

LAS LEYES DE AMNISTÍA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Santiago Corcuera Cabezut¹

Introducción

En el México de hoy, existe un clamor por la seguridad pública y un rechazo a la impunidad, se pide a gritos una adecuada procuración de justicia, se exige castigo a los delinquentes, se anhela el logro de un ambiente de certeza para la integridad de los ciudadanos en sus personas y en sus bienes, se requiere protección. Y en este clamor, parece que se induce a un endurecimiento de los aparatos procuradores de justicia y perseguidores de la delincuencia, por lo que, algunos se preocupan por que tal tendencia pudiera provocar un ambiente propicio para la proliferación de las violaciones de los más básicos derechos de las personas.

Por otro lado, con demasiada frecuencia nos enteramos de la comisión de delitos por elementos de los cuerpos de seguridad pública y de las fuerzas armadas. También sabemos que los ciudadanos se enfrentan a innumerables obstáculos en la presentación de denuncias por delitos de los que son víctimas. Son incontables los casos en que las denuncias presentadas son ignoradas, por lo que los ministerios públicos no ejercitan las acciones penales respectivas. Las estadísticas sobre el abandono del procedimiento una vez ejercida la acción penal son alarmantes. Todo esto presenta el marco de la impunidad en los hechos.

Es preciso reconocer que el Estado de Chiapas vive una de las situaciones mas graves de inseguridad y violencia en el país. En ese Estado operan un gran número de grupos paramilitares, guardias blancas y bandas de delinquentes de diferentes tipos, algunas de ellas financiadas, entrenadas o cuando menos toleradas por algunos sectores del poder estatal.

En este marco, día 24 de febrero de 1999, la legislatura del estado de Chiapas aprobó una iniciativa de Ley de Amnistía para el Desarme de los Grupos Civiles de Chiapas, turnándola en su carácter de legislativo estatal, como iniciativa al Congreso de la Unión.

¹ Coordinador del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana.

En un reciente estudio, elaborado con seriedad por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., se nos alerta de los riesgos que acarrearía el hecho de que esta iniciativa de ley fuere aprobada por el Congreso. Este Centro de Derechos Humanos, en el resumen de su estudio indica, entre otras cosas, lo siguiente:

“...el artículo primero de la ley establece que los delitos por los que los grupos civiles armados serán sujetos de amnistía son portación, posesión y acopio de armas de uso exclusivo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada nacionales, **además de los que de éstos se desprendan.**”² En este sentido, es claro el objetivo de la ley de pretender exculpar a los grupos civiles armados de delitos tan reprochables como homicidios, torturas, robos, violaciones, secuestros, etc., toda vez que al establecer que se perdonarán los delitos derivados de los de posesión, portación y acopio, se está dejando un amplio margen de acción para suprimir el castigo de delitos graves cometidos por los grupos paramilitares.

...

El artículo segundo del proyecto de ley parece tener como finalidad excluir, además del EZLN, a los grupos paramilitares. Sin embargo, comprobar que una persona que se acoja a la amnistía pertenece a un grupo paramilitar, se hace prácticamente imposible, por las siguientes razones: 1) La misma iniciativa de ley de amnistía dificulta el que se conozca la identidad de los amnistiados, pues en el artículo cuarto de la iniciativa en cuestión estipula que se “guardará la confidencialidad de la identidad de los amnistiados”, lo que haría imposible determinar si una persona pertenece o no a un grupo paramilitar; 2) Existiría dificultad en comprobar que un grupo civil armado tuviera estructura, adiestramiento o disciplina similares a las del ejército, es decir, que sea paramilitar, puesto que dichos grupos actúan clandestinamente y con la protección que les otorgan los cuerpos de Seguridad Pública del estado, lo que les permite mantenerse en la impunidad; 3) Existiría la posibilidad de que, pese a lo señalado por este artículo, la mayoría de los grupos paramilitares se acogieran a la amnistía, debido a que hasta ahora el gobernador interino del estado de Chiapas, Roberto Albores Guillén y el Secretario de Gobernación, se han empeñado en negar la existencia de los grupos paramilitares.

...

La presente iniciativa de ley pretende, en función del artículo cuarto, dejar en la impunidad a los integrantes de los grupos civiles armados, así como a las autoridades que los han formado, apoyado y protegido a lo largo de los últimos cinco años. Este artículo señala que los sujetos amnistiados no “serán susceptibles o sujetos de investigación respecto al origen o procedencia de las armas, instrumentos y sustancias entregadas” y que: “Asimismo se guardará la confidencialidad de la identidad de los amnistiados quienes quedarán sin antecedentes penales”, se está cerrando toda posibilidad de que la opinión pública y las autoridades de procuración de justicia conozcan la identidad de los integrantes de grupos paramilitares y de las autoridades que los han protegido. Por otra parte, se desprende de este artículo la posibilidad de cancelar averiguaciones que sobre estos grupos civiles armados se han abierto, como es el caso del expediente de Acteal. Es decir, se bloquearían y/o cancelarían las inves-

2 Las negrillas son nuestras.

tigaciones que entorno de estos grupos llevara a cabo la Procuraduría General de la República (PGR), y en las que se tiene como principales sospechosos a los grupos paramilitares. Otra omisión importante de esta ley, es que pretende otorgar amnistía por los delitos de que se trate, pero sin reparar los daños ocasionados a las víctimas.

...

El artículo sexto tiene como finalidad el cese de las investigaciones que se estuvieran llevando a cabo sobre delitos cometidos por los grupos paramilitares. Esto demuestra que el gobierno estatal desea impedir a toda costa que se tenga conocimiento de quiénes son las personas que conforman los grupos civiles armados de la entidad y cuáles son las autoridades que los auspician. De esta manera, se estarían obstaculizando y dificultando las investigaciones de hechos delictuosos como la masacre de Acteal y los homicidios de El Bosque, por sólo mencionar algunos. Este mismo artículo también da pauta para que sea beneficiado por la amnistía cualquier delincuente común, puesto que se establece que también podrán ser sujetos de amnistía las personas que entreguen armas que no sean de uso exclusivo del ejército.

Por otro lado, el presente artículo genera una situación de inequidad al dar preferencia en el reparto de programas de apoyo a los grupos civiles armados, por encima del resto de la población que vive en situaciones de extrema pobreza.

...

El artículo séptimo establece que aquellas personas que entreguen voluntariamente sus armas y equipo bélico, recibirán instrumentos de labranza, semillas, maquinaria y equipo, además de apoyo y proyectos productivos. Resulta irracional que los grupos civiles armados reciban como recompensa por los crímenes que han cometido —además del perdón que concede la amnistía—, utensilios de labranza, maquinaria y protección de seguridad pública.”

Objetivo

En el presente trabajo se pretende demostrar que las leyes de amnistía, por las que se absuelven a quienes han cometido violaciones de derechos humanos y crímenes contra la humanidad, son contrarias al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, constituido por diversos instrumentos.

Lo anterior lo haremos a través de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los que México es parte. Ambos tratados establecen la obligación para los Estados partes de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para hacer efectivos los derechos humanos, incluyendo, desde luego, el recibir protección judicial, que consiste en tener acceso a recursos efectivos que amparen contra actos violatorios de derechos humanos.

También haremos referencia a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya competencia México reconoció recientemente, y que ha confirmado que si el Estado actúa de modo tal que las violaciones quedan impunes, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Del mismo modo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos (órganos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente) han declarado contrarias a las disposiciones de dichos tratados a aquellas leyes de amnistía (algunas de auto-amnistía) que, por un lado absuelven a los responsables de las violaciones de derechos humanos, y por otro dejan a las víctimas sin la posibilidad de obtener una indemnización o compensación por los daños causados por tales violaciones.

Por otra parte, haremos referencia que de acuerdo con las Convenciones sobre Tortura y la Convención Americana sobre Desapariciones Forzadas de Personas, de las que México también es parte, son responsables de las violaciones los agentes del Estado que las cometan no solamente cuando lo hagan directamente, sino también cuando esos actos sean cometidos por su consentimiento o tolerancia. Conforme a esas Convenciones, cuando un estado no juzgue a los responsables que se encuentren en su jurisdicción, podrá hacerlo cualquier Estado, con base en el concepto de procuración y jurisdicción universal, lo que ya ha probado su vigencia en varios casos internacionales.

Finalmente, haremos referencia a aquellas situaciones que, a diferencia de algunas leyes de amnistía que “legalizan” la impunidad, producen una “amnistía de facto”, a través de omisiones y negligencia del poder estatal para hacer justicia en casos de violaciones de derechos humanos, quedando desprotegidos los derechos de las víctimas.

A lo largo de esta exposición, estaremos haciendo referencia diversos documentos internacionales, tales como: (i) tratados, (ii) sentencias y opiniones consultivas de Cortes Internacionales, (iii) declaraciones y principios emitidos por determinados órganos de diversos organismos internacionales, (iv) informes de relatores o grupos de trabajo designados por dichos órganos respecto de la situación que guardan los derechos humanos en determinados países o de determinados derechos humanos en particular en todo el mundo, o relativos a la elaboración de estudios encaminados al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, (v) informes, comunicaciones y recomendaciones derivados de quejas o peticiones de individuos contra algún Estado, de órganos de vigilancia previstos en diversos tratados de derechos humanos y observaciones generales emitidas por órganos de vigilancia previstos en diversos tratados de derechos humanos, (vi) informes y recomendaciones derivados del análisis de la situación que guarda la protección de los derechos humanos en determinados países, emitidos por órganos de vigilancia previstos en diversos tratados de derechos humanos.

La obligatoriedad de las normas de derecho internacional se pone en duda, en virtud de la carencia efectiva de mecanismos de coerción. Sin embargo, es pertinente hacer una simple clasificación de los documentos antes mencionados, a la luz del grado de obligatoriedad de la que están investidos.

Gozan de plena obligatoriedad para los Estados los Tratados y la Costumbre Jurídica.

Entre las normas obligatorias de derecho internacional existen algunas que han conseguido el rango de normas de orden público internacional, o como preferimos llamarles, del interés de la humanidad. Estas normas, conocidas como normas de *ius cogens*, son normas imperativas de derecho internacional general, reconocidas por la comunidad de estados en su conjunto, como normas que no admiten pacto en contrario, ni por lo tanto práctica en contrario, no obstante la objeción persistente que algún estado alegara respecto de alguna de ellas. Muchas de estas normas se encuentran reflejadas en tratados internacionales. Entre las normas de *ius cogens* encontramos a las que constituyen el Derecho Internacional Humanitario, o Derecho de los Conflictos Armados y a cada vez más normas protectoras de los derechos humanos. No cabe la menor duda que las normas que establecen prohibiciones de los crímenes de guerra o contra la humanidad, las que prohíben la tortura, las desapariciones forzadas de personas, las ejecuciones sumarias y demás violaciones graves de los derechos humanos, constituyen normas de *ius cogens*, y por lo tanto, ningún país puede usar el pretexto de su soberanía nacional para no cumplir con ellas. Son por así decirlo, las normas internacionales más “duras”.

México es parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ambos tratados establecen la obligación para los Estados Partes de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para hacer efectivos los derechos humanos, incluyendo, desde luego, el recibir protección judicial, que consiste en tener acceso a recursos efectivos que amparen contra actos violatorios de derechos humanos.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya competencia México reconoció recientemente, ha confirmado que si el Estado actúa de modo tal que las violaciones quedan impunes, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Del mismo modo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos (órganos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente) han declarado contrarias a las disposiciones de dichos tratados a aquellas leyes de amnistía (algunas de auto-amnistía) que, por un lado absuelven a los responsables de las violaciones de derechos humanos, y por otro dejan a las víctimas sin la posibilidad de obtener una indemnización o compensación por los daños causados por tales violaciones.

De acuerdo con las Convenciones sobre Tortura y la Convención Americana sobre Desapariciones Forzadas de Personas, son responsables de las violaciones los agentes del Estado que las cometan no solamente cuando lo hagan directamente, sino también cuando esos actos sean cometidos por su consentimiento o tolerancia.³ Conforme a esas Convenciones, cuando un estado no juzgue a los responsables que se encuentren en su jurisdicción, podrá hacerlo cualquier Estado, con base en el concepto de procuración y jurisdicción universal, que ya ha probado su vigencia en varios casos internacionales.⁴

I. Especies de Leyes de Amnistía Conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Las leyes de amnistía, son aquellas disposiciones de carácter general, que tienen como consecuencia la extinción de la acción penal y las sanciones que ya hubieren sido impuestas.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a través de diversas fuentes, reconoce tres tipos de leyes de amnistía, que pueden clasificarse como sigue:

a) **Benéficas.** Las leyes de amnistía en virtud de las cuales se extingue la acción penal y las sanciones impuestas por la comisión de delitos cuya tipificación y persecución, en sí misma, constituya una violación a algún Derecho Fundamental, son leyes que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos considera como medidas legislativas que benefician a

3 CONVENCION CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES.

ARTICULO 1.

1. A los efectos de la presente Convención se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que haya cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.

4 CONVENCION AMERICANA PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA.

Artículo 11. Los Estados Partes tomarán las providencias necesarias para conceder la extradición de toda persona acusada de haber cometido el delito de tortura o condenada por la comisión de ese delito, de conformidad con sus respectivas legislaciones nacionales sobre extradición y sus obligaciones internacionales en esta materia.

Artículo 12. Todo Estado Parte tomará las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre el delito descrito en la presente Convención con los siguientes casos:

- a) Cuando la tortura haya sido cometida en el ámbito de su jurisdicción;
- b) Cuando el presunto delincuente tenga su nacionalidad; o
- c) Cuando la víctima sea nacional de ese Estado y éste lo considere apropiado.

Todo Estado Parte tomará, además, las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre el delito descrito en la presente Convención cuando el presunto delincuente se encuentre en el ámbito de su jurisdicción y no procede a extraditarlo de conformidad con el artículo 11.

La presente Convención no excluye la jurisdicción penal ejercida de conformidad con el derecho interno.

eficacia en el goce de los Derechos Humanos. Es decir, si una ley es en sí misma represiva y, por ejemplo, sanciona penalmente el ejercicio del derecho a la libertad de opinión, o de creencias religiosas, o de manifestación de las ideas políticas, o de reunión, etc., la ley de amnistía por la que se extinga la acción penal y por la que se libere a los presos condenados por tales delitos, tendrá como efecto subsanar lo que constituía una violación a los Derechos Humanos consagrados en los instrumentos internacionales sobre la materia.⁵ Así pues, es necesario que los Estados Partes en los tratados internacionales sobre Derechos Humanos expidan este tipo de leyes, con el fin de cesar las prácticas violatorias de Derechos Humanos, y por lo tanto, pueden calificarse como leyes “buenas”. Los ejemplos típicos de este tipo de leyes son las leyes de amnistía que benefician a presos políticos o de conciencia.

El Sistema de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos pone especial atención en los casos en los que algunos países expiden leyes de amnistía que pretenden tener los efectos benéficos señalados, pues, en ocasiones, la expedición de dichas leyes no constituyen verdaderas amnistías, en virtud de contener condiciones que perjudican los beneficios reales de las mismas. No se consideran leyes de amnistía aquellas que, después de expedidas, mantienen una política represiva por las mismas conductas que pretende abolver.

Respecto de lo anterior, resulta ilustrativo el primer informe periódico sobre la situación de los derechos humanos en Iraq sometido por el Sr. Max van der Stoep, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, de acuerdo con el párrafo 15 de la resolución de la Comisión 1995/76.⁶ En dicho reporte el Relator Especial hace referencia a ciertas leyes emitidas supuestamente con el fin de conceder amnistía a personas que se encontraban presas por la comisión de delitos “políticos”. En la opinión del Relator, las mencionadas leyes no constituyen amnistías, pues las leyes represivas conforme a las cuales fueron sentenciados o detenidos permanecen en vigor, lo que puede provocar que, por restricciones indebidas contenidas en dichas leyes a las libertades fundamentales, como la libertad de expresión y de pensamiento los supuestamente amnistiados pudieran ser nuevamente arrestados. De los comentarios del Relator se desprende que, para que una ley de amnistía, de las que nosotros llamamos “benéficas”, en verdad lo sea, es necesario que aquellos que se benefician de ella puedan reinsertarse efectivamente a la vida en sociedad, sin el riesgo de ser objeto de nuevas medidas represivas.

b) Violatorias. Las leyes que absuelven a violadores de derechos humanos, salvo en el caso que se mencionará en el inciso c) siguiente, son contrarias al derecho internacional de los derechos humanos, especialmente si son promovidas por un régimen con la intención de be-

5 Véase Anexo I, Principio 25 del Conjunto de principios para la protección y la promoción de los Derechos Humanos, para la lucha contra la impunidad contenidos en el Informe Final elaborado y revisado por M. Joinet, en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión.

6 Documento E/CN.4/1996/12, 4 September 1995.

neficiar a los integrantes del propio régimen. Por sus características, a estas leyes se les ha denominado de “auto-amnistía”.⁷

De acuerdo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el poder legislativo de un Estado Parte en los tratados de Derechos Humanos mencionados, haría incurrir al País en cuestión en responsabilidad internacional⁸ si aprueba una ley que tenga los siguientes efectos:

- i) Que el Estado no tenga la obligación de investigar y sancionar violaciones de los derechos reconocidos por las convenciones.⁹
- ii) Que provoque una actuación del Estado que implique que la violación de los Derechos Humanos quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos.
- iii) Que produzca decisiones judiciales de sobreseimiento definitivo en las causas criminales abiertas por las violaciones de los Derechos Humanos reconocidos en las Convenciones.¹⁰
- iv) Que impidan o hagan extremadamente difícil la conducción de las investigaciones en los procedimientos tendientes a obtener reparación del daño causado por las violaciones de Derechos Humanos.¹¹
- v) Que no se conozcan los nombres de los responsables, de forma que, legalmente, éstos sean considerados como si no hubieran cometido acto ilegal alguno, con la consecuente imposibilidad, no sólo de ser castigados penalmente, sino de ser condenados a la reparación del daño causado por las violaciones cometidas por ellos.¹²

En tal virtud, la aprobación de una ley de amnistía de esta clase, no solamente haría incurrir al Estado en cuestión en responsabilidad internacional por la sola expedición de la ley,¹³

7 Véase Anexo II, párrafo 7 del caso Garay Hermosilla vs. Chile, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. También véase Anexo I, principio 8 del Conjunto de principios para la protección y la promoción de los Derechos Humanos, para la lucha contra la impunidad contenidos en el Informe Final elaborado y revisado por M. Joinet, en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión.

8 Véase Anexo III, Caso Hugo Rodríguez vs. Uruguay, Comunicación 322/1988, Dictamen del Comité de Derechos Humanos, párrafo 12.4.

9 Véase Anexo II, párrafos 71, 73, 77 y 111 del caso Garay Hermosilla vs. Chile, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Anexo III, Caso Hugo Rodríguez vs. Uruguay, Comunicación 322/1988, Dictamen del Comité de Derechos Humanos, párrafos 12.3 y 12.4.

10 Véase Anexo II, párrafo 107 del caso Garay Hermosilla vs. Chile, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

11 Véase Anexo II, párrafo 71 del caso Garay Hermosilla vs. Chile, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Anexo III, Caso Hugo Rodríguez vs. Uruguay, Comunicación 322/1988, Dictamen del Comité de Derechos Humanos, párrafo 12.2.

12 Véase Anexo II, párrafo 71 del caso Garay Hermosilla Vs. Chile, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

13 Artículo 2.3 b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

sino, su aplicación por los demás órganos del Estado constituirían actos violatorios a las disposiciones de los tratados internacionales sobre Derechos Humanos. Si con base en la ley de amnistía de que se trate el ministerio público no investiga seriamente, con los medios a su alcance, las violaciones que se hayan cometido a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación, el ministerio público incumpliría con el deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los Derechos Humanos reconocidos por los tratados sobre la materia. La responsabilidad de investigar recae en el Estado de conformidad con su obligación de proporcionar un recurso efectivo.¹⁴ Del mismo modo, los jueces que declaren el sobreseimiento definitivo en las causas penales previstas en la ley de amnistía de que se trate, incurrirían en violación de los tratados internacionales, dado que agravarían la situación de impunidad y violarían el derecho a la justicia que les asiste a los familiares de las víctimas, de identificar a los autores de las violaciones y de que se establezcan sus responsabilidades y sanciones correspondientes, y obtener reparación por parte de éstos.¹⁵

La responsabilidad internacional que se deriva de una ley de amnistía que produce los efectos antes señalados, no se evita ni en el caso en el que la misma hubiere tenido el respaldo popular, pues a pesar de ello, la aprobación de una ley de este tipo contribuye a crear un ambiente de impunidad que podría socavar el orden democrático y dar lugar a otras graves violaciones de los Derechos Humanos.¹⁶

c) **Excepcionales.** Llamamos “excepcionales” a las leyes de amnistía que a pesar del “mal” que producen al absolver a violadores de Derechos Humanos, se consideran “necesarias” para crear condiciones propicias para el logro de un acuerdo de paz o, una vez logrado éste, para favorecer la reconciliación nacional.¹⁷ En este último caso, normalmente, la expedición de este tipo de leyes queda establecido como una de las condiciones para la celebración de los convenios de paz. Esta clase de leyes, pueden ser consideradas como un “mal necesario”, pues, el principio general es que los responsables de violaciones graves de Derechos Humanos no deben quedar impunes y las víctimas deben tener acceso a la justicia y a la reparación del daño.

Ahora bien, para que estas leyes “excepcionales” puedan ser admisibles, deben reunir ciertos requisitos:

- i) Que sean consecuencia de una negociación real entre los sectores que conformen algún conflicto interno que pretenda resolverse, pues, de ser iniciativa unilateral

14 Artículo 2.3 a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

15 Véase Anexo II, párrafo 107 del caso *Garay Hermosilla vs. Chile*, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

16 Véase Anexo III, Caso *Hugo Rodríguez vs. Uruguay*, Comunicación 322/1988, Dictamen del Comité de Derechos Humanos párrafos 8.2 y 12.4

17 Véase Anexo I, Primer párrafo del Principio 25 del Conjunto de principios para la protección y la promoción de los Derechos Humanos, para la lucha contra la impunidad contenidos en el Informe Final elaborado y revisado por M. Joinet, en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión.

del poder estatal, se convertirían en leyes de "auto-amnistía", de las referidas en el inciso a) anterior, y por lo tanto absolutamente incompatibles con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos:

- ii) Los autores de crímenes graves según el Derecho Internacional no se pueden beneficiar de una amnistía mientras el Estado no haya satisfecho sus obligaciones de investigar sobre las violaciones, de tomar medidas para detener a sus autores, de asegurar a sus víctimas las vías de recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos, y de tomar todas las medidas destinadas a evitar la repetición de tales violaciones;
- iii) No deben afectar de manera alguna el derecho de las víctimas a la reparación, lo que debe incluir la posibilidad real de investigar las violaciones cometidas, a pesar de que quede extinta la responsabilidad penal.

De no reunirse los requisitos anteriores, como ya se ha dicho, las leyes en cuestión serían incompatibles con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a pesar de haber encontrado el respaldo de la colectividad, incluso si éste respaldo se hubiere manifestado a través de un referéndum.¹⁸

Conclusión

Las leyes de amnistía que constituyan violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, por absolver a quienes en ejercicio de funciones públicas hayan cometido violaciones graves de Derechos Humanos material o intelectualmente, o hayan otorgado su consentimiento o aquiescencia a la comisión de tales violaciones por quienes no ejercen formalmente funciones públicas, o no hayan tomado las medidas necesarias para evitar las violaciones mencionadas, no extinguen la responsabilidad penal internacional, de acuerdo con el principio de jurisdicción universal, que establece que cualquier Estado tomará las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre los delitos graves contra los Derechos Humanos cuando el presunto delincuente se encuentre en el ámbito de su jurisdicción y no proceda extraditarlo.

Además, la expedición de leyes de amnistía contrarias al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, exponen al país que las emita a responsabilidad internacional, pues cuando un Estado Parte se encuentra en incumplimiento de sus obligaciones conforme a un tratado sobre Derechos Humanos, otros Estados Partes pueden tomar medidas apropiadas, individual o colectivamente para presionar al Estado incumplido a subsanar su incumplimiento y a enfrentar las responsabilidades consecuentes.

¹⁸ Véase Anexo III, Caso *Hugo Rodríguez vs. Uruguay*, Comunicación 322/1988, Dictamen del Comité de Derechos Humanos, párrafos 8.2 y 12.4.

Anexo I

Extractos. (Las negrillas son nuestras)

INFORME FINAL ELABORADO Y REVISADO POR M. JOINET EN APLICACIÓN A LA DECISIÓN 1996/119 DE LA SUBCOMISIÓN.

E/CN.4/Sub.1997/20/Rev.1

2 octubre de 1997

Español – Traducción no oficial.

...

Anexo 2. Conjunto de principios para la protección y la promoción de los Derechos Humanos, para la lucha contra la impunidad.

...

Principio 25 - Restricción y otras medidas relativas a la amnistía.

Comprende las destinadas a crear las condiciones propicias a un acuerdo de paz o a favorecer la reconciliación nacional, la amnistía y las otras medidas de clemencia deben verse limitadas por los principios siguientes:

•a) Los autores de **crímenes graves según el derecho internacional** no se pueden beneficiar de tales medidas mientras el Estado no haya satisfecho las obligaciones enumeradas en el principio 18; •b) **Carecen de efecto alguno sobre el derecho a reparación de las víctimas previsto en los principios 33 a 36;** •c) En tanto pueda ser interpretada como un reconocimiento de culpabilidad, **la amnistía no puede ser impuesta a las personas perseguidas o condenadas por los hechos sobrevenidos con ocasión del ejercicio pacífico del derecho a la libertad de opinión y de expresión.** Puesto que estas personas no han hecho más que ejercer su derecho legítimo, tal como está garantizado por los artículos 18 a 20 de la Declaración universal de los derechos del hombre, y el 18, 19, 21 y 22 del Pacto Internacional relativo a los derechos civiles y políticos, **una ley debe reputar nula y no avenida a derecho toda decisión de la justicia u otra que les concierna; y se debe poner fin sin condiciones ni demoras a su detención;** •d) Toda persona condenada por infracciones distintas de las previstas en el párrafo c) del presente principio y que sea objeto de aplicación de una amnistía, puede rechazarla y demandar la revisión de su proceso si estima que ha sido juzgada sin tener en cuenta su derecho a un proceso justo garantizado por los artículos 10 y 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como por los artículos 9, 14 y 15 del Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos, o si ha sido sometida, en particular, a tortura, o a interrogatorios inhumanos o degradantes.

Anexo II

Extractos. (Las negrillas son nuestras)

GARAY HERMOSILLA et al. vs. Chile, Caso 10.843. Informe No. 36/96, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser. L/V/II.95 Doc. 7 rev. en 156 (1997).

71. La autoamnistía fue un procedimiento general por el cual el Estado renunció a sancionar ciertos delitos graves. Además, el decreto, de la manera como fue aplicado por los tribunales chilenos, impidió no solamente la posibilidad de sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos, sino también aseguró que ninguna acusación fuera hecha y que no se conocieran los nombres de sus responsables (beneficiarios) de forma que, legalmente, éstos han sido considerados como si no hubieran cometido acto ilegal alguno. El Decreto ley de amnistía dio lugar a una ineficacia jurídica de los delitos, y dejó a las víctimas y a sus familias sin ningún recurso judicial a través del cual se pudiesen identificar a los responsables de las violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura militar, e imponerles los castigos correspondientes.

73. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su interpretación del artículo 1.1 de la Convención, establece que “La segunda obligación de los Estados Partes es la de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción... Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención...”. [21] La Corte sigue analizando este concepto en varios párrafos:

“Lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos humanos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la transgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente”.[22] **“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”.**[23] **“Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se establezca, 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”.**[24] En cuanto a la obligación de investigar, señala la Corte que la investigación “...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”.[25]

77. El reconocimiento de responsabilidad realizado por el Gobierno, la investigación parcial de los hechos, y el pago posterior de compensaciones no son, por sí mismas, suficientes para cumplir con las obligaciones previstas en la Convención. “Según lo dispuesto en el

artículo 1.1 de ésta, el Estado tiene la obligación de investigar las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción, a fin de identificar a los responsables, de imponerles sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”.[27]

Conclusiones

104. Con fundamento en las consideraciones formuladas en el presente Informe, la Comisión llega a las siguientes conclusiones:

105. Que el acto de poder mediante el cual el régimen militar que se instaló en Chile, dictó en 1978, el denominado Decreto-Ley No. 2.191 de auto-amnistía, es incompatible con las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por ese Estado el 21 de agosto de 1990.

106. Que la sentencia de la Corte Suprema de Chile, dictada el 28 de agosto de 1990 y su confirmatoria de 28 de septiembre del mismo año, que declara constitucional y de aplicación obligatoria por el Poder Judicial el citado “Decreto-Ley” No. 2191, cuando ya había entrado en vigor para Chile la Convención Americana sobre Derechos Humanos, viola lo dispuesto por los artículos 1.1 y 2 de la misma.

107. Que las decisiones judiciales de sobreseimiento definitivo dictadas en las causas criminales abiertas por la detención y desaparición de las 70 personas a cuyo nombre se inició el presente caso, no sólo agravan la situación de impunidad, sino que, en definitiva, violan el derecho a la justicia que les asiste a los familiares de las víctimas, de identificar a sus autores y de que se establezcan sus responsabilidades y sanciones correspondientes, y obtener reparación judicial por parte de éstos.

108. Que respecto de las 70 personas en cuyo nombre se promueve el presente caso, el Estado de Chile ha dejado de cumplir con su obligación de reconocer y garantizar los derechos contenidos en los artículos 8 y 25, en conexión con los artículos 1.1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual Chile es Estado Parte.

109. Que el Estado de Chile no ha dado cumplimiento a las normas contenidas en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud de que no ha adaptado su legislación sobre amnistía a las disposiciones de dicha Convención. Sin perjuicio de ello, la Comisión valora positivamente las iniciativas del Gobierno tendientes a que, por los órganos competentes, adopten con arreglo a sus procedimientos constitucionales y legales vigentes, las medidas legislativas o de otro carácter necesarias para hacer efectivo el derecho de las mencionadas personas a obtener justicia.

Recomendaciones

110. Por lo expuesto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo con el análisis de los hechos y de las normas internacionales que se invocan,

ACUERDA:

111. Recomendar al Estado de Chile adecuar su legislación interna a las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de modo que las violaciones de derechos humanos del gobierno militar “de facto” puedan ser investigadas, a fin de que se individualice a los culpables, se establezcan sus responsabilidades y sean efectivamente sancionados, garantizando a las víctimas y a sus familiares el derecho a la justicia que les asiste.

112. Recomendar al Estado de Chile que posibilite que los familiares de las víctimas a que se refiere el presente caso sean efectivamente resarcidas con justicia por los daños inferidos.

113. Publicar el presente informe en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA en virtud de los artículos 48 del Reglamento de la Comisión y 51.3 de la Convención, toda vez que el Gobierno de Chile no adoptó las medidas para solucionar la situación denunciada, dentro de los plazos concedidos.

Anexo III

Extractos. (Las negrillas son nuestras)

Comunicación No. 322/1988 : Uruguay. 19/07/94. CCPR/C/51/D/322/1988. (Jurisprudence)

Document Date: 19/07/94 Language: SpanishComments:

Dictamen del Comité de Derechos Humanos emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Presentada por: Hugo Rodríguez/

Presunta víctima: El autor

Estado Parte: Uruguay

Fecha de la comunicación: 23 de julio de 1988 (presentación inicial)

6.4 En lo relativo a la afirmación del autor de que la aplicación de la Ley No. 15848 frustraba su derecho a que se sometiera a juicio penal a algunos ex funcionarios gubernamentales, el Comité recordó su jurisprudencia anterior en el sentido de que el Pacto no prevé el derecho de las personas a solicitar que el Estado parte someta a juicio penal a otra persona
Notas (continuación) Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/44/40), anexo XI.B, comunicación No.

213/1986 (H. C. M. A. c. los Países Bajos), declarada inadmisibile el 30 de marzo de 1989, párr. 11.6; e *ibíd.*, cuadragésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/45/40), anexo X.J, comunicación No. 275/1988 (S. E. c. la Argentina), declarada inadmisibile el 26 de marzo de 1990, párr. 5.5. En consecuencia, esta parte de la comunicación es inadmisibile *ratione materiae* por ser incompatible con las disposiciones del Pacto.

8.2 El Estado parte insiste en que la Ley No. 15848 sobre la caducidad de la pretensión punitiva del Estado fue respaldada por un referéndum llevado a cabo en 1989, “en ejemplar expresión de democracia directa del pueblo uruguayo”. Además, por decisión de 2 de mayo de 1988, la Corte Suprema declaró que la ley era constitucional. Sostiene que la ley constituye un acto soberano de clemencia que concuerda plenamente y está en total armonía con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

12.2 En cuanto al recurso efectivo que el autor puede interponer de conformidad con el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, **el Comité considera que la aprobación de la Ley No. 15848 y la práctica ulterior en el Uruguay han hecho que la realización del derecho del autor a un recurso efectivo resulte extremadamente difícil.**

12.3 El Comité no está de acuerdo con el Estado parte en que el Estado no tenga ninguna obligación de investigar las violaciones de derechos enunciados en el Pacto por un régimen anterior, sobre todo cuando estas violaciones incluyen delitos tan graves como la tortura. En el apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto se estipula claramente que cada uno de los Estados Partes en el Pacto se compromete a garantizar que “toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales”. En este contexto, el Comité se refiere a su Comentario general No. 20 (44) sobre el artículo 7 Aprobado por el Comité en su 44º período de sesiones, celebrado en 1992; véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/47/40), anexo VI.A., que prevé que las alegaciones de tortura deben ser plenamente investigadas por el Estado:

“El artículo 7 debe interpretarse conjuntamente con el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto ... El derecho a presentar denuncias contra los malos tratos prohibidos por el artículo 7 deberá ser reconocido en el derecho interno. Las denuncias deberán ser investigadas con celeridad e imparcialidad por las autoridades competentes a fin de que el recurso sea eficaz...”

El Comité ha observado que algunos Estados han concedido amnistía respecto de actos de tortura. Las amnistías son generalmente incompatibles con la obligación de los Estados de investigar tales actos, de garantizar que no se cometan tales actos dentro de su jurisdicción y de velar por que no se realicen tales actos en el futuro. Los Estados no pueden privar a los particulares del derecho a una reparación efectiva, incluida la indemnización y la rehabilitación más completa posible.”

El Estado Parte ha sugerido que el autor siga investigando su tortura a título privado. El Comité considera que la responsabilidad de investigar recae en el Estado de conformidad con su obligación de proporcionar un recurso efectivo. Habiendo examinado las circunstancias de este caso, el Comité llega a la conclusión de que el autor no ha tenido un recurso efectivo.

12.4 El Comité reafirma su posición de que amnistías por violaciones grave de los derechos humanos y las leyes tales como la Ley No. 15848 de caducidad de la pretensión punitiva del Estado, **son incompatibles con las obligaciones de todo Estado Parte en virtud del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. El Comité observa con profunda preocupación que la aprobación de esta ley excluye efectivamente en algunos casos la posibilidad de investigar violaciones anteriores de los derechos humanos y, por lo tanto, impide que el Estado Parte pueda cumplir su obligación de facilitar un recurso efectivo a las víctimas de esas violaciones.** También preocupa al Comité que, al aprobar dicha ley, el Estado Parte haya contribuido a crear un ambiente de impunidad que podría socavar el orden democrático y dar lugar a otras graves violaciones de los derechos humanos. Véanse las observaciones del Comité aprobadas el 8 de abril de 1993 relativas al examen del tercer informe periódico del Uruguay, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/48/40), cap. III.