



REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY  
CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA

Comisión de Asuntos Internacio-  
nales. Carpeta N° 412 de 2000

Anexo II al  
Repartido N° 239  
Octubre de 2001

ACUERDO SOBRE EXTRADICION ENTRE LOS ESTADOS PARTE  
DEL MERCOSUR Y LA REPUBLICA DE BOLIVIA  
Y LA REPUBLICA DE CHILE

Aprobación

Nuevo informe  
—

*XLVa. Legislatura*

Comisión de Asuntos  
Internacionales

I N F O R M E

Señores Representantes:

Luego de ingresar al plenario de la Cámara, a solicitud de varios Diputados, este Acuerdo sobre Extradición entre los Estados Parte del MERCOSUR y la República de Bolivia y la República de Chile, volvió a consideración de la Comisión de Asuntos Internacionales a los efectos de que la misma invite a los especialistas profesor doctor Gonzalo Fernández y profesor doctor Miguel Langón Cuñarro, quienes formularon sus respectivas exposiciones. Estudiadas las mismas y a la luz de un examen profundo del texto del Tratado y de sus antecedentes, la Comisión reitera al plenario la necesidad de sancionar el proyecto de ley por medio del cual se aprueba el presente Tratado, por los fundamentos que se pasan a exponer.

I) IMPORTANCIA DEL TRATADO

Destacamos los siguientes aspectos:

1 - Es un Tratado de gran trascendencia porque reafirma la cooperación judicial entre seis países, en un tema tan importante como sin duda lo es la extradición, instituto que es regulado tanto desde el punto de vista material como procesal.

2 - Es un Tratado que marca una evolución en el Derecho Internacional Penal, acorde con la que se está operando hace algún tiempo en el orden internacional, dando soluciones a los problemas que plantean las nuevas modalidades de la criminalidad nacional e internacional.

3 - La adopción de un régimen regional común de extradición partió de la base de antecedentes como los que rigen actualmente en la Unión Europea e incluso el suscrito entre Uruguay con España, el 28 de febrero de 1996, que entró en vigencia por la Ley N° 16.799, de 20 de noviembre de 1996. El texto negociado en diversas reuniones por los Ministros de Justicia o con cometidos de Justicia del MERCOSUR, más los de Bolivia y Chile y conforme a las Decisiones N° 14/96 y 12/97 del Consejo del Mercado Común, se suscribieron dos tratados de extradición de igual texto, uno vinculante entre los países del MERCOSUR y el otro entre los cuatro Estados Miembros, más Bolivia y Chile.

## II) MARCO EN EL QUE SE INSCRIBE EL TRATADO

Como se advierte, este Tratado se inscribe dentro de los objetivos del Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y en el Protocolo de Ouro Preto, de 17 de diciembre de 1994, también suscrito por las mismas Partes. Y responde, asimismo, a las exigencias del Acuerdo de Complementación Económica N° 16, firmado entre dichos países del MERCOSUR y la República de Bolivia, al Acuerdo de Complementación Económica entre el MERCOSUR y la República de Chile y a las decisiones del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR N° 14/96: "Participación de Terceros Países Asociados en Reuniones del MERCOSUR" y N° 12/97: "Participación de Chile en Reuniones del MERCOSUR". Se desprende de toda esta instrumentación de legislación regional que esos países asumieron el compromiso, para los Estados Partes, de armonizar sus legislaciones.

## III) PRINCIPIOS GENERALES Y PROCEDENCIA DE LA EXTRADICION

Dentro del Capítulo I se establecen los principios generales que, en lo fundamental, siguen los lineamientos siguientes:

Si bien no se formula una definición de la extradición, que en general nada se dice en este tipo de tratado, se consagra la obligación de extraditar para ambas Partes. Como consecuencia de ello, el fallo judicial genera un efecto vinculante para los Gobiernos Contratantes. En efecto, en el texto (Artículo 1) se dice que "Los Estados Partes se obligan a entregarse recíprocamente, según las reglas y las condiciones establecidas en el presente Acuerdo, a las personas que se encuentren en sus respectivos territorios y sean requeridas por las autoridades competentes de otro Estado Parte para ser procesadas por la presunta comisión de algún delito para que responda a un proceso en curso, o para la ejecución de una pena privativa de libertad".

En el Artículo 2 se determinan los delitos que dan lugar a la extradición, consagrando el principio de la doble identidad o doble incriminación. Es así que se estableció en el numeral 1 del Artículo 2, "que darán lugar a la extradición los hechos tipificados como delitos por las leyes del Estado Parte requirente y del Estado Parte requerido, cualquiera sea la denominación de los delitos, que sean punibles en ambos Estados con una pena privativa de libertad, cuya duración máxima no sea inferior a dos años". Igual que con el Tratado con España, de 28 de febrero de 1996, ya ley entre las Partes (Uruguay-España), se deja el sistema de 'numerus clausus' de los viejos tratados, en donde se enumeraban exhaustivamente los delitos por los que procedía la extradición. Ese sistema corría el seguro riesgo de quedar obsoleto por la aparición de nuevos delitos en las legislaciones nacionales. Como lo han repetido los autores especialistas en estos temas, 'de esta manera se abdicó a favor del sistema de 'numerus apertus' que no constituye una renuncia al principio de legalidad sino, por el contrario, coincide con el de doble incriminación o de identidad normativa, según el cual los delitos que pueden dar lugar a la

extradición han de ser calificados como tales y penados por las legislaciones del Estado requirente y requerido, no exigiéndose identidad de "nomen iurius". Aquí conviene precisar que aunque no lo indica la norma, es el Estado requerido, quien debe calificar y valorar los hechos de acuerdo a sus distintas legislaciones.

Conviene aclarar, sin entrar todavía a contestar las observaciones formuladas a este Tratado que, en cuanto a qué ley se tiene en cuenta para evaluar la gravedad de la pena, la observación hecha en Sala, con respecto al Acuerdo bilateral suscrito con España, ha sido subsanada en el Artículo 2.1. del Tratado que hoy estamos examinando, porque esta disposición prevé que darán lugar a la extradición los hechos tipificados como delitos por las leyes del Estado Parte requirente y el Estado Parte requerido, cualquiera sea la denominación de los delitos "que sean punibles en ambos Estados" con una pena privativa de la libertad cuya duración máxima no sea inferior a dos años". De la letra de la norma surge claramente la necesidad de la aplicación acumulativa.

#### VI) EXTRADICION DE DELITOS CONEXOS

En el numeral 2 del Artículo 2, se establece que "Si la extradición fuera requerida para la ejecución de una sentencia se exigirá, además, que la parte de la pena que aún quede por cumplir no sea inferior a seis meses". El numeral 3 del Artículo 2 regula la extradición de los delitos conexos y en el punto se expresa que: "Si la extradición requerida por uno de los Estados Partes estuviere referida a delitos diversos y conexos, respetando el principio de la doble incriminación para cada uno de ellos, bastará que uno de los mismos satisfaga las exigencias previstas en este Artículo para que pueda concederse la extradición, inclusive con respecto de los otros delitos".

Se desprende de esta disposición que uno de los delitos en cuestión debe siempre ser castigado con pena de dos años. En algunos casos (precisamente cuando es conexo) puede "arrastrar" un delito castigado con pena menor. Esta es una solución de recibo en el derecho comparado, no es una innovación.

Y para terminar con el análisis del Artículo 2, su último numeral, el 5, tiene una importancia singular, cuyo alcance puede, a mi entender, corregir, atenuar o subsanar algunas expresiones que pueden estimarse como incorrectas del "explosivo" Artículo 5 que regula la improcedencia de la extradición, cuando se trate de delitos que el Estado Parte requerido considere políticos o conexos con delitos de esta naturaleza. Que quede claro que digo "puede", por lo que no pretendo, desentrañar contundentemente, el significado y alcance de esta disposición, pero que nos exige a todos nosotros poner la máxima atención, especialmente cuando no contamos con fuentes auxiliares como actas o escritos aclaratorios.

Dice el numeral 5 del Artículo 2 que "Cualquier delito que no esté expresamente exceptuado en el Capítulo III del presente Acuerdo dará lugar a la extradición, siempre que cumpla con los

requisitos previstos en el Artículo 3. Y este Artículo 3 del Capítulo II hace referencia a la jurisdicción, doble incriminación y pena. Y con clara precisión agrega que: "Para que la extradición sea considerada procedente es necesario: a) que el Estado Parte requirente tenga jurisdicción para entender en la causa; y b) que en el momento en que se solicita la extradición los hechos que fundan el pedido satisfagan las exigencias del Artículo 2 del presente Acuerdo".

Y este nuevo reenvío al Artículo 2 reafirma que los delitos deben estar debidamente tipificados por las respectivas legislaciones nacionales, es decir, que requiere la doble incriminación y la calificación de la gravedad de la pena. Esto puede disipar las preocupaciones que emergerán seguidamente cuando tratemos el Artículo 5 relativo a los delitos políticos, con mayor precisión a las excepciones particulares de la excepción general de delito político, y lo digo en el sentido de que aventaría lo que podría entenderse como generalizaciones, o violación al principio de "nulla crimen, nulla pena sine previa legge", o que admitiría la inadmisibles analogía en materia penal. Pero sobre este tema discutiremos en unos minutos más, y esto que he adelantado se debe a que en el camino del examen del Tratado, me he tropezado con ese riquísimo numeral 5 del Artículo 2, que debemos de tenerlo siempre presente.

A esta altura quiero subrayar que, en general, este Tratado constituye una pieza jurídica armónica, moderna, de jerarquía indiscutible con objetivos nobles, y representa un esfuerzo trascendente en el esquema del MERCOSUR, tendiente a armonizar sus legislaciones. Estimo que la Comisión de Asuntos Internacionales hizo bien en aconsejar su aprobación al plenario porque tiene fundamentos serios para hacerlo, y es un mérito más a la incansable tarea que ha desarrollado durante el año pasado y que lo continúa haciendo en el presente.

Y aquí llegamos, en definitiva para culminar mis primeras apreciaciones, en relación con este Tratado, al Capítulo III relativo a la improcedencia de la extradición.

#### V) IMPROCEDENCIA DE LA EXTRADICION

El Artículo 5 en el Capítulo III establece la excepción a la regla general regulada en el Artículo 1, por la que los Estados se obligan a entregarse recíprocamente a las personas que se encuentren en sus respectivos territorios y sean requeridas por las autoridades competentes de otro Estado Parte, para ser procesados por la presunta comisión de algún delito, para que respondan a un proceso en curso, o para la ejecución de una pena privativa de libertad.

En tal sentido "No se concederá la extradición por delitos que el Estado Parte requerido considere políticos o conexos con delitos de esta naturaleza". Y se agrega que: "la mera invocación de un fin

o motivo político, no implicará que este deba necesariamente calificarse como tal".

Como vemos, el Tratado sigue el criterio admitido pacíficamente por el Derecho Internacional que atribuye la competencia sobre la valoración de los delitos como políticos al Estado requerido, es decir, que la calificación corre a cargo del Estado de refugio.

El Tratado no define el delito político, recordando aquí que la doctrina penal en general ha vacilado entre las teorías subjetivas, objetivas o mixtas a la hora de fijar un criterio para determinar cuando un delito es político. Podríamos aventurarnos optando por un criterio ecléctico, exigiendo la existencia de un móvil político y que a la vez el hecho ofenda un bien jurídico que tenga sustrato político, o sea que ataque al Estado en su existencia, seguridad, integridad, forma o constitución.

Pero dejemos ello para la doctrina penal y entremos a un tema crucial: las excepciones a la excepción del Artículo 5.

Este numeral 2 del Artículo 5 especifica que a los fines del presente Acuerdo, no serán considerados delitos políticos bajo ninguna circunstancia: y empieza con el literal a) que refiere al "atentado contra la vida o la acción de dar muerte a un Jefe de Estado o de Gobierno o a otras autoridades nacionales o locales o a sus familiares".

La histórica excepción (delito político) admite aquí excepciones (la del literal a) y las que siguen) por lo que "la regla se resquebraja en su fórmula tradicional y un sector de los delitos políticos pasa a integrar las contingencias que fundan la admisibilidad de la extradición".

El literal a) citado establece la primera excepción al delito político, es la llamada "Cláusula Belga o de Atentado" y fue la primera salvedad a nivel mundial que irrumpió ante el rígido principio que impedía la extradición por motivos políticos. Dio origen a ella el atentado de Jacquin contra la vida de Napoleón III en Bruselas y que tuvo como reacción la ley belga que excluyó de los delitos políticos el regicidio o magnicidio e incluso a sus familiares. Luego de este episodio tal excepción a la excepción general, que se repitió en muchísimos tratados.

El literal b) del numeral 2 del Artículo 5 del Tratado, que estamos considerando hoy, establece la segunda excepción, o sea que no se considerará delito político, el genocidio, los crímenes de guerra o los delitos contra la humanidad en violación de las normas del derecho internacional.

Se trata de un tema que entra en el Derecho Humanitario cuyos aspectos fundamentales tratan de ser amparados por todo un sistema internacional y regional de protección de los derechos humanos. Esta es una de las más justificadas excepciones, que no admite ninguna discusión.

El literal siguiente, literal c), excluye de los delitos políticos a los actos de naturaleza terrorista que impliquen conductas que se mencionan en los seis sub literales siguientes.

La primera valoración que nos merece el literal c), es que corresponde a los principios tradicionales de la República, como país de tolerancia y de paz, y cuya estructura jurídica constitucional instituye un sistema o forma democrática de gobierno, que admite y tolera todas las ideas, razas, religiones y partidos políticos, que por tales vías pueden llegar a realizar todas las transformaciones y cambios dentro de la ley, los principios de justicia y el respeto a la vida. La proyección de esta concepción al orden internacional nos lleva libremente a rechazar la violencia que significa el terrorismo, al que consideramos un flagelo de la humanidad y que por la falta de respeto a la vida de los demás no puede ser jamás calificado como delito político. Por otra parte, la moderna tendencia del Derecho Internacional excluye los delitos contra la humanidad y los delitos de terrorismo del régimen de los delitos políticos, admitiendo en consecuencia el procedimiento de la extradición.

Fijada esta posición que es la del Tratado de Extradición que estamos analizando, corresponde hacer referencia a términos muy polémicos que ya fueron criticados duramente, en Sala, por el Diputado Carlos Pita y por el Diputado Jorge Orrico. El literal c), cuando menciona a los actos de naturaleza terrorista, agrega que: "a título ilustrativo" impliquen algunas de las siguientes conductas que van del sub literal i) al vi). También, particularmente en el sub literal v) se usa la expresión "en general, cualquier acto no comprendido en los supuestos anteriores cometido con el propósito de atemorizar a la población, a clases o sectores de la misma, atentar contra la economía de un país, su patrimonio cultural o ecológico, o cometer represalias de carácter político, racial o religioso".

Nosotros claramente tenemos que decir que si lo que los autores o negociadores del proyecto pretendieron o estamparon en el literal c) del numeral 2 del Artículo 5 y dentro de este literal c) en el sub literal v), la aplicación de la analogía, inadmisibles en el Derecho Penal, y la violación del principio "nulla crimen, nulla pena sine previa legge penale", por supuesto que rechazamos enfáticamente tal temperamento absolutamente antijurídico.

Pero como dijimos al comienzo, al destacar la importancia del Tratado, el mismo constituye una pieza jurídica importante, moderna, que representa un esfuerzo trascendente en el esquema del MERCOSUR, tendiente a armonizar las legislaciones de los Estados Partes.

No obstante las precisiones que hemos formulado sobre la antijuricidad de los términos y en cierta forma, aparentes conceptos también alejados de la doctrina y del derecho positivo penal, tenemos que advertir al plenario sobre la necesidad de profundizar el alcance del numeral 5 del Artículo 2 de este Tratado, sobre el cual ya habíamos adelantado algo. El envío que formula el numeral 5 del Artículo 2, al Artículo 3, especialmente al apartado b), exigen el control del órgano jurisdiccional competente, la tipificación y doble incriminación para cualquier delito que no esté expresamente exceptuado en el Capítulo III de este Acuerdo. Ello puede dar pie a sostener que la referencia "a título ilustrativo" o "en general" en modo alguno puede interpretarse como una falta de tipificación o una violación del principio "nulla crimen sine legge". A ello podría agregar que ningún tratado de extradición tipifica delitos. Quienes los tipifican son los Estados en su legislación penal interna. Y que por lo tanto las conductas mencionadas, tanto "a título ilustrativo" como la cláusula residual final que empieza diciendo "en general" jamás serán objeto de extradición si no son delitos según la legislación penal del Estado requerido y del Estado requirente, y que ni siquiera es suficiente con que sean considerados como delito en uno sólo de los Estados.

#### VI) INFORMES DE LOS ESPECIALISTAS INVITADOS

De las exposiciones de los especialistas invitados a la Comisión hemos recogido observaciones del profesor doctor Gonzalo Fernández, especialmente en las confirmaciones de algunas alegaciones hechas en Sala relativas al Artículo 5 del Tratado.

No obstante nos han parecido convenientes los argumentos expuestos por el Director del Instituto de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la República, doctor Miguel Langón Cuñarro, quien expresó, en lo fundamental, que "en materia de extradición, creo que en los últimos tiempos se ha dado una evolución debido, probablemente, a los procesos de globalización y a un mundo más intercomunicado. Además, contamos con algunos instrumentos como un tratado modelo de extradición de Naciones Unidas sobre el problema del terrorismo. Allí surgen algunos parámetros y creo que el Uruguay está caminando en ese sentido. Por ello, ninguno de estos instrumentos me ocasiona violencia... Se trata de instrumentos sobre los que tengo una opinión favorable porque creo que están en la buena línea y no tienen elementos significativos importantes como para oponerse a ellos".

En función de la extensión de la exposición del doctor Miguel Langón Cuñarro, nos remitimos a las actas de la Comisión, entendiendo que los puntos y temas concretos del Tratado en estudio son coincidentes con los argumentos desarrollados en este Informe.



Por lo que antecede, esta Comisión aconseja al plenario la sanción del adjunto proyecto de ley por medio del cual se aprueba este Tratado.

Sala de la Comisión, 10 de octubre de 2001.

FELIX LAVIÑA  
Miembro Informante

RUBEN H. DIAZ

ARTURO HEBER FÜLLGRAFF

JULIO C. SILVEIRA

RAMON FONTICIELLA, ENRIQUE PINTADO y CARLOS PITA, discordes por los fundamentos que expresarán en Sala.

≠