

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad
Programa de Investigaciones Especiales de Derechos Humanos

INFORME JURÍDICO DEFENSORIAL N° 0037-2024-DP/ADHPD-PINVES

Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 7549/2023-CR, Proyecto de Ley que concede amnistía a miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú y funcionarios del Estado que se encuentren sin sentencia firme por casos vinculados a la lucha contra el terrorismo en el periodo 1980-2000

I. ANTECEDENTES

Mediante Oficio N° 1696-2023-2024-CCR/CR, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República solicitó la opinión de la Defensoría del Pueblo sobre el Proyecto de Ley N° 7549/2023-CR, Proyecto de Ley que concede amnistía a miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú y funcionarios del Estado que se encuentren sin sentencia firme por casos vinculados a la lucha contra el terrorismo en el periodo 1980-2000.

II. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

1. La figura de la amnistía en el Derecho Internacional

En el derecho internacional, no existe una definición jurídica de amnistía, pero puede ser entendida como un acto legislativo, ejecutivo o constitucional oficial por el cual la investigación o el procesamiento penales de una persona, un grupo o clase de personas y/o ciertos delitos son anticipada o retroactivamente bloqueados, y cualquier eventual sanción anulada. En dichos casos, la amnistía puede detener juicios inminentes o en curso, anular condenas ya dictadas y/o levantar sentencias ya impuestas. La amnistía también puede adoptar la forma de un tratado o de un acuerdo político¹.

En el contexto del Derecho Internacional Humanitario (DIH) se contempla a las amnistías como medidas de clemencia que las autoridades públicas pueden otorgar al fin de las hostilidades en un conflicto armado, su otorgamiento no es aplicable en casos de crímenes de guerra. De igual manera, en el marco del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) ha sido clara al establecer que las disposiciones de amnistía no pueden otorgarse en casos donde se han cometido crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y graves violaciones de derechos humanos². (El subrayado es nuestro).

¹ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). “Amnistías y Derecho Internacional Humanitario: Objetivo y ámbito de aplicación”. Octubre, 2017. Pág. 1. En página virtual: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/25_09_2017_clean_version_ficha_tecnica_amnistias_y_derecho_internacional_humanitario.pdf

² León Rodríguez, Estephany y Alejandro Pebe, Luis, “¿Amnistía o Impunidad?: Análisis de la incompatibilidad de la Ley n° 7549/2023 con las obligaciones internacionales del Perú en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario”. Pág. 1. En página virtual: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/amnistia-o-impunidad-analisis-de-la-incompatibilidad-del-proyecto-de-ley-n-7549-2023-con-las-obligaciones-internacionales-del-peru-en-materia-de-derechos-humanos-y-derecho-internacional/>

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

Varios tribunales regionales han sostenido que una amnistía no puede abarcar crímenes de lesa humanidad en general, ni impedir la investigación y sanción de los responsables de violaciones graves de los derechos humanos, tales como tortura (caso *Abdülşamet Yaman vs. Turquía*, 2004 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos), rapto, prisión forzada, incendio provocado intencionalmente, destrucción de bienes, secuestro, ejecución extrajudicial, sumaria o arbitraria y desaparición forzada³.

Asimismo, organismos internacionales y regionales de derechos humanos, como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), han declarado que la amnistía es incompatible con el deber de los Estados de investigar crímenes graves bajo el derecho internacional así como violaciones de las normas no derogables del derecho de los derechos humanos⁴. (El subrayado es nuestro).

De lo que se desprende, que los Estados (como Perú) que suscribieron instrumentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH), tienen la obligación de aplicar la institución de la amnistía, de acuerdo a lo regulado por las instancias y organismos internacionales como la Corte IDH, el Comité de Derechos Humanos y la CIDH.

En ese sentido, cabe señalar, que la Corte IDH en su sentencia de fecha 14 de marzo del 2001, recaída en el caso *Barrios Altos con la CADH*, se pronunció expresamente sobre la incompatibilidad de la Ley n° 26479, que concedió la amnistía general a personal militar, policial y civil para diversos casos y de la Ley n° 26492, que precisó algunos aspectos de la citada norma. Así, la Corte calificó a estas normas como “leyes de autoamnistía” (párrafo 44), indicando que las mismas “*conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad, por lo que son manifiestamente incompatible con la letra y el espíritu de la Convención Americana*” (párrafo 43).

Asimismo, la Corte IDH señaló en dicha sentencia que este tipo de normas “*impide la identificación de los individuos responsables de violaciones a derechos humanos, ya que se obstaculiza la investigación y el acceso a la justicia e impide a las víctimas y a sus familiares conocer la verdad y recibir la reparación correspondiente*” (párrafo 43). Y agregó “que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas”. (El subrayado es nuestro). Con ello, la Corte IDH señala la incompatibilidad de las leyes de amnistía sobre graves violaciones a los derechos humanos, con la vigencia de estos derechos, los mismos que se ven excluidos o anulados por la presencia de tales normas.

La Corte IDH consideró, además, que las leyes N° 26479 y N° 26492, impidieron a los familiares de las víctimas y a las víctimas sobrevivientes de la matanza de los Barrios Altos que fueran oídas por un juez, de acuerdo al artículo 8.1 de la CADH. Asimismo, señala que estas normas violaron el derecho a la protección judicial reconocida en el artículo 25° de la Convención Americana, así como en el inciso 1) de su artículo 1°, pues impidieron la investigación, persecución, captura,

³ Ob. Cit. (1). Pág. 3

⁴ En el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* (2006), la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que una amnistía no podía abarcar crímenes de lesa humanidad.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

enjuiciamiento y sanción de los responsables de los hechos ocurridos en los Barrios Altos. Por su parte, de acuerdo a la Corte IDH, las normas en cuestión resultan incompatibles con el artículo 2º de la CADH que establece la obligación de los estados parte de adecuar su legislación interna para garantizar los derechos reconocidos en ella (párrafo 42).

Por estas consideraciones, la Corte IDH resolvió por unanimidad *“Declarar que las leyes de amnistía N° 26479 y N° 26492, son incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en consecuencia, carecen de efectos jurídicos”*. De este modo, le negó efectos jurídicos a las leyes N° 26479 y N° 26492, desde el parámetro de la CADH.

De lo que se desprende, que dichos organismos internacionales tendrían la misma opinión de la presente iniciativa legislativa, de ser aprobada.

2. La figura de la amnistía en el Derecho Nacional

El numeral 6 del artículo 102º de la Constitución Política, establece que es atribución del Congreso de la República ejercer el derecho de la amnistía, considerada como la figura que anula la acción penal y la pena, es decir, anula la incriminación y borra el delito.

Como ejemplo del ejercicio de esta atribución y en el mismo sentido de la presente propuesta legislativa, el año 1995, el Congreso de la República, promulgó la Ley n° 26479 y la Ley n° 26492, que concedió la amnistía general a personal militar, policial y civil para diversos casos; normas que, como lo hemos visto, fueron declaradas sin efecto jurídico por la CIDH debido a la falta de concordancia con la CADH.

Al respecto, a nivel nacional, el Tribunal Constitucional en el expediente número 679-2005-PA/TC, que resolvió el recurso de agravio constitucional interpuesto por Santiago Martín Rivas en contra de la resolución del Consejo Supremo de Justicia Militar que anuló el archivamiento de las investigaciones en su contra, estableció que en el contexto en el que fueron dadas las leyes de amnistía buscaba promover la impunidad en materia de violación de derechos humanos y que, por tanto, estas normas eran inconstitucionales⁵.

Asimismo, determinó que *“si bien el Poder Legislativo tiene la atribución de ejercer el derecho de amnistiar (...) ello no significa que el Congreso pueda cobijar en las leyes de amnistía a delitos de lesa humanidad- como secuestro, tortura y ejecución sumaria de personas, por ejemplo-; por cuanto la legitimidad de la Constitución reposa en la defensa de la persona humana y en el respeto de su dignidad, como fin supremo de la sociedad y del Estado, según el artículo 1º de la Constitución”*⁶. (El subrayado es nuestro). En ese sentido, citando expresamente lo resuelto por la Corte IDH en el caso Barrios Altos, consideró que *“las leyes de amnistía 26479 y 26492 son nulas y carecen, ab initio, de efectos jurídicos”*⁷.

De esta forma, el Tribunal Constitucional incorporó plenamente la decisión de la Corte en el caso de Barrios Altos a su derecho interno. Con esto, la Corte IDH dio por cumplido lo ordenado

⁵ Revista de Derecho THEMIS, artículo “Poderes remediales y lucha contra la impunidad”. Pág. 157.

⁶ Expediente número 679-2005-PA/TC del Tribunal Constitucional. Párrafo 58.

⁷ Ibídem. Párrafo 60

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

respecto a las normas de amnistía en el Caso Barrios Altos mediante la supervisión de cumplimiento de la sentencia de fecha 22 de setiembre de 2005⁸.

Como se observa, igual que en el ámbito internacional, en nuestro país las leyes de amnistía en beneficio de presuntos autores de delitos de lesa humanidad han sido declaradas inconstitucionales por el máximo intérprete de la Constitución, como es el Tribunal Constitucional. Por ello, es recomendable no insistir en legislar en ese sentido.

Cabe señalar, que si el objetivo es corregir el exceso de plazo en las etapas de los procesos penales contra los presuntos autores de vulneración de graves violaciones de derechos humanos, existen figuras como el *Hábeas Corpus* que se pueden ejecutar, a fin de alertar al Sistema de Justicia de este exceso.

3. Los límites de la amnistía en el marco del Estado constitucional y democrático de derecho

Las limitaciones a la figura de la amnistía fue uno de los temas desarrollados por la Defensoría del Pueblo en el Informe Defensorial n° 57. “Amnistía vs. Derechos Humanos. Buscando Justicia”, que es pertinente incorporar en el presente análisis.

En dicho documento se señaló que uno de los principios esenciales en todo Estado democrático y constitucional de derecho es la *prohibición de excesos* o la *interdicción de la arbitrariedad*. De acuerdo a este, todos los poderes del Estado y los actos de poder se encuentran sometidos a límites no sólo formales sino también sustanciales como el respeto de la vida, la justicia y la igualdad. En ese contexto, las leyes de amnistía no pueden ser evaluadas sólo en función de su conformidad con las exigencias formales para su ejercicio, es decir, que la apruebe el Congreso a través de una ley. Así, la amnistía como cualquier otro acto del poder estatal, no puede ser la expresión de la arbitrariedad, sino que tiene que estar debidamente justificada y legitimada por el respeto a los límites sustanciales o materiales de la Constitución.

En ese sentido, se establecieron los siguientes límites a dicha figura:

- La excepcionalidad en su aplicación, debido a que por su naturaleza contradictoria con el ordenamiento jurídico se defrauda los fines preventivos de la pena y erosiona el principio de legalidad. Así por ejemplo, en la jurisprudencia constitucional comparada, el Tribunal Constitucional italiano al pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley de amnistía señaló que esta se justifica *“sólo en el caso de la sobrevenencia (sic) de circunstancias de tal índole que conduzcan a considerar los delitos cometidos precedentemente, en cuanto a un momento histórico ya superado, ya no ofensivos a la conciencia social (...)”*⁹. De este modo, no es posible interpretar extensivamente las posibilidades de conceder amnistías, ya que ello supondría un debilitamiento del ordenamiento jurídico penal y del orden de valores que protege, en la medida que se afecta la aplicación de una norma anterior y vigente.

⁸ Ob. Cit. (5). Pág. 158.

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional Italiano N° 63/1983, de 29 de julio, FJ 2º, citada por LOZANO Blanca, p. 1040.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

La excepcionalidad de esta institución viene determinada por la necesidad de satisfacer bienes constitucionales de igual o mayor trascendencia que los bienes jurídicos cuya afectación el Estado finge olvidar a través de la amnistía. De ahí que cumpla en los actuales ordenamientos constitucionales una función de rectificación o corrección de la aplicación de leyes penales, fundamentalmente por razones de justicia. En efecto, la concesión de amnistía para determinadas conductas, supone calificar como injusta o inoportuna la aplicación de la ley penal en estos casos. Ello explica que esta institución haya estado vinculada históricamente a beneficiar conductas calificadas como delitos políticos o ideológicos, antes que a delitos comunes.

- Un segundo límite para el ejercicio de la amnistía en el Estado constitucional y democrático de derecho es el respeto a los derechos fundamentales y al orden objetivo de valores o bienes que representan. Ello porque los derechos fundamentales determinan el límite de lo que los actos del poder estatal pueden o no decidir, por lo que *“ninguna mayoría política puede disponer de las libertades y demás derechos fundamentales”*¹⁰.

En efecto, en los actuales estados que cuentan con constituciones rígidas que incorporan un catálogo abierto de derechos fundamentales, la validez de un acto de poder no sólo se evalúa en función del cumplimiento de las reglas que señalan quién y cómo se decide, toda vez que estas reglas están subordinadas a una dimensión sustancial del Estado democrático que exige evaluar además que se decide o que no se puede decidir¹¹. De este modo, los derechos fundamentales constituyen un ámbito vedado al poder estatal y por ende al legislador, en el sentido que no es posible desconocerlos o afectar su contenido esencial.

Aún en el caso que se trate de satisfacer fines constitucionalmente legítimos y de similar o mayor importancia que los bienes jurídicos penales cuya afectación se pretende olvidar, la amnistía ha de cumplir con los principios de proporcionalidad y razonabilidad a los que debe someterse todo acto del poder público que incida en la vigencia de los derechos humanos. Así, la amnistía debe afectar en la menor medida posible los derechos humanos y no deben existir otros mecanismos menos graves para alcanzar los fines legítimos a los que responde.

En ese sentido, una ley de amnistía no podría comprender delitos que expresen un manifiesto desprecio por la vida, la integridad y la dignidad de las personas, ya que ello supondría desconocer la vigencia de tales derechos, como son los ilícitos presuntamente cometidos por los civiles, militares y policiales que se pretende amnistiar con el proyecto de ley, bajo en comento.

De ocurrir ello, se habría utilizado la amnistía para sustraer de la acción de la justicia a determinadas personas, afectando el derecho de acceso a la justicia de los perjudicados por los actos amnistiados.

En conclusión, en el marco de un Estado constitucional y democrático de derecho, una ley de amnistía debe responder a una situación excepcional donde se requiera corregir o rectificar la aplicación injusta o perjudicial de una ley penal, respetando la vigencia de los derechos

¹⁰ FERRAJOLI Luigi, "Derechos y garantías. La ley del más débil", Madrid: Trotta, 1999. p. 55

¹¹ Ob. Cit., p. 52.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

fundamentales, de acuerdo a criterios de proporcionalidad y razonabilidad. Una ley de amnistía que no cumpla con estos parámetros, resulta una norma inválida por inconstitucional y por ende puede ser atacada por cualquiera de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para el control constitucional.

III. CONCLUSIÓN

En atención a lo expuesto, la Defensoría del Pueblo emite opinión DESFAVORABLE a la procedencia del proyecto de ley.

Lima, 21 de noviembre de 2024

FIRMADO DIGITALMENTE

Dr. Manuel Martín Grados Vasquez
**Jefe (e) del Programa de Investigaciones
Especiales en Derechos Humanos**

MGV/ycv