos los ordenamientos jurídicos que prevean un modelo específico para la extradición en supuestos de COT.

2. REGULACIÓN DE LA EXTRADICIÓN EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y REGIONALES

2.1. Instrumentos internacionales

Comenzando por el ámbito geográfico más amplio, los instrumentos sobre extradición a nivel internacional, que han tratado de armonizar los distintos esfuerzos en esta materia a nivel regional y nacional, pueden resumirse en tres hitos distintos muy cercanos en la línea temporal. Además, los tres instrumentos tienen la peculiaridad de que no son normativa general sobre extradición, sino que centran su ámbito material en figuras delictivas concretas, como la corrupción, el cohecho y la delincuencia organizada transnacional; precisamente las figuras objeto de análisis en este estudio.

En primer lugar, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó en 1997 la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, que buscaba, en palabras de los propios Comentarios a la Convención, "garantizar una equivalencia funcional entre las medidas tomadas por las Partes para sancionar el cohecho de servidores públicos extranjeros, sin exigir uniformidad ni cambios en los principios fundamentales del régimen jurídico de una Parte". Una de esas medidas, claro está, se trata de los procedimientos de requerimiento y entrega en los distintos Estados implicados en estos casos de corrupción transnacional.

En particular, el art. 10 de esta convención trata la cuestión de la extradición de forma específica para garantizar que el cohecho de un funcionario público extranjero se incluya entre el catálogo de delitos que puede activar el procedimiento de extradición conforme a las leyes de las partes y a los tratados de extradición entre estas. Para ello, dispone que, a pesar de que se dé el caso en el que los Estados implicados no tengan tratado de extradición vigente, la convención puede constituir el fundamento legal necesario para ello.

Además, insta a las partes a tomar las medidas necesarias para asegurar el éxito de este procedimiento en el caso de cohecho de un servidor público extranjero y, en el caso de que uno de los Esta-

dos condicione la extradición a la doble penalización del delito, de nuevo el ámbito material de la convención puede servir de base para observar este principio.

El segundo instrumento es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT o Convención de Palermo) del año 2000 (ONU, 2000), que tiene como finalidad "promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional", según reza su artículo primero. Entre otras medidas, este texto propone a los Estados castigar la participación en grupos delictivos organizados, el blanqueo de capitales, la corrupción y la obstrucción de la justicia, y prevé además un apartado de responsabilidad penal de las personas jurídicas cuando sean responsables de delitos graves.

El proceso de extradición está previsto de forma explícita en el art. 16 de la convención y abarca todas las figuras típicas previstas en la misma. Ahora bien, establece como requisito para la activación del procedimiento que el delincuente objeto de la solicitud de extradición se encuentre en el territorio del Estado parte requerido y que el delito por el que se pide la extradición sea punible en ambos Estados, como es habitual. Además, en paralelo a lo establecido por la convención de la OCDE, propone el texto como base jurídica para los procesos de entrega entre Estados que no cuenten con tratados de extradición, adquiriendo el compromiso de celebrarlos.

En relación con la regla de especialidad, podemos afirmar que este instrumento lleva a cabo una interpretación flexible de este principio, puesto que establece que en el caso de que la solicitud se base en varios delitos graves, por mucho que algunos no estén comprendidos en el ámbito material del convenio, es posible que el Estado requerido aplique la extradición también respecto de estos últimos.

Además, insta a los Estados participantes en estos procesos a agilizarlos y simplificar las condiciones probatorias de los mismos y a la cooperación judicial recíproca, siempre en observancia de un trato justo a toda persona contra la que se inicie un proceso de detención y entrega.

Tres años más tarde, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC o Convención de Mérida) (ONU, 2003) in-

troduce como fines fortalecer las medidas anticorrupción existentes, promover la cooperación internacional en esta materia y la integridad y la obligación de rendir cuentas en la gestión de los asuntos públicos. En particular, introduce novedades en materia de prevención de estos ilícitos en la función pública, incluyendo la previsión de órganos *ad hoc* y código de conducta para funcionarios públicos. Por su parte, las figuras típicas previstas en la norma son el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros y en el sector privado, malversación y apropiación indebida de bienes públicos y en el sector privado, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, blanqueo de capitales, encubrimiento, obstrucción de la justicia y, de nuevo, se prevé la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

El art. 44 aborda el proceso de extradición en estos supuestos y establece una regulación idéntica a la prevista en la Convención de Palermo, basada en el principio de doble penalidad, el uso de la convención como base jurídica e impulso de nuevos tratados de extradición, una interpretación extensiva de la regla de especialidad y en la intención de agilizar plazos y procesos en materia de cooperación internacional. Así las cosas, observamos que los esfuerzos en el plano internacional, tanto por parte de la OCDE como de Naciones Unidas, se han centrado en dos ámbitos materiales distintos: el cohecho o la corrupción de servidores públicos y la delincuencia organizada a nivel transnacional, materia en la que nos centramos en este capítulo. En concreto, la comunidad internacional dedica sus esfuerzos a la facilitación de acuerdos de detención y entrega de delincuentes internacionales, buscando ser el fundamento normativo, en primer término, e instando a los Estados a celebrar tratados de extradición a medio plazo. Ahora bien, siempre en observancia del principio de doble penalidad y las garantías procesales oportunas.

2.2. Instrumentos regionales

2.2.1. Ámbito latinoamericano

Si dirigimos el análisis al ámbito latinoamericano, son dos los principales instrumentos normativos que debemos tener en conside-

ración, ambos dictados en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

El primero es la Convención Interamericana de Extradición de Caracas del año 1981 (OEA, 1981), que busca perfeccionar la cooperación entre los Estados americanos en materia jurídico-penal y establece la extradición obligatoria entre los Estados firmantes para delitos graves (con pena privativa de libertad superior a 2 años), con el requisito de su tipicidad en ambos territorios. El ámbito material de la convención es muy amplio y no impone limitación alguna en relación a qué delitos es posible llevar a cabo el proceso de extradición; de hecho, existe una disposición específica en su art. 5, que faculta a los Estados firmantes a celebrar tratados de extradición entre sí para figuras típicas específicas. No establece, por tanto, ninguna disposición específica sobre la COT. Ahora bien, el principio de especialidad sí está previsto de forma concreta en la normativa, en su art. 13. Así, establece que ninguna persona podrá ser extraditada, procesada o penada por un delito que haya sido cometido con anterioridad a la fecha de la solicitud de su extradición y que sea distinto del propio delito por el cual se ha activado dicho proceso. No obstante, indica que contarán como excepción a esta regla: (a) que el sujeto abandone el Estado requirente tras la extradición y luego regrese voluntariamente a él; (b) que el sujeto no abandone el Estado requirente 30 días después de haber quedado en libertad, o (c) que la autoridad del Estado requerido dé su consentimiento para la detención, procesamiento o sanción del sujeto por otro delito.

La segunda convención es la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996), también dictada en Caracas, en 1996, y tiene como finalidad la erradicación de la corrupción en la función pública, por lo que el catálogo de delitos al que es aplicable se reduce a estos supuestos, como son el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito.

La extradición está prevista en particular en el art. 13 e insta a los Estados a incluir los delitos de corrupción en sus tratados de extradición, además de prever que la Convención sirva como base jurídica para la detención y entrega entre Estados entre los que no exista un tratado previo.

En definitiva, podemos observar que la OEA va en consonancia con el mandato de los instrumentos internacionales en materia de corrupción e igualmente trata de que fluya la cooperación internacional en esta materia.

2.2.2. Ámbito europeo

En el marco europeo la figura de la extradición y su regulación han sufrido también una evolución particularmente interesante, teniendo en cuenta los distintos Convenios aprobados, impulsados primero por el Consejo de Europa y por la Unión Europea (UE) más tarde, desde el Convenio Europeo de extradición de 1957 (Consejo de Europa, 1957).

Esta norma fue pionera por ser la primera en este ámbito que imponía la obligación a los Estados firmantes de comprometerse a procesar la extradición por delitos con pena o medida de seguridad privativa de libertad superior a 1 año y excluye de su aplicación a los delitos políticos, militares y fiscales (estos últimos si no se prevé lo contrario en acuerdo entre las partes). Además, el art. 14 impone la regla de especialidad en este proceso, basada en que ningún sujeto puede ser perseguido, sentenciado o detenido por un hecho anterior al proceso de entrega distinto al que motivaba la extradición, con la excepción de los supuestos de consentimiento del Estado requerido y no abandono del territorio del Estado requirente en 45 días.

Dos años más tarde, se firma el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal, hecho en Estrasburgo (Consejo de Europa, 1959), que complementaba lo establecido en el instrumento anterior, con una visión de cooperación y asistencia judicial más amplia y afirmando que "la asistencia judicial está relacionada con la cuestión de la extradición". Así las cosas, introduce nuevas figuras para favorecer la interacción entre los firmantes como las comisiones rogatorias, la notificación de documentos y resoluciones judiciales, la comparecencia de testigos, peritos y procesados o el intercambio de información sobre antecedentes judiciales y condenas judiciales.

En 1983, también en la ciudad de Estrasburgo siendo el tercer instrumento impulsado por el Consejo de Europa, se firma el convenio

sobre traslado de personas condenadas (Consejo de Europa, 1983) que, a pesar de regular una materia relacionada con el Convenio de París de 1957, regula las situaciones en las que un delincuente ha sido condenado en un Estado (Estado de condena) y cumplirá su pena en otro distinto al que será trasladado (Estado de cumplimiento). Por tanto, no se trata de un convenio sobre extradición, propiamente dicha. Es también un esfuerzo en la tarea lograr "la más amplia colaboración posible en materia de traslado de personas condenadas", tal y como expresa el artículo segundo.

Así pues, detalla las condiciones de que el Estado sea nacional del Estado de cumplimiento, que aún le resten al menos seis meses de condena, que el condenado deba consentir el traslado y que ambos Estados estén de acuerdo con la ejecución del traslado.

Versando ya sobre la normativa emanada de la UE, son dos los instrumentos normativos de referencia con relación con el COT. En primer lugar, el convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las comunidades europeas de 1995 (y sus protocolos) (UE, 1995), que trata de luchar contra el fraude en pro de los intereses financieros de la Unión sobre la base del art. K.3 del tratado de la UE. En el mismo, el art. 5 detalla las cuestiones de extradición y persecución en relación con esta tipología delictiva y busca asegurar el enjuiciamiento de los delincuentes en estos supuestos cuando, el hecho de que se trate de un nacional quien cometa un delito contra los intereses de la UE en otro territorio lleve a los Estados a no proceder a la extradición de estos sujetos. Para ello, les insta a adoptar las medidas necesarias para establecer su competencia sobre las infracciones tipificadas en el convenio y detalladas en los protocolos.

En segundo lugar, debemos mencionar el convenio relativo a la extradición entre los Estados miembros de la UE (UE, 1996), hecho en Dublín un año más tarde, en 1996. En este convenio tiene como objetivo facilitar la aplicación de los procesos de extradición entre Estados de la Unión y completar las disposiciones del Convenio Europeo de extradición de 1957, entre otros.

Se establece que darán lugar a la extradición los hechos castigados en el Estado requirente con una pena o medida de seguridad privativa de libertad de al menos 12 meses de duración y en el Es-

tado requerido de al menos 6 meses de duración, excluyendo tan solo delitos políticos del ámbito de aplicación material. Además, en virtud de este convenio y en consonancia con el art. 6 del convenio europeo de extradición, no es posible denegar la extradición bajo el argumento de que el sujeto es nacional del Estado requerido, salvo declaración en contrario especificando las condiciones de esta excepción y con una validez de 5 años. Y sobre la regla de especialidad, el art. 10 detalla que el sujeto sí podrá ser perseguido o juzgado en relación con hechos cometidos antes de su entrega distintos a los que la motivaron, siempre y cuando no estén castigados con una pena o medida de seguridad privativa de libertad, una pena privativa de su libertad individual, una pena o una medida pecuniaria o una medida sustitutoria.

Para finalizar, debemos mencionar, como no podría ser de otra forma, la decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (UE, 2002) y el reglamento 2018/1805 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018 sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso (UE, 2018). El objetivo de estos instrumentos es facilitar la asistencia mutua mejorando los procesos existentes en la normativa existente hasta el momento. De forma específica, es especialmente relevante la inclusión del principio de confianza mutua que, con el objetivo de crear un espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE, se fundamenta en la presunción de cumplimiento por parte de todos los Estados miembro del derecho de la UE y, en particular, de los derechos fundamentales.

En cualquier caso, esta normativa europea ha sido ya traspuesta a los ordenamientos jurídicos a nivel nacional y, por tanto, será analizada en profundidad en este estudio en el concreto caso de la legislación española en la materia. En particular, en las leyes sobre la orden europea de detención y entrega y sobre reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la UE.

2.2.3. Análisis comparado

A nivel supranacional, tras el análisis efectuado en este segundo apartado del estudio, es posible extraer varias conclusiones en relación con la previsión en la normativa de la figura de la extradición y la regla de especialidad como medio para la lucha contra el COT.

La primera es que la normativa a nivel internacional dictada por la OCDE y Naciones Unidas proporciona un marco común relevante tanto a nivel latinoamericano, como en el plano europeo, además de poder constituir una base jurídica para activar procesos y relaciones de extradición en una fase inicial. Los instrumentos regionales se centran en dar una respuesta amplia a nivel de tipologías delictivas en lo que a la detención y entrega se refiere y, además, emplean un esfuerzo adicional en tratar de atajar conductas especialmente problemáticas en el plano transnacional como la corrupción, el cohecho (desde la óptica de la función pública) o el crimen organizado, temas objeto de estudio en esta obra.

También podemos afirmar, siendo este uno de los puntos de análisis del capítulo, que la regla de especialidad constituye una de las bases fundamentales de los procedimientos de extradición en ambos planos territoriales, a la vez que asegura las garantías procesales para los detenidos. Ahora bien, de nuevo continuando con la línea dibujada por los instrumentos a nivel internacional, la interpretación que en ciertos casos es posible hacer de este principio es extensiva.

En tercer término, en comparación con la latinoamericana, la normativa europea resulta más completa en lo referente al detalle del procedimiento de extradición y los procesos y medidas paralelas al mismo. Tanto el Consejo de Europa, como la propia Unión han hecho un esfuerzo específico a lo largo de los años para no solo instar a los Estados a firmar y ejecutar tratados de extradición, sino para prever figuras de asistencia judicial y traslado de personas condenadas. En particular, la orden europea de detención y entrega supuso un avance considerable en su ámbito territorial y, como se propondrá más adelante, puede ser sin duda una de las recomendaciones a adoptar a nivel comparado en el ámbito latinoamericano.

3. SISTEMAS NO LATINOAMERICANOS DE REFERENCIA: ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS

3.1. España

Para obtener una foto de la regulación de la extradición y la regla de especialidad desde una perspectiva de derecho comparado fuera de Latinoamérica, parece oportuno escoger los casos de España y Estados Unidos. El primero, por analizar un caso culturalmente cercano al colombiano, pero en el ámbito europeo y, el segundo, por tratarse de un país americano con un sistema jurídico distinto a los analizados ya en este continente. Además, el caso español nos servirá también para evaluar la idoneidad de la normativa de la UE ya aplicable y aplicada en este país.

Comenzando por el caso español, debemos estudiar primero el mandato constitucional (España, 1978) que, en su art. 13.3, nos indica que solo es posible conceder la extradición si así lo dispone un tratado o una ley y que, en todo caso, deberá observarse el principio de reciprocidad. Además, excluye directamente en el propio texto constitucional la posibilidad de conceder la detención y entrega por delitos políticos.

Esta referencia a la ley que lleva a cabo el legislador constitucional español de 1978 es desarrollada la ley 4/1985, de extradición pasiva (España, 1985), que hace referencia en su preámbulo al mandato internacional dictado por los Convenios de Asistencia Judicial en Materia Penal, de Represión del Terrorismo y, en especial, el de extradición de 1982 (García, 2005: 97)[2]. La norma comienza, del mismo modo que la normativa latinoamericana estudiada, haciendo una referencia a la preferencia de los tratados firmados inter-partes en perjuicio de la ley y a que el principio de reciprocidad deberá, tal y como rezaba la propia Constitución, presidir toda relación en relación con la extradición.

---

[2] Esta Ley vino a derogar la vigente hasta el momento de 1958.

Sobre el ámbito de aplicación material, de nuevo, excluye los procesos cuya consecuencia jurídica no exceda del año de privación de libertad, en penas de prisión, y de 4 meses, en los supuestos de medidas de seguridad. Tampoco se prevé la extradición para los delitos políticos (excluyendo los de terrorismo de forma explícita) y de carácter militar y en los casos en los que existan razones fundadas para pensar que el proceso penal se basa en perseguir o castigar a una persona por consideraciones de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas.

La autoridad competente será, en cualquier caso, el Ministerio de Justicia y deberá presentarse una solicitud en esta instancia que incluya la sentencia condenatoria o el auto de procesamiento pertinente, los datos sobre el sujeto que sean conocidos y copia de los textos legales aplicables. Y la regla de especialidad está prevista de forma explícita en el art. 21 de la norma donde, de nuevo de forma paralela a los casos latinoamericanos, para que una persona pueda ser juzgada, sentenciada o privada de libertad por hechos anteriores o distintos a los que motivan su extradición, o bien habrá debido prestar su consentimiento para ello, o bien se habrá mantenido en el territorio durante 45 días.

La normativa interna se complementa con las disposiciones de carácter procesal previstas en los arts. 824, et. seq. de la ley de enjuiciamiento criminal española (España, 1882) que, dada su redacción generalista, no se encuentran en contradicción con la legislación posterior y se centra en la extradición activa. En suma, este código procesal impone el requisito de que exista auto motivado de prisión o sentencia firme contra los sujetos y reitera la preferencia de los tratados de extradición para regular estos procesos; siendo la legislación vigente y, en tercer término, el principio de reciprocidad[3] la base jurídica necesaria en su defecto.

---

[3] Sobre el principio de reciprocidad en relación con la orden europea de detención y entrega en Fontestad Portalés (2021: 167-181), se reflexiona en torno a si verdaderamente la euroorden ha traído la supresión de este principio y la falta de necesidad de una contraprestación en estos supuestos. La autora afirma que el sistema europeo es necesariamente un sistema distinto

Siendo esto así, resulta también muy relevante conocer cómo España ha reflejado en su normativa sobre extradición los mandatos a nivel comunitario sobre detención y entrega y reconocimiento mutuo dictados en el marco de la UE. Con este fin, es preciso introducir primero la ya derogada ley, 3/2003, sobre la orden europea de detención y entrega (España, 2003), que cumplía con las indicaciones de la Unión dictadas por la decisión marco relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DOCE L 190/1, de 17 de julio de 2002). La misma tiene como objetivo introducir por primera vez el principio de reconocimiento mutuo basado entre la confianza entre Estados, que implica la ejecución prácticamente automática de las resoluciones dictadas por las autoridades judiciales de los demás, y "crear un espacio de libertad, seguridad y justicia que […] tiene por objeto asegurar que el derecho a la libre circulación de los ciudadanos pueda disfrutarse en condiciones de seguridad y justicia accesible a todos".

El principal exponente y consecuencia es la previsión de la orden europea de detención y entrega (o euroorden), que puede ser emitida por cualquier juez o tribunal de un Estado Miembro, solicitando la entrega de una persona a otro Estado, y que esta se ejecute de forma prácticamente automática, sin necesidad de duplicidad de procedimientos y comprobaciones. Además, se cede el protagonismo al poder judicial en estos procesos, en perjuicio del poder ejecutivo, que queda relegado a un segundo plano. Esta orden deberá presentar, eso sí, la identidad y nacionalidad de la persona reclamada, la dirección de la autoridad judicial de emisión, la indicación de la existencia del producto procesal pertinente, la naturaleza y tipificación legal del delito, una descripción de las circunstancias en las que se cometió el hecho, la pena o escala de penas y otras consecuencias del ilícito. Asimismo, la euroorden procederá en España en los supuestos de acciones penales castigadas con penas privativas de libertad (prisión o medida de seguridad) de al menos 12 meses, o cumplimientos de condenas privativas de libertad de al menos 4 meses.

---

al de la extradición y, por tanto, no tiene por qué operar con idénticos principios.

Otra importante novedad que introducía esta normativa es la posibilidad de acordar la entrega de la persona sin proceder al control de la doble tipificación de los hechos, para los supuestos de especial gravedad, que cuenten con una consecuencia jurídica en el Estado de emisión aparejada a una privación de libertad de al menos 3 años. Eso sí, esta opción está reservada para un concreto catálogo de delitos que la norma prevé en su art. 9, centrados, entre otros, en la pertenencia a organizaciones delictivas, terrorismo, trata de seres humanos, tráfico de drogas y armas, corrupción, fraude, blanqueo de capitales, falsificación de moneda, etc. Lo que, sin duda, es un paso más en la lucha contra la COT.

Además, el principio de especialidad está también previsto de forma explícita en el art. 24, que tiende flexibilizarse en este caso, puesto que apunta que se presume que existe autorización o consentimiento para la detención y entrega siempre que el Estado de la autoridad judicial de ejecución haya notificado a la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea su disposición favorable al respecto, por infracciones cometidas antes de la entrega y que sean distintas a la que motivó dicha entrega en un primer momento, salvo que la autoridad judicial declare la contrario o ya se hubiese formulado la declaración. En cualquier caso, el sujeto puede renunciar a la protección de la regla de especialidad y se entiende que así ocurre cuando transcurren 45 sin que abandone el territorio (García, 2005: 431-441).

En segundo lugar, debemos introducir la ley, 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la UE (España, 2014), que deroga la disposición anterior e introduce alguna novedad para continuar con la tarea en el marco de la UE de armonizar legislaciones y fomentar el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales, por medio del fomento de la comunicación directa entre autoridades judiciales, la supresión del principio de doble incriminación y el establecimiento como excepcional el rechazo al reconocimiento y ejecución de resoluciones y peticiones de entrega[4]. Viene a dar respuesta al particularmente intenso esfuerzo nor-

[4] Un estudio de los motivos de denegación y condicionamiento de la entrega en referencia a la euroorden, tal y como fue prevista en la legislación previa a 2014, en Cedeño, 2010.

mativo en el marco de UE en la materia que, entre otras numerosas disposiciones, aprobaba en este periodo temporal la Decisión Marco 2008/909/JAI, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal, o la directiva 2011/99/UE, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección.

Eso sí, en lo que se refiere a la euroorden y a los procesos de detención y entrega, no introduce novedades fundamentales que varían en exceso el procedimiento, sino que lo complementan en cuestiones adyacentes, siguiendo el modelo de previsión de los condicionantes extraordinarios que puedan llevar a que una orden de detención de entrega europea sea rechazada.

Por otro lado, en el caso español, también contamos con un informe sobre el examen de España sobre la aplicación de los artículos del capítulo IV "Cooperación Internacional" de la Convención de Mérida de 2015 (Naciones Unidas, 2015e: 7-8), que subraya la completa legislación española en cuestiones de extradición y cooperación judicial, indicando su extensa actividad en órganos de cooperación de la UE como Eurojust o la Red Judicial Europea, así como en la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional o IberRed.

3.2. Estados Unidos

Como decíamos, el caso de Estados Unidos parece también particularmente relevante en lo que a la extradición y regla de especialidad se refiere, al ser un país americano con un sistema jurídico distinto al habitual en Latinoamérica y España.

La norma de referencia en el caso de la extradición activa es el § 3184 del "U.S. Code" ("Title 18. Crimes and Criminal Procedure"), que introduce que el caso en el que exista un acuerdo o tratado de extradición entre EE. UU. y el otro Estado, cualquier juez o magistrado puede impulsar el procedimiento de extradición activa para que la supuesta responsabilidad penal sea aclarada o la declarada por sentencia firme sea depurada.

Para la extradición pasiva, el "Criminal Resource Manual" en su art. 602 ("Procedures For Requesting Extradition From Abroad") de-

termina los cuatro pasos básicos de los procesos de detención y entrega que se concretan en: (a) el contacto con la Oficina de Relaciones Internacionales; (b) un primer examen de viabilidad de la extradición; (c) la decisión sobre la conveniencia de la prisión provisional; y (d) presentación de los documentos necesarios para la petición formal de extradición. Por su parte, el 603 ("Determination of Extraditability") concreta los 8 factores que deberán tenerse en cuenta para valorar la viabilidad del proceso de detención y entrega: localización del sujeto, nacionalidad, delitos imputados, información de referencia del proceso, estado actual del caso, la prueba, la posibilidad de enjuiciamiento y los plazos de preparación de los documentos.

Así las cosas, el Informe sobre el examen de Estados Unidos sobre la aplicación de los artículos del Capítulo IV "Cooperación Internacional" de la Convención de Mérida de 2015 (Naciones Unidas, 2015f: 12-16) pone de manifiesto la importancia del Departamento de Justicia estadounidense y del FBI en la lucha contra la criminalidad organizada y la corrupción a nivel internacional y valora muy positivamente el especialmente intenso esfuerzo llevado a cabo por este país para firmar tratados internacionales de carácter bilateral que, junto con la normativa citada y el paraguas de las convenciones internacionales, permiten que estos procesos de desarrollen de manera exitosa.

3.3. Análisis comparado

Por todo lo expuesto, los casos de España y de Estados Unidos, a pesar de que distan mucho en cuanto a modelo adoptado por cada uno de los Estados, son dos supuestos en los que el esfuerzo por el fortalecimiento de la normativa sobre los procesos de detención y entrega ha dado sus frutos.

En el caso español, como en la mayoría de los países europeos, la normativa dictada en el seno de la UE ha constituido un gran impulso para ello, siendo especialmente relevantes las leyes sobre la Orden Europea de Detención y Entrega, como la de reconocimiento mutuo de resoluciones penales. Ahora bien, la evolución llevada a cabo por el legislador español durante los años anteriores a la aprobación de

estos dos instrumentos permite a España tener una base constitucional y procesal sólida y unos acuerdos de extradición numerosos.

En el caso estadounidense, como acabamos de apuntar, son particularmente importantes los acuerdos que estado a estado, EE. UU. ha ido implementando, con el fin de apuntalar su normativa interna.

En comparación con los supuestos de América Latina, en consecuencia, parece lógico que la gran distinción es la respuesta coordinada e integrada que Europa ha logrado implementar en los últimos años, que conlleva la flexibilización del criterio de doble incriminación, una redacción en términos negativos de los requisitos para la aprobación de los procesos de extradición, un acortamiento de los plazos procesales y un mejor flujo de información entre los diferentes Estados.

4. SISTEMAS LATINOAMERICANOS DE REFERENCIA: ARGENTINA, BRASIL, CHILE, MÉXICO Y PERÚ

4.1. Argentina

En las próximas líneas, desde una perspectiva de derecho comparado, analizaremos las referencias y dinámicas existentes en torno a la extradición y a la regla de especialidad en varios países latinoamericanos de referencia, con el fin último de poder hacer una comparación lo más completa posible con el caso colombiano.

Así pues, comenzando por el caso argentino, debemos traer a colación la legislación aplicable con la ley de cooperación internacional en materia penal, de 13 de enero de 1997 (Argentina, 1997). En la misma, la figura de la extradición está prevista en la parte II de la norma (arts. 6, et. seq.), justo tras las disposiciones generales en las que el legislador deja clara la finalidad de la regulación cuando apunta que la República Argentina "prestará a cualquier Estado que lo requiera la más amplia ayuda relacionada con la investigación, el juzgamiento y la punición de delitos que correspondan a la jurisdicción de aquél" y que, en caso de existir, se da preferencia al tratado de extradición firmado entre Argentina y el otro Estado implicado en

el proceso. La autoridad competente es el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Zaffaroni, 2000: 186).

En el plano de la extradición pasiva (título 1 de esta parte II), la normativa argentina reconoce como principios básicos la reciprocidad (art. 3) y la doble incriminación (art. 6). En el caso en el que un Estado requiriese una extradición por varios delitos, bastaría, eso sí, con que uno de ellos cumpla con esta condición para que la extradición pueda ser concedida. Además, excluye, en paralelo a la normativa internacional y regional analizada hasta el momento en este estudio, los delitos políticos, militares o los que presentaran en el país requirente como consecuencia jurídica la pena de muerte, tortura o tratos inhumanos o degradantes.

Asimismo, la regla de especialidad está prevista de forma explícita en el art. 18 de la norma, que prevé que la persona objeto de un proceso de extradición no podrá ser encausada, sin previa autorización, por hecho anteriores y distintos a los constitutivos del delito por los que el procedimiento fue aprobado. Ahora bien, se prevén dos excepciones en este mismo precepto, relativas al consentimiento del sujeto y al no abandono del territorio del Estado requirente en un plazo de 30 días.

Por otro lado, la extradición activa está concretada en el título II (arts. 62, et. seq.) y el proceso comienza cuando el Juez de la causa considera que la acción de detención y entrega procede en virtud de la normativa del territorio donde se encuentra el sujeto requerido y, por tanto, dicta una orden de detención que contiene la relación de hechos, la calificación legal de los mismos y sus motivos de procedencia.

En definitiva, y tal y como afirma el informe sobre el examen de Argentina sobre la aplicación de los artículos del capítulo IV "Cooperación Internacional" de la Convención de Mérida (ONU, 2015a: 10), el país latinoamericano cumple con las recomendaciones que emanan de la normativa internacional, a pesar de no contar con una mención expresa de los delitos de corrupción, y se recomienda continuar con los esfuerzos para garantizar el cumplimiento de los procedimientos en el menor tiempo posible, con especial hincapié en la

asistencia judicial recíproca y en seguir firmando acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación internacional.

4.2. Brasil

En el caso brasileño, la figura de la extradición está prevista en el art. 102.1 g) de la Constitución Política de la República Federativa de Brasil (Brasil, 1988) y declara que es competencia del Supremo Tribunal Federal la garantía de la Constitución y que, dentro de distintas tareas asignadas a esta finalidad, se encuentra procesar y juzgar de forma originaria la extradición solicitada por un Estado extranjero. Esta competencia es desarrollada por la ley, 6815/1981, que define la situación jurídica del extranjero en Brasil (Brasil, 1980) y, en su título IX (arts. 76, et. seq.), concreta el mandato del legislador constitucional en relación con esta figura.

En particular, se reconoce la extradición en los casos de existencia de un tratado o por el cumplimiento del principio de reciprocidad, siempre en cumplimiento del principio de doble incriminación (con una interpretación flexible) y cuando la pena privativa de libertad aparejada sea superior a 1 año. Y, de nuevo, Brasil también excluye los crímenes políticos del ámbito de aplicación material de sus procesos de detención y entrega.

Sobre el procedimiento, la norma (art. 80) específica que la petición de extradición deberá presentar instrucciones precisas sobre el hecho criminal, la identidad del extraditado, los textos legales pertinentes, la competencia y la prescripción del ilícito; siendo el Ministerio de Justicia la autoridad competente, por vía diplomática. Asimismo, el art. 91 de la ley prevé la regla de especialidad.

Al igual que en el caso argentino, si analizamos el informe sobre el examen de Brasil sobre la aplicación de los artículos del capítulo IV "Cooperación Internacional" de la Convención de Mérida (ONU, 2015b: 13 et. seq.), podemos concluir que Brasil fundamenta procedimientos de extradición con la Convención de Mérida como base jurídica y que no deniega la extradición porque los delitos involucrados en el proceso sean de naturaleza fiscal. Ahora bien, en el caso brasileño, la Oficina de UN contra la Droga y el Delito, subraya el

hecho de que este país no extradita, en principio, a sus nacionales, salvo existencia de tratados de extradición y bajo ciertas condiciones. Brasil tampoco cuenta con legislación específica sobre cooperación judicial recíproca y no hace referencia concreta a los delitos de corrupción en materia de extradición.

En relación con la investigación y detección de COT y corrupción de funcionarios públicos, este informe insta al país americano a extender el ámbito de aplicación de su legislación al respecto, con especial énfasis en la lucha contra la corrupción pública.

4.3. Chile

También es interesante en su análisis el supuesto chileno, donde la normativa de referencia es su código procesal penal del año 2000 (Chile, 2000). La extradición está regulada en los arts. 431, et. seq., en el título VI de la norma dedicado a la extradición en particular. *A priori,* con la sola observación de que el procedimiento de detención y entrega en este país está regulado, en su mayoría, en su legislación procesal, es posible adivinar que su regulación estará impregnada de este enfoque a diferencia de la normativa de los otros Estados analizados hasta el momento.

En primer término, se especifica la extradición activa, que procederá por medio de la solicitud del Ministerio Público o del querellante al Juez de garantía (para que este lo eleve a la Corte de Apelaciones), en los casos de que un individuo encausado con pena privativa de libertad de duración mínima de un año se encuentre en territorio extranjero. A partir del art. 440, por su lado, se regula la extradición pasiva, que de nuevo presenta el requisito de estar basada en una pena privativa de libertad superior al año de duración y donde la autoridad competente en Chile se trata del Ministerio de Relaciones Exteriores, que traslada la petición a la Corte Suprema.

La solicitud por parte del Estado extranjero deberá contener los datos de identificación del imputado, la información sobre el proceso y la calificación del delito imputado. El Estado requirente estará representado en el proceso por el Ministerio Público, sin perjuicio de que pueda nombrar a su propio representante. Y, a la hora de

determinar la procedencia o no del proceso de extradición pasiva, el tribunal deberá tener en cuenta (en virtud del art. 449): (a) la identidad de la persona cuya extradición se solicita; (b) que el delito que se le imputa sea de aquellos que autorizan la extradición según los tratados vigentes; y (c) que de los antecedentes pueda deducirse que el ilícito sería punible también en Chile.

Así pues, de estos dos últimos criterios decisorios para el tribunal es posible inferir los principios de doble incriminación y especialidad. Pero, en cualquier caso, dada la perspectiva procesal de la normativa al efecto, la Convención Interamericana de Extradición presenta especial protagonismo en el caso chileno como complemento con sus líneas y principios orientadores (Rettig, 2019: 304). Como son la imposibilidad de extraditar por delitos políticos o un delito de carácter militar, el principio de doble incriminación y la posibilidad de extraditar a nacionales solo bajo la autorización de los tratados pertinentes (aunque no existe prohibición legal expresa en Chile al efecto).

También se redactó un informe sobre el examen de Chile sobre la aplicación de los artículos del capítulo IV "Cooperación Internacional" de la Convención de Mérida (ONU, 2015c: 7, et. seq.), que subraya el esfuerzo del país en la cooperación internacional por medio de los tratados firmados y el principio de reciprocidad, aunque insta al país a reforzar sus sistemas de cooperación, asistencia judicial recíproca y sus canales de información. Tampoco la legislación procesal chilena presenta especificidades para los delitos de corrupción.

4.4. México

Pasando al caso mexicano, la norma de referencia es la ley de extradición internacional de 1975 (México, 1975) que, tal y como reza su artículo primero, tiene como "objeto determinar los casos y las condiciones para entregar a los Estados que lo soliciten, cuando no exista tratado internacional, a los acusados ante sus tribunales, o condenados por ellos, por delitos del orden común". Por lo que centra su ámbito de aplicación en la extradición pasiva, en los casos en los que no exista tratado entre las partes. Ahora bien, establece que la extradición activa será regulada según lo previsto en los arts.

5, 6, 15 y 16. La autoridad competente es la Secretaría de Relaciones Exteriores por medio de la Fiscalía General de la República (Gómez, 2000: 87-88).

Se establecen como requisitos básicos para impulsar el procedimiento el principio de doble incriminación (art. 6.1), siempre y cuando se castiguen con una pena privativa de libertad superior al año, en delitos dolosos, y con pena de prisión en los culposos o imprudentes (Urosa, 2017: 50). También el principio de reciprocidad está previsto en el art. 10.1. Los arts. 8 y 9, por su parte, excluyen del ámbito material los delitos políticos y militares y los delitos castigados con pena de muerte y tratos inhumanos y degradantes.

En cuanto a la regla de especialidad, el art. 10.2 detalla que no serán parte y fundamento del proceso los delitos cometidos con anterioridad a la extradición, omitidos en la demanda e inconexos con los especificados en ella. También se prevén las dos excepciones habituales a esta norma sobre el consentimiento del sujeto y la permanencia del mismo en el territorio de forma voluntaria durante 2 meses.

En la solicitud de extradición, eso sí, deben figurar la expresión del delito por el que se pide la detención y entrega, la prueba, la documentación acreditativa de los requisitos y los datos y antecedentes del encausado.

Por su parte, en los Informes sobre el examen de México sobre la aplicación de los artículos del capítulo IV "Cooperación Internacional" de la Convención de Mérida de 2015 y 2018 (ONU, 2015d: 13-15; ONU, 2018), se insta a México a fortalecer la comunicación directa entre las autoridades de extradición y a que considere todos los delitos de corrupción como delitos extraditables ya que, en principio, no hay expresa referencia a la corrupción en su legislación al efecto.

4.5. Perú

Por último, en Perú la normativa a consultar es el código procesal penal peruano de 2004 (Perú, 2004). En el mismo, se detalla la extradición, su proceso y condiciones en el libro VII (la cooperación judi-

cial internacional), sección II, en los arts. 513, et. seq., y se establece que la cooperación internacional en este país se regirá por los tratados firmados con otros Estados y, en su defecto, por el principio de reciprocidad que orienta los mandatos internacionales. La autoridad competente es la Fiscalía de la Nación, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Al igual que en el caso chileno, desde un enfoque procesal, el libro VII detalla numerosas medidas y procesos en pro de cooperación, más allá de la mera detención y entrega, como la notificación y resolución de sentencias, la recepción de declaraciones, la exhibición y remisión de documentos e informes, la realización de inspecciones, el examen de objetos y lugares, el bloqueo de cuentas e inmovilización de activos, la facilitación de información y prueba, el traslado temporal de detenidos y condenados, las diligencias en el exterior o la entrega vigilada de bienes delictivos. Así pues, se desprende una clara vocación de lucha contra la corrupción y la COT.

Sobre la extradición pasiva en concreto, se establece que la decisión corresponde al Gobierno mediante Resolución Suprema expedida con acuerdo del Consejo de Ministros, previo informe de una Comisión Oficial presidida por el Ministerio de Justicia e integrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y la necesaria intervención de la Sala Penal de la Corte Suprema. Asimismo, solo procederá en observancia del principio de doble incriminación y cuando la consecuencia jurídica aparejada sea una pena de prisión superior a 2 años de duración. Del ámbito material de aplicación de la extradición pasiva se excluyen los delitos exclusivamente militares, contra la religión, políticos, de prensa, o de opinión, o castigados con pena de muerte (art. 517). Sobre el procedimiento y requisitos para la demanda, el art. 518 exige una descripción del hecho punible, una fundamentación de la competencia, copias de las resoluciones judiciales, texto de las normas penales aplicables y resto de datos relevantes conocidos.

Además, el art. 520 prevé la regla de especialidad al afirmar que el extraditado no podrá ser encausado por hechos anteriores y distintos a los que determinaron la concesión de la extradición sin la previa autorización de Perú. Son excepciones a esta regla la renuncia del

sujeto a su inmunidad y la permanencia durante 30 días en el territorio a su voluntad.

Del informe sobre el examen de Perú sobre la aplicación de los artículos del capítulo IV "Cooperación Internacional" de la Convención de Mérida de 2021 (ONU, 2021: 213), es posible extraer la principal línea de trabajo para el país de potenciar la participación de sus autoridades en investigaciones conjuntas que lleven a la cooperación judicial y a compartir información en la esfera internacional. Asimismo, a pesar de que los preceptos sobre extradición no hacen referencia alguna a los delitos de corrupción, este tipo de ilícitos y el cohecho sí son mencionados expresamente en la normativa interna sobre cooperación eficaz.

4.6. Análisis comparado

Si observamos la normativa analizada de los países latinoamericanos de referencia escogidos en su conjunto, podemos concluir que las convenciones de extradición y corrupción dictadas en el seno de la OEA han sido elementos fundamentales a la hora de impulsar y armonizar los instrumentos normativos sobre extradición a nivel regional. De hecho, es latente que los principios de reciprocidad, doble incriminación y la regla de especialidad son tres bases comunes a toda la legislación analizada y fundamentan toda relación entre Estados en procesos de detención y entrega cuando no existe un tratado bilateral o multilateral específico entre las partes.

En relación con los delitos en los cuales se prevé la extradición, existe consenso en excluir de estos procedimientos a los delitos de motivación política, en todo caso; y en la mayoría, también a los militares. Asimismo, también quedan al margen los delitos cuya consecuencia jurídica se componga de pena de muerte, tortura o tratos inhumanos y degradantes.

No obstante, y en estrecha relación con la temática tratada en este estudio sobre la corrupción y la COT, es extraño encontrar disposiciones específicas sobre esta tipología delictiva en lo que a la extradición y regla de especialidad se refiere, sino que estas referencias directas se reservan a normativa que trata otras cuestiones procesales

o la parte sustantiva del sistema penal. En consecuencia, las recomendaciones y las líneas de mejora para los países latinoamericanos escogidos se centran, en su mayoría, en aumentar los esfuerzos en intercambio de información e implantación de sistemas de información y en la cooperación judicial internacional, en paralelo a lo ya implementado en el ámbito europeo y siguiendo las directrices de la normativa internacional.

5. EL SISTEMA COLOMBIANO

5.1. Desarrollo normativo

El último caso que analizamos en este estudio es, por supuesto, el caso colombiano, con el fin de extraer conclusiones específicas sobre este supuesto en comparación con los distintos modelos ya estudiados en los distintos niveles a nivel territorial.

Para ello, es necesario comenzar por la Constitución Política de Colombia (Colombia, 2015), que en su art. 35 ya establece un marco relativamente extenso de la figura de la extradición apuntando que la extradición tanto activa como pasiva se concederá en virtud de tratados y, en su defecto, en virtud de la ley. Asimismo, determina el ámbito de aplicación material de esta figura excluyendo los delitos políticos, en paralelo a lo establecido por la normativa a nivel internacional.

Este primer inciso es desarrollado, desde la óptica procesal por el Código de Procedimiento Penal de Colombia (Colombia, 2004), que en su libro V sobre cooperación internacional reserva el capítulo II a la extradición, entre los arts. 490 y 514.

Tras la reproducción en el art. 490 de lo establecido en la Constitución, el art. 491 designa que la autoridad competente en estos procesos en el Ministerio del Interior y de Justicia, que deberá recabar el visto bueno de la Corte Suprema de Justicia, en cualquier caso.

Asimismo, el articulado establece como requisitos básicos para la extradición activa el principio de doble incriminación con una pena privativa de libertad de mínimo 4 años de duración y que exista al

menos un escrito de acusación en el país requerido. Y, por su parte, para los procedimientos de extradición pasiva el Gobierno se reserva a establecer condiciones ulteriores, pero la norma procesal ya prevé la regla de especialidad (art. 494) y la prohibición de extradición en los casos en los que la consecuencia jurídica se trate de la pena de muerte, torturas o tratos inhumanos o degradantes, ni a las penas de destierro, prisión perpetua o confiscación.

Del mismo modo, el siguiente artículo concreta la documentación requerida para la activación del proceso: la copia de la sentencia a ejecutar o de la acusación, la indicación exacta y los datos sobre los actos enjuiciados, los datos de identificación del sujeto y copia de las disposiciones penales aplicables.

Ahora bien, no existe un apartado concreto de la norma colombiana que haga referencia a los casos de COT y/o corrupción. Tampoco la reciente ley 2195 de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción de enero de 2022 introduce nada específico en relación con los procesos de detención y entrega en el país.

Esta normativa interna se ve complementada por los numerosos tratados de extradición firmados a lo largo de los años por el país, que se pueden resumir en la tabla recogida en el anexo 1.

Por último, es preciso apuntar que el informe sobre el examen de Colombia sobre la aplicación de los artículos del capítulo IV. "Cooperación Internacional" de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Mérida) de 2015 (Naciones Unidas, 2015g: 12-13) valora positivamente el éxito de Colombia en procesos de asistencia judicial recíproca y su participación en redes como IberRed. Ahora bien, propone como aspecto de mejora la eliminación del requisito de doble incriminación para la concesión de la extradición y que el Estado requirente tenga oportunidad de poder presentar sus opiniones sobre el proceso en los casos de denegación.

5.2. Fortalezas y debilidades del sistema colombiano

Si abordamos una comparativa de la regulación de las figuras de la extradición y la regla de especialidad en Colombia con el resto de normativa analizada, es posible concluir diferentes cuestiones.

En primer término, sobre la estrategia legislativa adoptada, el caso colombiano se asemeja a la opción escogida por los ordenamientos jurídicos de España, Perú y Chile quienes, además de la cobertura jurídica aportada por las convenciones internacionales y los tratados bilaterales y multilaterales firmados con otros Estados, basan su regulación en su norma procesal penal, además de la cobertura constitucional, en su caso. La principal consecuencia de esta opción es el esfuerzo específico en la regulación de los procesos de detención y entrega, tanto en lo que se refiere a las autoridades implicadas en el procedimiento, como a la documentación a presentar y las garantías a observar.

Versando ya sobre el contenido de la regulación, es posible afirmar que la normativa colombiana cumple con lo establecido por los convenios internacionales en la materia. Entre otras cuestiones, reconoce estos instrumentos supranacionales como fundamento de base cuando no existe tratado de cooperación judicial entre los estados implicados, excluye los delitos políticos de los casos de extradición y prevé la regla de especialidad como garantía para los sujetos objeto de detención y entrega. No obstante, de la normativa supranacional invita a Colombia a flexibilizar en los supuestos de corrupción pública la aplicación del principio de doble incriminación en delitos graves. Asimismo, se puede desprender de la normativa la necesidad de agilización y simplificación de estos procedimientos y, en particular, en los casos de COT, para los cuales podría existir una normativa específica con ciertos principios flexibilizados.

También observa la normativa latinoamericana a nivel regional, representada por las convenciones interamericanas de Caracas de extradición y de corrupción. Como aspectos diferenciales, eso sí, podríamos destacar la exigencia de 4 años de duración de la pena privativa de libertad que determina Colombia para los supuestos de extradición pasiva (siendo 2 años lo establecido por la convención) y, como apuntábamos antes, la falta de una regulación específica sobre detención y entrega en materia de COT y corrupción pública.

A su vez, esta legislación regional dictada por la OEA se integra en los ordenamientos de los distintos países latinoamericanos de referencia estudiados, que presentan una línea común y distintiva en los procesos de extradición presidida en todo caso por los principios de

reciprocidad, doble incriminación y especialidad. Estos fundamentos están muy visibilizados e incluso protegidos constitucionalmente, en algunos casos. Del mismo modo, existe acuerdo en excluir del ámbito de aplicación material de los procedimientos de detención y entrega a los delitos políticos y los castigados con pena de muerte y tratos inhumanos y degradantes. Sin embargo, en la mayor parte de los supuestos y a pesar de los esfuerzos a nivel internacional y regional, sigue faltando una normativa específica que combine COT y extradición.

El caso español nos ha servido para obtener una foto fiel de la regulación en este país, así como para estudiar una referencia de aplicación de la normativa de la UE sobre extradición, siendo la orden europea de detención y entrega su principal exponente. Por un lado, como hemos introducido anteriormente, España es uno de los Estados que escoge la estructura de protección constitucional de la figura de extradición junto con su regulación procesal específica, además de contar con una ley de extradición concreta. La principal distinción, ahora bien, es la pertenencia de España al espacio europeo, basado en la cooperación entre estados, la confianza, el reconocimiento mutuo y el flujo de información y comunicación, que permite la flexibilización de ciertos criterios y el acortamiento de plazos. Así, en el marco de la UE es posible la ejecución automática de sentencias y que no se dupliquen procedimientos y comprobaciones en los diferentes estados participantes en el proceso. También, en los casos de ciertos delitos catalogados como graves y predeterminados, es posible flexibilizar la aplicación del principio de doble incriminación e, incluso, la regla de especialidad. En definitiva, parece lógico pensar que el camino que aún puede recorrer Colombia es la participación en un espacio integrado de extradición basado en la cooperación entre los estados latinoamericanos.

Por último, el caso estadounidense nos sirve como ejemplo alternativo muy fundamentado en la firma de tratados bilaterales y multilaterales y, en su defecto, la aplicación de la normativa internacional, regional e interna.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA

6.1. Conclusiones

En conclusión, y tratando de dar respuesta a la pregunta de investigación planteada en el inicio de este estudio centrada en si los modelos de extradición aplicables a los delitos de corrupción y la regla de especialidad pueden contribuir a responder a la corrupción asociada al COT en América Latina y Colombia, podemos afirmar que a pesar de que la distinta normativa latinoamericana, y en particular la colombiana, sí observan los mandatos a nivel internacional y regional, una aproximación de derecho comparado como la llevada a cabo en este trabajo invita a pensar que aún quedan pasos por dar.

A lo largo de este estudio, hemos comprobado que los sistemas de extradición a nivel internacional están basados en la reciprocidad, la doble incriminación y en el principio de especialidad, pero que existen distintos niveles de rigidez en la aplicación de estos requisitos, siendo la región latinoamericana la más reticente a su flexibilización. En concreto, el caso europeo propone esta alternativa para los supuestos de ilícitos graves de carácter transnacional, como puede ser, en efecto, la delincuencia organizada internacional.

Del mismo modo, también hemos apreciado como son aún escasas las referencias concretas a este tipo de acciones delictivas en la normativa de extradición en América Latina y Colombia. Esta estrategia podría ser muy útil para la previsión de excepciones como la que acabamos de introducir.

En tercer término, es latente que la orden europea de detención y entrega, con sus limitaciones, es un modelo a seguir en Latinoamérica. No sólo por la efectividad de ejecución, sino por el resto de las consecuencias y presunciones interestatales que implica la media; como la confianza mutua, el flujo de información, el reconocimiento de sentencias o la agilidad y simplificación de procesos.

6.2. Recomendaciones para América Latina

La estrategia de acción para América Latina en general podría centrarse en las dos cuestiones que se desarrollan a continuación.

La primera es la necesidad de concreción de los procesos de detención y de entrega en la normativa de lucha contra la corrupción y criminalidad organizada o, como alternativa, la inclusión de preceptos específicos sobre esta tipología delictiva en la normativa sobre extradición. Esto permitiría establecer ciertos criterios específicos en estos casos, donde la coordinación y cooperación entre Estados, la rapidez del flujo de información y la rapidez de respuesta resultan vitales. Además, podría incluso llevar a la flexibilización (que no supresión) de ciertos principios de los procesos de detención y entrega, como el de doble incriminación o especialidad, para los casos más graves.

En segundo lugar, parece lógico pensar también que una estrategia integrada de acción sobre la regulación de los aspectos centrales de los modelos de extradición y la regla de especialidad aplicables a los delitos de corrupción para América Latina podría ayudar en esta tarea. El ejemplo y referencia de la orden europea de detención y entrega, aunque no podría ser trasladada totalmente por las especificidades propias de cada región, puede ser un buen punto de partida en esta tarea. Como apuntábamos anteriormente, parece claro que los procedimientos de extradición en general y los relativos a criminalidad organizada en particular, deben tender a ser presididos por la cooperación judicial y entre poderes ejecutivos, la confianza y el respeto mutuo, ahora que la delincuencia se complejiza a marchas forzadas en un contexto cada vez más global e interconectado. A lo largo de este estudio, han ido destacando ciertos factores y medidas que no son sino consecuencia de este nueva forma de entender los procesos de detención y entrega y son, siempre en observancia de las garantías procesales de los sujetos, pasos importantes a adoptar para la mejora y eficacia de los mismos: el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales, la ejecución automática de sentencias internacionales, la no duplicación de procesos ya completados en otro estado, la flexibilización de los principios de doble incriminación y

especialidad para delitos graves, el acortamiento de los plazos y el compromiso por compartir datos e información.

6.3. Recomendaciones para Colombia

La estrategia de acción para el caso colombiano no debería distar mucho del caso latinoamericano, siendo esta la manera de lograr unas líneas de trabajo integradas y armonizadas entre los diferentes Estados.

Por tanto, parece lógico pensar que una alternativa adecuada para Colombia sería la inclusión en su legislación de una referencia específica sobre los procesos de detención y entrega en relación con la delincuencia organizada transnacional, amparada en el art. 35 de la Constitución y en observancia del procedimiento detallado en el Código de Procedimiento Penal colombiano. Por su ámbito material de regulación y por lo reciente de la misma, resulta adecuada la inclusión de esta previsión legislativa en la ley 2195 de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción de enero de 2022 que, como hemos comentado con anterioridad, no introduce nada específico en relación con los procesos de detención y entrega. De ser así, esta estrategia legislativa permitiría modular ciertos criterios de aplicación a estos procesos, cuando se trate de corrupción asociada al COT, y facilitar y simplificar la implementación de las figuras de la extradición como estrategia para la lucha contra este tipo de criminalidad.

Para finalizar, a su vez, teniendo en cuenta la adecuación de la legislación colombiana a los instrumentos internacionales y regionales analizados en este estudio, es posible afirmar que Colombia se encuentra preparada para asumir la integración en una posible estrategia de acción a nivel latinoamericano sobre la regulación de los aspectos centrales de los modelos de extradición y la regla de especialidad aplicables a los delitos de corrupción, siendo el ejemplo y referencia, como decimos, la orden europea de detención y entrega.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

Cedeño, M. (2010). *La orden de detención y entrega europea: los motivos de denegación y condicionamiento de la entrega*. Pamplona: Thomson Reuters.

Fontestad, L. (2021). "Reflexiones sobre la aplicación del principio de reciprocidad en la orden europea de detención y entrega". *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. 41. Universidad de Santiago de Compostela. Pp. 167-181.

García, B. (2005). *La extradición en el ordenamiento interno español, internacional y comunitario*. Granada: Comares. Pp. 197-272.

Gil, A., Lacruz, J., Melendo, M., & Núñez, J. (2010). *Curso de Derecho penal. Parte general*. Madrid: Dykinson. P. 85.

Gómez, A. (2000). *Extradición en Derecho Internacional. Aspectos y tendencias relevantes*. Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 87-88.

Muñoz, F. & García, M. (2010). *Derecho Penal. Parte General*. Valencia: Tirant lo Blanch. P. 162.

Quintero, G. (2010). *Parte General del Derecho Penal*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi. P. 172.

Rettig, M. (2019). *Derecho Penal. Parte General, Tomo I*. Chile: Ediciones Der. P. 304.

Romeo, C., Sola, E. & Boldova, M. (ed.) (2013). *Derecho Penal. Parte General*. Granada: Comares. P. 59.

Urosa, G. (2017). *El delito y la norma penal*. México D. F.: Porrúa. P. 50.

Zaffaroni, E. (2000). *Derecho Penal. Parte General*. Buenos Aires: Ediar. P. 186.

Informes, resoluciones y otros documentos

Argentina. (1997). Ley 24.767 de cooperación internacional en materia penal. 13 de enero de 1997.

Brasil. (1980). Ley 6815/1981 que define la situación jurídica del extranjero. Brasil.

Brasil. (1988). Constitución Política de la República Federativa. Brasil.

Chile. (2000). Código Procesal Penal Chileno, Ley 19696. Santiago de Chile.

Colombia. (2004). Código de Procedimiento Penal de Colombia, Ley 906. Diario Oficial número 45.657 de 31 de agosto de 2004.

Colombia. (2015). Constitución Política. Corte Constitucional de Colombia, actualizada a 2015.

Consejo de Europa. (1957). Convenio Europeo de extradición. París.

Consejo de Europa. (1959). Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal. Estrasburgo.

Consejo de Europa. (1983). Convenio Europeo sobre traslado de personas condenadas. Estrasburgo.

España. (1882). Ley de Enjuiciamiento Criminal. BOE núm. 260. Madrid. 17 de septiembre.

España. (1985). Ley 4/1985, de Extradición Pasiva. BOE núm. 73. Madrid. 26 de marzo.

España. (1978). Constitución Española. BOE núm. 311. Madrid. 29 de diciembre.

España. (2003). Ley, 3/2003, sobre la orden europea de detención y entrega. BOE núm. 65. Madrid. 17 de marzo.

España. (2014). Ley, 23/2014, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea. BOE núm. 282. Madrid. 21 de noviembre.

México. (1975). Ley de extradición internacional. Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre. México D. F.

OCDE. (1997). Convención para combatir el cohecho en de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. París.

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2015a). "Informe sobre el examen de Argentina, Examen por Panamá y Singapur sobre la aplicación por parte de Argentina de los artículos 15-42 del Capítulo III. "Penalización y aplicación de la ley" y artículos 44-50 del Capítulo IV. "Cooperación Internacional" de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para el ciclo de examen 2010-2015".

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2015b), "Informe sobre el examen de Brasil, Examen por Haití y México sobre la aplicación por parte de Brasil de los artículos 15-42 del Capítulo III. "Penalización y aplicación de la ley" y artículos 44-50 del Capítulo IV. "Cooperación Internacional" de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para el ciclo de examen 2010-2015."

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2015c). "Informe sobre el examen de Chile, Examen por El Salvador y Ucrania sobre la aplicación por parte de Chile de los artículos 15-42 del Capítulo III. "Penalización y aplicación de la ley" y artículos 44-50 del Capítulo IV. "Cooperación Internacional" de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para el ciclo de examen 2010-2015."

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2015d; 2018). "Informes sobre el examen de México, Examen por Azerbaiyán y Perú sobre la aplicación por parte de México de los artículos 15-42 del Capítulo III.

"Penalización y aplicación de la ley" y artículos 44-50 del Capítulo IV. "Cooperación Internacional" de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción."

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2015e). "Informe sobre el examen de España, Examen por Bélgica y Lituania sobre la aplicación por parte de España de los artículos 15-42 del Capítulo III. "Penalización y aplicación de la ley" y artículos 44-50 del Capítulo IV. "Cooperación Internacional" de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción."

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2015f). "Informe sobre el examen de Estados Unidos, Examen por Suecia y Macedonia sobre la aplicación por parte de Estados Unidos de los artículos 15-42 del Capítulo III. "Penalización y aplicación de la ley" y artículos 44-50 del Capítulo IV. "Cooperación Internacional" de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción."

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2015g). "Informe sobre el examen de Colombia, Examen por Honduras y Eslovenia sobre la aplicación por parte de Colombia de los artículos 15-42 del Capítulo III. "Penalización y aplicación de la ley" y artículos 44-50 del Capítulo IV. "Cooperación Internacional" de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción."

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2021). "Informe sobre el examen de Perú, Examen por Cuba y Fiji sobre la aplicación por parte de Perú de los artículos 15-42 del Capítulo III. "Penalización y aplicación de la ley" y artículos 44-50 del Capítulo IV. "Cooperación Internacional" de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción."

Organización de las Naciones Unidas (2000). Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Resolución 55/25 de la Asamblea General. 15 de noviembre. Palermo.

Organización de las Naciones Unidas. (2003). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Resolución 58/4 de la Asamblea General. 31 de octubre. Mérida.

Organización de los Estados Americanos. (1981). Convención Interamericana de extradición. Caracas.

Organización de los Estados Americanos. (1996). Convención Interamericana contra la corrupción. Caracas.

Perú (2004). Código procesal penal. Decreto legislativo 957. 29 de julio.

Unión Europea. (1995). Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. DOCE 316 de 27 de noviembre.

Unión Europea. (1996). Convenio relativo a la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea. Dublín. DOCE 191 de 23 de junio.

Unión Europea. (2002). Decisión Marco del Consejo relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros. Luxemburgo. DOCE 190 de 18 de junio.

Unión Europea. (2018). "Reglamento sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso". Estrasburgo. DOCE 303 de 28 de noviembre.

ANEXO I

Tabla sobre Tratados de Extradición concluidos por Colombia

Estado	Norma(s) y fecha(s)	Carácter
Bélgica	"Convención de Extradición entre Colombia y Bélgica". Bruselas, 21 de agosto de 1912. Ley 74 de 1913. Convención adicional al Tratado de Extradición entre la República de Colombia y el Reino de Bélgica. Bogotá, 21 de noviembre de 1931, Ley 47 de 1935. Convención adicional a la Convención de Extradición entre la República de Colombia y el Reino de Bélgica celebrada en Bruselas el 21 de agosto de 1912. Bogotá, 24 de febrero de 1959. Ley 14 de 1961.	Bilateral
Brasil	"Tratado de extradición entre la República de Colombia y la República de los Estados Unidos de Brasil". Río de Janeiro, 28 de diciembre de 1938. Ley 85 de 1939.	Bilateral
Chile	"Tratado de Extradición entre la República de Colombia y la República de Chile". Bogotá, 16 de noviembre de 1914. Ley 8 de 1928.	Bilateral
Costa Rica	"Tratado de extradición entre la República de Colombia y Costa Rica". San José, 7 de mayo de 1928. Ley 19 de 1931.	Bilateral
Cuba	"Tratado de extradición entre la República de Colombia y Cuba". La Habana, 2 de julio de 1932.Ley 16 de 1932.	Bilateral

Estado	Norma(s) y fecha(s)	Carácter
España	"Convención de Extradición de Reos entre la República de Colombia y el Reino de España" Bogotá, 23 de julio de 1892. Ley 35 de 1892. Protocolo modificatorio de la Convención de Extradición sobre la República de Colombia y el Reino de España del 23 de julio de 1892, suscrito en Madrid el 16 de marzo de 1999, aprobado mediante la Ley 876 de 2004.	Bilateral
Estados Unidos	"Tratado de extradición entre Colombia y los Estados Unidos de América" suscrito el 14 de septiembre de 1979. No es aplicable a nivel interno. Las Leyes aprobatorias 27 de 1980 y 68 de 1986 fueron declaradas inexequibles. El Consejo de Estado en auto del 23 de marzo de 1988 estimó que el tratado de extradición de 1979 está vigente a nivel internacional pero no puede ser aplicado internamente por falta de aprobación parlamentaria.	Bilateral
Francia	"Convención para la recíproca extradición de reos entre las Repúblicas de la Nueva Granada y Francia". Bogotá, 9 de abril de 1850. Decreto 2138 del 12 de mayo de 1852.	Bilateral
Gran Bretaña	"Tratado de Extradición entre la República de Colombia y la Gran Bretaña". Bogotá, 27 de octubre de 1888. Ley 148 de 1888. Convención Suplementaria del tratado de Extradición recíproca entre Colombia y la Gran Bretaña. Bogotá, 2 de diciembre de 1929. Ley 15 de 1930.	Bilateral
México	Tratado de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos, suscrito en México el 1 de agosto de 2011, aprobado en Colombia mediante la Ley 1663 del 16 de julio de 2013.	Bilateral
Nicaragua	"Tratado de extradición entre Colombia y Nicaragua" Managua, 25 de marzo de 1929. Ley 39 de 1930.	Bilateral
Panamá	"Tratado de Extradición celebrado entre los Gobiernos de Colombia y Panamá" Panamá, 24 de diciembre de 1927. Ley 57 de 1928.	Bilateral
Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia y Venezuela	"Acuerdo Bolivariano de Extradición". 18 de julio de 1911. Ley 26 de 1913.	Multilateral

Estado	Norma(s) y fecha(s)	Carácter
Colombia y Perú	Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificatorio del Convenio Bolivariano de Extradición, firmado el 18 de julio de 1911, suscrito el 22 de octubre de 2004, aprobado mediante la Ley 1278 de 2009.	Multilateral
Honduras, Estados Unidos, Salvador, República Dominicana, Haití, Argentina, Colombia, Uruguay (no suscribió), Paraguay, México, Panamá, Guatemala, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Chile, Perú, Cuba	Tratado Multilateral de Extradición. Convención de Montevideo. Montevideo, 26 de diciembre de 1933. Ley 74 de 1935	Multilateral