

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

El juez federal a cargo del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional Nº 1 de San Isidro, provincia de Buenos Aires, mediante fallo de fojas 1198/1199 vuelta, resolvió declarar abstracta la cuestión relativa al pedido de extradición de Julio César Mera Collazos, que fuera solicitado por la Primera Sala Penal Especializada de la Corte Superior de Lambayeque, República del Perú -sobre el cual se había pronunciado en sentido positivo- disponiendo, en consecuencia, su inmediata libertad.

Contra esa resolución, el Estado peruano, a través del apoderado legal de su embajada, a quien ya se había otorgado intervención en los autos principales (ver fojas 1183), interpuso recurso ordinario de apelación (fojas 1211 a 1220), el que fue concedido a fojas 1221.

I

Los agravios expresados en el escrito en que se motiva la impugnación, se fundan en que el a quo declara abstracto el proceso de Mera Collazos, en contradicción con su propia sentencia de extradición y sin tener en cuenta las apelaciones que se encontraban en trámite ante V. E. También se alude al agravio diplomático que ocasiona la no entrega del nombrado y se critica la concesión del refugio por parte del Poder Ejecutivo, así como se tacha de errónea la aplicación que hace el juez del artículo 15 del Tratado de Derecho Penal de Montevideo de 1889 y del artículo 29 de la ley 24767.

En oportunidad de presentar ante el Tribunal el memorial pertinente, esa parte amplió sus argumentos críticos, exponiendo las siguientes razones:

1. Mera Collazos ha sido miembro de "Sendero Luminoso", agrupación que ha cometido actos terroristas desde 1980, y en

tal condición participó de los delitos que da cuenta el legajo respectivo, así como de numerosos atentados terroristas. Por tales motivos registra un proceso en curso, encontrándose en la situación de reo ausente.

En cuanto al Perú, es un país respetuoso de los derechos humanos y del debido proceso; tan es así que la tortura está tipificada en el código penal peruano (artículo 321). Asimismo, el país es parte de la "Convención contra la Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes" y de la "Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura", habiendo ratificado ambos instrumentos. En ese marco, en el mes de mayo de 1998, se recibió la visita del Comité contra la Tortura, cuyo informe reconoce que allí han desaparecido los factores que obstaculizan la efectiva aplicación de la Convención.

Por otro lado, el Perú da las seguridades que de ser concedida finalmente la extradición, el requerido será juzgado por un tribunal ordinario, garantizándosele la asistencia de un defensor de oficio, en caso de que no designe un abogado particular.

Y en el ítem que la parte recurrente denomina "agravios diplomáticos", se hace notar las consecuencias que ocasionará a la relación bilateral, que el gobierno argentino conceda a Mera Collazos el status de refugiado y, posteriormente, su libertad, denegándose la extradición que fuera otorgada en primera instancia.

2. Las resoluciones que reconocen la calidad de refugiado a Silva Díaz, primero, y a Mera Collazos, después, son contrarias al texto del artículo 109 de la Constitución Argentina reformada en 1994, en cuya virtud ni el Presidente de la Nación ni ningún miembro del Poder Ejecutivo, pueden arrogarse el conocimiento de causas pendientes ante el Poder

Procuración General de la Nación

Judicial. Máxime que a través de la Cancillería ya se había cumplido con el procedimiento administrativo previo, dándose curso judicial al pedido de extradición.

3. Se ha aplicado erróneamente el artículo 29 de la ley 24767, pues la norma se refiere a la posesión de la calidad de refugiada con anterioridad al requerimiento de extradición, según se deduce de su propia redacción. En el presente caso, la solicitud de refugio fue pedida cuando ya estaba iniciado el trámite de la extradición. En otros términos, Mera Collazos no tenía el status de refugiado al momento de sustanciarse el pedido formal.

La parte menciona, aunque sin desarrollar su tesis, que también es errónea la interpretación del artículo 15 del Tratado de Derecho Penal de Montevideo de 1889, norma cuya aplicación es indiscutible en autos.

4. Tanto la declaración de refugiado como la sentencia dictada a continuación, se contradicen con una sentencia judicial dictada con anterioridad, en la que se había concedido la extradición. En este sentido, la declaración de que la demanda devino abstracta, no respeta el principio de preclusión del proceso.

5. Ni Mera Collazos ni María del Rosario Silva Díaz son perseguidos políticos, por lo que no les asiste el derecho a ser reconocidos como refugiados de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967. Por el contrario, el delito de terrorismo, que se les imputa, es un delito común, grave, no político, que debe ser juzgado por los tribunales y de acuerdo con la legislación interna de cada país. Así se votó además, con moción propia, en la reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Resolución 1269 del 19 de octubre de 1999).

6. El acto administrativo que dispone otorgar la calidad

de refugiado a Mera Collazos, ha sido tachado de nulo, habiéndose incoado formal recurso jerárquico ante el Presidente de la República. Luego se transcriben los argumentos de la denuncia de nulidad, en la que se efectúan críticas a la falta de los requisitos esenciales del acto administrativo y de los vicios que lo afectan, alegándose por la revocatoria.

II

Los antecedentes reseñados imponen examinar previamente, la procedencia de la elevación al Tribunal dispuesta por el magistrado.

1. El artículo 36, segundo párrafo, del Tratado de Derecho Penal Internacional suscripto en Montevideo en 1889, prescribe que la sentencia que declare "si hay o no lugar a la extradición" será apelable ante el tribunal competente.

En virtud de esta remisión legal que concuerda, a su vez, con la cláusula de interpretación supletoria del artículo 2º in fine de la ley 24767, resulta que rige en la especie el artículo 33 de esa ley que dice: "la sentencia será susceptible del recurso de apelación ordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación previsto por el artículo 24, inciso 6º b), del decreto ley 1285/58, ratificado por ley 14.467. Dispositivo legal, este último, que trata concretamente de la sentencia definitiva.

Entonces sobreviene este interrogante: ¿puede calificarse de sentencia definitiva, la resolución apelada en autos?

2. Y he de postular una respuesta positiva, en atención a que la decisión del juez de que el pedido de extradición de Mera Collazos resulta abstracto, configura una sentencia contraria a la pretensión principal que, de adquirir firmeza, cierra indefectiblemente el proceso. Ello implica, tácitamente, una de las hipótesis previstas por el artículo 36, primer párrafo, del Tratado de Montevideo de 1889, esto es la

Procuración General de la Nación

declaración de que no hay lugar a la extradición. Y tan es así que el magistrado, en consonancia con lo resuelto, ordena la inmediata libertad del detenido, tal como lo prevé el artículo 37, segunda parte, del instrumento internacional citado.

Por consiguiente, y aunque se aplique en autos la doctrina de V. E. de que en el recurso ordinario de apelación, el criterio de calificación de sentencia definitiva es más severo que en el supuesto del artículo 14 de la ley 48, sin que quepa hacer extensivas las excepciones admitidas en estos casos (Fallos: 306:1728; 308:1636; 3120: 1856; 311:2545, entre muchos otros), considero que aquí estamos ante una sentencia que pone fin al juicio de extradición, puesto que no sería posible la reapertura de este proceso aun cuando se revocare ulteriormente el refugio.

En este sentido, la situación es diferente a la del proceso tramitado a consecuencia del pedido de arresto preventivo del ciudadano paraguayo Lino Oviedo Silva, en donde el juez, ante la concesión del asilo político territorial que le otorgó el Poder Ejecutivo, resolvió archivar las actuaciones por haberse tornado abstracta la cuestión. En tal caso, este ministerio sostuvo que no se estaba ante una sentencia definitiva, toda vez que cabía la posibilidad legal de que la República del Paraguay reclamara nuevamente la extradición de Oviedo, con los recaudos formales que prevé el Tratado de Montevideo de 1889, por aplicación del artículo 50 de la ley 24767 (dictamen de la Procuración General del 15/6/99 in re S.C. O. 93; L. XXXV, "Oviedo Lino s/ extradición", resuelta por la Corte Suprema el 18/11/99).

Opino, en consecuencia, que corresponde que V. E. trate el recurso interpuesto por quien es parte en el presente trámite judicial (artículo 25, segundo párrafo de la

ley24767), por lo que paso a considerar el fondo del asunto.

III

1. En primer lugar, corresponde aclarar que no obstante que nuestra ley interna encomienda a este ministerio público fiscal el interés por la extradición (artículo 25, primer párrafo, ley 24767), en la presente instancia, bueno es adelantarle desde ahora, no se acompañará el recurso planteado por los apoderados del Estado requirente. Según mi criterio y conciencia, otra debe ser la solución para el caso, debiendo primar en este trance la custodia de la legalidad, mandato constitucional supremo para este organismo (artículo 120 de la Constitución Nacional y artículo 1º de la ley 24946).

2. Hecha esta salvedad, la primera cuestión que se debe analizar, siguiendo el orden de los agravios, es si resulta legítimo que el Poder Ejecutivo haya otorgado al ciudadano peruano Mera Collazos la condición de refugiado en la Argentina, mientras se encontraba en pleno trámite su proceso de extradición, cuestión a la que daré una respuesta afirmativa, con base en lo siguiente:

a) La Convención relativa al Estatuto de los Refugiados, suscripta en Ginebra el 28 de julio de 1951, aprobada por ley 15869, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, suscripto en Nueva York el 31 de enero de 1957, aprobado por ley 17468, de ninguna manera poseen alguna cláusula que excluya de su ámbito de aplicación a las personas que, encontrándose sometidas a un proceso de extradición, solicitaran y, eventualmente, obtuvieren, la calidad de refugiados en el país requerido.

Esta ausencia de limitación al respecto, responde a la naturaleza del llamado Derecho Internacional de los Refugiados cuyo "contenido se define como una garantía mínima, no limitada por la contraposición del interés del Estado ni por la noción

Procuración General de la Nación

de reciprocidad entre los derechos y obligaciones contraídos”, teniendo en cuenta “tanto las circunstancias especiales en que sus normas se aplican como por la calidad de los sujetos beneficiados” (“La protección a los refugiados en el Derecho Internacional y en el Derecho Argentino”, de Susana Fraidenraij, E.D., tomo 132/90, página 914).

En otras palabras, el objetivo de la cooperación internacional entre los estados para reprimir la delincuencia, parecería ceder ante el de la protección que con sentido humanitario se otorga al que pide refugio, tendiente a proteger sus derechos fundamentales.

Esta tesitura, por otro lado, se adecua al principio de que los convenios deben interpretarse de buena fe, teniendo en cuenta su objetivo y finalidad (artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969).

b) Por su parte, nuestra legislación interna, en el Decreto 251/90 del Poder Ejecutivo Nacional, artículo 6º, acepta expresamente esta posibilidad al disponer que si el reconocimiento de la condición de refugiado se produjera durante la sustanciación del proceso de extradición, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto comunicará tal decisión a la autoridad judicial competente y al Procurador General de la Nación.

c) Si bien no es éste el medio para pronunciarse sobre la competencia del órgano que dictó la resolución otorgando a Mera Collazos la condición de refugiado en el país (ver fojas 1192), conviene aclarar, para un mejor estudio de la cuestión, que resulta prima facie competente, en virtud de lo dispuesto por los artículos 7 y 8 del Decreto 464/85 del P.E.N. y de la Resolución 528 del 17 de junio de 1986 del Ministerio del Interior, normativa no cuestionada por la parte.

d) Toda vez que la naturaleza del proceso de la extradi-

ción es mixta: administrativa, por un lado, ya que se efectúan juicios de admisión y conveniencia reservados al órgano político (artículo 99 inciso 1º de la Constitución Nacional); y judicial, por el otro, con el objeto de examinar la legalidad de la demanda (Fallos:156:169; 178:81 y 311:2519) (ver también artículo 31 del Tratado de Montevideo de 1889, y artículos 10 y 36 de la ley 24767), y que la concesión del refugio es una facultad privativa del ejecutivo, la postura desarrollada en los puntos anteriores, se adecua perfectamente al principio republicano de la división e independencia de los poderes del Estado.

En este sentido, cito una opinión vertida en un dictamen de esta Procuración General que dice que en estos casos “se distribuyen las competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, correspondiendo a éste, en primer lugar, velar por la protección de los derechos de las personas tuteladas (dictamen en S.C. F. 204; L. XXXIV, in re “Fraga, David José s/ extradición”, del 5/10/98). Y tan es así que V. E. ha sostenido que no es al Poder Judicial a quien le ha sido confiada la facultad de establecer ni mantener relaciones diplomáticas (Fallos: 312:2324).

3. Una vez que se ha determinado que el Poder Ejecutivo puede otorgar refugio a un extranjero con un proceso de extradición en curso, surge otra pregunta que es el reverso de la misma cuestión y cuya respuesta está en cierto modo predeterminada por la dada en el acápite anterior: ¿qué efectos tiene la concesión de este amparo en relación al requerimiento de entrega efectuado por el Perú?

Creo que en este punto la respuesta es clara: tanto las convenciones internacionales como las normas nacionales, reconocen el derecho de un refugiado a no ser extraditado al país que motivó el refugio, beneficio que encuentra su

Procuración General de la Nación

fundamento en el principio de no devolución o non refoulement. A continuación se enumerará la legislación de donde se extrae tal conclusión.

a) La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 1951, en su artículo 33, dice que “ningún Estado contratante podrá por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligren por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o de sus opiniones políticas.”

b) Este principio también se encuentra consagrado en el artículo 22 inciso 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, acogida como resolución normativa de la OEA en 1985, documento éste que lo consideró como una norma imperativa de derecho internacional general (jus cogens).

c) Por su parte, la Resolución 17 (XXXI) de 1980 del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, reafirmó el carácter fundamental de la no devolución y la necesidad de proteger a los refugiados que pudieran ser objeto de extradición a un país en el que tuvieran fundados temores de ser perseguidos por los motivos enumerados en la Convención de 1951. También se pidió allí a los Estados que diesen seguridades de que este principio se tuviera debidamente en cuenta en los tratados referentes a la extradición y, cuando así procediere, se incluyere en la legislación nacional sobre la cuestión (ver también las resoluciones Nº 6 (XXVIII) y Nº 7 (XXVIII), ambas de 1977, y Nº 82 (XLVIII) de 1997).

d) En cuanto a nuestro derecho interno, en el Decreto 1434 del Poder Ejecutivo Nacional, reglamentario de la ley 22439, de migraciones, contiene en su artículo 177 una

cláusula de No Devolución, que resulta aplicable a los refugiados en virtud de lo establecido en el artículo 180 de ese mismo dispositivo normativo, con lo cual se recepta fielmente las recomendaciones dadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR.

4. Dilucidada la naturaleza del refugio en relación a la extradición, corresponde ahora enfocar la cuestión desde otro punto de vista: ¿Qué dice al respecto el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo del año 1889, que es la convención que rige el caso?

El artículo el 16, primera parte, prescribe que “el asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos”, norma que resulta aplicable en el sub jus por las siguientes razones:

a) En nuestro país, y también en Latinoamérica, se diferencia el asilo del refugio. Así, “la proyección del ámbito material de validez de ambos institutos podría graficarse con dos círculos concéntricos, representando el refugio el de radio mayor” (“Tratado de la Extradición” de Horacio Daniel Piombo, página 40, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1998), pues “se vincula el asilo con una infracción de naturaleza política”, es decir “para aquellas hipótesis en las que existe de por medio una persecución basada en la presunta comisión de un delito político o de un delito común conexo” (“La Ley Penal y el Derecho Internacional” de Guillermo Fierro, páginas 856 y 857, Editorial TEA, Buenos Aires, 1997). Y, según la caracterización que hace el ex Procurador General Andrés Dalessio, “el refugio es una condición objetiva..., mientras que el asilo constituye una decisión política del gobierno que lo concede” (ver su opinión en un trabajo que lleva su firma publicado en el diario “Clarín”, el 10 de septiembre de 1999).

Procuración General de la Nación

b) Estas caracterizaciones concuerdan con las efectuadas por el doctor Sáenz Peña, Ministro Plenipotenciario por la Argentina y Miembro Informante de la Comisión de Derecho Penal del Tratado de Derecho Penal de Montevideo de 1889, quien al referirse, en la sesión de 3 de diciembre de 1888, al artículo 16 del Proyecto, que receptaba el principio de inviolabilidad del asilo, limitó esta institución a quienes fueran “perseguidos por delitos políticos”, pues “hay una diferencia sustancial con el reo de delitos comunes, que el país de refugio tiene siempre interés en entregar, porque amenaza los mismos derechos que ya agredió; en el primer caso, la extradición consulta el interés de ambos Estados, y en el segundo, no debe primar el de uno solo” (“Actas de las Sesiones del Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado”, editorial Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, Buenos Aires, 1984, páginas 170 y 171).

c) Ahora bien, de una lectura de la resolución 0026 del Ministro de Justicia, surge que al revocar la denegatoria del Comité de Elegibilidad para los Refugiados de otorgarle a Mera Collazos tal condición (fojas 1191 y 1192), descartó que el nombrado hubiera cometido los delitos indicados en el artículo 1º, Sección F, apartados a) y c) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, es decir los crímenes contra la paz, contra la humanidad, crímenes de guerra, o que signifiquen actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas. Teniendo en cuenta esto, el tipo de hechos que se le atribuyen y los informes de los organismos de derechos humanos que se tuvieron en cuenta, podría deducirse que se amparó a Mera Collazos en virtud de una supuesta persecución política, por lo que en este caso puede equipararse conceptualmente el refugio que se le concediera, con el asilo a que hace referencia el artículo 16

del Tratado de Montevideo, que resulta así, como ya se adelantó, plenamente aplicable al caso. Esto sin perjuicio de la opinión del suscripto sobre el encuadramiento de los hechos que se le imputan en la categoría de delitos contra la seguridad interna (artículo 23 del instrumento internacional citado), tal como se explicara en el dictamen obrante a fojas 1171 a 1176.

d) Y según la conclusión a que se llegó en el acápite anterior, corresponde decir que también la legislación internacional en materia de asilo territorial, recepta el principio de no devolución de los amparados. En este sentido, tenemos: 1) La Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial, del 14 de diciembre de 1967, artículo 3ª, inciso 1º. 2) La Convención Americana sobre Asilo Territorial firmada en Caracas el 28 de marzo de 1954, aprobada por ley 24055, artículos 3 a 5. 3) La Convención Interamericana sobre Extradición, suscripta en Caracas el 25 de febrero de 1981, artículo 6º.

5. Y previo a dar por terminado este aparatado III del dictamen y efectuar las conclusiones del caso, conviene dejar sentado que no es éste el medio, aun cuando la cuestión fuera introducida por el apelante, para cuestionar la decisión de otorgar a Mera Collazos la calidad de refugiado. Acto administrativo que fue dictado según consideraciones propias del poder político, y que solamente debe ser revisado en las oportunidades previstas por el derecho procesal administrativo (artículos 23 y 30 de la ley 19549, artículos 89, 95, 100 y 111 del Decreto del Poder Ejecutivo 1759/72 y Decreto 464/85, artículos 7 y 8, Resolución Nº 528/86 del Ministerio del Interior, resoluciones conjuntas de los ministerios del Interior y de Justicia Nº 8/2000 y 129/2000, respectivamente), habiendo ya la parte, según sus propias alegaciones, deducido

Procuración General de la Nación

el recurso jerárquico del caso.

Así las cosas, podemos afirmar, a esta altura del razonamiento, que el Poder Ejecutivo resolvió, en el marco de sus facultades, sobre un pedido de refugio del ciudadano peruano Mera Collazos, dictando un acto administrativo no revisable por este medio, y que tal decisión impide, salvo incumplimiento de las condiciones del beneficio, su entrega al país requirente, en virtud de los principios de inviolabilidad del asilo y no devolución.

IV

1. Ahora bien, teniendo en cuenta mi opinión de que no corresponde la entrega de Mera Collazos al país requirente, la resolución del juez que pone fin al proceso, declarando abstracta la cuestión de su pedido de extradición, debería mantenerse, más allá de lo acertado de su terminología.

Y si bien es cierto que el Poder Ejecutivo posee la facultad final de denegar la entrega por especiales razones de soberanía nacional, seguridad, orden público u otros intereses esenciales para la Argentina (artículos 10 y 36, primer párrafo, de la ley 24767, de aplicación supletoria según su artículo 2), no parece inconducente, estando en juego principios esenciales del llamado Derecho Internacional de los Refugiados, que el magistrado se opusiera de antemano a la extradición.

Solución cuya eficacia no reciente, más aún la reafirma, la doctrina del Tribunal que postula que la procedencia de la extradición, cuando existe tratado, está condicionada al cumplimiento de las exigencias formales y requisitos prescriptos en él (Fallos: 261:94, considerando 5º y 313:120, considerando 3º), pues, como ya se explicó, la inviolabilidad del asilo está expresamente contemplada en una cláusula del instrumento internacional aplicable al caso.

2. La circunstancia de que la resolución del Ministro del Interior no se encuentre firme, no obsta a la solución propuesta, teniendo en cuenta los principios de presunción de legitimidad de los actos administrativos y de que su fuerza ejecutoria impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, receptados en el artículo 12 de la ley de procedimientos administrativos (nº 19549).

En consecuencia y por todo lo expuesto, considero que V. E. puede confirmar la sentencia apelada en cuanto declara abstracta la cuestión relativa al pedido de extradición de Julio César Mera Collazos.

Buenos Aires, 2 de mayo del año 2000.

LUIS SANTIAGO GONZALEZ WARCALDE

ES COPIA