

Legislación Nacional

DECRETO 1581/2001 PROCEDIMIENTO JUDICIAL DERECHOS HUMANOS EXTRADICIÓN Cooperación internacional en materia penal. Pedidos de asistencia judicial o extradición. Doctrina aplicable. Determinación del 5/12/2001; publ. 17/12/2001 Visto las diversas solicitudes de cooperación jurídica formuladas por autoridades judiciales extranjeras en causas que tramitan en otros países relativas a hechos ocurridos en la Argentina entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983; y Considerando: Que la ley 24767 de Cooperación Internacional en materia penal, complementaria del Código Procesal Penal y suplementaria de los tratados en el tema, establece el procedimiento a seguir respecto de la extradición, arrestos provisorios con miras a extradición, asistencia en la investigación y juzgamiento de delitos y cumplimiento de condenas, estableciendo la intervención y facultades de los Poderes Ejecutivo y Judicial y del Ministerio Público. Que en las solicitudes de asistencia libradas por la Fiscalía de Nuremberg-Fürth (República Federal de Alemania), Sumario 407 Js 41063/1998 y por el Juzgado de Instrucción del Tribunal de Gran Instancia de París (República Francesa), en las actuaciones 2041/98/1974, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos analizó esta problemática, y determinó con fechas 15 de febrero y 2 de marzo de 2001, respectivamente, que el Estado argentino debía fijar con claridad los principios que rigen sus decisiones en esta materia, y con tal propósito desarrolló una amplia fundamentación basada en los siguientes argumentos y antecedentes:— La aplicación de la ley 24767 tiene especial relevancia cuando la cooperación internacional se refiere a hechos ocurridos en el país entró el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983 y es solicitada por magistrados extranjeros en función de los criterios que regulan la jurisdicción penal en sus respectivos derechos nacionales.— Decidir qué hacer con los responsables de las violaciones a los derechos humanos, cómo adoptar esa decisión y cuáles son los recursos políticos y jurídicos disponibles en una sociedad sesgada durante un largo período por el autoritarismo, constituyeron los desafíos políticos mayores que se le plantearon al nuevo gobierno democrático, elegido en 1983.— Antes que renunciar al ejercicio de la persecución penal mediante la adopción de medidas legislativas de amnistía, se decidió utilizar el marco legal y las instituciones judiciales del Estado democrático para identificar y sancionar a los responsables, en especial, a los que usaron el aparato del Estado para diseñar una política de índole criminal.— El propósito de llevar a cabo medidas de justicia correctiva con relación a esos hechos tenía que compatibilizarse con la necesidad de reestablecer en forma global, en toda la sociedad, las condiciones de estabilidad para el futuro de una organización política democrático-constitucional.— El tratamiento del pasado debía operar sobre otras dimensiones: las reparaciones, el esclarecimiento de la verdad, la recuperación de la identidad de los niños secuestrados; todas las cuales tienen que servir de criterio para evaluar los actos de los sucesivos gobiernos democráticos de Argentina, que contaron con la colaboración de las organizaciones de derechos humanos, en un proceso que continúa hasta el presente.— Las líneas generales de la política de derechos humanos que iba a implementar el primer gobierno luego de la recuperación democrática, fueron enunciadas por el Dr. Raúl Alfonsín, quien resultó elegido presidente de la Nación Argentina, con el aval de una decisiva mayoría popular, apenas iniciado su mandato, y consistieron en la necesidad de distinguir entre tres situaciones que se dieron en el contexto de la metodología inhumana empleada para reprimir el terrorismo: 1) La situación de quienes planearon y supervisaron esa metodología, dando las órdenes necesarias para ponerla en práctica y omitiendo prevenir sus consecuencias. 2) La situación de los que se excedieron en el cumplimiento de esas órdenes por motivos tales como crueldad, perversidad o codicia. 3) La situación de quienes se limitaron a cumplir las órdenes recibidas en un contexto que no estuvo, en general, exento de presiones y en el que se ejerció una intensa y permanente propaganda inspirada en la doctrina totalitaria de la seguridad nacional. (...) Debe caer el peso ejemplificador de la ley sobre quienes están incluidos en las dos primeras categorías...”— En ese orden de ideas se dispuso el enjuiciamiento de las tres primeras Juntas Militares que gobernaron el país desde el 24 de marzo de 1976, por haber aprobado y supervisado operaciones cuya ejecución necesariamente habría de resultar violatoria de bienes fundamentales del ser humano, sirviendo de base para la acusación el informe confeccionado por la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP).— Con la derogación de la ley de amnistía y la reforma al Código de Justicia Militar, se abrió el enjuiciamiento a nueve (9) ex comandantes, recayendo condenas para cinco (5) de ellos, disponiéndose además que se abriera proceso a los oficiales superiores y a todos aquéllos que tuvieran responsabilidad operativa en las acciones contra la subversión.— Ante la incertidumbre generada por la inesperada proliferación de juicios cuya extensión en el tiempo no era posible determinar y en el contexto de una difícil situación política, se sancionó la ley 23492, conocida como “de punto final”, que perseguía la aceleración de los procesos en sede penal acortando los plazos para ordenar la citación a prestar declaración indagatoria, luego de lo cual quedaría extinguida la acción penal, salvo para los delitos de sustitución de estado civil y de sustracción y ocultación de menores.— Esta ley no consiguió los resultados procurados pues las diversas Cámaras Federales del país, conminadas por el plazo legal, dispusieron una gran cantidad de citaciones, muchas de ellas sin debido sustento en las actuaciones, contribuyendo al deterioro del clima político.— Frente a esta situación, el Gobierno procuró otra vía normativa para resolver el problema de la incertidumbre, a

través de reglas que permitieran en la práctica la distinción de niveles de responsabilidad, sancionando la ley 23521 que mantuvo las acciones penales incoadas contra quienes, en razón de su pertenencia a las fuerzas armadas y de seguridad, habían ejercido comando efectivo y poder decisorio en la represión de la subversión.– La ley excluyó de su ámbito de aplicación los delitos de violación, sustracción y ocultación de menores o sustitución de su estado civil y apropiación extorsiva de inmuebles.– La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en sentencia del 22 de junio de 1987, se pronunció a favor de la validez constitucional de esta ley.– El 6 de octubre de 1989 el presidente Carlos Saúl Menem dictó el decreto 1002/1989 por el cual indultó a los treinta y ocho (38) procesados a quienes, por su capacidad decisoria, se les seguía causa judicial.– El 29 de diciembre de 1990 hizo lo propio mediante el decreto 2741/1990 respecto de aquéllos ya condenados en las causas 13/1984 y 44/1985.– Las decisiones de los sucesivos gobiernos constitucionales se fundaron en argumentos conectados con una especial valoración de la perspectiva histórica del momento en que fueron adoptadas, cualquiera sea la evaluación que de ellas se haga.– Fueron adoptadas por legislaturas democráticamente elegidas cuyos miembros pertenecían a distintos partidos políticos, con presencia de minorías opositoras y sometidas al control de los jueces, en punto a su compatibilidad con la Constitución Nacional.– Ninguna de las medidas adoptadas implicó la extinción de la acción penal respecto de los delitos relacionados con la sustracción de los niños nacidos en cautiverio ni con el ocultamiento de sus identidades, y con el objeto de localizarlos y restituirles la identidad se abrieron expedientes judiciales en distintos juzgados del país.– Las administraciones constitucionales han apoyado sistemáticamente el tema estableciendo distintos mecanismos de colaboración: el Banco Nacional de Datos Genéticos; la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad en el ámbito de la Subsecretaría de Derechos Humanos, así como la asignación de miembros del Ministerio Público para investigar todos los casos de menores desaparecidos.– Han sido localizados más de cincuenta (50) menores, a quienes les fue restituida su identidad y se encuentran en trámite diversas causas judiciales en las que se investiga la responsabilidad penal por la apropiación de hijos de desaparecidos durante la última dictadura militar.– Las medidas de reparación fueron graduales y progresivas tal como se comprueba con la lectura de las leyes 23466 , 23852 , el decreto 70/1991 , las leyes 24043 , 24321 y 24411 , en base a las cuales se dio reparación por vía legal a todos los detenidos por el Poder Ejecutivo nacional y los detenidos en virtud de actos emanados de tribunales militares, a las personas a disposición de autoridades militares y policiales; soldados conscriptos a disposición de Consejos de Guerra; personas detenidas en centros clandestinos de detención; hijos nacidos durante el cautiverio de sus padres, así como a los causahabientes de quienes se encontraron en situación de desaparición forzada al 10 de diciembre de 1983.– En relación con el derecho a la verdad confluyeron en el tiempo la decisión de la Cámara Federal de la Capital Federal que en 1996 decidió hacerse cargo de la investigación sobre el destino de las víctimas, decisiones análogas de otras jurisdicciones del país, la solución amistosa a la que el Gobierno arribara en el caso de Alejandra Lapaco radicado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la interpretación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Urteaga y la decisión del 13 de septiembre de 2000 de la Cámara Nacional de Casación Penal, Sala IV, que precisó el alcance de los procesos de este tipo señalando el respeto debido al derecho de defensa y de no autoincriminación de testigos con posibilidad de responsabilidad penal remanente.– Ello demuestra que la República Argentina, a través de su derecho y de medidas adoptadas por sus órganos constitucionales, se ha ocupado desde todas las perspectivas posibles de los delitos cometidos durante el último gobierno de facto. La relación histórica demuestra que, a partir de la recuperación de la democracia en 1983, en el marco de la Constitución Nacional y las instituciones republicanas, en ejercicio de su propia soberanía, la República Argentina actuó conforme a derecho, respecto de esos delitos.– De este modo la transición democrática se caracterizó por la puesta en práctica de un proceso de recuperación de la dignidad humana que, respetando estrictamente la legalidad interna basada en los principios del debido proceso, alcanzó un grado virtualmente sin precedentes a nivel mundial...– El restablecimiento democrático importó también la definitiva consagración de la protección de los derechos humanos como expresión de la convicción política de la sociedad y, desde luego del gobierno, adoptándose medidas para el fortalecimiento institucional interno y la activa participación en el nivel internacional.– El 24 de agosto de 1994, después de un amplio debate, entró en vigor la Reforma Constitucional que concedió rango constitucional a once (11) tratados internacionales de protección de los derechos humanos, dejando abierta la posibilidad de ampliar su número, como de hecho ya ha ocurrido con la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.– El gobierno constitucional elegido en 1983 inició la política de compromiso internacional por los tratados de derechos humanos universales y regionales así como de aceptar los mecanismos de control en ellos instituidos, esto es, la competencia de distintos comités de la esfera de las Naciones Unidas así como de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.– Desde la perspectiva penal, todos los estados tienen la obligación de reconocer el carácter delictivo de las violaciones a los derechos humanos, para lo cual debe determinarse la autoridad judicial encargada de su persecución mediante herramientas de cooperación interestatal, esto es, de tratados que estatuyan tribunales internacionales independientes, de conformidad con el Estado de Derecho.– Por esa razón, y de manera coherente con la política de universalizar la protección de los derechos humanos, la Argentina democrática ha tomado claro partido por la jurisdicción internacional para la

persecución penal de los responsables de su vulneración, reconociendo la jurisdicción del futuro Tribunal Penal Internacional.– Por otro lado, ningún Estado puede atribuir unilateralmente, mediante su derecho interno, competencia a sus propios tribunales para juzgar hechos ocurridos fuera de su territorio pretendiendo la oponibilidad internacional de tales normas.– En ausencia de tratados, corresponde a cada Estado, en este caso a la República Argentina, el ejercicio de la jurisdicción penal por delitos cometidos en los espacios efectivamente sometidos a su potestad, dentro de su territorio o en naves o aeronaves bajo su bandera, con prescindencia de lo que disponga al respecto la legislación de otros Estados.– En la eventualidad de conflictos entre diversos principios de distribución de jurisdicción penal, la práctica internacional concede primacía al de territorialidad, como resulta, por ejemplo, de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, del Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional y de diversos tratados bilaterales suscriptos por la República Argentina.– Luego de dieciocho (18) años de la recuperación de la democracia en la Argentina, se ha verificado una serie de pedidos de asistencia judicial penal procedente de países europeos, referidos a hechos ocurridos en nuestro país en el período 1976-1983, esto es, antes de la entrada en vigor de los tratados de derechos humanos y de aquéllos que establecen tribunales internacionales cuya jurisdicción el país aceptó.– Ello es consecuencia de que tales países establecieron en sus derechos internos bases distintas –extraterritoriales– para el ámbito de aplicación espacial de su ley penal o para el ejercicio de su jurisdicción penal, que resultan inoponibles a la Argentina.– El análisis de los pedidos de asistencia muestra, en este sentido, que en la mayoría de los supuestos, éstos se formulan en relación a hechos acaecidos en el país y a personas que ya fueron juzgadas por los jueces argentinos; condiciones en las cuales tanto la ley 24767 de Cooperación Internacional en Materia Penal cuanto los tratados bilaterales prohíben la concesión de una extradición en virtud del principio constitucional “non bis in idem”.– De ese modo se procura realizar en territorio argentino actos que suponen el sometimiento de los imputados a la jurisdicción extranjera sin el correspondiente pedido de extradición.– En la medida en que prima facie se refieran a hechos en relación a los cuales la extradición no debería concederse por las autoridades argentinas, no corresponde dar curso a los pedidos de asistencia que requieren el cumplimiento de actos procesales que exigen para su eficacia la participación del juez de la causa y la presencia de los eventuales acusados o que constituyan actos para los que se requiere dar curso a un pedido de extradición, porque sólo bajo esta condición, es posible constatar si la solicitud de asistencia puede ser atendida sin mengua de garantías constitucionales.– Por lo tanto, se buscó la solución jurídica adecuada en el derecho vigente en la Argentina, de modo de establecer principios consistentes con el objetivo de asegurar la expansión de la protección de los derechos humanos, bajo la premisa de que las autoridades argentinas no pueden obviar el cumplimiento de normas imperativas de su propio orden normativo.– Por lo demás, no cabe desconocer los actos jurisdiccionales realizados por jueces argentinos y es claro que la colaboración con la persecución en el extranjero de los mismos hechos importaría invalidar o desplazar la decisión de autoridades legítimas en ejercicio de poderes públicos emanados de la Constitución Nacional. Que estas conclusiones a las que arribó el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, no significan soslayar la protección de los derechos humanos sino un directo reconocimiento de una garantía reconocida universalmente, coherente con pronunciamientos judiciales de los tribunales argentinos. Que además cabe mencionar que diferentes tribunales de nuestro país en las dos últimas décadas han rechazado pedidos de ayuda provenientes de otros países, por hechos relacionados con violaciones de derechos humanos cometidos en territorio nacional. Que así cabe citar las resoluciones del Juzgado Federal de Bahía Blanca en las causas 144/1985, 449/1985 y 633/1990 sobre pedidos de declaración y arresto provisorio de Alfredo Ignacio Astiz, solicitados por el Tribunal de Gran Instancia de París (República Francesa) y de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal, causas 1192/1990 y 1/1994, sobre notificación de actos procesales y toma de declaración testimonial a cincuenta y tres personas residentes en la Capital Federal, solicitados por las autoridades italianas. Que asimismo, en sede administrativa, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto ha hecho uso de la facultad de no dar curso a pedidos de ayuda internacional conforme a lo prescripto en los tratados en la materia y en el art. 10 de la ley 24767, en relación a solicitudes efectuadas por autoridades del Reino de España, República Federal de Alemania, República Francesa y de la República Italiana. Que en este sentido el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto declaró en esas oportunidades que dar curso a los “pedidos de ayuda” iría en desmedro de la soberanía de nuestro país en virtud de que al corresponder la jurisdicción a la República Argentina, sus tribunales tomaron la intervención correspondiente. Además, hacer lugar a 104 pedidos implicaría conculcar el principio non bis in idem de raigambre constitucional, conforme a lo dispuesto por la ley 24767 de Cooperación Internacional en Materia Penal. Que los criterios enunciados ya adoptados en distintas actuaciones tanto por el Poder Judicial de la Nación como por los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos y de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, han conformado una explícita doctrina en la materia, aplicable a todos los casos semejantes. Que en otro orden de ideas se da la situación particular, en que pedidos de arresto provisorio, enviados de acuerdo al art. 44, incs. a) y c) de la ley 24767, son cursados a la justicia argentina, implicando ello en algunos casos que la persona quede detenida a la espera del pedido de extradición, por hechos en relación a los cuales ésta no debería concederse. Que la ley 24767, parte de la premisa general, “jure et de jure”, de que la persona

requerida se haya sustraído al accionar de la justicia, negándose la excarcelación. Que al respecto, los Tribunales han dicho que “...la privación de la libertad que de modo genérico impone la ley 24767 , es capaz de afectar el principio de igualdad, frente a otras situaciones regladas por el derecho interno...”, y que “... el encarcelamiento preventivo responde a una finalidad estrictamente procesal. Por ello debe aplicarse a casos de necesidad extrema..”. Que los Tribunales de nuestro país se han manifestado de esta manera con relación al procedimiento de extradición, por lo que, con mayor razón, se debe hacer hincapié en estos casos en los cuales no debería aceptarse el pedido de extradición. Que darle curso en estas circunstancias o condiciones contraría el propósito de la ley, en particular si las personas involucradas en estos hechos no se han sustraído al accionar de la justicia. Que tampoco puede presumirse que puedan fugarse del país, ni dar por supuesto el requisito de la urgencia que es condición indispensable del arresto provisorio. Que, “a fortiori”, tratándose de hechos respecto de los cuales no procede la extradición, la medida cautelar de privación de libertad tendiente a asegurar la comparecencia de la persona requerida resulta privada de fundamento. Que el Poder Ejecutivo se halla facultado para disponer en la materia de acuerdo con las atribuciones conferidas por el art. 99 , incs. 1 y 2, de la Constitución Nacional, y arts. 10 , 22 , 67 y concordantes de la ley 24767. Por ello, El presidente de la Nación Argentina decreta: Art. 1.– En los pedidos de asistencia judicial o extradición formulados por tribunales extranjeros se aplicará la doctrina expuesta en los considerandos del presente decreto. Art. 2.– El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto rechazará los pedidos de extradición por hechos ocurridos en el territorio nacional o lugares sometidos a la jurisdicción nacional. Art. 3.– Las solicitudes de arresto provisorio se enviarán al juez competente dejando constancia que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto actuará de acuerdo al presente decreto frente a un eventual pedido de extradición. Art. 4.– Si con el requerimiento se acompañaran antecedentes, documentación o pruebas, los mismos se remitirán al juez de la causa o, en su defecto, al juez de turno o al Ministerio Público Fiscal en carácter de denuncia. Art. 5.– Comuníquese, etc. De la Rúa – Colombo – De la Rúa – Rodríguez Giavarini

Referencias: Const. Nac.: LA 199-A-26 – L 23.466: LA -A-143 – L 23.492: LA 19-B-1100 – L 23.521: LA -A-260 – L 23.852: LA 199-A-3 – L 24.043: LA 19-A-35 – L 24.321: 19-B-1728 – L 24.767: LA -A-29 – D 70/1991: LA 199-A-221 – D 1002/1989: LA -C-2669.