

DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PROCESAL PENAL RESPECTO AL PROCEDIMIENTO DE EXTRADICIONES Y TRASLADO DE PERSONAS CONDENADAS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Conforme a una definición estándar de Naciones Unidas: "La extradición es el proceso formal mediante el cual una jurisdicción pide a otra el regreso forzado de una persona que se encuentra en la jurisdicción requerida y a quien se acusa o se ha condenado por uno o más delitos penales previstos en la legislación de la jurisdicción requirente. Se solicita el regreso a fin de que la persona sea sometida a juicio en la jurisdicción requerida o cumpla la condena correspondiente a los delitos del caso"¹.



E. Carpio M.

En el caso peruano, el marco constitucional del procedimiento de extradición se encuentra establecido en el artículo 37 de la Constitución que establece: "La extradición sólo se concede por el Poder Ejecutivo previo informe de la Corte Suprema, en cumplimiento de la ley y de los tratados, y según el principio de reciprocidad."



M. Larrea S.

A partir de este precepto, el Código Procesal Penal del 2004 estableció un modelo mixto, con participación del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, tanto para la *extradición pasiva* -cuando el Estado peruano es requerido por la justicia de otro Estado para la entrega de un ciudadano nacional o extranjero que se encuentre en el territorio nacional- como para la *extradición activa* -cuando nuestras autoridades judiciales requieren la presencia de una persona que se encuentra fuera del territorio nacional-.

De otro lado, el Código también, incluyó un capítulo sobre Cooperación Judicial Internacional que unificó el trámite de las extradiciones y el traslado de personas condenadas contemplando para ambos casos la actuación del Poder Judicial lo que, como veremos más adelante, es precisamente uno de los aspectos que resulta necesario revisar.

Este nuevo marco permitió un régimen procesal que garantizaba los derechos del requerido en la extradición pasiva y agilizaba la extradición activa, evitando la impunidad, especialmente en delitos sensibles como los delitos de corrupción, al permitir que las autoridades peruanas extraditen a varias personas que habían eludido a la justicia; no obstante, luego de diez años de vigencia de este modelo, se han observado dificultades y problemas de gestión que requieren la adopción de mecanismos legales y políticas públicas que permitan adecuarlo a las exigencias del

¹ Cfr. *Manual de asistencia judicial recíproca y extradición*, Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, Nueva York, 2012, p 41, disponible en: http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Mutual_Legal_Assistance_Ebook_S.pdf

sistema internacional de protección de los derechos humanos, especialmente, a través de las decisiones de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

II. PROBLEMÁTICA

II.1 Principales problemas que presenta el trámite de extradición

Pese a que la regulación del Código Procesal Penal suponía un considerable avance en materia de regulación de la Cooperación Judicial Internacional, al dotarle un régimen uniforme y sujeto a un conjunto de garantías mínimas, tempranamente fue objeto de críticas. Estas críticas estaban referidas a, "su excesiva formalidad, a su costosa tramitación, a su mediatización política, y a su relativa eficiencia para la sanción o procesamiento oportuno de los delincuentes"²

Si bien por un lado existe la necesidad de dotar de mayor eficacia a las relaciones internacionales en esta materia, que flexibilicen y agilicen los trámites, por otro lado, en el derecho interno se evidencia algunas carencias normativas en el procedimiento de extradición que genera situaciones de discrecionalidad que no permiten salvaguardar el debido proceso.

Así, durante el trámite de extradición pasiva, se observó la ausencia de regulación de un plazo de detención con fines de extradición, de evaluación de las garantías solicitadas al Estado requirente en el procedimiento de extradición pasiva y del seguimiento y cumplimiento de las mismas³. También se ha podido identificar vacíos legales con relación a la ejecución de las extradiciones pasivas cuando el requerido se encuentra procesado en el Estado peruano, generando trabas en el procedimiento, incluso cuando el reclamado se encuentra procesado por un delito de menor gravedad al delito materia de la extradición. Adicionalmente no se regula adecuadamente las extradiciones simplificadas, esto es, cuando el reclamado otorga su consentimiento a ser extraditado, originando su desuso y detenciones innecesariamente prolongadas por carecer de reglas claras en su aplicabilidad.

Respecto al procedimiento de extradiciones activas, el problema es la falta de reglas para determinar su procedencia en función de la gravedad del delito que se persigue en sede nacional, lo que ha venido presentando situaciones poco razonables en las que se activan los costosos mecanismos de la cooperación judicial internacional para delitos de escasa relevancia o incluso en casos en los que la calidad de la prueba no permite avizorar un proceso exitoso, lo que ocasiona que los esfuerzos de la cooperación no sean optimizados.

Como lo ha puesto de manifiesto la doctrina, "Sin duda alguna, estas formas de cooperación jurídica internacional están circunscritas a delitos de determinada entidad

² cfr. Prado Saldarriaga, Víctor ; "La extradición : presente y futuro", disponible en: https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20080526_64.pdf

³ Caso Wong Ho Wing vs. Perú, SENTENCIA DE 30.DE JUNIO DE 2015 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).



y de características singulares⁴, por lo que no puede activarse, o no debiera activarse estos mecanismos cuando estas condiciones mínimas no están presentes, lo que ocurre cuando el delito no reviste mayor relevancia o la prueba no es suficiente en cuyo caso la extradición no será eficiente de cara a los fines que persigue.

Desconocer ello, produce la desnaturalización de este mecanismo con un uso excesivo e innecesario de recursos que siempre son escasos en la persecución de delitos de menor gravedad, generando un elevado costo (recursos y tiempo) para las instituciones nacionales y extranjeras que participan en su trámite.

II.2. El tratamiento homologado entre extradiciones y traslado de personas condenadas

Quizá uno de los mayores problemas de la actual regulación del Código Procesal Penal es la homologación en el trámite judicial entre Extradiciones y Traslado de personas condenadas.

Esta homologación no tiene una justificación razonable, en la medida que la situación jurídica de la persona ya ha sido definida por el Poder Judicial y, por tanto, el traslado, debiera corresponder más bien a una política transparente del Estado a través del Poder Ejecutivo.

Esto se justifica sobre todo si tenemos en cuenta que la ejecución de la pena en nuestro país es mixta, es decir, tiene un componente judicial y administrativo. Conviene precisar al respecto que, "[l]a ejecución en cuanto concierne a la realización, modificación, extinción o desconocimiento de la pretensión punitiva del Estado pertenece al Derecho penal. De otro lado, todos los aspectos que estén vinculados a la ejecución *material* de la condena, pertenecen al Derecho administrativo"⁵.

De este modo, si bien la actuación judicial resulta imprescindible por ejemplo para decidir el otorgamiento de beneficios penitenciarios y la reducción o exoneración del pago de reparaciones, sin embargo, no existe un mayor sustento para encargarle a los jueces el control del traslado de un interno así como la revisión de los requisitos formales y taxativos para el traslado conforme a los tratados o al Código Procesal Penal, incrementando de este modo de forma innecesaria su carga laboral.

En ese sentido, es necesario hacer un cambio sustancial y dotar de un componente administrativo al trámite de traslado de personas condenadas para mejorar su eficacia pues el actual modelo ocasiona una demora excesiva en el trámite de las solicitudes de los ciudadanos extranjeros que demandan una respuesta del Estado peruano.

⁴ Cfr. SAN MARTIN CASTRO, César; "La extradición y la cooperación judicial internacional", disponible en: https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20100407_02.pdf

⁵ Cfr. AVILA HERRERA, José; "El Derecho de Ejecución Penal de Cara al Presente Siglo: Problemas, Orientaciones, retos y perspectivas", en Revista del Centro de Estudios Penitenciarios de la Universidad de San Martín de Porres, N° 1, disponible en: http://www.usmp.edu.pe/derecho/centro_derecho_penitenciario/revista/jose_avila_herrera.pdf



Asimismo, la demora en el trámite del traslado de personas condenadas significa un gasto excesivo para el erario público. Según información proporcionada por el Instituto Nacional Penitenciario, actualmente 1810 personas extranjeras se encuentran reclusas en nuestros establecimientos penitenciarios que suponen un gasto diario de manutención⁶ que justifica la adopción de una política pública que reduzca el número de internos extranjeros mediante el su traslado a sus respectivos países. De este modo se logran dos importantes objetivos: por un lado, los internos logran su resocialización en un contexto más cercano a sus familiares y, por otro lado, se recupera espacios en las cárceles que actualmente se encuentran sobre pobladas.

III. PRINCIPALES MODIFICACIONES QUE INTRODUCE LA PROPUESTA

III.1. Fortalecimiento de la Autoridad Central en la Cooperación Judicial Internacional.

Actualmente la cooperación jurídica internacional se encuentra orientada a la cooperación técnica entre los diversos sistemas de justicia, y mayormente con la participación del Poder Ejecutivo, en la medida que compromete la política exterior de un Estado.

En las reglas comunes que se establecen internacionalmente en los procedimientos de cooperación internacional existe, "[l]a obligación de constituir en cada Estado parte un organismo especial que esté destinado a desarrollar los procedimientos activos o pasivos de colaboración. A este organismo se le suele denominar AUTORIDAD CENTRAL."⁷

Existe hoy en día una tendencia creciente a fortalecer estas instituciones, en la medida que del desempeño eficiente de la Autoridad Central depende muchas veces el éxito de los procedimientos de extradición⁸.

En el proyecto de reforma que estamos sustentando, se ha introducido algunos cambios en esta dirección en el artículo 512 del Código Procesal Penal, donde se establece el marco legal para que la Autoridad Central, en manos de la Fiscalía de la Nación, pueda realizar las gestiones con las Autoridades Centrales en forma directa y sin intermediación de ninguno de los Ministerios, siempre que los tratados de la

⁶ Según información recabada del INPE, el costo en alimentación aproximadamente 25 soles diarios por persona. Si se toma en cuenta el número total anualizado, esto representa un gasto aproximado para el Estado de 13'213, 000.

⁷ PRADO SALDARRIAGA, Victor. "Cooperación judicial internacional". En: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/per/sp_per-mla-autres-icc.pdf

⁸ Como nos recuerda el Manual de la ONU: "Una autoridad central bien versada en derecho penal internacional y con experiencia en ciertas regiones o países del mundo en que este resultado sea probable, puede ayudar a anticipar que la cuestión podría presentarse y de esa manera actuar proactivamente con el Estado requirente, obteniendo antes de prestar asistencia la información necesaria respecto de la posible pena en caso de condena". En "Manual de asistencia judicial recíproca y extradición, Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, Nueva York, 2013, pág.73.



materia lo permitan. Por otro lado, se le encomienda el seguimiento del cumplimiento de las garantías diplomáticas presentadas por el Estado peruano y otros Estados requirentes, atendiendo a las recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre la necesidad de establecer una institución que las verifique.

III.2. Fortalecimiento de las garantías a los derechos de las personas sometidas al procedimiento de extradición.

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos ha detectado deficiencias cuando no se delimitan debidamente las facultades de coerción o de restricción de la libertad de las personas con fines de extradición tales como la duración. Como se recuerda, en el marco del artículo 7.3 de la Convención, "Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios." Una detención sin plazo y sin sentencia, no hay duda que genera una arbitrariedad que debe ser remediada.

Como se ha destacado por la doctrina, "Al establecerse entonces en los tratados la posibilidad de solicitar la detención o arresto preventivo del sujeto, necesariamente tuvieron que establecerse garantías para el requerido, dado que hasta que no sea declarado culpable de un reato es inocente, entre las que se encuentra la fijación de un plazo para el mantenimiento del arresto preventivo en espera de la introducción de la demanda extradicional (sic)"⁹.

Pese a la gravedad de esta omisión, actualmente la legislación no contempla un plazo límite para la detención de una persona detenida con fines de extradición. Unido a ello y a fin de evitar la posibilidad de detenciones arbitrarias por parte del Estado, se deben establecer las condiciones para la imposición del mandato de detención u otra medida de restricción menos lesiva en atención a la finalidad que persigue la extradición.

La propuesta incorpora el concepto del plazo razonable, de modo que sea el Juez quien controle el plazo, atendiendo a la naturaleza y complejidad de cada caso en particular.

Otra garantía que ha venido exigida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sido el de la defensa plena y la posibilidad de la inmediación para que el requerido pueda expresar los riesgos que podrían suponer para su integridad, el que se acepte su extradición. En este sentido la Corte Interamericana ha establecido:

"(...) que cuando una persona alegue ante un Estado un riesgo en caso de devolución, las autoridades competentes de ese Estado deberán, al menos, entrevistar a la persona y realizar una evaluación previa o preliminar, a efectos de determinar si existe o no ese riesgo en caso de expulsión. Esto implica respetar unas garantías judiciales mínimas, como parte de la debida oportunidad de exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión y,

⁹ Cfr. Alvarez Cozzi, C. "El arresto preventivo en los procesos de extradición en el derecho uruguayo normativa convencional y nacional que lo regula", en *Pensamiento Penal*, N° 5, disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/05/doctrina41147.pdf>



E. Carpio M.



M. Larrea S.

si se constata ese riesgo, no debería ser devuelto al país donde exista el riesgo.”¹⁰

En este sentido se propone la incorporación del artículo 521-A, que crea una audiencia de control de la detención con la intención de brindar mayores garantías en la detención con fines de extradición.

III.3. Mejora del procedimiento de extradición y optimización de los plazos

Los cambios normativos en el procedimiento de extradición pasiva establecidos en los artículos 521, 521-A, 521-B y 521-C, buscan dar mayores garantías del debido proceso al trámite de extradición pasiva y establece una separación estructural entre el control de la detención con fines de extradición y la decisión judicial sobre la extradición a cargo de la Corte Suprema.

Así se establece que la entidad que califique la solicitud de extradición será el órgano jurisdiccional que conoce del proceso en un primer momento. Este cambio se justifica en la necesidad de que el juez se involucre en los hechos del caso y pueda colaborar de mejor manera para brindar mayores garantías al reclamado y promover la eficacia del procedimiento.



Finalmente, en el artículo 521-C, se regula la audiencia ante la Sala Penal de la Corte Suprema, audiencia donde se deberá tomar la decisión de proceder o no a la solicitud de extradición. Decisión que deberá ser trasladada al Poder Ejecutivo, quien posteriormente decidirá si concede la extradición.



Respecto a las extradiciones activas, se han realizado los siguientes cambios. En primer lugar, el artículo 525 establece los parámetros a seguir por el órgano jurisdiccional en las peticiones de extradición activa, comprendiendo solo a los delitos cuya sanción sea igual o mayor a dos años de pena privativa de libertad. Así también, señala que los pedidos de extradición activa deben ser excepcionales, esto quiere decir, que esta institución debe ser reservada únicamente en los casos donde no sea posible utilizar otros mecanismos tecnológicos y de comunicación para la comparecencia a juicio del reclamado, atendiendo a la gravedad del hecho delictivo o a las condiciones especiales del reclamado.

III.4. Tratamiento diferenciado a los traslados y a las extradiciones.

Uno de los cambios estructurales de mayor relevancia lo constituye la separación del tratamiento procesal entre las extradiciones y los traslados de personas que cuentan con condena y desean cumplirla en su país de origen o en un país donde puedan acreditar arraigo.

La primera cuestión tiene que ver con la distinta naturaleza de las dos cuestiones. Las extradiciones son procesos con inevitable intervención judicial porque son por excelencia procedimientos donde se requiere la colaboración de la propia autoridad judicial para extraditar a una persona a otro país o para traer a una persona que debe comparecer a la justicia.

¹⁰ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_297_esp.pdf

En este sentido hay dos cambios importantes. Primero el artículo 540 prescinde del Poder Judicial en el trámite del procedimiento de traslado de personas condenadas con la intención de reducir el tiempo del trámite en la gestión de las solicitudes y, al mismo tiempo, liberando a los jueces de esta innecesaria actuación para que puedan dedicarlo a los casos que debe realmente conocer y responder.

De este modo el trámite de traslados pasa enteramente a conocimiento del Poder Ejecutivo, que se apoya, fundamentalmente, en la Comisión Oficial de Extradiciones y Traslado de Condenados (COETC). Este cambio no quita la necesidad de que dichas solicitudes serán analizadas en estricto apego a los requisitos de los tratados y los dispuestos en el Código Procesal Penal y las normas específicas que se desarrollen como consecuencia de la presente modificación normativa. La decisión definitiva del traslado sigue estando en manos del Presidente que firma una Resolución Suprema que ha sido previamente aprobada en Consejo de Ministros.



En un segundo momento, el numeral 2) del artículo 542 permite la posibilidad de solicitar el traslado de la persona condenada solo mediante la comprobación del arraigo del solicitante con la aceptación del estado de cumplimiento. Esto supone una novedad, en la medida que permitirá el traslado de una persona a un país del cual el solicitante no es nacional, aunque puede acreditar arraigo, ya sea porque tiene su familia en dicho país o porque tiene establecida su residencia, lo que contribuye con el proceso de su resocialización.



Finalmente, conviene precisar que queda a cargo de los jueces, el pronunciamiento sobre la reparación civil y el artículo 544-A que incorpora la posibilidad de que el juez peruano haga una adecuación a la normatividad penal nacional del tipo penal previsto en la sentencia impuesta por la autoridad extranjera en los casos de traslado de nacionales al Perú (Traslado activo). Esta opción facilitara la ejecución de la condena extranjera en nuestro país.

IV. ANÁLISIS DEL COSTO-BENEFICIO

La propuesta de reforma incluye una importante simplificación de trámites en el procedimiento de extradición y traslado de personas extranjeras condenadas, lo que permitirá optimizar el uso de recursos públicos y, al mismo tiempo, permite que el Estado Peruano cumpla eficazmente sus obligaciones internacionales en materia de cooperación jurídica internacional.

Especial mención merece, en este punto, la simplificación administrativa del trámite de traslados, que en el marco de la propuesta excluye la participación del Poder Judicial, ahorrando esfuerzos y recursos de este Poder del Estado, que podrá destinarlos a otro tipo de actividades en el marco de su competencia constitucional.

La reducción de costos por simplificación de trámites y optimización de recursos no es la única ventaja que trae la propuesta. Hay una ventaja económica tangible en la medida que las personas condenadas de nacionalidad extranjera, podrán retornar a cumplir sus penas en sus países de origen en un tiempo mucho menor al actual, lo que significará un ahorro diario de recursos que actualmente consumen estas personas en las prisiones. Unido a ello, los espacios que dejan en los

penales, permitirán disminuir el hacinamiento que padecen hoy en día los reclusos en todas las cárceles a nivel nacional.

Si tomamos en cuenta que actualmente tenemos un aproximado de 1800 personas condenadas extranjeros en las cárceles a nivel nacional y que cada preso cuesta al presupuesto público, solo en alimentación, un promedio de S/ 25 Soles diarios, resulta importante una política legislativa que agilice los trámites de traslados por el ahorro que supone el que una persona pueda ser trasladada en cuanto reciba su condena o en el menor tiempo posterior a ella.

Hay que añadir que, la implementación de los cambios legislativos propuestos, será asumida en su integridad con el presupuesto institucional de cada entidad involucrada en el trámite de las solicitudes de extradiciones y traslados, las mismas que deberán optimizar sus recursos asignados para lograr la finalidad que se busca con esta medida.



V. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

El presente Decreto Legislativo, que modifica e incorpora artículos al Libro Séptimo del Código Procesal Penal, tendrá un efecto inmediato en los trámites de las solicitudes de extradición y traslado de personas condenadas, facilitando el logro de los objetivos de los actos de cooperación jurídica internacional. En el caso de las solicitudes de extradición activas, permitirá que sean aprobadas por el Estado requerido y el reclamado sea puesto a derecho ante la justicia peruana; respecto de las extradiciones pasivas permite que el Estado peruano cumpla con sus compromisos internacionales con los Estados extranjeros respetando los derechos del reclamado.

En el ámbito del traslado de personas condenadas, un mecanismo más ágil, facilita el retorno a sus países de origen a personas condenadas por las autoridades peruanas, lo que incide en su proceso de resocialización, al tiempo que contribuye con la política de des hacinamiento de los penales peruanos.

Finalmente, el proyecto sobre extradición perfecciona el derecho de defensa de las personas involucradas en los trámites (logrando con ello garantizar el equilibrio que debe existir en las relaciones de cooperación jurídica internacional, entre las pretensiones de los Estados y el derecho de defensa de las personas involucradas), se incorpora el tratamiento de las garantías que debe otorgar el Estado que solicita la extradición, con ello logramos que nuestro país cumpla con elevar los estándares internacionales de gestión en las solicitudes de cooperación jurídica internacional en materia penal.

