

## La Corte Penal Internacional y los países andinos

# Presentación del estudio sobre la compatibilidad entre Estatuto de Roma y la legislación andina en tema constitucionales, penales y procesales.

Helena Sancho\*

La ratificación del Estatuto de Roma puede llegar a ser un apoyo para el Poder Judicial en los países andinos. La competencia de la Corte es complementaria a la de los tribunales nacionales y podrá tratar un caso solamente cuando éstos no quieran o no puedan hacerlo. Desde la perspectiva de la impunidad, el gran avance del Estatuto de Roma no será tanto la sanción de violaciones graves de los derechos humanos por la Corte, cuanto que los tribunales nacionales se vean obligados a ejercer la justicia y sancionar estos graves delitos.

### Contenido

1. Introducción
2. EL ESTUDIO COMPARADO DE LA COMPATIBILIDAD DEL ESTATUTO DE ROMA Y LA LEGISLACIÓN NACIONAL EN LOS PAÍSES ANDINOS
3. Los requisitos de ratificación del Estatuto de Roma y su incorporación en la legislación nacional
4. Las obligaciones establecidas por el Estatuto de Roma
5. Las solicitudes de detención y entrega a la Corte
6. La relación entre la jurisdicción nacional y la jurisdicción internacional
7. Conclusiones

### 1. Introducción

El título completo de la nueva publicación de la Comisión Andina de Juristas es “La Corte Penal internacional y los países andinos. ¿Qué significa la ratificación del Estatuto de Roma? Un análisis constitucional penal y procesal”. Título bastante largo pero que muestra exactamente, qué es lo que trata la publicación y por lo tanto también qué es lo que voy a tratar aquí. En la publicación tratamos de responder preguntas como: ¿Qué significa la ratificación del Estatuto de Roma para los países andinos? ¿Qué obligaciones conlleva el Estatuto en el ámbito procesal y penal y cuáles son sus implicancias constitucionales? El objetivo de la publicación es crear una herramienta de análisis y debate del Estatuto de Roma y su compatibilidad con la legislación nacional de cada uno de los países andinos y de esta manera contribuir a su proceso de ratificación en la región. La ratificación del Estatuto por parte de los países andinos es importante principalmente por tres motivos:

1. Contribuir al proceso mundial de ratificación y en consecuencia también a la creación de la Corte Penal Internacional que está condicionada por 60 ratificaciones.
2. Fortalecer la estabilidad de la región. Una Corte Penal Internacional funcionado de manera eficaz disminuye el riesgo de futuras violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Poniendo fin a la impunidad que ha regido en la región se evita el crecimiento de nuevas fuentes de tensión creadas por la falta de

justicia, y asimismo futuros conflictos y crímenes.

3. La ratificación del Estatuto de Roma puede llegar a ser un apoyo para el Poder Judicial. Siendo la competencia de la Corte complementaria a la de los tribunales nacionales ésta podrá tratar un caso solamente cuando los tribunales nacionales no quieren o no pueden hacerlo. Los únicos casos donde la Corte podría sancionar a una persona ya juzgada por un tribunal son:
  - cuando el propósito del proceso nacional fue eximir al acusado de su responsabilidad penal o;
  - el proceso no cumplió con las garantías internacionales del debido proceso.

**El hecho de que cada país prefiere que sus nacionales sean juzgados por sus propios tribunales puede incentivar a los gobiernos a respetar su independencia y el ejercicio del debido proceso con el conocimiento de que en el caso contrario el acusado puede terminar por ser juzgado por la Corte Penal Internacional.**

Desde la perspectiva de la impunidad, el gran avance del Estatuto de Roma no será la sanción de violaciones graves de los derechos humanos por parte de la Corte, la que tendrá capacidad de tratar solamente una fracción de los delitos cometidos; el gran avance será que los tribunales nacionales se ven obligados a ejercer la justicia y sancionar estos graves delitos.

La publicación se dirige a las personas involucradas en el proceso de ratificación como son los funcionarios de los parlamentos o de los Ministerios de Relaciones

Exteriores; funcionarios involucrados en la implementación del Estatuto como magistrados, fiscales, la policía etc. y finalmente las instituciones y personas que tienen interés en el tema.

El libro contiene el estudio comparado de la compatibilidad de la legislación de los países andinos y el Estatuto de Roma, el texto completo del Estatuto con las correcciones oficiales, presentadas por el Secretario General de la ONU en noviembre de 1998 y julio de 1999, la lista de los países firmantes y, finalmente, la lista de los países ratificantes al momento de la edición del libro a principios de febrero de este año.

## **2. El estudio comparado de la compatibilidad del estatuto de roma y la legislación nacional en los países andinos**

La metodología usada para el estudio es la de un análisis comparado. Tomando como punto de partida las obligaciones creadas para los Estados Partes se analizó las implicancias que éstas podrían tener sobre la legislación nacional en el ámbito constitucional, penal y procesal. Este trabajo nos llevó a una lista de preguntas para ser contestadas en relación a la legislación de cada país de la región.

**Para el estudio específico de la legislación de cada uno de los países recurrimos a expertos constitucionalistas, penalistas e internacionalistas andinos. En este contexto quisiera expresar nuestro agradecimiento a Felipe Caballero Brun de Chile, Ines Margarita Uprimny de Colombia, Felipe Tredinnick de Bolivia y con especial cariño a Judith Salgado de INREDH, Ecuador, organización organizadora de este evento, miembro del panel esta noche. También quiero agradecer a Carlos Simon Bello y Raúl Arrieta Cuevas ambos de Venezuela, por su valioso aporte.**

Quisiera también mencionar las limitaciones del estudio. Este no es, ni pretende ser, una enumeración exhaustiva de las implicancias que el Estatuto puede tener sobre las legislaciones nacionales en cuanto, por razones de espacio y tiempo, no trata temas como la adecuación de las definiciones de los delitos y la jurisdicción universal.

### **3. Los requisitos de ratificación del Estatuto de Roma y su incorporación en la legislación nacional**

Entrando ya en el tema sustancial del estudio, la primera pregunta que tendrá que ser respondida es cómo se introduce el Estatuto de Roma en las legislaciones nacionales y cuáles son los requisitos que rigen el proceso de ratificación. El cumplimiento de dichos requisitos es de gran importancia para la validez del proceso y también afecta la jerarquía de las obligaciones establecidas por el Estatuto.

La aprobación previa por el Congreso ha sido establecida por la mayoría de los países andinos para tratados como el Estatuto de Roma. Otro requisito es el control constitucional. Este puede ser obligatorio, como en el Ecuador y Colombia, o facultativo como en los demás países. En Ecuador este control será previo a la ratificación, mientras en el Perú por sería posterior a ésta.

En este contexto quisiera también mencionar las disposiciones constitucionales relacionadas a la jerarquía legal de los tratados una vez que han sido

ratificados y por lo tanto incorporados en la legislación nacional. Es interesante notar que Colombia y Venezuela hacen referencia a la jerarquía de los tratados en ciertos casos especiales pero el Ecuador es el único país que de manera general declara que los tratados prevalecen sobre las leyes y otras normas de jerarquía inferior.

Una pregunta relacionada con el rango del Estatuto de Roma es referente a las sentencias de la Corte y qué tipo de obligaciones pueden establecer para los Estados Partes. Las sentencias no crean obligaciones directas para los Estados Partes. En este aspecto la Corte se diferencia de manera sustancial de, por ejemplo, la Corte Interamericana que en sus sentencias puede obligar al Estado a tomar ciertas medidas. Hay que tener en cuenta que el ámbito de la competencia de la Corte es la responsabilidad penal de los individuos y no la responsabilidad de los Estados.

El artículo 103 del Estatuto de Roma establece que la ejecución de las sentencias de la Corte será realizada por vía de acuerdos con los Estados Partes. En otras palabras, la pena será cumplida en un Estado designado por la Corte sobre la base de una lista de Estados que previamente han manifestado estar dispuestos a recibir condenados. No hay ninguna regla que establezca que se ejecutará la pena en el Estado de la nacionalidad del juzgado o en el Estado donde se cometió el crimen. Más bien, hay razones para que no se ejecute la pena en estos Estados ya que en un principio no cumplieron con su obligación de sancionar el delito.

Las penas aplicables por la Corte son multas, prisión hasta 25 años y cadena perpetua. Esta última puede causar problemas para algunos países. En la región, las constituciones venezolana y colombiana contienen prohibiciones expresas de aplicar la cadena perpetua lo cual podría ser una aparente contradicción con el Estatuto. Sin embargo, como ha sido establecido anteriormente, el Estado Parte no está obligado a ejecutar ninguna sentencia dentro de su territorio si no ha manifestado su voluntad de hacerlo y por lo tanto no se verá obligado a ejecutar una sentencia de cadena perpetua en contradicción con su Constitución.

### **1. Las obligaciones establecidas por el Estatuto de Roma**

Las dos obligaciones principales establecidas por el Estatuto de Roma son cooperar plenamente con la Corte y establecer procedimientos aplicables a todas las formas de cooperación mencionadas por el Estatuto.

La obligación de cooperar plenamente con la Corte constituye la base para todas las demás obligaciones creadas por el Estatuto. Llega a ser el principio básico que rige las relaciones entre los Estados Partes y la Corte. Como las obligaciones y las formas de posible cooperación son numerosas sería conveniente crear un marco legal para posibilitar el cumplimiento efectivo de éstas, sin necesidad de regularlas en detalle de manera inmediata. Dicha legislación marco debe además incluir el principio de cooperación plena; también mencionar la obligación de los tribunales nacionales de consultar la Corte cuando ésta lo insta, o cuando una solicitud de cooperación presentada por la Corte plantea problemas que puedan obstaculizar o impedir su cumplimiento, señalar la vía adecuada de comunicación entre el

Estado Parte y la Corte y finalmente indicar los tribunales nacionales que tendrán competencia para tratar los casos relacionados con la Corte en el ámbito nacional. Ciertas formas de cooperación exigen decisiones judiciales nacionales como, por ejemplo, la solicitud de la libertad provisional de una persona detenida bajo la orden de detención emitida por la Corte, o la impugnación de una decisión de entrega a una persona.

Un marco legal como el señalado podría asegurar el eficaz cumplimiento de los pedidos de cooperación, algo que a su vez constituye una condición para el funcionamiento de la Corte. Colombia y Bolivia ya tienen legislación que contempla la cooperación judicial con órganos internacionales. Sin embargo, mientras la ley colombiana podría ser directamente aplicable a la cooperación con la Corte, la boliviana contiene limitaciones que serían contrarias al Estatuto de Roma.

## **2. Las solicitudes de detención y entrega a la Corte**

Como ya he mencionado el Estatuto de Roma crea también una serie de obligaciones concretas de las cuales una de las más importantes es detener y entregar un acusado a la Corte, a su solicitud. El cumplimiento de dicha obligación actualiza ciertas inquietudes en cuanto a su compatibilidad con la legislación nacional, algunas de éstas de carácter constitucional.

La primera pregunta que surge es si la orden de detención y entrega de la Corte es directamente ejecutable. Tratándose de una restricción de la libertad personal la orden debe cumplir con los requisitos correspondientes establecidos por la Constitución. El primero es que la orden debe ser emitida por una autoridad judicial. No puede haber duda de que la Corte, aunque es una entidad extranjera, constituye una autoridad judicial. Como segundo requisito, la orden de detención debe estar basada en las causas previstas en la ley. En el caso de la Corte, sus órdenes de detención se basan directamente en el Estatuto y no, en un sentido estricto, en la ley. Una solución a este problema sería incluir una referencia a los motivos de detención mencionados por el Estatuto en la legislación nacional. Sin embargo, también hay otra posibilidad basándose en una interpretación de fuentes del derecho que otorga el mismo rango a un tratado y a la ley. En este contexto volvemos a hacer referencia a los requisitos de la ratificación del Estatuto que en todos los países de la región se realiza por una ley. La conclusión de la Comisión Andina de Juristas es, por tanto, que las órdenes de detención de la Corte sí son directamente ejecutables.

Si no se llega a esta conclusión o si se considera por otras razones de connotación práctica, que sería más factible la transformación de la orden de la Corte por una instancia judicial nacional, se debe tomar en cuenta que varios países de la región no admiten la detención basada en el peligro del sujeto, o sea, el riesgo de que el detenido vuelva a cometer el delito por el cual está siendo investigado. Este es el caso de Bolivia, Ecuador y Perú donde podría ser una fuente de conflicto para un juez nacional en el momento de emitir una orden de detención siguiendo la orden de la Corte. Adicionalmente, pueden ciertas restricciones en la

aplicación de la detención como medida cautelar ser fuente de otros casos de incompatibilidad. La legislación ecuatoriana, peruana y colombiana establece que la detención no es aplicable a ciertos grupos de protección especial como personas mayores o mujeres embarazadas, lo cual constituye una limitación que no está permitida según el Estatuto.

El segundo paso de la solicitud de la Corte es la entrega de la persona detenida a la Corte. Dicha entrega podría causar problemas en países como Ecuador y Venezuela donde la Constitución prohíbe la extradición de nacionales. Sin embargo, el Estatuto es muy claro en este punto cuando establece la diferencia entre la entrega de una persona a la Corte y la extradición a un país extranjero. Tratamos aquí dos conceptos legales diferentes con sus propios objetivos, contenidos y resultados. En consecuencia, no hay por qué aplicar de manera automática la legislación de extradición al procedimiento de entrega.

Sin embargo, la ejecución de la entrega exige cierta reglamentación nacional para que se realice de manera eficaz. El Estatuto establece que los Estados partes cumplirán con la solicitud de detención y entrega de conformidad con el procedimiento interno que no puede ser más oneroso que lo que rige en los casos de extradición. Esto no impide que este procedimiento se base en la legislación actual de extradición con las adecuaciones correspondientes.

Otro aspecto que debe ser tomado en cuenta es el uso legal del término "entrega". En varios de los países andinos dicho término tiene el significado de la entrega física de una persona extraditada. Al introducir una nueva figura legal bajo el mismo nombre se podría causar problemas y malentendidos, especialmente cuando se trata de conceptos que aunque son diferentes también son de notable similitud, como son la extradición a un país extranjero y la entrega a la Corte.

La orden de detención y entrega también actualiza la problemática de las inmunidades. Todas las constituciones andinas otorgan inmunidades a ciertos grupos o miembros de instituciones con la finalidad de evitar la interrupción de las actividades políticas por acusaciones falsas o infundadas. Voy a hacer un par de comentarios muy breves al respecto.

Es evidente que la responsabilidad penal establecida por el Estatuto de Roma no acepta excepciones o limitaciones en la forma de inmunidades. Esta incompatibilidad puede ser solucionada de dos maneras: realizando una reforma constitucional o limitando la extensión de la inmunidad a fin de no cubrir casos de delitos de la competencia de la Corte por vía de la jurisprudencia.

## **3. La relación entre la jurisdicción nacional y la jurisdicción internacional**

Tratando la relación entre la jurisdicción nacional y la jurisdicción internacional de la Corte debe recordarse que la obligación de los Estados de sancionar crímenes como el genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra no es establecida por el Estatuto de Roma. Dicha obligación constituye el principio que justifica la existencia de la Corte pero es en sí creada por otros instrumentos internacionales como son la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio y la Convención contra la Tortura y otros

tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. También hay quienes argumentan que parte de esta obligación de sancionar ya ha obtenido el *status* de *ius cogens*.

La Corte y su jurisdicción constituyen un complemento a esta obligación de los Estados. La competencia complementaria, que a la vez limita la jurisdicción de la Corte, permite respetar uno de los principios básicos del derecho penal: la cosa juzgada o *non bis in idem*. Este principio está incluido en la legislación de todos los países de la región y también es uno de los principios básicos del Estatuto de Roma. Sin embargo, no es un principio absoluto y tiene ciertas excepciones. Estas son claramente establecidas en el artículo 20 del Estatuto de Roma. Si el proceso nacional ha sido realizado con el propósito de eximir al acusado de la justicia de la Corte dicho proceso no impide que el caso sea tratado posteriormente por ésta. Lo mismo sucede si el proceso no ha sido llevado al cabo conforme a las

garantías procesal es reconocidas por el derecho internacional.

#### 4. Conclusiones

La pronta ratificación y entrada en vigor del Estatuto de Roma es de fundamental importancia para todos los países andinos. Sin embargo, cómo se lleva a cabo la ratificación y la implementación del Estatuto, depende de cada uno de los países. La conclusión de la Comisión Andina de Juristas es que son pocos y no muy extensos los cambios legislativos necesarios para realizarla.

La publicación "La Corte Penal Internacional y los países andinos" no intenta dar todas las respuestas alrededor del proceso de ratificación del Estatuto pero busca contribuir al debate y diálogo que consideramos debe llevarse a cabo en cada uno de los Estados para informar sobre la Corte y facilitar la implementación del Estatuto.

\* **Helena Sancho.** Investigadora de la Comisión Andina de Juristas. Ponencia dictada en el Seminario sobre la Corte Penal Internacional. Quito, 12 y 13 de febrero, 2001.