

LA EXTRADICIÓN EN EL GOBIERNO DE LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA: CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LA EXTRADICIÓN PASIVA A ESTADOS UNIDOS ENTRE 2011 Y 2014*

4

Adriana Romero Sánchez
Diego Beltrán Hernández
Cristian Romero Romero
Paola Sierra Zamora

Introducción

La extradición, en su concepción clásica, es un instrumento de cooperación judicial internacional o de asistencia judicial entre Estados soberanos. Su carácter instrumental respecto del ejercicio del *ius puniendi* por los Estados se orienta a que las fronteras territoriales no constituyan un obstáculo absoluto a sus pretensiones

.....
* El presente capítulo forma parte del proceso de investigación formativa adelantado en el marco del Observatorio de Cooperación Internacional y Administración de Justicia Penal de la Universidad Católica de Colombia, en el marco del proyecto “Análisis y monitoreo de los procesos de extradición de nacionales colombianos a los Estados Unidos de América”.

punitivas.¹³⁰ No obstante, también son múltiples los debates alrededor de la cesión de soberanía que implica este tipo de figuras, frente a los cuales se responde que la naturaleza de la fuente específica que las regula —los tratados— y el principio de reciprocidad —cuyo fundamento es el acuerdo interestatal y el reconocimiento de un igual estatus internacional de los Estados— resultan ser un reflejo de esta soberanía.¹³¹

Al pasar los tiempos, y en el contexto colombiano, la figura de la extradición ha ocupado un lugar estratégico en los debates políticos que se llevan a cabo a través de tratados y convenios internacionales. En este caso, haremos referencia a los avances jurídicos y políticos que se han llevado a cabo, y que hoy en día son de gran interés en Colombia. En específico, abordaremos las relaciones suscitadas entre Colombia y Estados Unidos en esta materia.

Desde 1997, a través del Acto Legislativo 01¹³², se introdujo en Colombia la figura de la extradición, como estrategia de cooperación internacional en materia judicial e intercambio en la lucha contra las drogas. La evolución de dicho mecanismo en América Latina¹³³ se ha circunscrito a la política criminal y, en particular, a la política de lucha contra las drogas, así como a la política internacional, como un mecanismo de cooperación que permite el juzgamiento y la condena en el exterior de un ciudadano que ha cometido delitos fuera de las fronteras nacionales.

Este mecanismo ha sido interpretado como una de las herramientas con las que cuenta el Estado colombiano para, en articulación con diversos instrumentos bilaterales y multilaterales, hacer efectiva la cooperación judicial interestatal en materia penal contra la delincuencia organizada transnacional.¹³⁴ Estados Unidos es uno de los países con los mayores índices de cooperación judicial en materia

130 José Antón Oneca, *Derecho penal*. Madrid: Akal, 1986, p. 145.

131 Mercedes Pérez, La extradición: una institución constitucional, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm. extra 2, 2004, p. 215.

132 Congreso de la República de Colombia, Acto Legislativo 01 de 1997, por medio del cual se modifica el artículo 35 de la Constitución Política. *Diario Oficial* 43.195, del 17 de diciembre de 1997.

133 Véase en este sentido: Orlando Guerrero, El refugio, el asilo y la extradición en la Constitución Política, en *A 21 años de la Constitución Política: vigencia y desafíos*. Managua: Instituto de Estudio e Investigación Jurídica, 2008, pp. 285-300.

134 Jean Carlo Mejía, *La extradición pasiva de nacionales a Estados Unidos y la Constitución Política colombiana*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2012, pp. 193-195.

de extradición con Colombia, a pesar de que no se cuente en este momento con algún tipo de instrumento bilateral que regule estos intercambios.

En este caso, y como se verá más adelante, la relación entre Estados Unidos y Colombia, tanto desde la perspectiva del Acto Legislativo como de la aplicación de la figura de la extradición, se ha concentrado en utilizar esta institución de la cooperación judicial internacional para enfrentar el fenómeno del narcotráfico. Por esta razón, se ha planteado la necesidad de reflexionar sobre cómo en un determinado periodo presidencial se comporta la figura de la extradición, para poder tener una claridad sobre el papel que está desempeñando en el marco de una política criminal y de la política contra las drogas.

En este contexto, el Observatorio de Cooperación Internacional y Administración de Justicia Penal y el grupo de investigación Conflicto y Criminalidad de la Universidad Católica de Colombia han construido una reflexión en torno a las medidas de cooperación internacional y, en particular, de la extradición pasiva de Colombia a Estados Unidos. Por medio de este texto se pretende presentar un panorama de la extradición pasiva de ciudadanos.¹³⁵ El capítulo es resultado de una investigación colectiva que permitió el análisis de la figura dentro del marco legal colombiano y un monitoreo entre 2011 y 2014.

Una de las estrategias principales se concentró en la revisión de los conceptos de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, como uno de los actores principales en la ruta de extradición que se concentra en estudiar la viabilidad jurídica de la extradición, requisito para continuar con el trámite por parte del ejecutivo.

En este sentido, el presente estudio se ocupa de caracterizar las dinámicas de la extradición pasiva entre Colombia y Estado Unidos, en el primer periodo de Gobierno de Juan Manuel Santos. Esta caracterización se ve atravesada por dos aspectos fundamentales: las dinámicas de la criminalidad y las tendencias en el ejercicio de la política criminal. Estos y otros aspectos definen el uso de la extradición como estrategia de control de fenómenos criminales.

Para esto, inicialmente se enuncia la metodología aplicada en el presente ejercicio investigativo. En segundo lugar se construye un breve contexto que permita ubicar las condiciones políticas que ambientan los trámites de extradición. Una vez desarrollado el contexto, se procede a la reconstrucción del marco normativo

.....
135 Es decir, cuando las solicitudes se presentan al Estado colombiano para que ponga a disposición de otro Estado a una persona acusada o procesada en dicho territorio.

necesario para la comprensión de las dinámicas. Luego de haber abordado estos elementos, se enuncian brevemente las herramientas de análisis, para así hacer una descripción de los datos de la extradición pasiva con Estados Unidos y aplicar dichas herramientas. Por último, se presentan unas conclusiones.

Los resultados de este trabajo buscan poner en contexto la figura de la extradición y presentar cómo su desarrollo evidencia aspectos de tipo político y de la administración de justicia penal. El análisis de estos resultados permite formular hipótesis frente a inquietudes sobre el comportamiento de los delitos de narcotráfico y sobre la eficiencia de la extradición en la lucha contra el crimen organizado.

Sobre el proceso de investigación: breve mención de la metodología

Para el abordaje de este proceso de caracterización, la estrategia metodológica utilizada fue la investigación documental, como proceso heurístico-hermenéutico a través del cual la búsqueda, la sistematización y el análisis de información contenida en documentos permite reconstruir y caracterizar un fenómeno específico como el acá presentado. De esta manera, la presente investigación recurrió a distintas fuentes con el objetivo de contar con perspectivas sobre las dinámicas de la extradición.

En primer lugar, además de la reconstrucción normativa¹³⁶ necesaria para tener puntos conceptuales y normativos comunes para la comprensión y definición del problema, se adelantó, a partir de los conceptos emitidos por parte de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, la reconstrucción de los casos estudiados por esta, relacionados con extradiciones a Estados Unidos.¹³⁷ Esta información permitió construir una base de datos para el análisis, así como generar algunas cifras para la caracterización de la extradición en el periodo estudiado.

En segundo lugar, se recurrió al estudio de las gacetas en las que se contienen los argumentos del proyecto de acto legislativo que modificó la Constitución

136 Sobre las normas nacionales consultadas para la construcción de la ruta de extradición y de los conceptos principales derivados de la normatividad, están, entre otras, la Constitución Política de Colombia, Ley 599 de 2000, la Ley 906 de 2004 y el Acto Legislativo 01 de 1997. Asimismo, se consultaron diferentes tratados internacionales ratificados por Colombia, relevantes en la materia.

137 Para este periodo, se encontró que habían sido emitidas más de 1000 providencias sobre extradición por parte de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, de las cuales unas 800 eran relevantes para la reconstrucción de los casos del presente estudio. Como se verá más adelante, de estos documentos se identificaron 298 casos de solicitudes de extradición pasiva allegadas a la Corte entre mayo de 2011 y julio de 2014.

para introducir la figura de extradición como mecanismo de cooperación judicial internacional. La revisión de las gacetas permitió un acercamiento más preciso a los fundamentos de la extradición en el marco de la política criminal del Estado colombiano, así como la identificación de los principales argumentos a favor y en contra. Infortunadamente, solo cinco de las ocho gacetas en las que se contiene el debate están actualmente disponibles para la consulta ciudadana.

En tercer lugar, para cruzar y contrastar la información derivada de los casos reconstruidos a partir de los conceptos de la Corte Suprema de Justicia, se acudió a la consulta de los informes de gestión de las entidades con alguna incidencia en la ruta de extradición (Ministerio de Justicia y del Derecho, Cancillería, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Ministerio de Defensa Nacional). Estos informes permitieron también dimensionar la extradición pasiva con Estados Unidos respecto del número total de extradiciones, así como entender el papel que esta figura representa para el Estado colombiano.

En este mismo sentido, se tomaron como referencia los documentos de política, específicamente los *Lineamientos de política criminal* de la Comisión Asesora de Política Criminal¹³⁸ y los *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas* de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia.¹³⁹

Por último, se recurrió a la revisión de bibliografía sobre la materia. Debe resaltarse al respecto que tanto los estudios como los desarrollos doctrinarios relacionados con este fenómeno son bastante escasos¹⁴⁰; sin embargo, en el presente documento se busca presentar un somero desarrollo de los documentos principales disponibles sobre la temática presentada.

138 Comisión Asesora de Política Criminal, *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2012.

139 Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2013.

140 Respecto de la extradición pasiva con Estados Unidos, el único texto doctrinal disponible encontrado es el de Jean Carlo Mejía, *La extradición pasiva de nacionales a Estados Unidos y la Constitución Política colombiana*, op. cit.

Antecedentes: la extradición como mecanismo de lucha contra las drogas

En el contexto político colombiano, la extradición¹⁴¹ se ha establecido, desde su reintroducción al ordenamiento jurídico, como una medida de cooperación judicial internacional motivada y justificada en el marco de la lucha contra las drogas; sin embargo, la discusión dada en el Congreso de la República durante el trámite del Acto Legislativo 01 de 1997, impulsado por el gobierno del presidente Samper a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, que buscaba la eliminación del artículo 35 de la Constitución Política de 1991, contó con distintas posturas. Una de estas partía por cuestionar su eficacia para combatir el tráfico de estupefacientes.¹⁴²

Se plantea que la extradición en Colombia es una demanda de la comunidad internacional, por ser un instrumento de la política exterior en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Cuenta además con un protagonismo en las relaciones interestatales, por el incremento de los crímenes transnacionales. El fortalecimiento del narcotráfico principalmente entre Estados Unidos y Colombia formaba parte de los puntos centrales de la agenda diplomática de estos dos países. En este contexto surgieron las exigencias de adoptar la extradición

141 Se ha entendido por extradición la colaboración o asistencia mutua entre Estados, para adelantar diligencias necesarias en el desarrollo de un proceso fuera del territorio del Estado requirente, para que en ese país se le enjuicie penalmente o se ejecute la pena. Desde la perspectiva del Estado colombiano, esta extradición puede ser activa (cuando Colombia formula la solicitud de extradición o de detención preventiva con fines de extradición para obtener la entrega, por parte del Estado requerido, de una persona que es solicitada por la justicia colombiana) o pasiva (cuando las solicitudes se presentan al Estado colombiano para que ponga a disposición de otro Estado a una persona acusada o procesada en dicho territorio). De este modo, los Estados tienen la posibilidad, con la entrega de los requeridos, de contribuir con el otro Estado para generar consecuencias por la infracción de las normas. Pero la extradición no queda conformada como mera relación entre Estados, pues presupone una previa relación entre el Estado requirente y la persona reclamada y, además, engendra una relación entre el Estado requerido y la persona reclamada (procedimiento extradicional), tema que va mucho más allá de una relación soberana. Este instrumento es una herramienta de política criminal, judicial e internacional con el que cuenta el gobierno y que debe observar las garantías constitucionales y legales en el marco del Estado social y democrático de derecho. Para profundizar en el concepto, las clasificaciones y otros aspectos relevantes de las definiciones de la extradición, véase, entre otros: Ministerio de Justicia y del Derecho, *Informe rendición de cuentas (julio 2012-junio 2013)*. Bogotá: Autor, 2013; Cancillería, *Guía práctica sobre la extradición*. Bogotá: Autor, 2014, p. 6; Carlos Cezón, *Derecho extradicional*. Madrid: Dykinson, 2003, p. 24; Ramón Peña, La extradición, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 1, núms. 3-4, 1974, p. 376; Jaime Granados, La extradición como elemento político, en *Revista Javeriana*, núm. 711, 2005, pp. 44-47; y Luis Zárate, La extradición como institución jurídica. Concepto, fundamento y clases, en *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, núm. 331, 2006, pp. 47-59.

142 Congreso de la República de Colombia, *Gaceta del Congreso de Colombia*, núm. 165, 27 de mayo de 1997 (Senado). Intervención del senador Enrique Gómez Hurtado.

•La extradición en el gobierno de la Prosperidad Democrática•

como estrategia para enfrentar desde Estados Unidos la creciente presencia de Colombia en la producción de cocaína que se comercializaba en este país.¹⁴³

Desde entonces, las posiciones más reactivas frente a la reintroducción de la figura de extradición reclamaban que los Estados Unidos no daban garantías de independencia, autonomía y soberanía, a la vez que querían entrometerse en los contenidos de la Constitución. Asimismo, ya se señalaba que el consumo de drogas no era un problema de castigo, sino de salud pública, como el alcoholismo y el tabaquismo, cuyas sustancias legales tienen efectos más letales que las mismas drogas.¹⁴⁴

Por otra parte, la introducción de la extradición en Colombia para la concesión de extradiciones con Estados Unidos se entendía como la respuesta institucional frente a la crisis de los ochenta y noventa, que tenía como algunos de sus símbolos, por ejemplo, los asesinatos de Rodrigo Lara, Luis Carlos Galán, Jaime Pardo Leal, entre otros muchos líderes políticos que fueron víctimas de esta crisis.¹⁴⁵ Sin embargo, se consideraba que una modificación constitucional a una Carta Política de apenas seis años podía no ser el mecanismo más eficaz para transformar la realidad social que se vivía entonces; existía una creencia de que la eliminación de la extradición había incrementado los niveles de violencia y descomposición social, y había conducido a mucha gente al tráfico de drogas, que no solo era una respuesta ante el desempleo, sino también una forma de dinero fácil con graves consecuencias para la sociedad.

Ahora bien, era claro que un aspecto fundamental que motivaba dicha situación era la demanda de drogas por parte de los Estados Unidos, dinámica que se complementaba con un estado de inequidad, pobreza y de miseria de la población colombiana¹⁴⁶; sin embargo, desde esta perspectiva, la figura de la extradición se interpretaba como una solución a un delito transnacional frente al cual las autoridades no se encontraban preparadas.¹⁴⁷

.....
143 *Ibíd.* Intervención del senador Hernán Motta Motta.

144 Congreso de la República de Colombia, *Gaceta del Congreso de Colombia*, núm. 262, del 10 de julio de 1997 (Senado). Intervención del senador Roberto Gerlein.

145 *Ibíd.* Intervención del senador Parmenio Cuéllar Bastidas.

146 *Ibíd.* Intervención del senador Ricardo Lozada Márquez.

147 Congreso de la República de Colombia, *Gaceta del Congreso de Colombia*, núm. 284, del 23 de julio de 1997 (Cámara).

Desde esta mirada, se ha comprendido que la figura de extradición ha formado parte de la política de Estados Unidos contra las drogas, de tinte prohibicionista y, en términos generales, muy poco efectiva. Asimismo, esta política le ha permitido a los Estados Unidos hacer de esto un problema de seguridad nacional, con lo cual interviene directamente en los asuntos de los otros países del sur global. Ha sido también un instrumento de control social de minorías étnicas, sectores sociales que están en la marginalidad, pero que impide resolver estos problemas más de fondo.

En Colombia, esta política ha traído más que muerte y destrucción: ha aflorado la satanización, porque siempre que hablamos de *extradición*, lo hacemos en referencia al narcotráfico, y no a los demás delitos transnacionales. También aquí la guerra de las drogas ha sido un fracaso.¹⁴⁸

Desde la perspectiva interna, y de manera complementaria, el desarrollo de la política drogas ha tenido un eje variable sobre la política de consumo. Si bien las tendencias en los criterios institucionales sobre el consumo no resultan significativos en materia de suscripción de medidas de política internacional frente a las drogas, sí reflejan debates y tensiones internas en la materia. Desde la Ley 30 de 1986, “Estatuto Nacional de Estupefacientes”, hasta 1994 se encontraba penalizado el consumo de estupefacientes a través del porte de una cantidad similar al porte de la dosis personal o inferior. A partir de la Sentencia C-221 de 1994, la Corte Constitucional establece que el porte de drogas ilícitas para uso personal y, en consecuencia, el consumo no podrán ser penalizados por la Ley, de acuerdo con el artículo 16 constitucional que defiende la libertad de expresión.

Sin embargo, a partir de este fallo se suscitó un gran debate sobre las contradicciones normativas, que se vieron agravadas con la introducción de una prohibición dentro del artículo 49 de la Constitución, respecto al consumo de estupefacientes, durante el gobierno de Álvaro Uribe. De esta manera, no resultaba claro el tratamiento jurídico que debía darse sobre el particular. Esa incertidumbre legal creció al introducirse al ordenamiento jurídico la Ley 1453 de 2011, con la cual se eliminó del Código Penal la disposición que establecía que se exceptuaba de la penalización general del porte de sustancias psicoactivas aquel que se limitara a la dosis personal para consumo. Por ello fue necesaria una intervención de la

148 *Ibíd.* Intervención del representante a la Cámara José de Jesús Aristizábal García.

•La extradición en el gobierno de la Prosperidad Democrática•

Corte Constitucional, en la cual se estableció que no era posible penalizar el porte para el consumo, de acuerdo con lo establecido en la Sentencia C-221 de 1994.¹⁴⁹

Para reforzar una tendencia despenalizadora, han sido adoptadas medidas preventivas y terapéuticas para el tratamiento del consumo (Ley 1566 de 2012).¹⁵⁰

La experiencia colombiana frente a la extradición de narcotraficantes nacionales a los Estados Unidos es única. Ello se explica, por un lado, por el importante papel que desde la década de los 80 del siglo pasado jugaron las organizaciones criminales colombianas en la provisión de cocaína al mercado de las drogas ilícitas; y, por otro lado, por el hecho de que los Estados Unidos fueron en esa misma década, y siguen siendo hoy, el principal mercado consumidor de cocaína. Lo cierto es que desde que se suscribió el primer tratado de extradición entre Colombia y los Estados Unidos, en 1979, hasta el final del segundo gobierno del presidente colombiano Álvaro Uribe Vélez en agosto de 2010, la historia de la utilización de esa institución ha pasado de estar signada por la tragedia, la violencia y la sangre a convertirse en un instrumento que se aplica de manera rutinaria y silenciosa para enviar colombianos a la justicia de los Estados Unidos.¹⁵¹

Hay que advertir hasta este punto que la incidencia en la figura de la extradición entre estos dos países se ha tornado con mucha más fuerza como estrategia de Gobierno Nacional, pues fue cobrando cada vez mayor importancia. Por ejemplo, Álvaro Uribe Vélez, entre 2002 y 2009, extraditó a más de 900 personas, es decir, un poco más de 100 personas extraditadas por año, cifra que contrastó frente al gradual crecimiento que fue teniendo esta figura desde la institucionalización de la política internacional contra las drogas en la década de los ochenta.

Las cifras que pueden presentarse sobre personas vinculadas y judicializadas por distintas conductas vinculadas al narcotráfico resultan altamente selectivas en comparación con las cifras de extradición. No obstante, es importante resaltar que el comportamiento de la extradición será un termómetro social de los intereses y

.....
149 Corte Constitucional, Sentencia C-574 de 2011.

150 Comisión Asesora para la política de drogas en Colombia, *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas...*, op. cit. Para profundizar en el tratamiento del consumo desde la política de drogas en Colombia, véase: Comisión Asesora para la política de drogas en Colombia, *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas...*, op. cit.

151 Fundación Ideas para la Paz (FIP), *Usos y abusos de la extradición en la lucha contra las drogas*. Bogotá: Autor, 2011, p. 9. Para profundizar sobre la extradición como herramienta de lucha contra el narcotráfico antes del Gobierno Santos, puede consultarse este mismo texto.

las prioridades de agendas judiciales y de los enfoques mismos de la política de drogas.¹⁵²

En este sentido, es importante resaltar que la orientación de la política contra las drogas, tanto de Estados Unidos como de Colombia, ha dado algunos giros. En el caso de Colombia, para el periodo en estudio (2010-2014) se definió la política de las drogas en dos niveles de trabajo:

En ese sentido, el combate contra el narcotráfico en todas sus dimensiones se ha convertido en un elemento determinante para avanzar en el desmantelamiento definitivo de los grupos armados ilegales y las bandas criminales. Para atacar de manera articulada las diferentes estructuras del narcotráfico, dos aspectos son necesarios. Primero, formular una política integral contra este problema, que permita la implementación de las distintas estrategias a través de una instancia permanente de coordinación institucional. En segundo lugar, fortalecer el papel de la Fuerza Pública y otras entidades del Estado, mediante esfuerzos articulados, para contrarrestar las actividades delictivas propias de cada uno de los eslabones del problema mundial de las drogas: control de cultivos, principalmente mediante estrategias de erradicación y que contemple la posibilidad de reubicar a la población afectada; control a las sustancias químicas para el procesamiento de las drogas de origen natural y sintético; interdicción; control al lavado de activos; efectividad de la acción de extinción de dominio y control de la demanda, principalmente mediante el control del microtráfico y medidas de prevención y rehabilitación frente al consumo de sustancias psicoactivas; y responsabilidad común y compartida en la dinámica internacional.¹⁵³

Desde una perspectiva más integral y enfocada en la desarticulación de estructuras del narcotráfico, esta visión de política de drogas continúa incorporando la extradición como una de sus estrategias. Con la caracterización que se presenta más adelante, y si bien se evidenciará que las tendencias se conservan, se vislumbran algunos casos y se intuye que la extradición ocupa un lugar de menor relevancia en la política criminal, o al menos muta como herramienta para enfrentar fenómenos de mayor envergadura.

152 Comisión Asesora de Política Criminal, Informe final. *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*, op. cit. p. 55.

153 Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos* (tomo I). Bogotá, Autor, p. 506.

La extradición como institución jurídica

La Constitución Política de Colombia en su artículo 35 señalaba:

Se prohíbe la extradición de colombianos por nacimiento. [...] Los colombianos que hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, serán procesados y juzgados en Colombia. [...] No se condenará la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión.

Se consideraba que la Constitución prevalecía sobre otras normas y tratados, por lo cual se defendía el derecho de todos los colombianos de ser juzgados en su país.¹⁵⁴ De dicha prohibición solamente se conservó la relativa a los delitos políticos. Hay que resaltar, primero, que la esencia de esta institución no solo es de carácter jurídico, porque además del hecho de estar contenida en un conjunto de disposiciones normativas, también atiende a un sentido o aspecto político, ya que la entrega del reclamado de un Estado a otro constituye un verdadero acto de soberanía.¹⁵⁵ Además, es evidente que en Colombia, en lo atinente al tráfico de drogas, la política afecta de manera sensible la dinámica de la convivencia social y la consecución de una paz interna.

Por eso, aunque la extradición no esté reglada en los tratados públicos o convenios internacionales, es el fundamento más valioso que establece reglas frente a la entrega de personas investigadas por un estado extranjero. Tal obligación jurídica, independientemente de los tratados, entrelaza fuerzas entre los diferentes países para fortalecer, de alguna manera, las relaciones existentes entre los Estados partícipes.

En el caso de Estados Unidos, han pasado más de dos décadas desde la enmienda constitucional; aun así, se siguen extraditando colombianos sin tener un marco jurídico claro y con garantías. Existe un fundamento teórico que caracteriza a la extradición como la materia en cooperación internacional acerca de la obligatoriedad de los convenios internacionales contraídos por Colombia con otros países. Estos convenios, claro está, deben ser posteriormente ratificados y

154 Véase en este sentido: Jorge Bernal, La extradición: un asunto de interés público, en *Extradición: nudo gordiano o corredizo*. Bogotá: Editorial Jurídica de Colombia, 1997, p. 6; y Eduardo Pizarro, Extradición y sometimiento a la justicia, en *Extradición: nudo gordiano o corredizo*. Bogotá: Editorial Jurídica de Colombia, 1997, p. 80.

155 Corte Suprema de Justicia de la Nación, *La extradición internacional*. México: Autor, 2008, p. 19.

perfeccionados según el sistema legal colombiano (competencia que le corresponde al Congreso de la República).

Desde luego, la extradición no debe considerarse como un acto meramente político del Estado¹⁵⁶, al ser una institución del derecho internacional y del derecho penal, originada substancialmente en los tratados internacionales o en las leyes especiales que normativizan la reciprocidad.¹⁵⁷ Por eso, el fundamento de la extradición no puede ser otro que el de la utilidad. Resulta factible afirmar que no existe posibilidad de extradición sin reciprocidad.¹⁵⁸

La utilización de este principio en derecho de la extradición es condición *sine qua non* de la aplicación de los mismos tratados y de las leyes sobre extradición, cuando se aplica en forma supletoria y cuyo fundamento es el acuerdo interestatal y el acuerdo de un igual estatus internacional de los Estados.¹⁵⁹ Aunque se debe tener en cuenta que hoy en día la extradición evoluciona: deja de ser un mero acto de gobierno o un acto de política exterior incontrolable que se rige por el principio de oportunidad; por el contrario, se convierte en un acto de carácter mixto político-jurídico, por lo cual desde entonces se admite que tiene una fase reglada y una fase política gubernativo-judicial.¹⁶⁰

Ahora bien, de lo que nos compete hablar en adelante es de la *extradición pasiva*, que hace alusión a todos aquellos procedimientos, trámites, condiciones y actuaciones administrativas y judiciales previstos cuando se presenta la solicitud formal de extradición de una persona por el Estado extranjero, bien sea con la utilización de un instrumento internacional bilateral o multilateral, o bien, cuando sea fruto de la reciprocidad. De esta manera, la extradición pasiva se define en función del rol que cumple uno de los Estados en la relación extraditoria, y

156 Luis Zárate, *La extradición como institución jurídica...*, *op. cit.*, pp. 47-59.

157 La reciprocidad debe ser mirada como aquel comportamiento de trato igualitario, repetitivo, constante y unánime que un Estado, en sus relaciones internacionales, tiene para con otro Estado, y viceversa, existiendo por medio un tratado, o incluso sin que este exista.

158 Jean Carlo Mejía, *La extradición pasiva de nacionales a Estados Unidos y la Constitución Política colombiana...*, *op. cit.*, pp. 103-104.

159 Mercedes Pérez, *La extradición: una institución constitucional...*, *op. cit.*, p. 215.

160 José Puente, *La extradición, problema complejo de cooperación internacional en materia penal*, en *Boletín Oficial de la Facultad de Derecho*, núm. 15, 2000, p. 231.

por ello se le relaciona con el requerido, no con el requirente, puesto que en este último sentido se estaría hablando de la *extradición activa*.¹⁶¹

Caracterización de las solicitudes y los conceptos de extradición, periodo 2010-2014

Para el análisis de la información que se presenta a continuación, se parte de la teoría fundamentada, la cual señala que deben tomarse los hechos para construir la teoría que va a ser diseñada como marco analítico en el proceso investigativo. Desde esta perspectiva, resulta un error considerar que el marco teórico pueda ser formulado previamente a la aproximación a los hechos objeto de análisis; por ello, será necesario construir los elementos analíticos a partir del proceso de sistematización de la información, para no acomodar interpretaciones o condicionar la realidad a la perspectiva que propone la teoría previamente escogida.¹⁶²

Los resultados de esta investigación en materia de cooperación judicial internacional son producto de un análisis de la figura en funcionamiento y en el marco legal colombiano, la cual fue estudiada entre 2010 y 2014, a partir de los conceptos emitidos por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Los resultados de este trabajo buscan mostrar la figura de la extradición en contexto, para de esta manera contrastar los fines y las funciones declarados de la extradición en los años antes determinados.

El Acto Legislativo 01 de 1997, como último precedente jurídico importante en el desarrollo jurídico de la figura de extradición, se fijó como propósito luchar contra la impunidad, el narcotráfico y la delincuencia organizada, que se intensificaron en Colombia en los años ochenta y noventa, al igual que avanzar en sus relaciones de cooperación internacional en materia jurídico penal. Como consecuencia de esta reforma, el país vivió un recrudecimiento de la violencia contra el Estado y sus instituciones. La consecuencia de ello fue la pérdida de grandes líderes políticos y población civil inocente.

Lo que pretende esta investigación es abordar y analizar, desde un marco jurisprudencial, los avances que se han logrado en términos de cooperación internacional en materia penal con los Estados Unidos. Para esto es importante

161 Jean Carlo Mejía, *La extradición pasiva de nacionales...*, op. cit., p. 32.

162 Anselm Strauss y Juliet Corbin, *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2002, pp. 13-16.

aclarar que los resultados pretenden contextualizar y posicionar la figura de la extradición de acuerdo con los delitos más comunes presentes en las acusaciones de las distintas cortes y tribunales de Estados Unidos. Se tienen en cuenta el sexo de los extraditados, los estados de este país que más solicitan extradiciones, la cantidad de delitos por años y el periodo que puede durar un trámite de solicitud de extradición en Colombia.

Asimismo, diecisiete años después de la enmienda constitucional, es importante evaluar los avances y resultados que se han dado en materia de cooperación internacional entre Estados Unidos y Colombia. Es pertinente aclarar que temas como violación de derechos humanos y garantías procesales de los extraditados no se van a tratar con el grado de profundidad necesario, porque en lo fundamental este artículo pretende analizar las cifras derivadas de los trámites de extradición que no han sido estudiadas hasta el momento. Esto permitirá, en posteriores desarrollos académicos, abarcar todo el trámite de extradición, al analizar su marco legal y compararlo con los resultados que se tienen en materia de cooperación penal entre Estados Unidos y Colombia.

También sería relevante plantear críticas en la estructura, el modelo y los procedimientos inadecuados que se están presentando, esto es, dar a entender que, dentro de un marco de una sociedad globalizada, el sistema de cooperación judicial internacional se ha quedado con mecanismos procesales del siglo XX que no corresponde a un tiempo, modo y lugar en que se encuentran las sociedades contemporáneas en materia de desarrollo criminal transnacional.

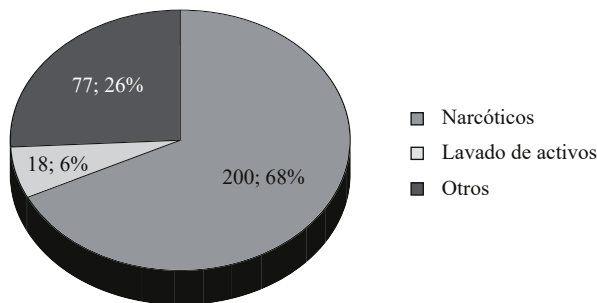
Sobre las solicitudes de extradición con Estados Unidos

De los conceptos de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia analizados, se encontraron 298 conceptos favorables de extradición pedidos por Estados Unidos. De estos, los delitos de narcóticos representan un 68%, en tanto el lavado de activos suma el 6%. Ambos son los más frecuentes en las acusaciones.

Dentro del porcentaje que está determinado como *otros*, se encuentran ciertos tipos penales determinados y otros en concurso como el homicidio en persona internacionalmente protegida, concierto para delinquir con fines de narcotráfico, tráfico de drogas y terrorismo, distribución de cocaína, suministro apoyo material en organización terrorista, concierto para delinquir y tráfico de estupefacientes,

asociación delictuosa para blanqueo de dinero, concierto para realizar transacciones con dinero producto del narcotráfico, concierto para delinquir y lavado de activos, obstrucción a la justicia, concierto para delinquir para estafar, sobornos, fraude de atención médica, tráfico de armas, secuestro relacionado con narcóticos, hurto de fondos del Gobierno de Estados Unidos, narcóticos, lavado de activos y fraude caligráfico.¹⁶³ Como puede evidenciarse, estos delitos considerados como *otros*, si bien no están necesariamente asociados con el narcotráfico, están vinculados indirectamente con este (figura 1).

Figura 1. Modalidades delictivas de la extradición pasiva a Estados Unidos



Fuente: OCIAJP, 2014.

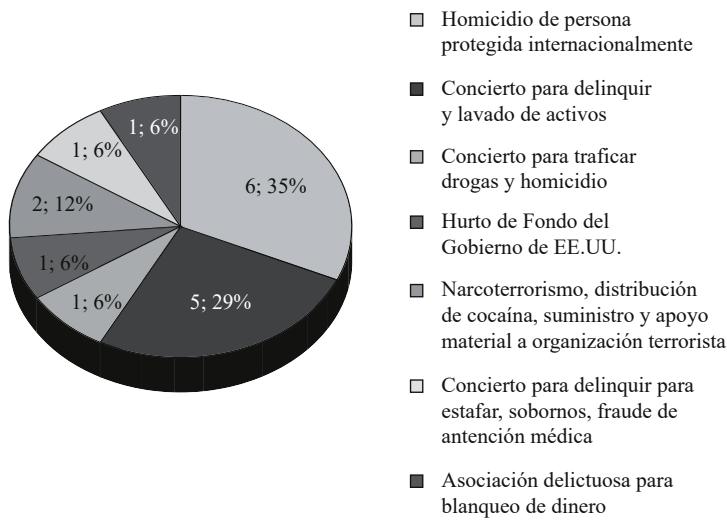
En la figura 2 se puede observar de manera más precisa y detallada cuáles son las actuaciones delictivas que subyacen o que se crean con relación al delito de tráfico de estupefacientes o narcotráfico, desde la típica perspectiva de definición de Estados Unidos. También podemos encontrar una variación semántica que realiza la Corte Suprema de Justicia frente a la determinación de un delito que de igual manera termina siendo el mismo; por ejemplo, *el tráfico de estupefacientes* y *el lavado de activos* es lo mismo que *narcóticos* y *lavado de activos*, y así se puede agrupar gran cantidad de delitos que se muestran en el figura 1.

Al hacer un análisis de todos los delitos ejecutados, se puede determinar que gran parte de ellos afectan el orden económico y social de los Estados Unidos, como lo son el lavado de activos, el hurto de fondos del gobierno, la asociación

.....
¹⁶³ Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, este delito sería la falsedad en documento, que se materializa tanto en documento público como privado, y tiene relación directa con toda la infraestructura del narcotráfico al momento de ocultar, destruir o suprimir la verdad que refleja. También estipula un documento que pueda servir como prueba de alguna actividad ilícita.

delictuosa de dinero, etc. Estos delitos van encaminados al enriquecimiento injustificado y desmedido de las personas que los ejecutan, y con ello se crea un desequilibrio socioeconómico y se instaura un estereotipo de trabajo totalmente sesgado, donde el dinero en abundancia y fácil genera consecuencias negativas en la economía

Figura 2. Otras modalidades delictivas de la extradición pasiva a Estados Unidos en detalle



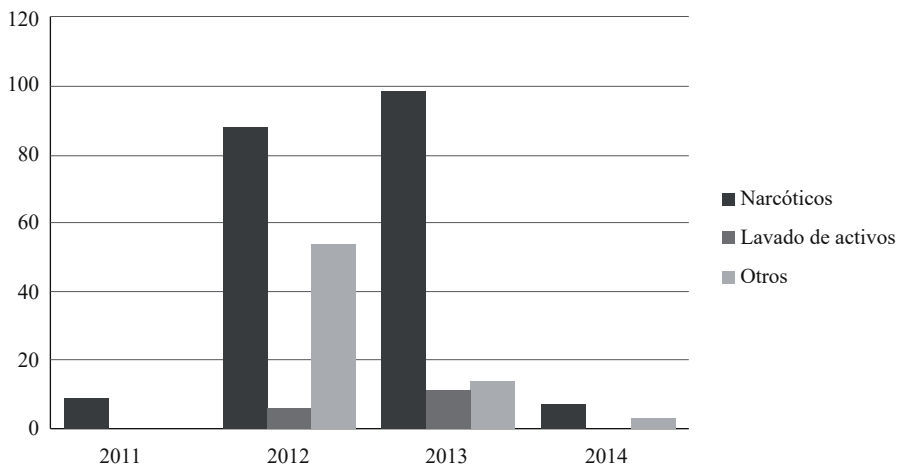
Fuente: OCIAJP, 2014.

Por otro lado, se evidenció que en los 298 casos estudiados, en 2011 se encontró una tendencia bastante mínima según los procesos estudiados en la base de la Corte Suprema de Justicia. Por lo contrario, en el 2012 hubo un crecimiento de más del 80% en la ejecución de esta conducta, aunque se registró un mayor índice de otros tipos de delitos alternos al lavado de activos, pero que de igual forma constituyen conductas punibles que ayudan al funcionamiento del delito del tráfico de estupefacientes; son delitos que van intrínsecamente relacionados y dirigidos a la articulación o actividad desplegada por el narcotráfico.

Para el 2013 se encontró un pico máximo de actuaciones relacionadas con el tráfico de estupefacientes. El lavado de activos tuvo un incremento en comparación con el 2012; este delito, de hecho, fue una de las piezas funcionales

y contundentes dentro de toda la actuación criminal. Y se mantuvo en la misma medida el tráfico de estupefacientes como delito de mayor índice de ejecución (figura 3).

Figura 3. Relación de extradiciones a Estados Unidos según conductas delictivas cometidas por año



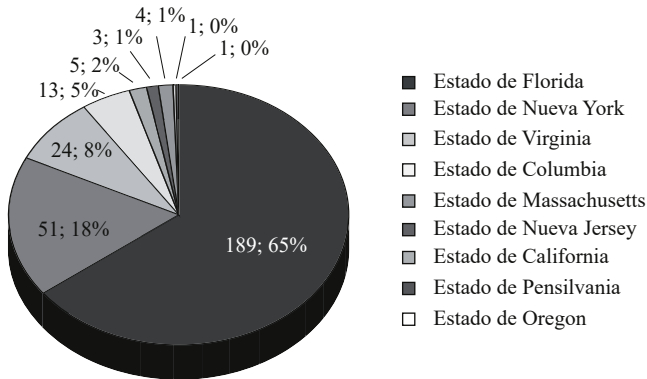
Fuente: OCIAJP, 2014.

El Estado de La Florida es el que presenta el mayor índice de solicitudes de extradición por delitos de narcotráfico y lavado de activos. Entre otras razones, se ha señalado que la alta conexión por vías, tanto aéreas como marítimas, resultaría ser un indicio de que este estado constituye un punto neurálgico en el tráfico de estupefacientes.

Miami es una de las ciudades con mayor control del tráfico de estupefacientes y lavado de activos, ya que se ha podido determinar que por dicha ciudad, después de la frontera con México, es por donde ingresa gran cantidad de la droga que es consumida en todo Estados Unidos. Por otro lado, Nueva York es una de las ciudades más importantes de Estados Unidos y del mundo, ya que alberga el centro de operaciones de diferentes empresas multimillonarias y es el centro de la economía de muchos países; por consiguiente, Nueva York es otra de las ciudades con mayor demanda de droga en Estados Unidos, resultado de la capacidad adquisitiva que tienen gran porcentaje de los habitantes de dicha ciudad y del

músculo financiero que se maneja dentro de la economía de la capital del mundo (figura 4).

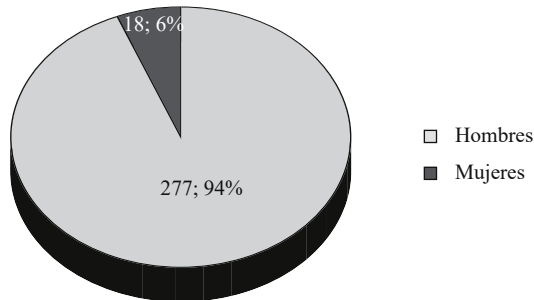
Figura 4. Estados con mayor índice de solicitudes de extradición



Fuente: OCIAJP, 2014.

Dentro del periodo de investigación, se registró que, dentro del total, un 94% son hombres implicados en procesos penales y eventuales notas diplomáticas que solicitan a la justicia colombiana la captura del ciudadano, en tanto en el 6% restante se adelanta la extradición en mujeres. Sin duda, el género masculino es el más pedido en extradición, como lo vemos reflejado en la figura 5.

Figura 5. Cantidad de extradiciones según su género



Fuente: OCIAJP, 2014.

Por regla general, las extradiciones según el sexo tienen una directa relación con el comportamiento que realizan los hombres dentro de una organización

criminal; por ende, las mujeres son solicitadas en menor medida que los hombres. Al analizar detalladamente las solicitudes, por regla general las mujeres son destinadas o encargadas de todo el tema del manejo y la administración del dinero. Esto quiere decir que las mujeres son las que se encargan de darle legalidad al dinero ilícito, incurriendo de manera directa y flagrante en el delito de lavado de activos.

Por último, es posible afirmar que, de acuerdo con las cifras aportadas por los estudios previos, la institución de la extradición se ha fortalecido en el marco de la política de drogas (solo con Estados Unidos tendríamos una cifra equivalente de extradiciones por año a las que fueron concedidas por el gobierno de Álvaro Uribe). Resulta necesario profundizar en el análisis de casos específicos, para generar conclusiones sobre los perfiles de los extraditados, los casos y las tendencias; pero probablemente se pueda señalar que el primer periodo de Santos se podrá considerar como un punto de inflexión en tendencias del uso de la extradición, como parte de la política contra las drogas y la posible incidencia que pueda tener para generar propuestas de consecución de paz.

En esta línea, se deben reformular las políticas públicas basadas en la evidencia, que permitan prevenir y tratar el consumo de drogas de manera efectiva y, en algún momento, reducir sus posibles daños directos y colaterales. Igualmente, es pertinente comenzar con una labor sobre la erradicación del consumo de drogas y los lineamientos de políticas públicas para enfrentarlo, lo que permite, además, la orientación hacia una visión más global (en cierto sentido), pues transformaría la visión que se tiene sobre el manejo de este tipo de problemas.¹⁶⁴

La extradición tiene como presupuestos tanto la necesidad de cooperación entre los Estados y sus órganos judiciales, en función de conseguir una mayor eficacia en la persecución y el castigo de los delitos, como la existencia de una política criminal compartida en sus fundamentos básicos por los Estados. Pero necesidad y comunidad política en lo criminal solo posibilitan la entrega del reclamado a otro Estado, lo cual no constituye un criterio para su legitimación¹⁶⁵, más aún en un contexto de diálogos de paz.

.....
164 Comisión Asesora de Política Criminal, *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*, op. cit., p. 77.

165 Mercedes Pérez, *La extradición: una institución constitucional...*, op. cit., pp. 213-242.

La figura de la extradición aquí expuesta cumple, de alguna manera, con el objetivo de luchar contra el crimen organizado. Aunque, sobra decir, sus implementos y necesidades se basan más en acuerdos políticos que en una verdadera implementación de erradicación contra el narcotráfico u otras figuras ya expuestas que complementan a la extradición. Esto es así porque la garantía efectiva que recae sobre la figura de la extradición no es absoluta, sino que está incompleta. Las actuales discusiones políticas en el marco de los diálogos de La Habana, el alto nivel de selectividad y la incapacidad de veeduría de derechos por parte del Estado colombiano generan múltiples inquietudes que deben ser sugeridas para futuros estudios:

- a. ¿La figura de la extradición está cumpliendo con el objetivo primordial de combatir el narcotráfico?
- b. ¿Cuál ha sido el impacto de la extradición en el marco de la lucha contra las drogas?
- c. ¿Es eficiente la extradición en la lucha contra el crimen organizado?
- d. ¿Se está garantizando el derecho fundamental del debido proceso en el trámite de la figura de extradición?
- e. ¿Se está vulnerando el principio de soberanía cuando un ciudadano colombiano sea juzgado penalmente en Estados Unidos?
- f. ¿Es pertinente la creación de una ley que regule el trámite de extradición con Estados Unidos?
- g. ¿Cuáles son las perspectivas que tiene la extradición como figura para la lucha en el marco de un posconflicto?

La extradición, entendida como una institución de cooperación judicial entre Estados, ha incrementado su protagonismo en las relaciones interestatales, debido al crecimiento de los crímenes transnacionales. El fortalecimiento del narcotráfico y de otras expresiones delincuenciales que desbordan las fronteras nacionales ha obligado a los Estados a recurrir a la extradición con más frecuencia que en el pasado. Es esta una de las herramientas más contundentes de la lucha contra el crimen organizado, pero crea una gran incógnita respecto a su real eficacia, ya que durante el estudio se pudo evidenciar que el número de extradiciones hacia Estados Unidos tenía una media constante y con la misma reiteración de delitos: narcotráfico o tráfico de estupefacientes, lavado de activos y otra serie de tipo penales que ayudaban al correcto funcionamiento del crimen organizado. De esta

forma, es importante realizar un análisis sustantivo del procedimiento y de la finalidad que tiene esta herramienta de cooperación internacional con Estados Unidos y con los demás Estados con que Colombia ha ratificado dicho mecanismo.

Por otra parte, la cooperación internacional debe ser entendida en términos de “interordenamientos” normativos. Cada ordenamiento nacional y cada ordenamiento extranacional han de ser reconocidos en sus relaciones verticales y horizontales, de producción y de contenido, realizadoras de los valores de subordinación, ilación, infalibilidad, concordancia y, en su conjunto, coherencia.¹⁶⁶ Además, dicho reconocimiento ha de tener como referencia las normas que correspondan, de acuerdo con las relaciones normativas de los ordenamientos y la compatibilidad entre estas.

Lo anterior implica un examen teórico de cuáles han sido las políticas públicas llevadas a cabo para la penalización o liberación del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia. Se ha planteado, además, una discusión mucho más extensa para abordar el tema; discusión que no debe limitarse a la reducción de actividades por parte de los agentes, con todos sus efectos negativos. No obstante, se podrán discutir las formas más eficaces para abordar el problema de los crecientes índices de consumo de drogas. De este modo, abordamos dos modelos de regulación jurídica: a) la *prohibición extrema*, basada en el consumo de drogas como vicio moral y delito penal, y b) la *legalización total*, basada en argumentos libertinos, donde los individuos deben tener la libre disposición racional de escoger si consumir o no.

Por último es importante resaltar que debe finalizarse la criminalización, marginalización y estigmatización de las personas que utilizan drogas. Con este problema social se discrimina la condición social legal de los individuos consumidores. Por el contrario, debe advertirse la sana convivencia y priorizarse un trato más humano. Esto no implica que con esta construcción racional se legalice o despenalice el consumo de drogas; estos solo forma parte, como se mencionó, de una construcción racional.

.....
166 Miguel Ciuro, Visión de la estructura de la cooperación penal internacional y de la realidad básica de la extradición a través de la Ley 24.767, en *Anales de Legislación Argentina*, núm. 57, 1997, pp. 40-66.