

, 13 de diciembre de 1993.

Su Excelencia
JOSE RAUL MULINO
 Ministro de Relaciones Exteriores.
 E. S. D.

Señor Ministro:

Mucho me complace por este medio dar respuesta a la interesante consulta que nos formulara el Señor Ministro Encargado de ese Despacho, Su Excelencia, **JOSE MANUEL VARELA**, con relación a la legislación aplicable a las solicitudes de extradición por delitos relacionados con drogas, formuladas por las autoridades de los Estados Unidos de América.

I. AUSENCIA DENTRO DEL CONVENIO DE 1904 DEL PROCEDIMIENTO INTERNO PARA CONCEDER LA EXTRADICION Y LA REMISION A LA LEY PANAMEÑA.

El primer señalamiento que cabe dejar plasmado respecto a su consulta, es que el Convenio de Extradición celebrado entre los gobiernos de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América en 1904, no contiene disposiciones específicas que regulen el procedimiento interno que debe seguirse en el territorio de cada Estado parte para conceder la extradición de una persona que ha sido reclamada. El Artículo III de dicho acuerdo internacional establece apenas, que la demanda de entrega de prófugos de la justicia debe hacerse por conducto de los agentes diplomáticos de las partes contratantes o, en su defecto, podrán hacerla los funcionarios consulares superiores. También consagra dicha norma la obligación de exhibir la copia debidamente autenticada de la resolución condenatoria, cuando la persona cuya extradición se pide, hubiere sido condenada; así como de la orden de arresto dictada en el país donde se hubiere cometido el delito, debidamente acompañada de las declaraciones u otras pruebas que han dado mérito a tal orden.

El último párrafo del mencionado artículo del Convenio, contiene una remisión expresa a la legislación panameña vigente en materia de extradición, al establecer en forma

muy clara lo siguiente:

"

La extradición de prófugos en virtud de las disposiciones de este Tratado, se efectuará en la República de Panamá y en los Estados Unidos, respectivamente, de acuerdo con las leyes que sobre extradición estuvieren vigentes en el Estado a quien se dirija la solicitud de entrega"

De la disposición transcrita se extrae, pues, que por remisión expresa de la aludida norma (Art. III), todas las solicitudes de extradición que se originen por los hechos ilícitos que enumera el Artículo II de esa Convención, deben realizarse de acuerdo a las disposiciones legales que rijan en materia de extradición en el Estado parte a quien se dirija la solicitud de entrega. Es el propio Convenio, entonces, el que señala como aplicable al ordenamiento jurídico interno de cada parte.

II. LA CONVENCION DE EXTRADICION DE 1904 Y LOS DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS.

De conformidad con los antecedentes que nos han sido remitidos, la precitada Convención no hizo referencia alguna a los delitos relacionados con drogas. Estos, sin embargo, forman parte de aquellos por los cuales puede proceder la extradición, según lo dispuesto en el punto i), literal b), Sección 2, del Artículo 36 de la Convención Unica de Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972.

III. APLICACION DE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY 23 DE 1986 A LAS SOLICITUDES DE EXTRADICION PRESENTADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

El Artículo 26 de la Ley 23 de 1986 establece en forma clara que para conceder la extradición, la República de Panamá se regirá por los tratados públicos en los que sea parte y a falta de éstos, podrá conceder la extradición en materia de delitos relacionados con drogas en los términos de dicha ley. De tal excerta legal se desprende, en consecuencia, que la Ley 23 *ibidem* ciertamente resulta aplicable en aquellos casos en que no existe ningún acuerdo internacional entre

nuestro país y el Estado requirente. Tales normas vienen a llenar el vacío que representa la ausencia de un convenio internacional sobre aquella materia.

Lo expresado en el Artículo 26 de la Ley 23, sin embargo, no debe entenderse en el sentido de que las disposiciones de este cuerpo normativo resultan inaplicables en aquellos casos en que exista un tratado de extradición en nuestro país y el Estado requirente por delitos relacionados con drogas. La inteligencia de esta norma ha sido, a nuestro juicio, la de expresar que para conceder la extradición de una persona requerida, nuestro país ha de conservar lo que al respecto dispongan los tratados sobre extradición en que sea parte y evitar, asimismo, que una determinada solicitud por delitos que versen con drogas se vea frustrada simplemente por la inexistencia de un acuerdo internacional sobre esa materia. La misma interpretación se desprende del Artículo 2500 del Código Judicial, al establecer que "La extradición se ajustará a lo que establezcan al respecto los tratados públicos de que sea parte de la República de Panamá y a falta de éstos, a las disposiciones siguientes establecidas en las Secciones 1a. y 2a. de este Código."

No olvidemos, en igual sentido, que lo que procuran las normas del Código Judicial sobre extradición, así como las de la Ley 23 de 1986, es más que nada regular el procedimiento interno a seguir en nuestro país para conceder la extradición. Y es que, resulta frecuente que los tratados no contengan normas específicas para regular el procedimiento interno que debe seguirse dentro de cada Estado para practicar o diligenciar un determinado acto, lo que se deja a cargo de la legislación nacional, con observancia, desde luego, de las disposiciones del acuerdo internacional de que se trate. Así ocurre, por ejemplo, con la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias (aprobada mediante Ley No. 12 de 1975), cuyo artículo 10 establece que "Los exhortos o cartas rogatorias se tramitarán de acuerdo con las leyes y normas procesales del Estado requerido"; y con la Convención Interamericana sobre Recepción de Pruebas en el Extranjero (aprobada mediante Ley No. 13 de 1975), la cual estipula en su Artículo 5 que "Los exhortos o cartas rogatorias relativas a la recepción u obtención de pruebas se cumplirán de acuerdo con las leyes y normas procesales del Estado requerido."

En Panamá, como sabemos, a la par de las disposiciones de la aludida Ley 23, rigen también las normas generales sobre extradición contenidas en el Código Judicial (Artículos

2500 al 2519). Las primeras resultan aplicables, precisamente, a las solicitudes de extradición por delitos relacionados con drogas; las segundas, a los casos de extradición por delitos de otra índole.

En cuanto al primer aspecto, que es el que realmente nos interesa, consideramos que existen dos razones fundamentales por las cuales deben aplicarse las normas de la Ley 23 *ibidem* a las solicitudes de extradición presentadas por las autoridades de los Estados Unidos de América. A la primera de ellas ya hicimos referencia al manifestar que el propio Artículo III de la Convención de 1904 remite a la Ley panameña vigente en materia de extradición. Si existen, pues, en nuestra legislación normas que regulan específicamente lo relativo a la extradición por delitos que versen sobre drogas, parece entonces obvio, que sean éstas las que deban aplicarse. Ello no impide, naturalmente, que pueda aplicarse supletoriamente alguna disposición general contenida en el Código Judicial.

En segundo lugar, se hace necesario atender a las reglas sobre aplicación de disposiciones incompatibles entre sí, que consagra el Artículo 14 del Código Civil. La norma in comento es del texto siguiente

"Artículo 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate."

Ubicando el problema que se plantea en cuanto a la aplicación de la Ley 23 de 1986 o de las disposiciones que contiene el Código Judicial dentro del contexto de la transcrita norma, tenemos que la primera constituye una ley especial sobre extradición por delitos relacionados con drogas, en tanto que las últimas, son normas generales sobre extradición aplicables a cualesquiera otra categoría de hechos ilícitos. El dilema se resuelve, por vía de la aplicación de la ley especial sobre la materia, esto es la Ley 23 de 1986.

Conviene señalar, por último, que el criterio esbozado ha encontrado ya acogida en la Sala Segunda de la Honorable Corte Suprema de Justicia, que en Fallo de 10 de octubre de 1991 manifestó lo siguiente:

"La materia de extradición está regulada tanto en el Capítulo V, Título IX, del Libro Tercero del Código Judicial, como en el Capítulo III de la ley 23 de 30 de diciembre de 1986. Ambos textos legales remiten a los tratados públicos, en los que sea parte la República de Panamá. El tratado vigente sobre esta materia entre Panamá y los Estados Unidos (ley 75 de 1904) no contempla entre los delitos que den lugar a la extradición los relacionados con drogas; pero, por ser la ley 23 de 1986 de un cuerpo normativo por el cual se adoptan "disposiciones especiales sobre delitos relacionados con droga para su prevención y rehabilitación", su aplicación en el caso que nos ocupa pareciera encontrar soporte legal en la regla concerniente a la aplicación de las leyes que trae el artículo del Código Civil, relativa a la prevalencia de "la disposición relativa a un asunto especial." A ello se refiere el Procurador en su vista (sic) (f. 59 del primer incidente): "...mal puede quedar entendido que dicha ley resultó derogada con la promulgación de un nuevo Código Judicial en el año de 1987, en el que se contemplaban normas relativas a la extradición de personas solicitadas por autoridades extranjeras, ya que estas normas son de carácter general y no contemplan la materia específica de la extradición en materia de delitos relacionados con droga."

Esperamos de esta forma, haber absuelto las inquietudes planteadas en su interesante consulta.

Atentamente,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

9/ichdef.