



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Materia : Proceso de inconstitucionalidad
Escrito : 01
Sumilla : Demanda de inconstitucionalidad

SEÑORA PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



JOSUÉ MANUEL GUTIÉRREZ CÓNDOR, Defensor del Pueblo, designado mediante Resolución Legislativa del Congreso 013-2022-2023-CR, publicada el 19 de mayo de 2023 en el diario oficial "El Peruano", con domicilio legal y procesal en nuestra sede institucional ubicada en Jr. Ucayali 394-398, Cercado de Lima, de la provincia y departamento de Lima, me presento ante Usted a fin de expresarle lo siguiente:

I. PETITORIO

En cumplimiento de los artículos 200.4 y 203.4 de la Constitución Política, el artículo 9.2 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y el artículo 97 del nuevo Código Procesal Constitucional, interponemos demanda de inconstitucionalidad contra la Ley n.º 32419, por vulnerar el derecho de igualdad (artículo 2), derecho a la verdad, justicia y reparación (artículo 3), el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva (artículo 139), el artículo 55 y la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política; así como la Convención Americana de Derechos Humanos y demás tratados internacionales suscritos por el Estado Peruano.

II. DEMANDADOS

La demanda deberá ser dirigida contra los siguientes funcionarios:

- **José Enrique Jerí Oré**, presidente del Congreso de la República, con domicilio real en Av. Abancay s/n, plaza Bolívar, Cercado de Lima, y con dirección electrónica: jjeri@congreso.gob.pe
- **Manuel Eduardo Peña Tavera**, procurador del Congreso de la República, con domicilio en Av. Abancay N.º 251, of. 610, Cercado de Lima, y con dirección electrónica: mpena@congreso.gob.pe

III. LEGITIMIDAD PROCESAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

El Defensor del Pueblo como máximo representante de la Defensoría del Pueblo ostenta legitimidad para interponer la demanda de inconstitucionalidad, conforme lo establece el artículo 203.4 de la Constitución Política:

*“Artículo 203.- Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:
[...]
4. El Defensor del Pueblo
[...].”*

Por su parte, el nuevo Código Procesal Constitucional señala que:

“Artículo 97.- La demanda de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional y solo puede ser presentada por los órganos y sujetos indicados en el artículo 203 de la Constitución”.

De igual manera, el artículo 9.2 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N.º 26520, reconoce dicha facultad:

*“Artículo 9.- El Defensor del Pueblo está facultado, en el ejercicio de sus funciones, para:
[...]
2. Ejercitar ante el Tribunal Constitucional la acción de inconstitucionalidad contra las normas con rango de ley a que se refiere el inciso 4) del Artículo 200 de la Constitución Política [...]”.*

En tal sentido, existe un reconocimiento expreso, tanto a nivel constitucional como legal, de la legitimidad procesal que posee el Defensor del Pueblo para incoar esta demanda de inconstitucionalidad, dirigida a preservar el principio de supremacía constitucional y, desde luego, a proteger los derechos fundamentales de la ciudadanía.

IV. PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA

El artículo 99 del nuevo Código Procesal Constitucional establece que el plazo para presentar una demanda de inconstitucionalidad es de seis (6) años, contados a partir del día siguiente en que la norma fue publicada en el diario oficial “El Peruano”. En ese sentido, considerando que la Ley n.º 32419 fue publicada el 14 de agosto de 2025, por lo que se concluye que la demanda se presenta dentro del plazo de ley, por lo que resulta procedente.

V. CONTENIDO DE LA NORMA SOMETIDA A CONTROL

La demanda de inconstitucionalidad se dirige contra el texto íntegro de la Ley n.º 32419, que comprende lo siguiente:

ARTÍCULO	CONTENIDO
Artículo 1	Artículo 1. Amnistía a los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú y de los Comités de Autodefensa 1.1. Se concede amnistía a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, y a los que hayan sido integrantes de los Comités de Autodefensa que se encuentren denunciados, investigados o procesados por hechos delictivos derivados u originados con ocasión de su participación en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 2000. 1.2. Los efectos de la presente ley no son aplicables a los denunciados o imputados por terrorismo o por delitos de corrupción de funcionarios, quienes deben ser objeto de los procesos penales correspondientes, de conformidad con las normas pertinentes.
Artículo 2	Artículo 2. Amnistía de carácter humanitario para adultos mayores Se concede amnistía de carácter humanitario a los adultos mayores de setenta años miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, y a los que hayan sido integrantes de los Comités de Autodefensa, que cuenten con sentencia firme con calidad de cosa juzgada o se encuentren en trámite de ejecución de sentencia, con pena privativa de libertad efectiva o suspendida, por delitos derivados u originados con ocasión de su participación en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 2000, siempre que no hayan sido condenados por delitos de terrorismo ni por delitos de corrupción de funcionarios.

Fuente: Ley n.º 32419.

Cabe precisar que se cuestiona el íntegro de la Ley n.º 32419, la cual está compuesta por dos artículos.

Por tanto, al tratarse de una ley, está sujeta a control a través del proceso de inconstitucionalidad, según lo prevé el artículo 200.4 de la Constitución Política del Perú.

VI. ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA

La presente demanda cumple con los requisitos establecidos en el artículo 100 del nuevo Código Procesal Constitucional, ya que se señala la identidad y domicilio del titular que interpone la acción; indica la norma sometida a control en forma precisa; desarrolla con claridad los fundamentos que sustentan la pretensión; establece la relación alfanumérica de los documentos que se acompañan; designa apoderados y adjunta copia simple de las normas cuestionadas, con el día, mes y año de publicación correspondiente.

Por otro lado, conviene mencionar que, a la Defensoría del Pueblo no le resultan aplicables las reglas contenidas en el artículo 101 del nuevo Código Procesal Constitucional, por lo que no corresponde acompañar documento adicional alguno que acredite la decisión de presentar esta demanda de inconstitucionalidad. En consecuencia, al haber cumplido con cada una de las exigencias formales, el escrito debe ser admitido a trámite, como lo dispone el artículo 102 del precitado código.

VII. PROCEDENCIA DE LA DEMANDA

El artículo 103 del nuevo Código Procesal Constitucional establece que la demanda será declarada improcedente liminarmente cuando: i) El Tribunal Constitucional hubiere desestimado una demanda de inconstitucionalidad sustancialmente igual en cuanto al fondo; o, ii) El Tribunal carezca de competencia para conocer la norma impugnada.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo señala que ninguno de estos supuestos resulta aplicable al presente caso, porque este alto tribunal no cuenta con pronunciamientos idénticos sobre la materia controvertida. Asimismo, conforme se ha sostenido en los acápites anteriores, nuestra institución cuestiona la Ley n.º 32419, razón por la cual este Tribunal es competente para efectuar el control constitucional, al amparo del artículo 200.4 de la Constitución y 76 del nuevo Código Procesal Constitucional.

VIII. DIFERENCIA ENTRE INDULTO Y AMNISTÍA

Que, conforme al inciso 21 del artículo 118º de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República conceder indultos y conmutar penas. El indulto es un acto de carácter individual, de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, que procede únicamente respecto de condenados con sentencia firme. Su efecto se limita a extinguir, total o parcialmente, la pena impuesta, sin que ello suprima la declaración de culpabilidad ni elimine la existencia del delito.

Por su parte, el numeral 5 del artículo 102º de la Constitución establece como atribución del Congreso de la República conceder amnistías. A diferencia del indulto, la amnistía es un acto de naturaleza legislativa y de alcance general, que extingue la acción penal, la pena y todas sus consecuencias jurídicas, con efectos equivalentes a declarar que la conducta objeto de sanción deja de ser jurídicamente perseguible.

En consecuencia, la diferencia entre ambos institutos se encuentra claramente delimitada en la Constitución: el indulto es el olvido de la pena de personas condenadas, mientras que, la amnistía elimina la persecución penal y la sanción, comprendiendo tanto a procesados como a condenados. Asimismo, la titularidad de la competencia está diferenciada: el indulto corresponde al Poder Ejecutivo y la amnistía al Poder Legislativo.

IX. POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO RESPECTO A LAS LEYES DE AMNISTÍA

En el Informe Defensorial n.º 57, "Amnistía vs. Derechos Humanos. Buscando justicia"¹, en el año 2001, la Defensoría del Pueblo advertía que la amnistía encuentra sus orígenes en el Antiguo Régimen, concretamente en las potestades de gracia ejercidas por los soberanos, que les permitía disponer sobre la aplicación o no a determinadas personas de una norma que establecía una conducta como delictiva. En el Estado Moderno, la figura se adapta a la nueva forma de organización del Poder, por lo que la titularidad para dictarla recae en el Congreso.

En el derecho internacional no existe una definición jurídica de amnistía, pero puede ser entendida como un acto oficial por el cual la investigación o el procesamiento penal de una persona o un grupo de personas son concluidos, y cualquier sanción es anulada. De ahí que, "la amnistía puede significar 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 político"².

La amnistía puede plantear finalidades válidas en determinados contextos, pero también puede constituir incongruencias dentro del propio ordenamiento jurídico. En tal sentido, resulta necesario abordar los límites de la amnistía en el marco de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

- **La amnistía es un acto del poder estatal que debe estar debidamente justificado y legitimado**

En primer lugar, es necesario recordar que, la "amnistía" constituye un acto del poder estatal, el cual ha sido asignado constitucionalmente al Congreso de la República. En ese sentido, el ejercicio de dicho acto debe estar legitimado y justificado por el respeto a los límites sustanciales de la Constitución, y en materia de derechos fundamentales.

Atendiendo a la naturaleza contradictoria de la amnistía, esta tiene carácter excepcional, por lo que su emisión debe estar sustentada en 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.

Una situación que podría justificar la emisión de una ley de amnistía sería la necesidad de corregir o rectificar la aplicación injusta o perjudicial de una ley penal, o la inexistencia de una sentencia en el plazo razonable.

¹ Informe Defensorial n.º 57. Amnistía y Derechos Humanos. Disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_57.pdf

² Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). "Amnistías y Derecho Internacional Humanitario: Objetivo y ámbito de aplicación". Octubre, 2017. Pág. 1. Disponible en: https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/ficha_tecnica_amnistias_y_derecho_internacional_humanitario.pdf

Cabe precisar que, ni el proyecto de ley ni el dictamen que devienen de la Ley objeto de la demanda, realizan una debida justificación de la excepcionalidad de la ley de amnistía, ni un análisis de ponderación entre los bienes que se buscarán satisfacer (derecho al plazo razonable) y aquellos otros que se olvidarán con la amnistía.

Asimismo, no se compatibilizan los efectos de la amnistía con los derechos y valores establecidos en la Constitución y la Convención Americana de Derechos Humanos. De hecho, el título del proyecto de ley señala **"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"**; sin embargo, el artículo 2 proponía conceder la amnistía a personas que han sido condenadas por delitos derivados de la lucha contra el terrorismo.

Esta incongruencia origina que la exposición de motivos no justifique la denominada "amnistía humanitaria", en favor de personas adultas mayores condenadas "por delitos derivados u originados con ocasión de su participación en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 2000. No se hace una identificación de cuáles serían los delitos que se están olvidando, impidiendo nuevamente realizar un análisis de razonabilidad.

- **La amnistía debe respetar derechos fundamentales contenidos en la Constitución y tratados internacionales**

Un segundo límite para el ejercicio de la amnistía en el Estado constitucional y democrático de derecho es el respeto a los derechos fundamentales consagrados en el texto constitucional y en tratados internacionales en materia de derechos humanos. Cabe recordar que los derechos fundamentales determinan el límite de lo que los actos del poder estatal pueden o no decidir.

A decir del Tribunal Constitucional, **"la dimensión objetiva de los derechos fundamentales se traduce, por un lado, en exigir que las leyes y sus actos de aplicación se realicen conforme a los derechos fundamentales** (efecto de irradiación de los derechos en todos los sectores del ordenamiento jurídico) y, por otro lado, en imponer, sobre todos los organismos públicos, un "deber especial de protección" de dichos derechos."³ [Resaltado nuestro].

De ahí, podemos entender que los derechos fundamentales actúan como sustento constitucional de la emisión de una ley de amnistía por parte del Congreso. El artículo 44 de la Constitución Política señala que es deber primordial del Estado (Congreso de la República), garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

³ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 00008-2021-AI/TC, fundamento 36.

Ahora bien, se ha indicado que corresponde una ley de amnistía cuando se busque satisfacer fines constitucionalmente legítimos y de similar o mayor importancia que los bienes jurídicos penales cuya afectación se pretende olvidar, de ahí que sea necesario que la norma de amnistía cumpla con los principios de proporcionalidad y razonabilidad, requisito esencial de cualquier acto público que tenga incidencia directa o indirecta en la garantía y vigencia de los derechos fundamentales.

Como parte de este análisis de proporcionalidad, la ley de amnistía debe afectar en la menor medida posible los derechos humanos y no deben existir otros mecanismos menos gravosos para alcanzar los fines legítimos a los que responde. La norma aprobada carece de este análisis constitucional.

- **Sobre las leyes de amnistía de 1995: Ley n.º 26479 y n.º 26492**

En junio del año 1995, el Congreso de la República emitió la Ley n.º 26479 que concede amnistía general a personal militar, policial y civil para diversos casos; y la Ley n.º 26492, precisan interpretación y alcances de la amnistía otorgada por la Ley n.º 26479. Como se podrá observar del cuadro comparativo siguiente, la ley emitida en 1995 es muy similar a la Ley n.º 32419 recientemente promulgada.

Ley n.º 26479 (año 1995)	Ley n.º 32419 (año 2025)
Artículo 1.- Concédase amnistía general al personal Militar, Policial o Civil , cualquiera que fuere su situación Militar o Policial o Funcional correspondiente, que se encuentre denunciado, investigado, encausado, procesado o condenado por delitos comunes y militares en los Fueros Común o Privativo Militar, respectivamente, por todos los hechos derivados u originados con ocasión o como consecuencia de la lucha contra el terrorismo y que pudieran haber sido cometidos en forma individual o en grupo desde Mayo de 1980 hasta la fecha de la promulgación de la presente Ley.	Artículo 1. Amnistía a los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú y de los Comités de Autodefensa 1.1. Se concede amnistía a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, y a los que hayan sido integrantes de los Comités de Autodefensa que se encuentren denunciados, investigados o procesados por hechos delictivos derivados u originados con ocasión de su participación en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 2000.
Artículo 5.- Está excluido de la presente ley el personal Militar, Policial o Civil que se encuentra denunciado, investigado, encausado o condenado por los delitos de Tráfico Ilícito de Drogas, de Terrorismo y Traición a la Patria regulado por la Ley No 25659.	1.2. Los efectos de la presente ley no son aplicables a los denunciados o imputados por terrorismo o por delitos de corrupción de funcionarios , quienes deben ser objeto de los procesos penales correspondientes, de conformidad con las normas pertinentes.

Fuente: Ley n.º 26479 y la Ley n.º 32419

Elaborado por la Defensoría del Pueblo

Las citadas Leyes n.º 26479 y n.º 26492 fueron objeto de demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, siendo que el año 1997 emitió sentencia en el Expediente n.º 013-96-I/TC. En dicha resolución, pese a que el Tribunal declaró improcedente la demanda en tanto los efectos de ambas normas ya se habían producido, fue enfático al señalar que:

“Cuarto: si bien dictar **amnistías** es una facultad exclusiva del Congreso, con base en la Constitución, ésta **tiene que aplicarse en consonancia y coherencia con el resto del ordenamiento constitucional**, es decir, **la prerrogativa de dar una amnistía no es ni puede ser absoluta**” [Resaltado nuestro]

A nivel interno, las normas de amnistía no pudieron ser dejadas sin efecto, lo que sí sucedió en el ámbito de competencia del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, al cual tuvieron que acudir las víctimas y familiares de víctimas de las vulneraciones a los derechos humanos acontecidas entre 1990 y 2000. Tal como se desarrollará más adelante, en el Caso Barrios Altos vs. Perú, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que las leyes de amnistía n.º 26479 y n.º 26492 son incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, por ende, carecían de efectos jurídicos.

Respecto a las leyes de amnistía n.º 26479 y n.º 26492, la Defensoría del Pueblo⁴ realizó una evaluación a fin de determinar si la amnistía respondía al principio de excepcionalidad, señalando que:

“Debe señalarse que del contexto jurídico, político e institucional en el que se gestaron y aplicaron las leyes en cuestión, resulta evidente que **las mismas no obedecieron a la necesidad de superar ninguna situación excepcional vinculada a la corrección de la aplicación de una norma penal sustentada en criterios de justicia**. En efecto, las leyes de amnistía no estaban destinadas a corregir la aplicación de normas jurídico penales que fueran consideradas injustas o inoportunas. **No existía ninguna situación que permitiese calificar al procesamiento de graves violaciones de derechos humanos como injusto**, lo cual, de otro lado, resulta difícil de imaginar. Las razones de justicia que deben orientar el recurso a las leyes de amnistía no se verificaron”.

En el mismo documento, se determinó la incompatibilidad de las leyes de amnistía con el ordenamiento jurídico. Esto es así en tanto, según las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estado tiene el deber de garantizar los derechos humanos —investigar, procesar y sancionar a los responsables de las violaciones de derechos humanos—; entonces, en la medida que las normas impedían la investigación, el

⁴ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial n.º 57: Amnistía vs. Derechos Humanos. Buscando justicia. Lima, mayo 2001, pp. 23. Disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_57.pdf

juzgamiento y la sanción, resultaban contrarias a dichas obligaciones. Todo esto en el marco de la sentencia de Barrios Altos Vs. Perú, que las declaró sin efectos jurídicos.

Sobre estas normas también se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en su sentencia de fecha 14 de marzo del 2001, recaída en el caso Barrios Altos, calificando 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". 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.º 26479 y n.º 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 Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Asimismo, señala que estas normas violaron el derecho a la protección judicial reconocida en el artículo 25º de la Convención Americana, así como en el inciso 1) de su artículo 1º, pues impidieron la investigación, persecución, captura, 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).

Posteriormente, en marzo del año 2007, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre las leyes de amnistía, determinando que una ley de amnistía puede vulnerar el principio-derecho de dignidad, en tanto limita el derecho a la justicia de las víctimas y sus familiares⁵:

"58. Siendo ello así, cabe señalar que si bien el Poder Legislativo tiene la atribución de ejercer el derecho de amnistiar, es decir olvidar el delito cometido

⁵ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 00679-2005-AA/TC, fundamento 58 y 59.

por determinadas personas, lo que produce los efectos de la cosa juzgada, según los artículos 102, inciso 6, y 139, inciso 13, de la Constitución, **ello no significa que el Congreso pueda cobijar en las leyes de amnistía a delitos de lesa humanidad -como el 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 1 de la Constitución.

59. **Este principio-derecho constituye una norma jurídica que contiene un mandato obligatorio**, el que se hace efectivo, tanto en conexión con el ejercicio de los derechos fundamentales de los particulares -derecho a la vida (artículo 2, inciso 1, de la Constitución) o **el derecho a la justicia** (artículo 139 de la Constitución)-, como en el cumplimiento de las funciones de las autoridades estatales. Precisamente por esto, **la facultad legislativa del Congreso no es ilimitada, ya que el ejercicio del poder constituido no puede vulnerar los principios y valores constitucionales -como la dignidad de la persona humana, la vida, la justicia, la verdad**, entre otros- en que se funda la obra del poder constituyente". [Resaltado nuestro].

Con esta sentencia, el Tribunal Constitucional incorporó los efectos de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, declarando la nulidad de las leyes de amnistía y que las mismas carecen de efectos jurídicos.

X. POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO RESPECTO AL PROYECTO DE LEY 7549/2023-CR

El 06 de febrero de 2025, mediante Oficio n.º 0042-2025-DP/DA, se remitió al Congreso de la República el Informe Jurídico Defensorial n.º 0037-2024-DP/ADHPD-PINVES, elaborado por el Programa de Investigaciones Especiales en Derechos Humanos de la Adjuntía para los Derechos Humanos y la Población Afroperuana de la Defensoría del Pueblo, en el que se emitió una opinión desfavorable respecto del proyecto de ley 7549/2023-CR.

En el referido informe del 21 de noviembre de 2024, se advirtió que, 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 fundamentales, de acuerdo a criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

En la propuesta legislativa no se observó análisis alguno respecto a la proporcionalidad de la medida, o a la incidencia que tendría respecto a los derechos fundamentales de las víctimas de aquellos hechos delictivos que se buscan amnistiar. De ahí se concluyó que una ley de amnistía que no cumpla con estos parámetros resulta una norma inválida por inconstitucional.

XI. ANÁLISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA DE LA LEY N.º 32419

El 11 de abril de 2024, se presentó el Proyecto de Ley n.º 7549-2023-CR, 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. Seguidamente, el 16 de abril, el proyecto fue dictaminado a la Comisión de Constitución y Reglamento y a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

El 10 de junio de 2025, la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó un dictamen —en mayoría— con una fórmula sustitutoria. El 11 de junio, el dictamen fue remitido a Relatoría, dejando constancia que se había acordado la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar acuerdos adoptados.

El mismo 11 de junio del 2025, a las 18:12 horas, la Junta de Portavoces del Congreso de la República acordó lo siguiente:

1. La exoneración del dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.
2. La exoneración del plazo de publicación en el Portal del Congreso del dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento.
3. La ampliación de la agenda del Pleno y la incorporación de la propuesta.

Durante el debate en el Pleno, a las 22:33 horas, se planteó una cuestión previa para que el proyecto de ley retorne a la Comisión de Constitución para mayor estudio, la cual fue rechazada con 57 votos en contra, 50 votos a favor y 4. Seguidamente, se planteó una cuestión previa para que el proyecto de ley pase a la Comisión de Justicia para estudio y dictamen correspondiente. El pedido también fue rechazado con 64 votos en contra.

A las 23:44 horas, se presentó un nuevo texto sustitutorio del Proyecto de Ley n.º 7549/2023-CR, el cual fue sometido a votación. La propuesta fue aprobada con 61 votos a favor, 44 votos en contra y 3 abstenciones. Tras el término de la legislatura el 15 de junio, la segunda votación estuvo a cargo de la Comisión Permanente. Finalmente, el 14 de agosto de 2025, se publicó la Ley n.º 32419 en el diario oficial El Peruano.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo sostiene que la norma no fue aprobada por el Pleno del Congreso de la República, restándole legitimidad a tan importante decisión.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el artículo 74 del nuevo Código Procesal Constitucional establece que la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser, por la forma o por el fondo. Respecto de una contravención por la forma, el Tribunal Constitucional ha señalado que, "(...) una disposición incurre en una infracción

constitucional por la forma, entre otros supuestos, cuando se infringe el procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación.”⁶

Dentro del Capítulo de Función Legislativa, el Constituyente ha establecido en el artículo 102, la facultad del Congreso de emitir leyes, y en el artículo 105, el proceso de creación normativa a cargo del Congreso:

“Artículo 102. Son atribuciones del Congreso:

1. **Dar leyes** y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes. (...).

(...).

Artículo 105. **Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora**, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.”
[Resaltado nuestro].

Si bien el análisis de constitucionalidad de Ley n.º 32419 se debe realizar teniendo como parámetro de evaluación los artículos 102 y 105 de la Constitución, cabe advertir que la propia norma constitucional hace una remisión al Reglamento del Congreso. De ahí que, el parámetro de constitucionalidad comprenderá además diversos artículos de dicho Reglamento, conformando el bloque de constitucionalidad.

Así, los artículos 72 al 81 del Reglamento del Congreso (Sección Primera: El Procedimiento Legislativo), en tanto regulan procedimiento de creación legislativa, son entendidos como “normas sobre la forma de la producción jurídica”, ya que tienen la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras normas de su mismo rango⁷.

El artículo 73 del Reglamento del Congreso dispone las etapas que debe tener el procedimiento legislativo, entre las que se encuentra la publicación del dictamen en el Portal del Congreso, como una etapa previa al debate en el Pleno del Congreso.

“Artículo 73. El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

- a) Iniciativa legislativa;
- b) Estudio en comisiones;
- c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano;**
- d) Debate en el Pleno;

⁶ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 00006-2018-AI, fundamento jurídico 2.

⁷ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 00023-2021-AI, fundamento 12.

- e) Aprobación por doble votación; y,
- f) Promulgación. [Resaltado nuestro]

Si bien la norma constitucional hace referencia únicamente a que ningún proyecto de ley puede aprobarse sin haber sido previamente debatido en una comisión dictaminadora, es la norma de desarrollo la que precisa cuáles son las etapas de un correcto procedimiento legislativo, las cuales deben cumplirse de cara a garantizar una norma con validez constitucional.

- **Inobservancia del estudio en comisiones**

En el presente caso, la propuesta legislativa fue dictaminada a la Comisión de Constitución y Reglamento (comisión principal), así como a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (comisión secundaria). Aquí es preciso resaltar que el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República señala que, “en la remisión de las proposiciones a Comisiones se aplica el criterio de especialización”.

Si bien “el Congreso de la República tiene competencia exclusiva para determinar qué comisión o comisiones dictaminan una iniciativa”⁸, esta determinación debe responder a razones de especialidad. De ahí que, resulta contrario al correcto procedimiento la decisión de la Junta de Portavoces de exonerar el dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en tanto es la comisión que por la especialidad se vincula en mayor medida con la propuesta legislativa.

En efecto, una propuesta normativa para otorgar amnistía a miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú y Comités de Autodefensa, por hechos delictivos derivados u originados con ocasión de su participación en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 2000, está íntimamente vinculado con el derecho de acceso a la justicia de las víctimas y familiares de las víctimas, y con el deber estatal de investigar y sancionar vulneraciones de los derechos humanos.

Que, ni en la propuesta legislativa ni el dictamen aprobado, se abordan las consecuencias que la medida tendrá en el derecho del acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares, y menos de los investigados, procesado o sentenciados.

- **Inobservancia de la publicación del dictamen**

Por otro lado, la Junta de Portavoces también decidió exonerar el plazo de publicación en el Portal del Congreso del dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento. Se recuerda que esta exoneración se realiza a las 18 horas del día 11 de junio, permitiendo que el dictamen sea incorporado en la agenda del Pleno que se realizaría el mismo día. De hecho, la propuesta se discutió y aprobó aproximadamente a las 22 horas de ese día.

⁸ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 00015-2012-PI-TC, fundamento 14.

Al respecto, el artículo 78 del Reglamento del Congreso dispone —como parte del proceso de debate y aprobación—, lo siguiente:

“Artículo 78. **No se puede debatir** ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni **ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso**, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso, a excepción de lo señalado en el numeral 2 del artículo 31-A”. [Resaltado nuestro].

Queda claro que la regla es la publicación de un dictamen previo a su debate, dando un tiempo prudencial (7 días calendarios) para que los congresistas tengan conocimiento del contenido del dictamen, y sobre esa base, puedan emitir un voto responsable. En ese sentido, la exoneración que puede realizar la Junta de Portavoces debe ser la excepción, la cual debería ser aplicada en razones justificadas, por ejemplo, en la naturaleza de la propuesta o en la urgencia de la misma.

La Defensoría del Pueblo considera, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional que, si bien el ejercicio de sus atribuciones el Congreso permite un considerable nivel de discrecionalidad, ello no lo faculta a inobservar las pautas que emanan de la Constitución o del Reglamento del Congreso. Inobservar dicho procedimiento de una forma irrazonada o arbitraria, “ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido u ordenado, escenarios en los cuales el Tribunal cuenta con competencia para examinar el procedimiento legislativo”⁹.

Debemos resaltar que en el Expediente 00006-2018-AI/TC, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de evaluar la posibilidad que se aprueben exoneraciones al procedimiento legislativo por parte de la Junta de Portavoces. Al respecto, ha señalado:

“(…) **este mecanismo [exoneración] no debe ser aplicado de manera generalizada**, ya que, de lo contrario, “se convierte en los hechos en el procedimiento legislativo regular. Si bien la potestad de establecer exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces es discrecional, **ello no implica que pueda ser usada de modo arbitrario**” (Sentencia 00012-2018-PI y 00013-2018-PI, fundamento 34), especialmente tratándose de una reforma constitucional. En buena cuenta, esta clase de prácticas podrían terminar por tergiversar la finalidad del artículo 105 de la Constitución.” [Resaltado nuestro].

En el caso materia de análisis, no se explica la exoneración de la publicación del dictamen en el Portal (etapa 3 del procedimiento legislativo) regulado en el Reglamento del Congreso.

⁹ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 00015-2012-PI-TC, fundamento 4.

- **Segunda votación en la Comisión Permanente**

La Defensoría del Pueblo considera que una norma de amnistía, por la incidencia directa que tiene en derechos fundamentales de acceso a la justicia y derecho a la verdad, merecía un debate en el Pleno del Congreso. Sobre todo, si consideramos que para la primera votación no se otorgó un plazo prudencial (7 días calendarios) para que los congresistas puedan evaluar el dictamen, y sus implicaciones, de tal forma que puedan emitir un voto estudiado y razonado.

En atención a lo expuesto, consideramos que la norma incurre en vicios de inconstitucionalidad por la forma, al no haberse cumplido el procedimiento legislativo establecido en la Constitución y en Reglamento del Congreso.

XII. ANÁLISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO DE LA LEY N.º 32419

La Ley n.º 32419 incurre en vicios de inconstitucionalidad, así como en vulneraciones de los derechos humanos, principios y garantías reconocidos en la Constitución Política del Perú, y en el marco convencional, en base a las siguientes consideraciones:

12.1. Incompatibilidad de la Ley n.º 32419 con el deber de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos (artículo 44 de la Constitución)

El artículo 44 de la Constitución impone al Estado el deber primordial de “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos”, entre otros. En esa línea, el Estado es el principal garante de los mismos, lo que implica el deber de protegerlos activamente, esto es, adoptar medidas que aseguren su efectividad y tutela¹⁰. Esto con especial énfasis en aquellos que afectan la dignidad del hombre¹¹, en correlato con el artículo 3 de la Constitución, que establece un *numerus apertus* de los derechos fundamentales que consagra la Carta Magna y el carácter no taxativo de la lista de derechos recopilados en el artículo 2 del mismo cuerpo normativo.

Esta disposición se nutre a su vez del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de las obligaciones que se derivan de instrumentos internacionales, los cuales el Estado peruano ha manifestado su consentimiento en obligarse, como expresión de su soberanía. Entre ellos destacamos la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, tratado del cual Perú es Estado parte desde julio del año 1978, en sus artículos 1 y 2, respecto a la obligación de respetar y garantizar los derechos y libertades de las personas reconocidos en el mismo; así como adoptar disposiciones de derecho interno a fin de cumplir con dicho deber. Esto en consonancia con los artículos 2 y 3 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, del cual Perú es Estado parte desde 1978.

¹⁰ STC N.º 0024-2010-PI/TC, voto del magistrado Vergara Gotelli.

¹¹ STC N.º 2488-2002-HC/TC, fundamento 9.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado en el caso Velásquez vs. Honduras que, en virtud del citado artículo 1 surgen dos obligaciones. La primera de ellas, es respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención, lo que implica un límite a la acción estatal en tanto a los derechos humanos se derivan de la dignidad humana, lo que los coloca por encima del poder estatal (párr. 165). La segunda, es garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención, lo cual implica que los Estados orienten el ejercicio del poder de tal manera que asegure jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos; en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos, así como asegurar su reparación (párr. 166). La Corte resalta además que esta obligación no se agota con dirigir el orden normativo en ese sentido, sino también la conducta gubernamental (párr. 167).

Ahora bien, cabe resaltar que Perú ha reconocido la competencia contenciosa y consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde 1981, y si bien la regla general está orientada a que la jurisprudencia solo sea vinculante para las partes involucradas, en esta oportunidad se cita como relevante el referido caso debido a que ha sido adoptado por la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 0024-2010-PI/TC¹².

Asimismo, se condice con lo dictado en el caso Barrios Altos, que vincula directamente al Perú, en el cual se determinó que las leyes cuyo objeto sea el de impedir u obstaculizar la identificación de los responsables, el acceso a la justicia y la investigación de los hechos, que finalmente impide a las víctimas y a sus familiares conocer la verdad y recibir la reparación correspondiente, son contrarias a la letra y espíritu de la Convención a la luz de las obligaciones generales emanadas de los artículos 1.1 y 2 de la misma (párr. 43).

Así ha sido entendido a nivel interno y constitucional, pues el Tribunal ha hecho suyo este razonamiento y, a la luz de los tratados internacionales sobre derechos humanos y bajo el imperio de la Norma Fundamental, determinó que existe el deber de "averiguar la verdad sobre los sucesos acontecidos, así como el de identificar y sancionar a los responsables, y reparar en lo que resulte posible el daño ocasionado a las víctimas"¹³. Reiteró así lo establecido en la sentencia que recayó en el Expediente n.º 2488-2002-HC/TC, que determinó que los delitos que constituyan graves violaciones de derechos humanos— como las desapariciones forzadas en el caso en particular— no podían quedar impunes, ya que era deber del Estado asegurar la plena vigencia de los derechos humanos, por lo que este debe adoptar las medidas más adecuadas para dicho fin¹⁴.

En ese orden de ideas, el Tribunal citó la jurisprudencia interamericana en los casos Bámaca Velásquez, Castillo Páez y Loayza Tamayo, apropiándose de la misma, y reconoció que existía la obligación específica del Estado de investigar y sancionar a los

¹² STC N.º 0024-2010-PI/TC, fundamento 29.

¹³ STC N.º 0024-2010-PI/TC, fundamento 29.

¹⁴ STC N.º 2488-2002-HC/TC, fundamento 7.

autores y cómplices de dichos delitos, de lo contrario se violaría las obligaciones de garantizar los derechos reconocidos en la Convención, conforme sus artículos 1.1 y 2¹⁵. Aunado a ello, posterior a la sentencia en el caso Barrios Altos vs. Perú (2001), la Corte Interamericana reiteró su posición en el caso La Cantuta vs. Perú (2006), donde se resaltó nuevamente que el Estado tiene la obligación de investigar las violaciones de derechos humanos y a juzgar y sancionar a los responsables en los términos del artículo 1.1 de la Convención, pues se trata de un contexto de graves violaciones sistemáticas de derechos humanos¹⁶.

Por su parte, en el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos en su Observación general N.º 3 sobre "Aplicación del Pacto a nivel nacional (artículo 2)" ha reconocido que, si bien el artículo 2 del Pacto exige que los Estados respeten y garanticen a todos los individuos bajo su jurisdicción todos los derechos reconocidos en el mismo, a través de las medidas legislativas o de otro carácter que consideren oportuno, dicha decisión no se limita exclusivamente a dictar normas que pueden derivar finalmente en meros enunciados, por lo que, además de respetar los derechos humanos, deben garantizarlos a través de actividades concretas.

En ese sentido, se ha pronunciado también el máximo intérprete constitucional en la sentencia recaída en el Expediente n.º 1230-2002-HC, en la cual se reconoció que los derechos eran meras afirmaciones programáticas desprovistas de valor normativo si no contaban con garantías para su efectivo goce¹⁷. Asimismo, el Comité en su Observación General No 31 [80] destacó que en virtud del artículo 2 del Pacto a los Estados les asiste la obligación de prevenir, investigar y reparar el daño infligido por particulares o entidades, de lo contrario estaría infringiendo las obligaciones emanadas de dicho artículo¹⁸. En esa línea, continúa el Comité, los Estados no pueden invocar disposiciones de derecho interno para justificar el incumplimiento de la obligación de investigar y sancionar violaciones de derechos reconocidos en el Pacto, precisando además que el Poder Judicial debe asegurar el pleno disfrute de tales derechos mediante la aplicación directa del tratado o mediante la interpretación conforme de las disposiciones constitucionales y legales nacionales.

Del análisis de la Ley n.º 32419, publicada en el diario oficial El Peruano, se advierte que concede amnistía a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional e integrantes de Comités de Autodefensa denunciados, investigados o procesados por hechos delictivos derivados de su participación en la lucha contra el terrorismo entre 1980 y 2000, excluyendo únicamente a quienes estén denunciados por terrorismo o corrupción. Sin embargo, al haberse omitido indicar los delitos objeto de la amnistía, la amplitud del término de "hechos delictivos" abarca conductas como violencia sexual contra la mujer, ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada de personas, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes; delitos identificados como las más graves violaciones de los

¹⁵ STC N.º 2488-2002-HC/TC, fundamento 19.

¹⁶ Corte IDH – Caso La Cantuta vs. Perú, Sentencia de fondo (2006), párrafo 160.

¹⁷ STC N.º 1230-2002-HC, fundamento 4.

¹⁸ Observación general No. 31 [80], párrafo 8.

derechos humanos por parte de agentes de la policía y militares durante dicho periodo¹⁹. Precisamente aquellas categorías de graves violaciones a derechos humanos respecto de las cuales la jurisprudencia interamericana ha proscrito expresamente la amnistía, no obstante, la norma impugnada elimina o impide la persecución penal en estos supuestos de violaciones graves y con ello vulnera el deber de garantía consagrado en el artículo 44 de la Constitución, en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana y en los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por lo que la Ley n.º 32419 es incompatible con el artículo 44 de la Constitución por el fondo y por constituir una infracción directa al mismo, en consecuencia, su vigencia y aplicación resulta inconstitucional, además de inconveniente conforme a la jurisprudencia interamericana vinculante para el Perú, así como los tratados en la materia suscritos y vigentes en nuestro ordenamiento conforme a los artículos 55 y la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.

12.2. La Ley N.º 32419 vulnera el derecho a la igualdad

El artículo 2.2 de la Constitución reconoce expresamente la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación, entendida tanto como derecho subjetivo como principio rector del orden constitucional. Ello significa que se proscriben tratos diferenciados arbitrarios y que cualquier diferenciación debe superar un estándar de justificación objetiva y razonable, de acuerdo con el juicio de igualdad y el test de proporcionalidad desarrollados por el Tribunal Constitucional.

En el plano internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 24, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 26, consagran la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación; a su vez, el artículo 1.1 de la Convención Americana impone a los Estados la obligación de garantizar los derechos sin discriminación de ninguna índole.

En el ámbito jurisprudencial interno, el Tribunal Constitucional ha precisado que el test de igualdad comprende las exigencias de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, y ha advertido que privilegios corporativos establecidos por ley pueden resultar inconstitucionales si carecen de justificación constitucional suficiente, en especial cuando su efecto es impedir la tutela judicial de derechos fundamentales o generar impunidad.

En ese contexto, la Ley n.º 32419 introduce un supuesto excepcional que beneficia exclusivamente a miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional e integrantes de Comités de Autodefensa, en relación con “hechos delictivos derivados u originados con ocasión de su participación en la lucha contra el terrorismo entre 1980 y 2000”, incluso si se hallan únicamente denunciados, investigados o procesados. Asimismo, otorga una amnistía de carácter humanitario a las personas condenadas mayores de 70 años de

¹⁹ Conclusiones Generales del Informe final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, n.º 46 y 57.

edad por esos mismos hechos, con excepción de las personas vinculadas a los delitos de terrorismo y corrupción.

En ese sentido, por “hechos delictivos” debemos entender que comprende los delitos de homicidio calificado, tortura y desaparición forzada, esto es graves violaciones de derechos humanos respecto de las cuales el derecho internacional de los derechos humanos ha prohibido categóricamente la amnistía. De este modo, la norma diferencia arbitrariamente entre perpetradores estatales y no estatales, y simultáneamente afecta los derechos de las víctimas a la justicia, pues extingue la persecución penal o la ejecución de la pena solo para una categoría orgánica de agentes y para un periodo específico, excluyendo toda posibilidad de tutela jurisdiccional efectiva.

Sobre el particular, es oportuno aplicar un test de proporcionalidad. En primer lugar, los invocados fines de “corregir desequilibrios del sistema de justicia” o “salvaguardar derechos fundamentales” de quienes combatieron al terrorismo, no es constitucionalmente legítimo si su concreción implica desconocer fines superiores del orden constitucional, como la protección de la vida, la integridad y la libertad de las personas, así como la garantía de acceso a la justicia. La Convención Americana y la jurisprudencia interamericana —especialmente en los casos Barrios Altos y La Cantuta— proscriben amnistías en casos de violaciones graves, de modo que una diferenciación legislativa destinada a sustraer de responsabilidad penal a agentes estatales no constituye un fin válido dentro del marco constitucional cuando menoscaba derechos fundamentales de las víctimas y el deber de garantía previsto en el artículo 44 de la Constitución. Incluso, si se aceptara que el fin fuese descongestionar el sistema de justicia o introducir elementos humanitarios, la amnistía general no es un medio idóneo, porque en lugar de proteger derechos, genera impunidad, profundiza la desigualdad frente a las víctimas y debilita la confianza ciudadana en la administración de justicia.

En segundo lugar, el subprincipio de necesidad tampoco se cumple, ya que existen medidas menos lesivas que podrían alcanzar los mismos fines —por ejemplo, mecanismos individualizados de revisión de condenas por razones de salud con control judicial estricto, beneficios penitenciarios evaluados caso por caso o criterios de priorización procesal— que son compatibles con los derechos de las víctimas y con los estándares internacionales en materia de justicia transicional.

Finalmente, en cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, la ley sacrifica de manera intensa los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, así como el interés público en la no repetición, frente a un supuesto interés en la “gratitud” o la “pacificación” que en ningún caso puede justificar la impunidad de violaciones graves a los derechos humanos. La Corte Interamericana ha sido categórica al afirmar que no es constitucional ni convencionalmente admisible sacrificar tales derechos mediante amnistías que extingan responsabilidades penales.

Este trato selectivo es contrario al principio de igualdad ante la ley reconocido en el artículo 2.2 de la Constitución, en el artículo 24 de la Convención Americana y en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En consecuencia, la

Ley n.º 32419 vulnera el principio-derecho de igualdad al establecer un privilegio corporativo que carece de justificación constitucional, contradice la prohibición de discriminación prevista en los tratados internacionales de derechos humanos y, en definitiva, genera un régimen de impunidad incompatible con la Constitución y con las obligaciones internacionales del Estado peruano.

12.3. La Ley n.º 32419 vulnera el derecho fundamental a la verdad, justicia y reparación

La norma objeto de análisis tiene como finalidad aplicar la amnistía, entendida como un mecanismo de anulación a la sanción que diera lugar, en casos de presuntos delitos cometidos por policías, militares y miembros de los comités de autodefensa durante los conflictos armados del periodo de 1980-2000.

En el presente apartado, la Defensoría del Pueblo sostiene que la aplicación de la norma objeto de cuestionamiento vulnera el derecho a la verdad de los familiares de las víctimas de estos conflictos armados. Para ello, preliminarmente es importante desarrollar el contenido de la norma en cuestión, la cual tiene dos supuestos de aplicación:

1. Aplicación de amnistía a favor de miembros de las FFAA, PNP y comités de autodefensa que se encuentren denunciados, investigados o procesados por hechos delictivos por su participación en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 2000, excepto en casos de terrorismo o corrupción de funcionarios.
2. Aplicación de la amnistía de carácter humanitario a favor de adultos mayores miembros de las FFAA, PNP y comités de autodefensa condenados con sentencia firme o que se encuentren en trámite de ejecución de sentencia, con pena privativa de libertad efectiva o suspendida, por los delitos señalados en el numeral anterior, siempre que no se trate de delitos de terrorismo ni de corrupción de funcionarios.

De una simple lectura de los supuestos de hecho contenidos en Ley n.º 32419, podemos observar que su regulación se ha realizado al margen del texto constitucional, toda vez que su aplicación implica una vulneración manifiesta de diversos derechos fundamentales, como el derecho a la verdad, protegido en el marco del artículo 3 de la Constitución que reconoce los derechos fundamentales innominados, y explicado por diversa jurisprudencia nacional e internacional, esta última en el marco de lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El derecho a la verdad fue desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su origen, en atención al caso Velásquez Rodríguez vs Honduras (1988)²⁰. En dicha ocasión, la Corte se pronunció sobre la dejadez del Estado Hondureño en la investigación del caso de desaparición forzada del ciudadano Manfredo Velásquez y las

²⁰ Díaz Colchado, Juan Carlos (2019). Olvido digital vs. verdad: el impacto del derecho al olvido digital en la preservación en internet de la memoria histórica sobre violaciones a derechos humanos y actos de corrupción. En Revista Pensamiento Constitucional - Vol. 24 Núm. 24, Enero, Pp. 39-40. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/22670/21817>

repercusiones negativas de dicha dejadez a la protección de los derechos humanos. La Corte resaltó la importancia de que las investigaciones por delitos contra derechos humanos sean asumidas por el Estado con seriedad y no como una mera formalidad, textualmente señaló que la investigación por delitos contra derechos humanos²¹:

“(…) Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque **efectivamente la verdad**”. [Resaltado nuestro].

Como puede advertirse, con esta decisión la Corte esbozaba los alcances del derecho a la verdad relacionándolo a la debida diligencia y responsabilidad del Estado en su deber jurídico de investigar aquellos hechos que atenten contra los derechos de las personas, a fin que estos no se queden impunes como una suerte de reparación a las víctimas, los familiares de las víctimas o allegados, en búsqueda de la verdad y justicia. Ello, en el marco de las obligaciones que se reconocen a los Estados en la Convención, como la garantía del derecho a la vida, a la integridad, el derecho a la protección judicial, las garantías judiciales y otros que repercuten en el debido ejercicio del derecho a la verdad.

En el Caso Barrios Altos vs. Perú, la Corte también determinó que “el derecho a la verdad se encuentra subsumido en el derecho de la víctima o sus familiares a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la Convención.”²²

En nuestro país, debemos destacar que en la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente n.º 2488-2022-HC/TC – Caso Genaro Villegas Namuche, el máximo intérprete constitucional reconoció por primera vez el derecho a la verdad²³ como aquel que se funda en la dignidad del hombre, y que pese a no encontrarse regulado expresamente en el catálogo de derechos del artículo 2 del texto constitucional, encuentra protección en el marco del artículo 3 que establece la regulación abierta de derechos fundamentales y en el artículo 44, que regula la obligación del Estado de cautelar los derechos humanos, especialmente los que se fundan en la dignidad.

A través de la citada sentencia, el máximo Tribunal Constitucional desarrolla el contenido del derecho a la verdad, resultando importante detallar los siguientes argumentos:

“(…) el derecho a la verdad tiene una dimensión individual, cuyos titulares son las víctimas, sus familias y sus allegados. El conocimiento de las circunstancias en

²¹ CorteIDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988. Párrafo 177. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf

²² CorteIDH. Caso Barrios Altos vs. Perú. Párrafo. 48.

²³ Nota de prensa Tribunal Constitucional del 23.03.2004. Recuperada de: <https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/not-41f0aff5f223ec469ae1f0f6ac240ddc/>

que se cometieron las violaciones de los derechos humanos y, en caso de fallecimiento o desaparición, del destino que corrió la víctima por su propia naturaleza, **es de carácter imprescriptible**. Las personas, directa o indirectamente afectadas por un crimen de esa magnitud, tienen derecho a saber siempre, **aunque haya transcurrido mucho tiempo desde la fecha en la cual se cometió el ilícito**, quién fue su autor, en qué fecha y lugar se perpetró, cómo se produjo, por qué se le ejecutó, dónde se hallan sus restos, entre otras cosas (...)²⁴ [Resaltado nuestro].

Como podemos observar, a través de la mencionada sentencia, el Tribunal Constitucional determinó que el conocimiento de las circunstancias de violaciones de derechos humanos resulta imprescriptible. Este conocimiento se logra, lógicamente, a través de las investigaciones que realizan los órganos competentes, como son el Ministerio Público y el Poder Judicial, los cuales deben tener todas las garantías necesarias para emitir pronunciamientos en torno a estos delitos de violaciones de derechos humanos garantizando el derecho a la verdad de las víctimas y sus familiares y/o allegados.

Es en dicho marco, que el Tribunal resalta el factor tiempo, el cual no podría ser utilizado como una excusa para que estos delitos queden impunes, frente a una eventual vulneración al derecho de las víctimas y/o de sus familias, a conocer la verdad.

Es así que, si bien a través de la Ley n.º 32419, el legislador habría buscado garantizar el derecho a un debido proceso de las personas pertenecientes a las FFAA, PNP y Comités de Autodefensa denunciadas, investigadas, procesadas e incluso sentenciadas (en ciertos casos) por delitos cometidos por su participación en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 2000, debido al transcurso del tiempo desde la ocurrencia de dichos hechos; no ha tomado en cuenta los derechos de las víctimas, sus familiares y allegados a conocer la verdad de los hechos, a la justicia y a obtener sentencias ejemplares en calidad de cosa juzgada, que reparen los daños ocasionados.

Además, debemos tener en cuenta que el derecho a la verdad, no solo alcanza a las víctimas y familiares, sino también a la sociedad en general, de ahí que el Tribunal Constitucional en la precitada sentencia ha hecho énfasis en la dimensión colectiva del derecho a la verdad²⁵.

*“(...) Tenemos, en efecto, el derecho a saber, pero también el deber de conocer qué es lo que sucedió en nuestro país, a fin de enmendar el camino y fortalecer las condiciones mínimas y necesarias que requiere una sociedad auténticamente democrática, presupuesto de un efectivo ejercicio de los derechos fundamentales. **Tras de esas demandas de acceso e investigación sobre las violaciones a los derechos humanos, desde luego, no sólo están las demandas de justicia con las víctimas y familiares, sino también la exigencia al Estado y la***

²⁴ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 2488-2022-HC/TC. Fundamento jurídico 9.

²⁵ Ibidem. Fundamento jurídico 17.

sociedad civil para que adopten medidas necesarias a fin de evitar que en el futuro se repitan tales hechos.” [Resaltado nuestro]

En tal sentido, los supuestos de hecho contenidos en la ley objeto de control no se condicen a los alcances y la naturaleza del derecho a la verdad, es decir, no garantizan su ejercicio sino más bien lo limitan, al margen de lo establecido en la Constitución y en el desarrollo jurisprudencial del derecho, dejando en indefensión a las víctimas y familiares de las víctimas del conflicto armado en el periodo de 1980-2000, y a la sociedad, con una sensación de impunidad gestada por el Estado a favor de personas denunciadas, investigadas, procesadas y sentenciadas por graves violaciones de derechos humanos.

Así, la Defensoría del Pueblo no avala normas que podrían generar la convalidación de graves violaciones de derechos humanos; por el contrario, como un organismo constitucionalmente autónomo, cuya principal función es la defensa de derechos de las personas más vulnerables, nos oponemos a cualquier legislación inconstitucional que permita la impunidad de estos graves delitos.

Por lo expuesto, debemos tener en cuenta que el Estado peruano se encuentra sometido a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al ser Estado parte de la Convención Americana sobre Derecho Humanos y haber aceptado la competencia contenciosa de la Corte desde 1981, la cual ya se ha pronunciado en contra de que los Estados, de forma específica el Estado peruano, emita normativa que convalide graves violaciones a los derechos humanos a través de amnistías o prescripción de estos delitos generando su olvido.

Asimismo, la norma bajo control, contraviene los “Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas sobre el Derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” (Resolución A/RES/60/147 de las Naciones Unidas) que reconocen que las víctimas tienen derecho a la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción —incluida la verdad histórica— y garantías de no repetición, configurando el trípode indivisible de verdad, justicia y reparación.

La referida norma establece que la satisfacción de las víctimas incluye no solo indemnización o restitución material, sino también el esclarecimiento de la verdad y la sanción efectiva de los responsables. La exclusión de estos componentes vacía de contenido el derecho a la reparación y genera un efecto de victimización secundaria, pues el Estado al no cumplir con su obligación de reparar vuelve a generar una afectación a las víctimas.

12.4. La Ley n.º 32419 vulnera el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva

En la misma línea del derecho a la verdad, el derecho de tutela jurisdiccional efectiva de las víctimas y familiares de víctimas del conflicto suscitados en el periodo 1980-2000, se ve duramente afectado con las disposiciones contenidas en la ley objeto de control constitucional.

Como hemos señalado, la Ley n.º 32419, a través de la amnistía, habilita la inacción penal a favor de personas pertenecientes a las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú y Comités de Autodefensa, que hayan sido denunciadas, investigadas y procesadas por delitos cometidos en su participación en la lucha contra el terrorismo. Asimismo, y lo que es más grave, deja sin efecto e inobserva el valor de cosa juzgada de aquellas sentencias emitidas en contra de personas adultas mayores (mayores de 70 años) pertenecientes a las FFAA, PNP y Comités de Autodefensa, condenadas en el marco de su participación en delitos.

Si bien la norma regula como excepción a su aplicación, en casos de comisión de delitos de corrupción o terrorismo, ello no resta la restricción indebida que su contenido ocasiona en el ejercicio del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva de las víctimas y sus familiares, en busca de justicia y reparación.

El derecho de tutela jurisdiccional efectiva se encuentra reconocido en el artículo 139, inciso 3 de la Constitución Política. Este derecho agrupa a su vez, una serie de garantías judiciales que permiten a los justiciables, por ejemplo; ejercer su derecho de acceso a la justicia, así como, obtener decisiones judiciales fundadas y motivadas en derecho, que sean efectivas y ejecutables. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado:

"(...) con la tutela judicial efectiva no solo se persigue asegurar la participación o acceso del justiciable a los diversos mecanismos (procesos) que habilita el ordenamiento dentro de los supuestos establecidos para cada tipo de pretensión, sino que se busca garantizar que, tras el resultado obtenido, pueda verse este último materializado con una mínima y sensata dosis de eficacia"

En otras palabras, el contenido del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, se vería vaciado si es que, los justiciables no tuvieran la posibilidad de acceder a los órganos jurisdiccionales para reclamar la satisfacción de una pretensión o la subsanación de la vulneración de un derecho. De la misma forma, su contenido quedaría vaciado si luego de obtenida una decisión del órgano de justicia correspondiente y de haber adquirido la calidad de cosa juzgada, esta decisión quedará sin efecto alguno por disposición de una ley, en el marco del ejercicio de las facultades legislativas del Congreso, como ocurre en el presente caso.

Dicho ello, del análisis de la norma objeto de control, advertimos que peligran dos garantías judiciales que forman parte del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva: 1) el

acceso a la justicia, y 2) la efectividad de las decisiones judiciales con calidad de cosa juzgada.

12.4.1. Derecho de acceso a la justicia

De forma específica, el acceso a la justicia constituye un derecho fundamental que garantiza a su titular la posibilidad de acudir a un órgano jurisdiccional para reclamar un derecho. En el marco de la norma objeto de control se traduciría como la posibilidad de las víctimas o familiares/allegados de las víctimas de acudir al órgano de justicia a exigir una reparación y sanción penal ante actos de graves violaciones de derechos humanos perpetrados durante los conflictos armados del periodo de 1980-2000.

El Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho de acceso a la justicia tiene un contenido constitucional implícito en el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Así, *"garantiza que un particular tenga la posibilidad, real y efectiva, de acudir al juez, como tercero imparcial e independiente, con el objeto de encargarle la determinación de sus derechos y obligaciones (...)"*²⁶. Señala el Alto tribunal que, como todo derecho, este no tiene una naturaleza absoluta; no obstante, las limitaciones deberán tener una base constitucional y no deben traducirse en actos que impidan irrazonablemente el acceso a un órgano de justicia.

Los dos supuestos de hecho de la norma objeto de análisis, repercuten en el derecho de acceso a la justicia, pues eliminan la facultad de los titulares (víctimas y/o familiares) de ver materializado su derecho de acción a través del trámite efectivo de un proceso, teniendo en cuenta que:

- **Supuesto de hecho contenido en el artículo 1 de la Ley n.º 32419:** Elimina la obligación del órgano de justicia (Poder judicial o Fiscalía) de pronunciarse sobre denuncias, investigaciones o procesos de graves violaciones a los derechos humanos, contra el personal de las FFAA, PNP y miembros de Comités de Autodefensa que hayan participado en los conflictos armados de 1980-2000, pese a que dichas denuncias, investigaciones y procesos son producto, en su mayoría, del ejercicio del derecho de acción de las víctimas o familiares de dichas víctimas. Asimismo, se restringe con ello la posibilidad de cuestionar o contradecir las decisiones de los órganos de justicia, como manifestación del derecho de acción en doble instancia.
- **Supuesto de hecho contenido en el artículo 2 de la Ley n.º 32419:** En el presente supuesto se dejan sin efecto sentencias firmes condenatorias, lo que desnaturaliza y vacía el contenido del derecho de acción de los justiciables. El ejercicio del derecho de acción no solo tiene como objetivo obtener un pronunciamiento del órgano jurisdiccional, sino que la decisión final tenga una naturaleza ejecutable. A través de la norma, no solo se limita la posibilidad de

²⁶ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 02709-2017-PA/TC. Fundamento jurídico 8.

obtener esta decisión, sino que una vez obtenida, pierde su calidad de cosa juzgada y por tanto su ejecutividad, lo que manifiestamente vulnera el derecho de acción de las víctimas y familiares de las víctimas.

12.4.2. Derecho de efectividad de las resoluciones judiciales y a la cosa juzgada

El Tribunal Constitucional ha señalado, en diversa jurisprudencia, que la efectividad de las resoluciones judiciales forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Así, a través de sus pronunciamientos ha considerado que²⁷:

“(...) El derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales garantiza que lo decidido en una sentencia se cumpla, y que la parte que obtuvo un pronunciamiento de tutela, a través de la sentencia favorable, sea repuesta en su derecho y compensada, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido.

Como lo ha sostenido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el arret “Hornsby c/ Grecia”, sentencia del 13 de marzo de 1997, el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales forma parte de las garantías judiciales, pues “sería ilusorio” que “el ordenamiento jurídico interno de un Estado contratante permitiese que una decisión judicial, definitiva y vinculante, quedase inoperante, causando daño a una de sus partes (...)”.

Para el Tribunal Constitucional, “la tutela jurisdiccional que no es efectiva no es tutela”²⁸, por tanto, si una decisión emitida por un órgano jurisdiccional no se ejecuta en sus propios términos, se vulnera el derecho a la efectividad de las decisiones judiciales que, por su naturaleza, adquieren la calidad de cosa juzgada. En dicha línea, como bien ha señalado el Alto Tribunal citando al Tribunal Europeo, el ordenamiento jurídico interno de un Estado tiene el deber de coadyuvar al debido cumplimiento de las resoluciones judiciales, de lo contrario el derecho de las víctimas sería ilusorio.

Teniendo ello como premisa, podemos observar que el legislador, a través del artículo 2 de la norma objeto de control, desconoce el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales emitidas en contexto de procesos iniciados por graves violaciones de derechos humanos en la época del terrorismo en nuestro país, al incluir en el ordenamiento interno dicha norma. Ello, teniendo en cuenta que brinda la posibilidad de aplicar la figura de la amnistía para aquellos adultos mayores de 70 años condenados con sentencia firme o que se encuentren en trámite de ejecución de sentencia, con pena privativa de libertad efectiva o suspendida.

Esta situación, no solo supone dejar en estado de indefensión a las víctimas, familiares o allegados de las víctimas que han alcanzado justicia a través de pronunciamientos

²⁷ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en los Expedientes N.º 015-2001-AI/TC, Exp. N.º 016-2001-AI/TC, Exp. N.º 004-2002-AI/TC. Fundamento jurídico 11.

²⁸ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 01680-2022-PA/TC. Fundamento jurídico 4.

judiciales firmes volviendo inejecutables resoluciones emitidas en última instancia, sino también implica dotar de impunidad a personas que han cometido delitos de graves violaciones de derechos humanos. Debemos tener en cuenta que en este supuesto establecido en la norma (artículo 2), no se trata siquiera de denuncias o investigaciones en trámite, sino de casos en los que el órgano jurisdiccional ha encontrado responsabilidad en la persona condenada, adquiriendo la decisión, por tanto, calidad de cosa juzgada.

Para autores como Gozaíni²⁹, la cosa juzgada implica la irreversibilidad del fallo, a fin de evitar que una misma situación se repita. En la misma línea, el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución reconoce que en el marco del respeto a la independencia jurisdiccional:

“Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno”. [Resaltado nuestro]

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado que la cosa juzgada es un derecho fundamental que garantiza³⁰:

“(1) que las resoluciones que hayan puesto fin al proceso judicial no puedan ser recurridas mediante nuevos medios impugnatorios, ya sea porque estos han sido agotados o porque ha transcurrido el plazo para impugnarlas; y (2) que el contenido de las resoluciones que hayan adquirido tal cualidad no pueda ser dejado sin efecto ni modificado, sea por actos de otros poderes públicos, de terceros o, incluso, de los mismos órganos jurisdiccionales que resolvieron el caso en el que se dictó (cfr. sentencia expedida en el Expediente 04587-2004-PA/TC, fundamento 38)”. [Resaltado nuestro].

Como puede advertirse, la efectividad de las resoluciones judiciales va de la mano con la inmutabilidad de las decisiones que contienen, por tanto, implica también que se respete la calidad de cosa juzgada de una decisión jurisdiccional. El mismo Tribunal Constitucional, en el marco de lo establecido en el artículo 139, numeral 2 de la Constitución, ha señalado que no resulta posible dejar sin efecto resoluciones judiciales que han adquirido firmeza, ni tan siquiera por actos de otros poderes públicos. El texto constitucional, es claro también al señalar que el ejercicio de la facultad de gracia del Congreso (a través de, por ejemplo, indultos o amnistías), no puede significar la

²⁹ Gozaíni, O. A. (2005). *Elementos de derecho procesal civil*. Buenos Aires: Ediar.

³⁰ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 00862-2021-PA/TC. Fundamento jurídico 12.

interferencia en un proceso jurisdiccional ni tampoco implica una decisión con dicho carácter.

Considerando lo expuesto, el artículo 2 de la norma objeto de control, inobserva no solo la tutela jurisdiccional efectiva en el marco de la efectividad de las decisiones judiciales, sino también la calidad de cosa juzgada de dichas resoluciones en el marco del respeto a la independencia jurisdiccional, puesto que a través de una norma emitida por un poder público, que en este caso es el Congreso, se vacía de contenido la inmutabilidad de las decisiones judiciales en torno a graves violaciones de derechos humanos. Por ello, es manifiestamente inconstitucional.

12.5. La Ley n.º 32419 contraviene el artículo 55 y la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política

La Constitución Política ha establecido diversas disposiciones sobre la relación entre el derecho interno y los tratados internacionales de derechos humanos. Al respecto, el artículo 55 dispone que "Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional".

De esta forma, se consagra un sistema de incorporación monista, es decir, la aplicación en el ordenamiento interno de las normas convencionales una vez que el tratado ha entrado en vigor en el plano internacional. De tal manera que el modelo constitucional peruano integra directamente el tratado como fuente de derecho interno una vez que este es vinculante y se encuentra en vigor.

Por su parte, la Cuarta Disposición Final y Transitoria establece que: "Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú". Este mandato obliga a todos los poderes públicos, entre ellos el Congreso de la República, y a los operadores jurídicos, fiscales y jueces, a interpretar los derechos fundamentales de conformidad con los estándares que surjan de los tratados internacionales.

Al respecto, el Tribunal Constitucional se ha decantado por reconocer que los tratados de derechos humanos poseen rango constitucional, al precisar que, si los derechos constitucionales deben interpretarse de conformidad con los tratados, estos forman parte del parámetro para medir la constitucionalidad, conformando el denominado "Bloque de Constitucionalidad"³¹. Esto implica que los tratados de derechos humanos con rango constitucional sirven como estándar para el control de constitucionalidad de leyes y normas infra-constitucionales, como la cuestionada a través de esta demanda.

Ahora bien, la Convención Americana de Derechos Humanos es un tratado de derechos humanos cuya finalidad es garantizar el respeto de los derechos y libertades fundamentales de las personas en los Estados parte de la Organización de los Estados

³¹ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N.º 5854-2005-PA/TC. Fundamento 23.

Americanos. En segundo lugar, es un tratado de derechos humanos adoptado dentro del esquema de tratados solemnes consagrado en el artículo 56 de la Constitución. Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos fue ratificada por el Estado Peruano el 12 de julio de 1978.

Al respecto, el Tribunal Constitucional³² ha señalado que:

“Las leyes de amnistía tampoco pueden expedirse en oposición a las obligaciones internacionales derivadas de los tratados y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado peruano. La capacidad de los tratados sobre derechos humanos para limitar materialmente las leyes de amnistía se funda en el artículo 55 y en la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución. De conformidad con el primero, una vez que estos son ratificados, forman parte del Derecho nacional y, por tanto, vinculan a los poderes públicos. De conformidad con el segundo, los tratados sirven en el proceso de delimitación del ámbito constitucionalmente garantizado de los derechos fundamentales”.

En ese orden de ideas, la emisión de la Ley n.º 32419, emitida en contravención a los tratados internacionales sobre derechos humanos (Convención Americana sobre Derechos Humanos) vulnera el artículo 55 y la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.

12.6. La Ley n.º 32419 contraviene diversos artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

La amnistía otorgada por el Congreso de la República mediante Ley n.º 32419 a miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú y de los Comités de Autodefensa, en los términos del precitado dispositivo legislativo, supone una contravención grave de la Convención Americana sobre Derechos Humanos - CADH, por las razones que se señalan a continuación:

12.6.1. Sobre las obligaciones del Estado peruano frente a graves violaciones a los derechos humanos

Desde el momento que el Estado peruano ratificó la CADH, asumió una serie de compromisos fundamentales para la consolidación de nuestro sistema democrático. Así, el Estado se obligó a respetar a la persona en tanto ser dotado de dignidad, lo cual implicó evitar cualquier medida que suponga una amenaza o vulneración de los derechos que le son reconocidos.

El desarrollo del constitucionalismo contemporáneo y la concepción de los derechos fundamentales como principios que se irradian sobre todo el ordenamiento, ha conllevado

³² Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 00679-2005-AA/TC, fundamento 28.

a sostener que para el goce irrestricto de los derechos de las personas no basta que el Estado se abstenga de imponer medidas que los restrinjan de manera arbitrarias, son también necesarias la existencia de condiciones mínimas para tal fin.

Sobre dicho particular, el artículo 1.1 de la CADH reconoce como obligación general de los Estados el deber de respetar y garantizar los derechos fundamentales. En razón de tales obligaciones, el ejercicio del poder estatal no puede contravenir los derechos de las personas. De igual forma, el cumplimiento de tales deberes no se satisface únicamente con el reconocimiento de los derechos fundamentales, para que estos puedan tener plena eficacia es esencial que el aparato gubernamental se organice en torno a estos, de manera que su libre ejercicio pueda ser plenamente garantizado.³³

De ello se desprende, como lógica consecuencia, el deber de los Estados de investigar a fondo presuntas violaciones a los derechos humanos, lo cual exige también una actividad estatal conducente a sancionar a los responsables, a que se dispongan las medidas necesarias para el restablecimiento del derecho vulnerado y para la reparación de las víctimas por los daños ocasionados.³⁴

Estas obligaciones adquieren especial relevancia en casos de graves violaciones a los derechos humanos. En contextos en los que las personas son víctimas de actos atroces y deplorables (tales como desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura, secuestro, atentados contra la libertad sexual, etc.), que atentan contra la dignidad de la persona y que causan grandes sufrimientos, la Corte IDH ha sido enfática en sostener que la investigación y sanción de tales hechos debe ser asumida de manera responsable.

En efecto, frente a atentados graves contra los derechos humanos, el Estado debe "iniciar ex officio y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva", labor que no debe ser entendida "como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa"; por el contrario, debe ser asumida "como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios".³⁵

La falta de debida diligencia en las investigaciones a cargo del Estado y la ausencia de condena a los responsables de infracciones serias al derecho internacional de los derechos humanos, contribuyen a que actos deleznablez queden impunes. Dicha situación, en palabras de la Corte IDH, "propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares". En

³³ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988, párrs. 164 - 167.

³⁴ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Óp. Cit. párrs 174 - 177; Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Sentencia del 19 de noviembre de 1999, párr. 226; Caso Durand y Ugarte vs Perú. Sentencia del 16 de agosto de 2000, párr. 123- 124.

³⁵ Corte IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia. Sentencia el 15 de septiembre de 2005, párr. 223; Caso Durand y Ugarte vs Perú. Óp. Cit. párr. 123; Caso Godínez Cruz vs Honduras. Sentencia del 20 de enero de 1989, párr. 188; Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname. Sentencia del 15 de junio de 2005, párr. 145; Caso Chitay Nech y otros vs Guatemala. Sentencia del 25 de mayo de 2010, párr. 193.

contextos de impunidad como el descrito, se dificulta el reconocimiento social de hechos atroces, fomentando un clima de tolerancia y de riesgo de que ello vuelva a repetirse; debiendo el Estado recurrir a todos los medios a su alcance para evitar tales consecuencias.³⁶

La impunidad como consecuencia de la falta de observancia de tales obligaciones internacionales ha sido puesta de relieve por la Corte IDH en diversas ocasiones, precisamente debido a la falta de actuación de los órganos estatales frente a graves atentados contra la persona y su dignidad:

- En el caso Velásquez Rodríguez contra Honduras (1998), referido a la detención y desaparición del estudiante universitario Ángel Velásquez Rodríguez, hecho ocurrido en el contexto de secuestros y desapariciones forzadas por parte de las fuerzas armadas (1981 - 1984), la Corte IDH estableció de manera categórica lo siguiente: ***"Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción"***. [Resaltado nuestro]
- En el caso Comunidad Moiwana contra Suriname (2005), referido a la masacre de hombres, mujeres y niños de la comunidad N'djuka Maroon de Moiwana por parte de miembros de las fuerzas armadas, la Corte IDH precisó lo siguiente: ***"[...] todavía prevalece, más de 18 años después de ocurrido el ataque, la impunidad de los autores materiales e intelectuales. La Corte ha definido la impunidad como la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana. El Estado está obligado a combatir esta situación por todos los medios disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares."***³⁷ [Resaltado nuestro]
- En el caso de la "Masacre de Maripán" contra Colombia (2005), referido al secuestro, tortura y asesinato de diversos habitantes del municipio de Maripán ocasionado por parte de un grupo paramilitar, la Corte IDH expresó con total claridad lo siguiente: ***"[...] al llevar a cabo o tolerar acciones dirigidas a realizar ejecuciones extrajudiciales, no investigarlas de manera adecuada y no sancionar, en su caso, a los responsables, el Estado viola el deber de respetar los derechos reconocidos por la Convención y garantizar su libre y pleno ejercicio, tanto de la presunta víctima como de sus familiares, impide que la***

³⁶ Corte IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia. Óp. Cit. párrs. 237 - 238; Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname. Sentencia del 15 de junio de 2005, párr. 203; Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú. Sentencia del 8 de julio de 2004, párr. 130.

³⁷ Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname. Óp. Cit. párr. 203.

sociedad conozca lo ocurrido y reproduce las condiciones de impunidad para que este tipo de hechos vuelvan a repetirse.³⁸ [Resaltado nuestro]

Como hemos señalado, dichas obligaciones internacionales fueron contraídas por el Estado peruano cuando, en ejercicio de su soberanía, ratificó la CADH. Dicho tratado sobre derechos humanos es parte de nuestro derecho nacional, ello conforme a lo prescrito por el artículo 55° de la Constitución. Asimismo, el deber de respeto y garantía de los derechos fundamentales reconocidos en la CADH se encuentra previsto en el artículo 44° de nuestra Norma Fundamental, que establece que como deber primordial del Estado *“garantizar la plena vigencia de los derechos humanos”*.

En ese marco, frente a graves violaciones a los derechos, el Estado peruano debe asumir de manera responsable su obligación de investigar y sancionar tales hechos execrables y reparar a las víctimas. De esa manera, todos los órganos del Estado, incluido el Congreso de la República, se encuentran vinculados por tales obligaciones, no pudiendo actuar de modo contrario.

Por otra parte, y en relación con las obligaciones antes descritas, destaca también como un deber primario del Estado el de adecuar su ordenamiento al marco establecido por la CADH. En efecto, de conformidad al artículo 2° de dicho instrumento internacional, los Estados deben expedir medidas legislativas y de cualquier otra índole a fin de permitir concretizar las garantías previstas por la convención, así como disponer la supresión de normas y prácticas que contravengan los derechos de las personas.³⁹

No puede escapar del análisis de este Supremo Tribunal que todas y cada una de las obligaciones antes descritas, relacionadas a graves violaciones a los derechos humanos, constituyen normas de *ius cogens*, tal como lo ha expresado la propia Corte IDH:

- En el caso *Goiburú y otros contra Paraguay* (2006), referido a la detención ilegal, tortura y desaparición forzada de cuatro personas por agentes del estatales y a la situación de impunidad en tales casos, la Corte IDH expresó que *“ante la particular gravedad de estos delitos y la naturaleza de los derechos lesionados, la prohibición de la desaparición forzada de personas y el correlativo deber de investigarlas y sancionar a sus responsables han alcanzado carácter de jus cogens”*.⁴⁰ [Resaltado nuestro]
- En el caso *Chitay Nech y otros contra Guatemala* (2010), referido a la desaparición forzada del dirigente político indígena Florencio Chitay, la Corte IDH reiteró lo sostenido en el caso antes mencionado: *“ante la particular gravedad de estos delitos y la naturaleza de los derechos lesionados, la prohibición de la*

³⁸ Corte IDH. Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia. Óp. Cit. párr. 238.

³⁹ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs México. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 132; Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia. Óp. Cit. párr. 109; Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile. Sentencia del 26 de septiembre de 2006, párr. 118;

⁴⁰ Corte IDH. Caso Goiburú y otros vs Paraguay. Sentencia del 22 de septiembre de 2006, párr. 84.

*desaparición forzada de personas y el correlativo deber de investigarlas y sancionar a sus responsables han alcanzado carácter de ius cogens”.*⁴¹

En otro caso, la Corte IDH sostuvo de forma enfática que la sanción por graves violaciones a derechos humanos supone una obligación conforme al derecho internacional:

- En el caso Almonacid Arellano contra Chile (2006), referido a la ejecución extrajudicial del señor Luis Almonacid Arellano, dirigente político y candidato a un cargo de elección popular, hecho ocurrido en el contexto de la represión ejercida por el régimen militar chileno contra opositores, la Corte IDH indicó lo siguiente: *“la comisión de crímenes de lesa humanidad, incluido el asesinato ejecutado en un contexto de ataque generalizado o sistemático contra sectores de la población civil, era violatoria de una norma imperativa del derecho internacional. **Dicha prohibición de cometer crímenes de lesa humanidad es una norma de ius cogens, y la penalización de estos crímenes es obligatoria conforme al derecho internacional general.**”*⁴² [Resaltado nuestro]

En dicho contexto el Estado peruano tiene el deber de no dejar impunes graves atentados contra los derechos humanos, debiendo recurrir a todos los medios y mecanismos a su alcance para la investigación y sanción de los autores y/o responsables de los daños ocasionados a las víctimas.

12.6.2. La amnistía como mecanismo de impunidad en casos de graves violaciones a los derechos humanos

Pese a que los Estados se encuentran obligados a cumplir con tales obligaciones internacionales, en la región ha habido una tendencia por recurrir a leyes de amnistía con el fin de obstaculizar investigaciones y evitar sanciones contra responsables de graves violaciones a derechos humanos.⁴³

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo reafirma su posición contra el dictado de leyes de amnistía en contextos en los que se han producido graves atentados contra los derechos humanos. En efecto, para nuestra institución dicho tipo de medidas legislativas permiten de manera deliberada que situaciones de impunidad perduren en el tiempo, convirtiéndose en un mecanismo de desviación del poder en tanto son empleadas con el fin de promover la impunidad de actos o conductas que muestran un claro desprecio por la vida humana.⁴⁴

⁴¹ Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros vs Guatemala. Loc. Cit.

⁴² Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile. Sentencia del 26 de septiembre de 2006, párr. 99.

⁴³ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial n.º 57: Amnistía vs. Derechos Humanos. Buscando justicia. Lima, mayo 2001, pp. 35 - 36.

⁴⁴ Ídem., pp. 24 - 26.

Ello sea razón suficiente para que, desde una interpretación conjunta de los artículos 1, 44, 139 incisos 3 y 102 inciso 6 de la Constitución, nuestra institución concluya que *“la prohibición de amnistías a favor de quienes han violado derechos humanos es un límite razonable al ejercicio de esta atribución parlamentaria”*.⁴⁵

Sobre este particular, en el caso Barrios Altos contra Perú, la Corte IDH expresó lo siguiente:

*“La Corte estima necesario enfatizar que, a la luz de las obligaciones generales consagradas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, **los Estados Partes tienen el deber de tomar las providencias de toda índole para que nadie sea sustraído de la protección judicial y del ejercicio del derecho a un recurso sencillo y eficaz**, en los términos de los artículos 8 y 25 de la Convención. Es por ello que **los Estados Partes en la Convención que adopten leyes que tengan este efecto, como lo son las leyes de autoamnistía, incurren en una violación de los artículos 8 y 25 en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la Convención. Las leyes de autoamnistía conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana. Este tipo de leyes 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**”*.⁴⁶ [Resaltado nuestro].

Como se aprecia, para la Corte IDH no es compatible con la CADH recurrir a leyes de amnistía en casos de atentados graves contra derechos humanos puesto que estas tienen el efecto de propiciar la indefensión de quienes sean víctimas de execrables hechos contra su dignidad y también de generar contextos de impunidad. Ello supone actuar en contravención de las obligaciones internacionales, de garantizar y respetar los derechos de las personas, así como al deber de los Estados de adecuar su ordenamiento interno al marco convencional.

El efecto perverso que producen las leyes de amnistía de cara a la sanción de hechos en los que se han violado de forma grave los derechos de las personas, ha dado mérito a que la Corte IDH, siguiendo la misma línea antes señalada, precise que en tales casos **las leyes de amnistía carecen de efectos jurídicos** y, por tanto, no pueden significar un obstáculo para la investigación de tales hechos y menos para la identificación y sanción de los responsables.⁴⁷

Existen escenarios distintos que demandan un análisis más profundo y cuidadoso en torno a la aprobación de leyes de amnistía. Así, se han presentado casos de otorgamiento

⁴⁵ Idem., p. 26.

⁴⁶ Corte IDH. Caso Barrios Altos vs Perú. Sentencia del 14 de marzo de 2001, párr. 43.

⁴⁷ Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile. Óp. Cit. párr. 119.

de amnistías como parte de las negociaciones llevadas a cabo en el marco de un conflicto armado.

De acuerdo al artículo 6.5 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 se prevé la posibilidad que, al cese de hostilidades, las autoridades concedan amnistías a personas que hubiesen sido parte de un conflicto armado o que se encuentren por esa razón privados de libertad.

No obstante, lo anterior, en la región está facultad de los Estados ha sido delimitada de manera que, si bien los Estado pueden optar por otorgar amnistías como parte de la justicia transicional, lo cierto es que ello no habilita a que se aprueben este tipo de normas frente a graves violaciones a los derechos humanos.

Al respecto, a propósito de diversas decisiones a nivel internacional sobre el particular, la Corte Constitucional de Colombia señaló lo siguiente:⁴⁸

“[...] de manera recurrente se plantea la posibilidad de conceder amnistías como mecanismo para terminar un conflicto armado, siempre que se cumpla con la obligación de investigar y sancionar a los responsables de graves violaciones de derechos humanos, como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, así como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad o las infracciones graves del derecho internacional humanitario, a fin de no generar ningún tipo de indefensión de las víctimas y la perpetuación de la impunidad”.

En ese sentido, dicha corte constitucional resaltó que a pesar de ser posible conceder amnistías como parte del cese de hostilidades en un contexto de conflicto como el suscitado en Colombia, tal prerrogativa encuentra límites en la obligación de investigar y sancionar graves infracciones al derecho internacional. Por esta razón estableció que:⁴⁹

“[...] incluso en escenarios de transición, el Estado está en la obligación de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al derecho internacional humanitario. Este deber, sin embargo, no se opone a centrar y focalizar los esfuerzos de persecución penal en los máximos responsables y en los crímenes más graves, mediante la aplicación de criterios de selección y priorización.

[...] las conductas que no admiten excepciones al deber de investigar, juzgar y sancionar constituyen una prohibición a la concesión de los beneficios de mayor entidad de esta ley (amnistía, indulto y renuncia a la persecución penal), tales como los crímenes de lesa humanidad, genocidio, crímenes de guerra, violencia sexual, reclutamiento de menores y tortura, entre otros.

⁴⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-025/18, párrs. 60 - 61.

⁴⁹ Ibidem.

[...] los beneficios en materia penal, en el escenario de justicia transicional, generan limitaciones en facetas de los derechos de las víctimas, y se conceden con el objeto de que tengan impacto definitivo en la no repetición (en la reconciliación y la consecución de una paz estable y duradera); por lo tanto, están sometidos a un régimen de condicionalidades, cuyo desconocimiento acarrea consecuencias que deben estar guiadas por los principios de proporcionalidad y gradualidad [...].”

Por su parte, la Corte IDH tuvo la oportunidad de evaluar una amnistía general otorgada en el marco de la suscripción de acuerdos de paz para la terminación de un conflicto armado en El Salvador, en el que se produjeron ejecuciones extrajudiciales masivas contra la población civil. En el caso *Masacres de El Mozote contra El Salvador* la Corte IDH advirtió que con el fin de consolidar la paz en dicho país se aprobó una Ley de Amnistía General que trajo como consecuencia la instauración y perpetuación de la impunidad debido a que impidió la investigación, persecución y sanción de los responsables de atentados graves contra el derecho internacional, lo cual implicó que el Estado cumpla con sus obligaciones internacionales.⁵⁰

Teniendo en cuenta que dicha ley de amnistía suponía dejar impunes la totalidad de graves hechos delictivos, y considerando que lo el artículo 6.5 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra no es una norma absoluta, la Corte IDH señaló de forma expresa que *“las personas sospechosas o acusadas de haber cometido crímenes de guerra, o que estén condenadas por ello no podrán estar cubiertas por una amnistía”*. Preciso que una ley de tal índole será incompatible con la CADH en tanto impida la investigación y sanción de graves violaciones a los derechos humanos, reiterando que en tales casos dicho tipo de normas adolece de efectos jurídicos.⁵¹

12.6.3. Contravención de las obligaciones internacionales del Estado peruano tras la aprobación de la Ley n.º 32419

Como bien hemos advertido en la presente demanda, la aprobación de la referida ley contraviene los derechos a la verdad, a la tutela jurisdiccional efectiva, al acceso a la justicia y a la cosa juzgada puesto que implicaría perpetuar una situación de impunidad frente a graves violaciones a los derechos humanos.

En esa línea, tal como ocurrió en el caso de las leyes de amnistía n.º 26479 y n.º 26492, no se advierte que la Ley n.º 32419 haya sido expedida en razón de existir normas jurídico penales injustas o inoportunas. De manera similar a lo advertido respecto de las anteriores leyes de amnistía, a la fecha no existen casos que hagan suponer que los procesos penales seguidos contra miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú por graves atentados contra los derechos humanos perpetrados entre 1980 y 2000 hubiesen sido incoados de manera injusta.

⁵⁰ Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs El Salvador. Sentencia del 25 de octubre de 2012, párr. 296

⁵¹ Ídem., párr. 286 y 296.

A manera de ejemplo, basta mencionar que en diciembre de 2024 fue condenado a 13 años de pena privativa de libertad Aldo Albert Velásquez Asencio, ex miembro del “Destacamento Colina”, luego de ser acusado, entre otros, por los delitos de homicidio calificado y tentativa de homicidio calificado por el caso “Barrios Altos”, así como por los delitos de homicidio calificado y desaparición forzada en agravio de las víctimas del caso “Santa”, hechos ocurridos entre los años 1991 y 1992.⁵²

Situación distinta fue advertida por nuestra institución en el caso de la Ley n.º 27381 mediante la cual se aprobó la amnistía a Ollanta Humala Tasso y al resto del personal militar y civil que participó en el levantamiento del 29 de octubre del año 2000. En este caso, se resaltó que dicha amnistía fue correctamente otorgada puesto que cumplía una importante función social, cumpliendo con los parámetros constitucionales.⁵³

La aplicación de la ley de amnistía objeto de cuestionamiento supondría dejar impunes graves violaciones a los derechos humanos, lo cual no solo es manifiestamente incompatible con las obligaciones del Estado peruano de investigar y sancionar tales hechos, sino también implicaría una contravención flagrante de su obligación de adoptar medidas legislativas que contribuyan a adecuar nuestro ordenamiento interno al marco previsto por la CADH.

En consecuencia, al implicar esta ley de amnistía una contravención flagrante de la Constitución Política y de la CADH consideramos que esta debe ser expulsada de nuestro ordenamiento jurídico.

12.7. La Ley n.º 32419 contraviene la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Barrios Altos

En la sentencia de 14 de marzo de 2001, por los hechos acontecidos en 1991 en el Caso Barrios Altos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó la responsabilidad internacional del Estado peruano, dictaminando lo siguiente:

“CORTE,

DECIDE:

por unanimidad,

1. Admitir el reconocimiento de responsabilidad internacional efectuado por el Estado.

2. Declarar, conforme a los términos del reconocimiento de responsabilidad internacional efectuado por el Estado, que éste violó:

⁵² Ministerio Público (05 de diciembre de 2024). Nota de prensa: Fiscalía Superior de Derechos Humanos logra condena contra exmiembro del 'Destacamento Colina' por casos 'Barrios Altos' y 'Santa'. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/1069952-fiscalia-superior-de-derechos-humanos-logra-condena-contr-exmiembro-del-destacamento-colina-por-casos-barrios-altos-y-santa>

⁵³ Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial n.º 57. p. Cit. p. 24.

a) el derecho a la vida consagrado en el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de Placentina Marcela Chumbipuma Aguirre, Luis Alberto Díaz Astovilca, Octavio Benigno Huamanyauri Nolzco, Luis Antonio León Borja, Filomeno León León, Máximo León León, Lucio Quispe Huanaco, Tito Ricardo Ramírez Alberto, Teobaldo Ríos Lira, Manuel Isaías Ríos Pérez, Javier Manuel Ríos Rojas, Alejandro Rosales Alejandro, Nelly María Rubina Arquíñigo, Odar Mender Sifuentes Nuñez y Benedicta Yanque Churo;

b) el derecho a la integridad personal consagrado en el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de Natividad Condorcahuana Chicaña, Felipe León León, Tomás Livias Ortega y Alfonso Rodas Alvítez; y

c) el derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Declarar que las leyes de amnistía n.º 26479 y n.º 26492 son incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en consecuencia, carecen de efectos jurídicos.

3. Declarar, conforme a los términos del reconocimiento de responsabilidad efectuado por el Estado, que éste incumplió los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como consecuencia de la promulgación y aplicación de las leyes de amnistía n.º 26479 y n.º 26492 y de la violación a los artículos de la Convención señalados en el punto resolutivo 2 de esta Sentencia.

4. Declarar que las leyes de amnistía n.º 26479 y n.º 26492 son incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en consecuencia, carecen de efectos jurídicos.

5. Declarar que el Estado del Perú debe investigar los hechos para determinar las personas responsables de las violaciones de los derechos humanos a los que se ha hecho referencia en esta Sentencia, así como divulgar públicamente los resultados de dicha investigación y sancionar a los responsables. (...) [Resaltado nuestro].

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido clara al determinar que las normas de amnistía de 1995, similares a la norma objeto de la presente demanda, actualmente, carecían de efectos jurídicos, por lo que resultaba obligatorio para el Estado peruano investigar los hechos acontecidos en el caso Barrios Altos.

Si bien la sentencia concretamente dispone la investigación de los hechos que fueron sometidos a la Corte en dicho caso, en base a la interpretación que realiza la Corte de la Convención Americana de Derechos Humanos, el Estado peruano adquiere la obligación de investigar todas aquellas vulneraciones de los derechos humanos que se perpetúan dentro de su territorio, y en el marco de su jurisdicción.

De hecho, cuando el Tribunal Constitucional analizó la resolución del Consejo Supremo de Justicia Militar que anuló el archivamiento de las investigaciones en contra del ex jefe del Grupo Colina, se determinó que **"las obligaciones asumidas por el Estado peruano con la ratificación de los tratados sobre derechos humanos comprenden el deber de garantizar aquellos derechos que, de conformidad con el Derecho Internacional, son inderogables y respecto de los cuales el Estado se ha obligado internacionalmente a sancionar su afectación."**⁵⁴ [Resaltado nuestro]

En ese sentido, existe una obligación internacional del Estado peruano de investigar y sancionar la comisión de los siguientes actos⁵⁵:

"los delitos de ejecución extrajudicial; **asesinato**; exterminio; esclavitud; deportación o traslado forzoso de población; excarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de Derecho internacional; **tortura**; violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable; persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género u otros motivos universalmente reconocidos como contrarios a los principios universales que garantizan el pleno respeto de los derechos humanos con arreglo al derecho internacional; **desaparición forzada de personas**; crimen de apartheid y otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes **sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física** de las personas. [Resaltado nuestro]

Tal como se ha expuesto en los acápites precedentes, muchos de los procesos penales sometidos a la ley de amnistía responden a delitos respecto de los cuales el Estado no puede evadir su obligación internacional de investigar, sancionar y reparar.

XIII. DEL PROCESO DE RECONCILIACIÓN NACIONAL

La Reconciliación Nacional encuentra su fundamento en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, siendo la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) permite sustentarla dentro de un enfoque de justicia transicional, reparación integral y garantías de no repetición.

Así, hacemos mención a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde ha afirmado en el caso Velásquez vs. Honduras que, en virtud del citado artículo 1 surgen dos obligaciones. La primera de ellas, es respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención, lo que implica un límite a la acción estatal en tanto a los derechos humanos se derivan de la dignidad humana, lo que los coloca por encima del poder estatal (párr. 165). La segunda, es garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención, lo cual implica que los Estados orienten el ejercicio del poder de tal manera que asegure jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos

⁵⁴ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 00679-2005-AA, fundamento 30.

⁵⁵ Ídem. fundamento 31.

humanos; en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos, así como asegurar su reparación (párr. 166). La Corte resalta además que esta obligación no se agota con dirigir el orden normativo en ese sentido, sino también la conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (párr. 167).

Asimismo, el Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación (párr. 174).

Por otra parte, el Estado está obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción.

En la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la reconciliación es entendida como un objetivo legítimo y necesario en sociedades que han atravesado períodos de violencia o dictaduras. Así, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha establecido estándares vinculantes sobre la incompatibilidad de las leyes de amnistía con la obligación de los Estados de investigar, juzgar y sancionar graves violaciones de derechos humanos.

13.1. Del proceso de reconciliación nacional en el Perú

13.1.1. De la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional

En el caso peruano, tras el período de violencia 1980-2000, la primera acción que realizó el Estado peruano fue crear mediante el Decreto Supremo n° 065-2001-PCM, la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), con la finalidad de esclarecer el proceso, los hechos y la responsabilidad de la violencia terrorista y de la violación de los derechos humanos producidos imputables, principalmente, a las organizaciones terroristas, pero también a los agentes del Estado. Asimismo, tenía la función de proponer iniciativas destinadas a afirmar la paz y la concordia entre los peruanos.

El 28 de agosto de 2003, la CVR presentó su Informe Final que incluía medidas destinadas a procurar el establecimiento de los mecanismos y políticas necesarias para superar las causas y consecuencias del proceso de violencia vivido en el país; así como, recomendaciones para lograr la ansiada reconciliación entre los peruanos. En ese sentido, señaló que el compromiso por la reconciliación compromete a la sociedad peruana en su conjunto; es ella la que debe reconciliarse consigo misma. Y debe hacerlo instaurando relaciones de reconocimiento recíproco que hagan posible la refundación del acuerdo social entre todos⁵⁶.

⁵⁶ Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Tomo IX. Capítulo 1. Fundamentos de la Reconciliación. Páginas 13-14.

En tal sentido, la CVR sostuvo que el proceso de reconciliación comprende tres niveles: 1) en el nivel político, es una reconciliación entre el Estado –incluyendo a las Fuerzas Armadas– y la sociedad, y lo es también entre los partidos políticos, la sociedad y el Estado; 2) en el nivel social, es una reconciliación de las instituciones y los espacios públicos de la sociedad civil con la sociedad entera, de modo especial con los grupos étnicos secularmente postergados; y 3) en el nivel interpersonal, es una reconciliación entre los miembros de comunidades o instituciones que se vieron enfrentados a causa de la violencia generalizada. Es de esperar que este proceso de reconciliación halle un reflejo en la educación, en la familia, en los medios de comunicación y en la propia vida cotidiana de todos los peruanos.

Además, refirió que el proceso de la reconciliación es hecho posible, y es hecho necesario, por el descubrimiento de la verdad de los hechos violentos ocurridos entre 1980 al 2000 originados por el estallido del conflicto –tanto en lo que respecta al registro de los hechos violentos como a la explicación de las causas que los produjeron–, así como por la acción reparadora y sancionadora de la justicia.

13.1.2. Del Acuerdo Nacional

El 05 de marzo del 2002, el Poder Ejecutivo, Legislativo y la sociedad civil participaron en el Acuerdo Nacional con el objetivo de lucha frontal contra la pobreza y la justicia social, a través de una visión compartida del país y de políticas de Estado dirigidas, entre otras, a lograr la universalización del acceso a los servicios de salud y a una educación de calidad (Foro de Equidad Social); la generación de empleo digno y productivo, respetando los derechos sociales, en el marco de una política económica que promueva la inversión, la integración hemisférica, el crecimiento con equidad y que respete el equilibrio fiscal (Foro de Competitividad); así como la institucionalización de un Estado moderno descentralizado y ético al servicio de las personas (Foro de Institucionalidad y de Ética Pública).

Es así que, en el compromiso número 30 del Acuerdo Nacional se establece la “Eliminación del terrorismo y afirmación de la reconciliación nacional”, que consiste en lo siguiente:

“Nos comprometemos a eliminar el terrorismo con una estrategia integral para su erradicación, observando la plena vigencia de los derechos humanos y el debido proceso, al mismo tiempo, continuar con la reconciliación nacional bajo el convencimiento que sólo en un clima de paz y concordia el Perú derrotará la pobreza y alcanzará el bienestar.”

Con ese objetivo el Estado: (a) desarrollará acciones dirigidas a erradicar el terrorismo, sancionar severamente a los integrantes de las organizaciones terroristas y enfrentar eventuales nuevas formas de este flagelo, especialmente en su relación con el narcotráfico; (b) mantendrá una legislación antiterrorista compatible con el derecho internacional y los tratados suscritos por el Perú en materia de Derechos Humanos; (c) fomentará la educación democrática, la cultura de paz, la convivencia civilizada y la participación ciudadana en la defensa del Estado de Derecho y la prevención contra actividades terroristas; (d) propenderá a la atención integral de las secuelas de la violencia y la reparación a las víctimas; (e) desarrollará programas integrales de apoyo al repoblamiento y/o reconstrucción de las zonas afectadas por la violencia terrorista; y (f)

promoverá acciones encaminadas a la eliminación de los factores estructurales de la violencia”.

Como se observa, el proceso de reconciliación, es consecuencia de un proceso de verdad, justicia y reparación para las víctimas; así como, de la vigencia de políticas que conlleven a la paz entre peruanos, como de seguridad ciudadana y anticorrupción. De igual manera, de no vulnerar la normatividad internacional y nacional sobre derechos humanos. Es así que, es un imperativo impulsar una política de reconciliación nacional, que sea coherente con el tiempo y el contexto como en el cual nos encontramos (año 2025), toda vez que, sin una cultura de paz, es imposible consolidar el estado democrático de derecho.

13.1.3. Del Plan Integral de Reparaciones

Durante el proceso de reconciliación el Estado peruano ha garantizado la reparación de las víctimas de la violencia ocurrida durante el período de los años 1980 al 2000. Así tenemos que, mediante Ley N° 28592 - Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR), las víctimas de violencia suscitado en el período comprendido entre los años 1980-2000, así como, sus familiares, tienen derecho a la reparación económica, vivienda, educación y salud, cuya coordinación se encuentra a cargo de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, respecto a los Programas siguientes:

- a) Programa de restitución de derechos ciudadanos, cuyo objetivo es establecer en el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos ciudadanos, civiles y políticos, a la población afectada por el proceso de violencia, buscando su rehabilitación jurídica, para lo cual se crea accesos preferenciales o tratamientos prioritarios para este sector de la sociedad garantizándole una situación de igualdad en el ejercicio de sus derechos ante sus otros conciudadanos.
- b) Programa de reparaciones en educación, cuyo objetivo es dar facilidades y brindar nuevas o mejores oportunidades de acceso a las víctimas y sus familiares que como producto del proceso de violencia perdieron la posibilidad de recibir una adecuada educación o de culminar sus estudios primarios, secundarios, superior técnica y/o universitaria.
- c) Programa de reparaciones en salud, cuyo objetivo es la recuperación de la salud mental y física, reconstitución de las redes de soporte social y fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo personal y social.
- d) Programa de reparaciones colectivas, cuyo objetivo es contribuir a la reconstrucción del capital social e institucional, material y económico-productivo de las familias y comunidades rurales y urbanas afectadas por el proceso de violencia.
- e) Programa de reparaciones simbólicas, cuyo objetivo es contribuir a restaurar el lazo social quebrado, por el proceso de violencia, entre el Estado y las personas y entre las personas mismas, a través del reconocimiento público del daño que les infligió la acción de los grupos subversivos y la acción u omisión del Estado, en la búsqueda de favorecer la reconciliación nacional del conjunto de la sociedad peruana hacia las víctimas.
- f) Programa de promoción y facilitación al acceso habitacional, cuyo objetivo es otorgar facilidades para el acceso a la vivienda a las víctimas y/o a sus familiares que como producto del proceso de violencia perdieron sus viviendas o fueron desplazadas del lugar donde habitaban.

- g) Programa de Reparación Económica, cuyo objetivo es otorgar una reparación económica a las víctimas.

Lamentablemente, después de más de cuatro décadas de iniciado el conflicto, no se ha cerrado la brecha para la consolidación del proceso de reconciliación nacional que subyace como un compromiso del Estado Peruano, en el que se ha buscado restañar las heridas resultantes de la violencia, especialmente a las víctimas y los suyos, pero también con implicancias en los derechos de las personas sometidas a la investigación, procesamiento y juzgamiento, prueba de ello, es la promulgación de la ley objeto de la presente demanda de inconstitucionalidad.

XIV. EFECTOS DE LA LEY QUE CONCEDE AMNISTÍA A LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS, DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y DE LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA QUE PARTICIPARON EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO ENTRE LOS AÑOS 1980 Y 2000

Los hechos ocurridos durante el periodo de violencia 1980-2000 en el Perú caracterizado por graves violaciones a los derechos humanos, dieron lugar a un amplio número de procesos penales. Estos procesos judiciales comprenden delitos como terrorismo, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, torturas, entre otros actos que, en numerosos casos, podrían configurar violaciones graves de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad.

En este marco, y en cumplimiento de nuestro mandato constitucional, a inicios del presente año 2025, la Defensoría del Pueblo llevó a cabo un seguimiento de los procesos penales vinculados a las vulneraciones de derechos humanos cometidas durante dicho periodo de violencia, para lo cual se requirió información al Ministerio Público.

De acuerdo a la información recabada por la Adjuntía para los Derechos Humanos y la Población Indígena y Afroperuana de la Defensoría del Pueblo, de parte de las Fiscalías Penales Supraprovinciales Especializadas en Derechos Humanos e Interculturalidad, al mes de enero de 2025, existen más de 1,170 carpetas fiscales aperturadas, de las cuales 790 permanecen aún en etapa de investigación preliminar, lo que representa aproximadamente el 67% del total de causas sin haber pasado a una etapa intermedia o de juzgamiento, en los cuales se han identificado 122 personas procesadas como imputados, y más de 3000 víctimas identificadas.

No obstante, debe subrayarse que estas cifras no reflejan el universo total de agraviados ni de procesados, en tanto corresponden únicamente a las personas plenamente identificadas, quedando aún un gran número de víctimas e imputados por determinar.

Asimismo, dichas cifras no solo reflejarían dilaciones en las investigaciones o procesos judiciales en un supuesto desmedro de aquellas personas pertenecientes a las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú o Comités de Autodefensa que participaron en la lucha contra el terrorismo, sino también mostraría las deficiencias estructurales del sistema de justicia en nuestro país, que por más de veinte (20) años han dejado a víctimas

y familiares de las víctimas de este conflicto, sin un pronunciamiento final, una decisión del órgano de justicia que pueda brindar la reparación a la que aspiran.

Así, desde la Defensoría del Pueblo consideramos 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 otras vías igualmente satisfactorias y que no afectan el derecho de las víctimas y sus familiares a obtener una decisión final y plenamente efectiva ante la vulneración de derechos humanos alegada. Como bien se advirtió en el Informe Jurídico Defensorial n.º 0037-2024-DP/ADHPD-PINVES, nuestro ordenamiento jurídico constitucional prevé el proceso de Hábeas Corpus como un mecanismo al que puede acceder cualquier persona, cuyo derecho al plazo razonable haya sido afectado en el marco de una investigación penal o un proceso judicial. En el marco de una investigación penal, los denunciados también tienen mecanismos para poder reclamar a nivel fiscal, una indebida dilación en la investigación en su contra.

En cambio, las víctimas y sus familias no tienen otro medio más que requerir a los órganos de justicia —a nivel nacional como internacional— para que sus demandas de reparación a la vulneración de derechos humanos sean escuchadas. Por ello, en el marco de las garantías judiciales que se reconocen a toda persona tanto en la Constitución como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su desarrollo jurisprudencial, acuden a los órganos de justicia para buscar un pronunciamiento que pueda lograr su reparación.

En dicho contexto, con la aplicación de la norma objeto de cuestionamiento, no se hace más que restringir indebidamente y de forma injustificada, los derechos fundamentales de los denunciantes de graves violaciones de derechos humanos a obtener justicia por parte del Estado.

Por otra parte, es de precisar que la exposición de motivos de la propuesta legislativa que da origen a la Ley n.º 32419 señala:

“Se han identificado lamentables situaciones donde ex miembros de las fuerzas armadas y la policía nacional, así como otros funcionarios de Estado, se **encuentran procesados** sin haber recibido una condena firme **por más de treinta años**, siendo citados constantemente por la autoridad judicial y fiscal, pese a que la mayoría de ellos son personas adultas mayores que sobrepasan los 80 años de edad, y padecen enfermedades físicas y mentales, producto de la avanzada edad y al estrés constante de ver amenazada su libertad y derechos conexos que afectan su dignidad y tranquilidad personal y familiar.” [Resaltado nuestro]

Pese a ello, **ni en la fórmula legislativa ni en la exposición de motivos, se detallan cuáles serían tales situaciones de excesiva dilación en la investigación y procesamiento que justificaría la aplicación de la amnistía en los supuestos de hecho contenidos en la norma objeto de control**, teniendo en cuenta que su aplicación

sería frente a denuncias, procesos, investigaciones y sentencias por graves violaciones de derechos humanos, lo que exige de los órganos del Estado dentro del marco constitucional, una mayor diligencia respecto a las acciones que adopta o las normas que emite.

En efecto, el análisis del proyecto de ley permite advertir deficiencias sustanciales en la exposición de motivos que evidencian la ausencia de una justificación adecuada y suficiente. En primer lugar, se observa una argumentación genérica e histórica, pues el texto dedica varias páginas a explicar el origen etimológico y doctrinario de la amnistía, así como a reseñar referencias históricas sobre su aplicación en distintos contextos, pero no presenta un diagnóstico concreto, verificable y actualizado que acredite la necesidad real de aprobar esta norma en el Perú contemporáneo. Asimismo, no se acompaña de evidencia estadística, informes oficiales ni datos cuantitativos que permitan dimensionar la supuesta persecución penal indefinida, tales como el número de procesos en curso, la cantidad de militares o policías adultos mayores procesados, o el eventual impacto presupuestal de la medida.

En segundo término, la fundamentación constitucional y convencional resulta débil, ya que se mencionan de manera general los artículos 102 y 139 de la Constitución —relativos a las atribuciones del Congreso y a los efectos de cosa juzgada—, pero sin un desarrollo que explique por qué, en este caso excepcional, debía ejercerse el derecho de amnistía. Más aún, se interpreta de manera parcial y restrictiva la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del propio Tribunal Constitucional, omitiéndose que la Corte ha declarado de forma expresa la incompatibilidad de las leyes de amnistía con la Convención Americana cuando se trata de graves violaciones a los derechos humanos, como en los casos Barrios Altos y La Cantuta.

Finalmente, la problematización planteada en el proyecto resulta insuficiente. Si bien se señala que algunos procesados han permanecido más de veinticuatro años sin sentencia firme y que muchos de ellos son adultos mayores, no se aportan cifras oficiales, casos concretos ni datos que permitan dimensionar adecuadamente la magnitud de este problema judicial. La exposición se limita a una narrativa subjetiva centrada en el sacrificio de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, pero sin la evidencia empírica que justifique una medida de carácter tan amplio y excepcional. A ello se suma la omisión de una evaluación de los impactos en materia de derechos humanos, pues no se analizan las consecuencias que la amnistía tendría respecto a los derechos de las víctimas, al derecho a la verdad ni a la obligación internacional del Estado de investigar, juzgar y sancionar las violaciones graves de derechos humanos.

En este punto, es preciso recordar que de acuerdo al artículo 2 del Reglamento del Congreso de la República, este último constituye el órgano representativo de la Nación, el cual tiene entre sus principales funciones la de legislar. De ahí que, dicha función debe desarrollarse teniendo como principal objetivo el cumplimiento del mandato representativo a favor de toda la población, especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad. Para nuestra institución, la norma vulnera este principio representativo, pues deja de lado los derechos de los denunciantes de graves violaciones de derechos humanos, protegiendo sólo a aquellos que se encuentran involucrados en dichos actos.

Así, podemos señalar que la Ley n.º 32419 tiene como principal efecto el desconocimiento de los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos durante la época

del terrorismo en el periodo de 1980-2000, al margen de las disposiciones contenidas en nuestra Constitución y tratados internacionales.

Por tanto, consideramos que las medidas contenidas en la norma objeto de control, las cuales tiene como finalidad dejar sin atención diversas denuncias, investigaciones, procesos e incluso dejar sin efecto sentencias por graves violaciones a derechos humanos, no resulta razonable puesto que su aplicación pone en riesgo los derechos fundamentales de las víctimas a obtener justicia y reparación y en general, de la sociedad en sí misma.

En tal sentido, corresponde al Tribunal Constitucional resolver la presente demanda de inconstitucionalidad considerando el proceso de reconciliación nacional, de modo que la interpretación de la Constitución, se efectúe de tal manera que la mayor protección de los derechos humanos coincida con los fines supremos del Estado y la sociedad, que conforme al artículo 1 de la Norma Fundamental es la protección de la persona humana y el respeto por su dignidad, tanto de las víctimas y familiares de aquellas, así como, de las personas investigadas, procesadas y juzgadas por hechos suscitados durante el período de violencia comprendido entre los años 1980-2000.

Para ello, los órganos del sistema de administración de justicia, entre ellos, el Ministerio Público y el Poder Judicial, debieran adoptar las medidas que correspondan a efectos de que las investigaciones, procesamiento, juzgamiento y sanción de los responsables de los delitos imputados, se efectúen en un plazo razonable, derecho que tiene reconocimiento en la jurisprudencia doméstica e internacional en virtud del cual se debe evitar que los procesados permanezcan en una situación excesiva de incertidumbre; todo ello también reafirma la vigencia del Estado de Derecho, y el compromiso final de reconciliación nacional en nuestro país.

XV. POSICIÓN DE ORGANISMOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Luego de que el Congreso aprobó el Proyecto de Ley n.º 7549/2023-CR, el 17 de julio de 2025, la Organización de Naciones Unidas⁵⁷ emitió un comunicado señalando que:

“Expertos de la ONU expresaron hoy su alarma por la aprobación en el Congreso de Perú de un proyecto de ley que concede amnistía a los autores de graves violaciones de los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno (1980-2000).

La legislación propuesta impediría el procesamiento penal y la condena de individuos que cometieron graves violaciones de los derechos humanos durante el conflicto armado interno de Perú. Ello pondría al Estado en claro incumplimiento de sus obligaciones en virtud del derecho internacional”, señalaron los expertos. [Resaltado nuestro].

⁵⁷ Comunicado “Perú: Proyecto de ley que establece amnistía para crímenes atroces viola normas internacionales, dicen expertos de la ONU”. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2025/07/peru-bill-establishing-amnesty-atrocity-crimes-violates-international>

De forma similar, durante el seguimiento que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó a la aprobación del Proyecto de Ley n.º 7549/2023-CR, ahora la promulgada Ley n.º 32419, emitió un comunicado de prensa en su página oficial, el 26 de junio del 2025, exhortando al Estado peruano a lo siguiente:

“Abstenerse de aprobar amnistías por graves violaciones a los derechos humanos, de acuerdo con sus obligaciones de derecho internacional, sentencias y resoluciones de supervisión de la Corte Interamericana en casos sobre el país en la materia y a garantizar el acceso a la justicia de la víctimas. (...) Además, la norma forma parte de una serie de medidas que viene adoptando el Estado para que agentes estatales que cometieron graves violaciones a los derechos humanos contra miles de personas en el marco de operaciones de seguridad antiterroristas entre los años de 1980 y 2000 no sean objeto de persecución penal. Durante 2024 la CIDH y la Corte IDH han cuestionado la normativa aprobada orientada a establecer la prescripción de estos crímenes”.⁵⁸ [Resaltado nuestro]

Tras la promulgación de la Ley n.º 32419, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁵⁹ cuestionó la mencionada norma, afirmando que:

“La ley de amnistía promulgada en Perú viola los estándares internacionales y es un retroceso en la búsqueda de justicia por las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno en el país”. [Resaltado nuestro].

Asimismo, añadió que, ***“El derecho internacional, al que está obligado Perú, prohíbe claramente las amnistías y la prescripción de graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario”.*** [Resaltado nuestro].

En la misma línea, el 15 de agosto del 2025, a través de un comunicado difundido por redes sociales, la CIDH expresó su rechazo a la ley en cuestión, mencionando que, ***“(...) dicha legislación promueve la impunidad e impacta gravemente en el derecho de acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares”.*** Asimismo, recordó al Estado Peruano que, ***“la presidencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó suspender el trámite del proyecto hasta nueva apreciación del tribunal, con el propósito de no producir daños irreparables a los derechos de víctimas de diversos casos”***⁶⁰.

De otro lado, en la audiencia de cumplimiento de sentencia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por los casos Barrios Altos y La Cantuta vs. Perú, la Comisión Interamericana reiteró que ***“las amnistías, prescripciones u otras figuras que impidan investigar, juzgar y, en su caso, sancionar violaciones graves a derechos humanos***

⁵⁸ Nota de prensa Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 25.06.2005. Recuperada de: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2025/128.asp>

⁵⁹ Disponible en: <https://x.com/OACNUDHPeru/status/1955993933839741209>

⁶⁰ Disponible en: <https://x.com/CIDH/status/1956386023946006771>

son incompatibles con la Convención Americana y solicitó a la Corte que se pronuncie frente al incumplimiento del Estado de sus decisiones”.⁶¹

En atención a lo expuesto, para el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, del cual el Estado peruano es parte, la Ley n.º 32419 objeto de la presente demanda, implica un retroceso en el derecho al acceso a la justicia de las víctimas, promueve la impunidad y constituye una clara violación de los deberes y obligaciones asumidos por el Estado peruano en virtud de tratados internacionales en protección de derechos humanos.

XVI. MEDIO PROBATORIO

- Publicación de la Ley n.º 32419, Ley que concede amnistía a los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú y de los Comités de Autodefensa que participaron en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 2000.

POR TANTO:

A usted, señora presidente del Tribunal Constitucional solicito admitir a trámite la presente demanda de inconstitucionalidad y declararla fundada, para eliminar del ordenamiento jurídico la Ley N° 32419, Ley que concede amnistía a los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú y de los Comités de Autodefensa que participaron en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 200; por vulnerar el derecho de igualdad (artículo 2), derecho a la verdad, justicia y reparación (artículo 3), el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva (artículo 139), el artículo 55 y la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política; así como la Convención Americana de Derechos Humanos y demás tratados internacionales suscritos por el Estado Peruano.

PRIMER OTROSÍ DIGO: Notificación electrónica

De conformidad con el artículo 30 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, consignamos la siguiente dirección electrónica: hsaldana@defensoria.gob.pe e indicamos el número de teléfono celular: 995 170 203.

SEGUNDO OTROSÍ DIGO: Designar como apoderado

De conformidad con el artículo 80 del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente, designo como apoderado en este proceso de inconstitucionalidad al abogado Herbert Saldaña Saavedra, en su calidad de Jefe de Gabinete, con registro CAL 23952, a fin de que intervenga en los actos procesales permitidos conforme a ley.

⁶¹ Disponible en: <https://x.com/CIDH/status/1958951365591326731>

TERCER OTROSÍ DIGO: Adjuntamos anexos

ANEXO 1-A: Copia de la Resolución Legislativa N.º 013-2022-2023-CR, que nombra como Defensor del Pueblo a Josué Manuel Gutiérrez Cóndor.

ANEXO 1-B: Copia del Documento Nacional de Identidad del señor Defensor del Pueblo, Josué Manuel Gutiérrez Cóndor.

ANEXO 1-C: Copia de la Resolución Administrativa n.º 030-2025/DP-DP, que designa al abogado Hebert Anderson Saldaña Saavedra como jefe de Gabinete de la Defensoría del Pueblo.

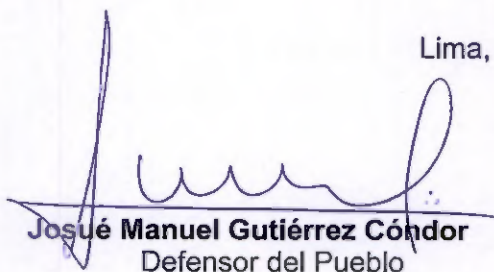
ANEXO 1-D: Copia del Documento Nacional de Identidad del abogado Hebert Anderson Saldaña Saavedra.

ANEXO 1-E: Copia del Oficio n.º 0042-2025-DP/DA.

ANEXO 1-F: Copia Informe Jurídico Defensorial n.º 0037-2024-DP/ADHPD-PINVES.

ANEXO 1-G: Copia de la Publicación de la Ley n.º 32419, Ley que concede amnistía a los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú y de los Comités de Autodefensa que participaron en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 2000.

Lima, 12 de setiembre de 2025



Josué Manuel Gutiérrez Cóndor
Defensor del Pueblo

DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO



El Peruano

FUNDADO EL 22 DE OCTUBRE DE 1825 POR EL LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR

Gerente de Publicaciones Oficiales **Ricardo Montero Reyes**

"AÑO DE LA UNIDAD, LA PAZ Y EL DESARROLLO"

NORMAS LEGALES

Año XL - N° 17253

VIERNES 19 DE MAYO DE 2023

1

EDICIÓN EXTRAORDINARIA

SUMARIO

PODER LEGISLATIVO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Res. 013-2022-2023-CR.- Resolución Legislativa del Congreso que designa al Defensor del Pueblo

1

PODER LEGISLATIVO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Resolución Legislativa del Congreso que designa al Defensor del Pueblo**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
013-2022-2023-CR**EL PRESIDENTE DEL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Resolución Legislativa del Congreso
siguiente:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE DESIGNA AL DEFENSOR DEL PUEBLO

El Congreso de la República, en uso de las facultades que le confiere el artículo 161 de la Constitución Política del Perú; los artículos 6, 64 -inciso c)- y 93 de su Reglamento; y los artículos 2 y 3 de la Ley 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, ha resuelto elegir al señor JOSUÉ MANUEL GUTIÉRREZ CÓNDOR para ejercer el cargo de Defensor del Pueblo.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dada en el Palacio del Congreso, en Lima, a los dieciocho días del mes de mayo de dos mil veintitrés.

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la RepúblicaMARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

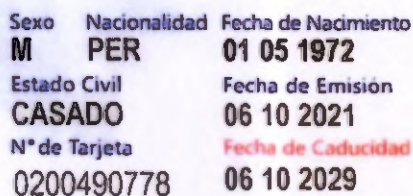
2179218-1



El Peruano

Editora Perú es una empresa pública de derecho privado. Su principal objetivo, para habilitar el mandato Constitucional, es editar el Diario Oficial El Peruano y darle publicidad a los dispositivos aprobados por las instituciones públicas y sus correspondientes autoridades. Editora Perú no es, por tanto, responsable por los contenidos de las publicaciones oficiales remitidas por las entidades del Estado.

GERENCIA DE PUBLICACIONES OFICIALES



I<PER22672851<7<<<<<<<<<<<<<<
7205011M2910068PER<<<<<<<<<<8
GUTIERREZ<<JOSUE<MANUEL<<<<<<

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N° 0030 -2025/DP

Lima, 21 MAR. 2025

VISTO:

El Memorando N° 0067-2025-DP/SG emitido por la Secretaría General, los Informes N° 0127-2025-DP/OGGDH y N° 0128-2025-DP/OGGDH emitidos por la Oficina General de Gestión y Desarrollo Humano, el Memorando N° 0181-2025-DP/OGPP-OPRE emitido por la Oficina de Presupuesto y el Informe N° 0150-2025-DP/OGAJ emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con los artículos 161° y 162° de la Constitución Política del Perú se constituye la Defensoría del Pueblo como Organismo Constitucionalmente Autónomo y se asignan sus funciones mediante la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y sus modificatorias; y, mediante Resolución Defensorial N° 0021-2024/DP se aprobó su Reglamento de Organización y Funciones;

Que, la Ley N° 26602, Ley que establece el régimen laboral del personal de la Defensoría del Pueblo, dispone que el personal de la Defensoría del Pueblo se encuentra comprendido en el régimen laboral de la actividad privada;

Que, el numeral 2 del artículo 4° de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, señala que se considera empleado de confianza a aquel que desempeña un cargo técnico o político, distinto al del funcionario público; asimismo, el citado artículo menciona que el empleado de confianza forma parte del entorno de quien lo designa o remueve libremente;

Que, el artículo 43° del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR, establece que los trabajadores de confianza son aquellos que laboran en contacto personal y directo con el empleador o con el personal de dirección, y cuyas opiniones o informes son presentados directamente al personal de dirección contribuyendo a la formación de decisiones;

Que, el numeral 8.1 del artículo 8° de la Ley N° 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, prohíbe el ingreso de personal en el Sector Público por servicios personales y nombramiento, salvo en los supuestos de excepción contenidos en el citado numeral;

Que, el artículo 63° del Reglamento de Organización y Funciones dispone que la Oficina General de Gestión y Desarrollo Humano tiene como función principal conducir, coordinar y ejecutar los procesos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, promoviendo así el bienestar y desarrollo de las personas y las relaciones laborales;

2

Que, en el marco del numeral 28.4 del artículo 28° del Reglamento de la Ley N° 31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción, aprobado por Decreto Supremo N° 053-2022-PCM, la Oficina General de Gestión y Desarrollo Humano emitió el Informe N° 0127-2025-DP/OGGDH, en atención al requerimiento efectuado a través del Memorando N° 0067-2025-DP/SG, ambos de fecha 21 de marzo de 2025, titulado "Informe de verificación de cumplimiento del perfil de puesto e impedimentos para el acceso a la función pública para los cargos de funcionarios y directivos de libre designación y remoción en el marco de la Ley N° 31419 y su Reglamento", concluyendo que "(...) de acuerdo a lo señalado en el presente informe, según lo declarado en la Hoja de Vida documentada, concluimos que el abogado Hebert Anderson Saldaña Saavedra CUMPLE con los requisitos establecidos en el Reglamento de la Ley N° 31419 y NO SE ENCUENTRA impedido o inhabilitado para el ejercicio de la función pública. 3.2 En ese sentido, se recomienda de acuerdo al numeral 28.4 del Artículo 28 del Reglamento de la Ley N° 31419, luego de la emisión del presente informe por parte de la Oficina de Recursos Humanos, la entidad puede continuar con el procedimiento para la emisión de la Resolución de designación del profesional propuesto en el cargo de Jefe de Gabinete de la Defensoría del Pueblo."

Que, asimismo, a través del Informe N° 0128-2025-DP/OGGDH, de fecha 21 de marzo de 2025, la Oficina General de Gestión y Desarrollo Humano concluyó que: "Consideramos procedente designar en el cargo de confianza de Jefe de Gabinete de la Defensoría del Pueblo, cargo CAP-P N° 006, con Nivel y Categoría D7-A, al abogado Hebert Anderson Saldaña Saavedra, a partir del 21 de marzo de 2025. La mencionada acción de personal se ajusta a la normatividad laboral vigente y normas internas de la Defensoría del Pueblo", por tanto, solicitó a la Oficina General de Asesoría Jurídica "proyectar la Resolución correspondiente".

Que, por otro lado, mediante el Memorando N° 0181-2025-DP/OGPP-OPRE, de fecha 21 de marzo de 2025, la Oficina de Presupuesto de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto otorgó la Certificación de Crédito Presupuestario;

Que, en consecuencia, con el Informe N° 0150-2025-DP/OGAJ, de fecha 21 de marzo de 2025, la Oficina General de Asesoría Jurídica concluye que "(...) resulta jurídicamente viable emitir el proyecto de Resolución Administrativa que designe al señor Hebert Anderson Saldaña Saavedra en el cargo de confianza de Jefe de Gabinete de la Defensoría del Pueblo, correspondiente al cargo CAP-P N° 006, con Nivel y Categoría D7-A, a partir del 21 de marzo de 2025, de acuerdo a lo sustentado en los Informes N° 0127-2025-DP/OGGDH y N° 0128-2025-DP/OGGDH";

Que, el literal h) del artículo 8° del Reglamento de Organización y Funciones establece entre las funciones del Despacho Defensorial, designar a sus funcionarios públicos, empleados de confianza y directivos superiores de libre designación y remoción, incluidos personal CAS de confianza;

Con los visados de la Oficina General de Gestión y Desarrollo Humano, de la Oficina General de Asesoría Jurídica y de la Secretaría General; y,



En uso de las atribuciones conferidas por el artículo 7° y los literales d) y h) del artículo 8° del Reglamento de Organización y Funciones de la Defensoría del Pueblo, aprobado por Resolución Defensorial N° 0021-2024/DP;

SE RESUELVE:

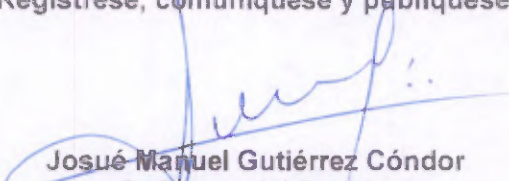
Artículo Primero. - DESIGNAR al señor **Hebert Anderson SALDAÑA SAAVEDRA** en el cargo de confianza de Jefe de Gabinete de la Defensoría del Pueblo, correspondiente al cargo CAP-P N° 006, con Nivel y Categoría D7-A, a partir del 21 de marzo de 2025.

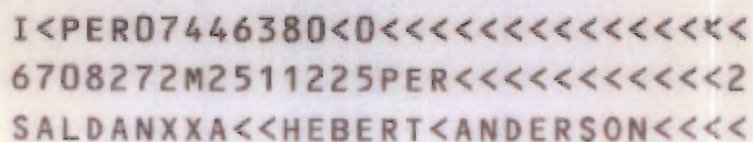
Artículo Segundo. - REMITIR una copia de la presente Resolución al interesado y a la Oficina General de Gestión y Desarrollo Humano de la Defensoría del Pueblo para los fines correspondientes.

Artículo Tercero. - DISPONER la publicación de la presente Resolución en el Portal Institucional de la Defensoría del Pueblo.

Regístrese, comuníquese y publíquese.




Josué Manuel Gutiérrez Córdor
Defensor del Pueblo
DEFENSORÍA DEL PUEBLO



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Lima, 06 de febrero del 2025

Oficio n.° 0042-2025-DP/DA

Señor
Fernando Rospigliosi Capurro
Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento
Congreso de la República
Presente.-

Referencia: Oficio n.° 1696-2023-2024-CCR/CR

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, dar respuesta al oficio de la referencia, mediante el cual solicita la opinión de la Defensoría del Pueblo sobre el proyecto de ley n.° 7549/2023-CR, "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".

Al respecto, adjuntamos el Informe Jurídico Defensorial n.° 0037-2024-DP/ADHPD-PINVES, elaborado el Programa de Investigaciones Especiales en Derechos Humanos de la Subajuntía para los Derechos Humanos y la Población Afroperuana de la Defensoría del Pueblo, el cual concluye en lo siguiente:

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

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

(Documento firmado digitalmente)
Rina Karen Rodríguez Luján
Defensora Adjunta General
Defensoría del Pueblo

Adj.:

- Informe Jurídico Defensorial n.° 0037-2024-DP/ADHPD-PINVES.

SDHPA/PINVES

52

"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 Abdcülsamet 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 1º, 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

PODER LEGISLATIVO**CONGRESO DE LA REPÚBLICA****LEY N° 32419**

LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE CONCEDE AMNISTÍA A
LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS,
DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y DE LOS
COMITÉS DE AUTODEFENSA QUE PARTICIPARON
EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO ENTRE
LOS AÑOS 1980 Y 2000****Artículo 1.** Amnistía a los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú y de los Comités de Autodefensa

- 1.1. Se concede amnistía a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, y a los que hayan sido integrantes de los Comités de Autodefensa que se encuentren denunciados, investigados o procesados por hechos delictivos derivados u originados con ocasión de su participación en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 2000.
- 1.2. Los efectos de la presente ley no son aplicables a los denunciados o imputados por terrorismo o por delitos de corrupción de funcionarios, quienes deben ser objeto de los procesos penales correspondientes, de conformidad con las normas pertinentes.

Artículo 2. Amnistía de carácter humanitario para adultos mayores

Se concede amnistía de carácter humanitario a los adultos mayores de setenta años miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, y a los que hayan sido integrantes de los Comités de Autodefensa, que cuenten con sentencia firme con calidad de cosa juzgada o se encuentren en trámite de ejecución de sentencia, con pena privativa de libertad efectiva o suspendida, por delitos derivados u originados con ocasión de su participación en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 2000, siempre que no hayan sido condenados por delitos de terrorismo ni por delitos de corrupción de funcionarios.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintiún días del mes de julio de dos mil veinticinco.

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los trece días del mes de agosto del año dos mil veinticinco.

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

EDUARDO MELCHOR ARANA YSA
Presidente del Consejo de Ministros

2427782-1

PODER EJECUTIVO**COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO****Reconocen al Ente Gestor del Destino
Mundo Chachapoyas de la región Amazonas****RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL
N° 0042-2025-MINCETUR/VMT**

Lima, 12 de agosto de 2025

VISTOS, el Informe Técnico Legal N° 0117-2025-MINCETUR/VMT/DGET/DPDT-DGM, de la Dirección de Productos y Destinos Turísticos de la Dirección General de Estrategia Turística del Viceministerio de Turismo del Ministerio de Comercio y Turismo; y el Informe N° 0372-2025-MINCETUR/SG/OGPPD/OPP, de la Oficina de Planificación y Presupuesto de la Oficina General de Planificación, Presupuesto y Desarrollo;

CONSIDERANDO:

Que, el literal a) del numeral 23.1 del artículo 23 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que es función general de los ministerios formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno;

Que, el artículo 2 de la Ley N° 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), establece que el MINCETUR define, dirige, ejecuta, coordina y supervisa la política de comercio exterior y de turismo, y en materia de turismo promueve, orienta y regula la actividad turística, con el fin de impulsar su desarrollo sostenible, incluyendo la promoción, orientación y regulación de la artesanía;

Que, los literales a) y d) del artículo 4 de la referida ley establecen como algunos de los objetivos del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo en materia de turismo el promover el desarrollo de la actividad turística como un medio para contribuir al crecimiento económico y al desarrollo social del país, propiciando las condiciones más favorables para el desarrollo de la iniciativa privada y la generación de empleo y contribuir al proceso de descentralización nacional, promoviendo la actividad turística a través de los gobiernos regionales y locales, la comunidad organizada y el sector privado;

Que, de conformidad con el Reglamento de Organización y Funciones del MINCETUR, corresponde al Viceministerio de Turismo, formular, proponer, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política y estrategia de desarrollo de la actividad turística y artesanal, así como expedir Resoluciones Viceministeriales en las materias que le corresponde o le hayan sido delegadas;

Que, la Ley N° 32392, Nueva Ley General de Turismo, contiene el marco legal para el desarrollo y la regulación de la actividad turística y establece como uno de sus principios a la Gobernanza, precisando que el desarrollo de la actividad turística fomenta la colaboración entre los actores públicos y privados involucrados en la cadena de valor del turismo, de modo que se promueva la consecución de consensos y sinergias a través de mecanismos transparentes de coordinación, colaboración y cooperación;