



Hacia una Convención para la prevención y el castigo de los crímenes de lesa humanidad: recomendaciones a los Estados relacionadas con amnistías y otras medidas de impunidad similares

Junio de 2024

Introducción

En 2019, la Comisión de Derecho Internacional (en adelante, "CDI") aprobó el [Proyecto de artículos sobre la prevención y el castigo de los crímenes de lesa humanidad](#) (en adelante, "el Proyecto de artículos") y, de conformidad con el Art. 23 de su estatuto, lo transmitió a la Asamblea General de las Naciones Unidas, recomendando que la misma Asamblea General o una conferencia internacional de plenipotenciarios elaborase una convención sobre la base de dicho proyecto.

En el mes de diciembre de 2022, la Asamblea General lanzó un proceso de dos años para considerar la recomendación de la CDI y convocó, en abril de 2023 y de 2024 respectivamente, sesiones de la Sexta Comisión, con vistas a intercambiar observaciones y comentarios sobre el Proyecto de artículos. La Sexta Comisión de la Asamblea General tomará una decisión con respecto a la recomendación de la CDI en otoño de 2024.

Las organizaciones firmantes consideran de primordial importancia que se **inicien los trabajos para elaborar un tratado internacional dirigido a la prevención y al castigo de los crímenes de lesa humanidad, sanando de esta manera una evidente laguna en el derecho internacional convencional**, y cristalizando las **obligaciones de los Estados** al respecto y detallando los correspondientes **derechos de las víctimas y de sus familiares**, así como de **jueces, fiscales, defensores de derechos humanos, abogadas y abogados, testigos y otras personas involucradas en el proceso de búsqueda de justicia**.

Las organizaciones firmantes consideramos que el Proyecto de artículos adoptado por la CDI representa una sólida base y un punto de partida para la elaboración de una futura Convención. Sin embargo, tomando en cuenta que, frecuentemente, los autores de crímenes de lesa humanidad gozan de **impunidad**¹, consideramos importante que, en una **futura Convención se fortalezcan las garantías previstas** en este sentido, sobre todo por lo que concierne a la **prohibición de amnistías y medidas legales que tengan por efecto impedir la posibilidad de enjuiciar y sancionar** a los presuntos responsables de crímenes de lesa humanidad.

Sin perjuicio de otras recomendaciones específicas formuladas en ocasiones anteriores² y de otras que puedan manifestar en el futuro, las organizaciones firmantes hacemos un llamado a los Estados a que:

- a. **Aprueben el inicio de negociaciones** encaminadas a la elaboración y adopción, con base en el Proyecto de artículos de la CDI, de una **Convención sobre la prevención y el castigo de crímenes de lesa humanidad**;

¹ En el presente documento, de acuerdo con el Conjunto de Principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (adoptado mediante resolución No. 2005/81 del 8 de febrero de 2005 de la Comisión de Derechos Humanos, en adelante "Principios contra la impunidad"), se entiende por impunidad "la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas". Véase también el Principio 24 por lo que concierne a las restricciones y otras medidas relativas a las amnistías.

² Véanse, entre otros, TRIAL International, [Towards a Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Humanity: Recommendations to States](#), marzo de 2024 y REDRESS, FIDH, Global Survivors Fund y TRIAL International, [Victims' and Survivors' Rights in a Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity](#), marzo de 2024.

- b. Aseguren que la **futura Convención prohíba explícitamente las amnistías respecto de crímenes de lesa humanidad y otras medidas de impunidad similares** que pueden tener por efecto exonerar a sus autores o presuntos autores de cualquier procedimiento o sanción penal.

Prohibición de amnistías y otras medidas de impunidad similares

Recomendación

Prohibir explícitamente las amnistías y otras medidas de impunidad similares que tengan por efecto exonerar a los autores o presuntos autores de crímenes de lesa humanidad de cualquier procedimiento o sanción penal.

Numerosos países en el mundo han adoptado leyes de amnistía que tienen por efecto impedir la investigación y sanción penal de los autores de crímenes internacionales, incluidos los crímenes de lesa humanidad,³ frecuentemente justificando esta decisión como una medida necesaria para facilitar procesos de transición o negociaciones políticas.

Sin perjuicio del objetivo declarado, las leyes de amnistía y las medidas de naturaleza similar favorecen una cultura de impunidad y, por ende, contribuyen a propiciar la comisión del mismo tipo de hechos.

En este sentido, tanto a nivel nacional como internacional, se ha desarrollado la prohibición explícita de leyes de amnistías y medidas de impunidad similares que tengan por efecto exonerar a los autores, entre otros, de crímenes de lesa humanidad, de cualquier procedimiento o sanción penal.

Sin embargo, el Proyecto de artículos de la CDI no contiene una disposición al respecto, aunque cabe señalar que el Art. 6 del Proyecto sobre “criminalización en el derecho interno” contiene algunas cláusulas encaminadas a la prevención de la impunidad de los responsables de estos crímenes, tales como la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad y la irrelevancia del cargo oficial de una persona para eximirla de responsabilidad penal. Asimismo, el Art. 10 del Proyecto de la CDI consagra el principio *aut dedere aut judicare*, afirmando la obligación del Estado de enjuiciar a los presuntos responsables de crímenes de lesa humanidad que se encuentren en el territorio bajo su jurisdicción. En el comentario al Art. 10 de su Proyecto, la CDI indica que “la amnistía aprobada por un Estado no impediría el enjuiciamiento por otro Estado con competencia concurrente para conocer del delito” y que, en cualquier caso, la validez de una amnistía concedida por un Estado “tendría que analizarse, entre otras cosas, a la luz de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Proyecto de artículos en relación con la tipificación de los crímenes de lesa humanidad, a fin de cumplir con la obligación de extraditar o juzgar y con las obligaciones relacionadas con las víctimas y

³ Por ejemplo, Argentina adoptó la Ley de Punto Final No. 23492 del 24 de diciembre de 1986 y la Ley de Obediencia Debida No. 23521 del 8 de junio de 1987; Argelia adoptó la Carta para la paz y la reconciliación mediante ordenanza No. 06-01 del 27 de febrero de 2006; Brasil adoptó la Ley de Amnistía No. 6683/79 ; El Salvador adoptó la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz, a través del decreto N° 486 del 20 de marzo de 1993 y publicado el 22 de marzo de 1993 ; España adoptó la Ley de Amnistía No. 46/1977 del 15 de octubre de 1977; Mali adoptó la Ley No. 2021-047 del 24 de septiembre de 2021; Mauritania adoptó la Ley de Amnistía No. 93-23 del 14 de junio de 1993; Nepal adoptó la ley No. 1 del 11 de mayo de 2014; la República Democrática del Congo adoptó la Ley No. 21-99 del 20 de diciembre de 1999; Perú adoptó la Ley No. 26479 promulgada el 14 de junio de 1995; y Uruguay adoptó la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado , Ley No. 15848, promulgada el 22 de diciembre de 1986 y publicada el 31 de diciembre de 1986.

otras personas”.⁴ Es decir, la adopción de una amnistía o medida de impunidad similar a nivel nacional sería difícilmente compatible con las obligaciones previstas en el Proyecto de artículos. Además, la CDI cita normas, jurisprudencia y praxis, tanto a nivel nacional como internacional, que sugieren que, en casos relacionados con crímenes de lesa humanidad, la prohibición de amnistías y medidas de impunidad similares ha alcanzado un carácter consuetudinario.⁵

La Corte Internacional de Justicia (en adelante, “CIJ”) concluyó que se requiere el cumplimiento de dos criterios para que una norma pueda ser considerada como parte del derecho internacional consuetudinario, a saber: (1) una práctica establecida, generalizada y consistente de los Estados; y (2) *opinio juris*, es decir, que los Estados cumplan con esa norma porque se consideran a sí mismos obligados por ella.⁶ La CIJ ha tomado en cuenta instrumentos internacionales de aplicación universal y resoluciones de la Asamblea General como evidencia de *opinio juris*, ya que demuestran el compromiso de los Estados de obligarse a una norma.⁷ Las normas de derecho internacional consuetudinario vinculan a todos los Estados, independientemente de si participaron en la formulación de la práctica concernida.⁸

Se considera por lo tanto que una futura Convención para la prevención y el castigo de los crímenes de lesa humanidad debería incluir una disposición que consagre explícitamente la prohibición de amnistías y medidas de impunidad similares que tengan por efecto exonerar a los autores de crímenes de lesa humanidad de cualquier procedimiento o sanción penal, por ser una regla esencial para la realización del objeto y fin del propio tratado.

En este sentido, cabe recordar que, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, el Secretario General ha expresado claramente que, incluso en el marco de acuerdos de paz y periodos de transición, no se considera admisible la concesión de amnistías en casos de crímenes de lesa humanidad.⁹ También el Consejo de Seguridad ha afirmado que no se pueden conceder amnistías para crímenes de lesa humanidad.¹⁰ En el mismo sentido, varios Comités de las Naciones Unidas han considerado las leyes de amnistía contrarias a los respectivos tratados.

Así, en su Observación General No. 36 sobre el derecho a la vida, el Comité de Derechos Humanos ha observado que “[...] las inmunidades y amnistías concedidas a los autores de homicidios intencionales y a sus superiores, y otras medidas comparables conducentes a la impunidad de facto o de iure, son, en general, incompatibles con la obligación de respetar y garantizar el derecho a la

⁴ CDI, UN Doc. A/74/10, comentario al Art. 10 del Proyecto, párr. 13.

⁵ *Ibid.*, párr. 10-13.

⁶ CIJ, *Plataforma Continental del Norte (Alemania vs. Dinamarca y Países Bajos)*, 20 de febrero de 1969, párr. 77.

⁷ CIJ, *Cuestiones Relativas a la Obligación de Procesar o Extraditar (Bélgica vs. Senegal)*, 20 de julio de 2012, párr. 99; *Licitud de la Amenaza o del Empleo de Armas Nucleares, Opinión Consultiva*, 8 de julio de 1996, párr. 73; *Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua vs. Estados Unidos de América)*, 27 de junio de 1986, párr. 188.

⁸ CIJ, *Disputa relativa a los Derechos de Navegación y Otros (Corta Rica vs. Nicaragua)*, 13 de julio de 2009, párr. 47 haciendo referencia al hecho de que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados es aplicables a todos los Estados dado que es derecho internacional consuetudinario.

⁹ Secretario General de las Naciones Unidas, Informe sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, UN Doc. S/2004/616 del 23 de agosto de 2004, párr. 10, 32 y 64(c). Véanse también la Nota Orientativa del Secretario General: Enfoque de las Naciones Unidas a la Justicia de Transición, UN Doc. S/2011/634 de marzo de 2010; y Comité Internacional de la Cruz Roja, Informe sobre la Tercera Reunión Universal de Comisiones Nacionales de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario, p. 32, haciendo hincapié en la prohibición de las amnistías por crímenes internacionales.

¹⁰ Véanse, entre otras, Consejo de Seguridad, Resolución No. 1529 del 29 de febrero de 2004; Resolución No. 1315 del 14 de agosto de 2000; y Resolución No. 1120 de 14 de julio de 1997.

vida y de proporcionar a las víctimas un recurso efectivo".¹¹ Con anterioridad, en su Observación General No. 31, el Comité había subrayado que los Estados Partes tienen la obligación de asegurarse que los culpables de ciertos delitos – entre los cuales los crímenes de lesa humanidad – comparezcan en justicia. El Comité recordó que "[...] Como sucede cuando no se abre una investigación, el hecho de que no se haga comparecer ante la justicia a los autores de violaciones, puede ser de por sí una vulneración del Pacto. [...] Por lo tanto, en los casos en que algún

funcionario público o agente estatal haya cometido violaciones de los derechos reconocidos en el Pacto [...], los Estados partes de que se trate no podrán eximir a los autores de su responsabilidad jurídica personal, como ha ocurrido con ciertas amnistías [...]".¹² Asimismo, en su Observación General No. 20 sobre la prohibición de tortura, el Comité indicó que "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".¹³ El Comité de Derechos Humanos ha reiterado dichos principios tanto en sus dictámenes sobre comunicaciones individuales,¹⁴ como en sus observaciones finales sobre el examen periódico de los Estados partes al Pacto.¹⁵

En el marco del examen de los informes presentados por los Estados partes a la Convención internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, el Comité contra la Desaparición Forzada ha reiteradamente expresado su honda preocupación frente a disposiciones que tienen – o pueden tener – por efecto exonerar a los presuntos autores de desapariciones forzadas de cualquier procedimiento o sanción penal y ha recomendado su abrogación.¹⁶

Otros Comités de Naciones Unidas, incluyendo al Comité contra la Tortura,¹⁷ el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer¹⁸ y el Comité de los Derechos del Niño¹⁹ han afirmado el mismo principio y recomendado a los Estados partes a los respectivos tratados abstenerse de conceder o aplicar amnistías y derogarlas o abrogarlas.

¹¹ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 36 – El derecho a la vida, UN Doc. CCPR/C/GC/36 del 3 de septiembre de 2019, párr. 27.

¹² Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 31 – La naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 del 29 de marzo de 2004, párr. 18.

¹³ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 20 – La prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles, del 10 de marzo de 1992, párr. 15.

¹⁴ Véanse, entre otros, Comité de Derechos Humanos, Caso Djaou v. Argelia, dictamen del 24 de octubre de 2022, párr. 8.2; y Caso Hugo Rodríguez v. Uruguay, dictamen del 19 de julio de 1994, párr. 12.4.

¹⁵ Véase, entre otros, Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre Brasil, UN Doc. CCPR/C/BRA/CO/3 del 26 de julio de 2023, párr. 11-12; Observaciones finales sobre Mauritania, UN Doc. CCPR/C/MRT/CO/2 del 26 de julio de 2019, párr. 10-11; Observaciones finales sobre Argelia, UN Doc. CCPR/C/DZA/CO/4 del 27 de julio de 2018, párr. 11-12; Observaciones finales sobre España, UN Doc. CCPR/C/ESP/CO/6 del 24 de julio de 2015, párr. 21; y Observaciones finales sobre Nepal, UN Doc. CCPR/C/NPL/CO/2 del 28 de marzo de 2014, párr. 5.

¹⁶ Entre otros, Comité contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre Bosnia y Herzegovina, UN Doc. CED/C/BIH/CO/1 del 14 de octubre de 2016, párr. 25-26; y Observaciones finales sobre Mali, UN Doc. CED/C/MLI/CO/1 del 23 de septiembre de 2022, párr. 24-25.

¹⁷ Entre otros, Comité contra la Tortura, Observación General No. 3 de 2012 sobre la aplicación del Art. 14, párr. 41. Asimismo, véanse, entre otras, Observaciones finales sobre España, UN Doc. CAT/C/ESP/CO/7 del 28 de julio de 2023, párr. 35-36; Observaciones finales sobre El Salvador, UN Doc. CAT/C/SLV/CO/3 del 25 de noviembre de 2022, párr. 7, 9 y 12-13; Observaciones finales sobre Benín, UN Doc. CAT/C/BEN/CO/3 del 17 de mayo de 2019, párr. 6-7; y Observaciones finales sobre Indonesia, UN Doc. CAT/C/IDN/CO/2 del 16 de mayo de 2008, párr. 27.

¹⁸ Entre otros, Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, Recomendación general No. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, UN Doc. CEDAW/C/GC/30 del 1º de noviembre de 2013, párr. 81.

¹⁹ Véanse, entre otros, Comité de los derechos del niño, Observaciones finales sobre República Democrática del Congo, UN Doc. CRC/C/OPAC/COD/CO/1 del 7 de marzo de 2012, párr. 38.

También varios Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se han pronunciado en contra de las amnistías y otras medidas de la misma naturaleza que beneficiarían a presuntos autores de, entre otros, crímenes de lesa humanidad y favorecerían su impunidad. Entre ellos, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias ha declarado que “las amnistías y medidas similares que pueden contribuir a la impunidad constituyen una vulneración directa de los derechos de las familias a un recurso efectivo y a ser escuchadas por un tribunal competente, imparcial e independiente para determinar y conocer la verdad”.²⁰ Asimismo, en su comentario general sobre el Art. 18 de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (que dispone que los autores o presuntos autores de desapariciones forzadas no se beneficiarán de ninguna ley de amnistía especial u otras medidas análogas que tengan por efecto exonerarlos de cualquier procedimiento o sanción penal), el Grupo ha instado a los Estados a abstenerse de elaborar o promulgar leyes de amnistía que exoneren a quienes perpetran desapariciones forzadas de cualquier procedimiento o sanciones penales y otras medidas similares que impidan la debida aplicación de otras disposiciones de la Declaración.²¹ En el mismo comentario general, el Grupo ha señalado que, por medidas similares que pueden considerarse contrarias a la Declaración, se pueden citar: “a) Suspender o cesar la investigación de una desaparición porque no se hubiese logrado, o no fuera posible, identificar a los posibles responsables, en violación del párrafo 6 del artículo 13 de la Declaración; b) Condicionar el derecho de la víctima a la verdad, la información, el recurso, la reparación, la rehabilitación o la indemnización a que retire la acusación o se perdone a los presuntos responsables de la desaparición; c) Disponer prescripciones en breve plazo o aun cuando se siga cometiendo el delito de desaparición, dada la naturaleza permanente del delito, en violación de los artículos 4 y 17 de la Declaración; d) Disponer cualquier prescripción, dado que la práctica de la desaparición constituye un delito de lesa humanidad; e) Procesar a los responsables con la intención de absolverlos o imponerles sanciones insignificantes, lo cual equivaldría de hecho a impunidad”.²² En este sentido, cabe destacar que, en sus observaciones sobre el Proyecto de artículos, el Grupo de Trabajo propuso la inclusión de una disposición que no permita amnistías por los crímenes de lesa humanidad.²³

Además, en su informe sobre la rendición de cuentas para enjuiciar y sancionar las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario en procesos de justicia transicional, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, ha declarado que “las amnistías violan derechos humanos tales como la garantía judicial de las víctimas de ser oídas por un juez y a la protección judicial mediante un recurso efectivo. Asimismo, abonan la impunidad al impedir la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y sanción de las personas responsables”.²⁴ Además, ha agregado que “[...] se ha demostrado que además de ser contrarias al derecho internacional, afianzan aún más la cultura de impunidad al poner a algunos por encima de la ley, y fallan en prevenir la recurrencia

²⁰ Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI), Informe acerca de las normas y políticas públicas para la investigación eficaz de las desapariciones forzadas, UN Doc. A/HRC/45/13/Add.3 del 8 de agosto de 2020, párr. 30.

²¹ GTDFI, Comentario General sobre el Art. 18 de la Declaración, UN Doc. E/CN.4/2006/56 del 27 de diciembre de 2005, párr. 49.

²² *Ibíd.*

²³ GTDFI, Observaciones sobre el Proyecto de artículos, 71º período de sesiones de la CDI, 2019.

²⁴ Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Informe sobre la rendición de cuentas: enjuiciar y sancionar las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario en procesos de justicia transicional, UN Doc. A/HRC/48/60 del 9 de julio de 2021, párr. 29.

de nuevos ciclos de violencia”,²⁵ y que, incluso en casos de hacinamiento de la población carcelaria, por lo que concierne a los condenados por crímenes de lesa humanidad, “[...] en ningún caso son aplicables beneficios como las amnistías, indultos o reducciones de pena”.²⁶ Finalmente, en su informe sobre las estrategias de priorización en el enjuiciamiento de violaciones graves de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el Relator Especial aclaró que “los Estados no pueden eximir a los presuntos autores de su responsabilidad individual mediante una amnistía o inmunidad o indemnidad previas”.²⁷ Cabe además destacar que, en sus observaciones sobre el Proyecto de artículos, al señalar el carácter de norma de derecho consuetudinario internacional de la prohibición de las amnistías, el Relator Especial recomendó que se añada “una disposición expresa que prohíba las amnistías, los indultos, la conmutación de la pena y cualquier otra medida tendiente a eximir a las personas sospechosas por crímenes de lesa humanidad de su responsabilidad penal individual o a suprimir los efectos de una sentencia condenatoria en su contra”.²⁸

Por su parte, “teniendo en cuenta la constante jurisprudencia internacional que sugiere que la prohibición de amnistías que dejen impunes violaciones graves de los derechos humanos viene a constituir una norma de derecho internacional consuetudinario”,²⁹ el Relator Especial contra la tortura expresó estar en contra de la aprobación, aplicación y no revocación de leyes de amnistía (incluidas leyes en nombre de la reconciliación nacional, la consolidación de la democracia y la paz y el respeto de los derechos humanos), que impiden que los torturadores comparezcan ante la justicia y, por tanto, contribuyen a una cultura de impunidad. En un reciente informe sobre buenas prácticas nacionales en materia de tipificación, investigación, enjuiciamiento y condena de delitos de tortura, la Relatora Especial señaló que, por interferir con la obligación de investigar y enjuiciar a los responsables de tortura, las leyes de amnistía son contrarias al carácter inderogable de la prohibición de tortura y agregó que se trata de una regla consuetudinaria.³⁰ Además, la Relatora Especial destacó que “cualquier indulto, libertad anticipada u otras medidas que reduzcan la condena por buena conducta o clemencia o preparen a los autores para su reinserción en la comunidad [...] no deben utilizarse para exonerar a personas condenadas tras un juicio imparcial, negar la comisión del delito o generar impunidad”, ni “convertirse en amnistías *de facto*”.³¹

Si bien en la mayoría de los casos no se ha incluido una disposición que prohíba explícitamente las amnistías en los respectivos estatutos, también los tribunales penales internacionales se han pronunciado al respecto. Entre otros, la Corte Penal Internacional ha afirmado que “conceder amnistías e indultos por actos graves como los asesinatos que constituyen crímenes de lesa

²⁵ *Ibid.*, párr. 33.

²⁶ *Ibid.*, párr. 40.

²⁷ Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Informe sobre las estrategias de priorización en el enjuiciamiento de violaciones graves de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, UN Doc. A/HRC/27/56 del 27 de agosto de 2014, párr. 29 y 101.

²⁸ Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, [Observaciones sobre el Proyecto de artículos sobre los crímenes de lesa humanidad](#), 71º período de sesiones de la CDI, 2019.

²⁹ Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Informe a la Asamblea General, UN Doc. A/56/156 del 3 de julio de 2001, párr. 33.

³⁰ Relatora Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Informe sobre buenas prácticas nacionales en materia de tipificación, investigación, enjuiciamiento y condena de delitos de tortura, UN Doc. A/HRC/52/30 del 16 de febrero de 2023, párr. 21 y 23.

³¹ *Ibid.*, párr. 73.

humanidad es incompatible con los derechos humanos internacionalmente reconocidos".³² En el mismo sentido se han pronunciado el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia³³ y las Cámaras Extraordinarias en las Cortes de Camboya.³⁴ Por su parte, el Tribunal Especial para la Sierra Leona reconoció que se estaba desarrollando y cristalizando una norma al respecto en el derecho internacional.³⁵

Los mecanismos regionales de protección de los derechos humanos coinciden en declarar la inadmisibilidad de leyes de amnistía que exoneren los autores o presuntos autores de crímenes de lesa humanidad de cualquier procedimiento o sanción penal.

El sistema regional de protección de los derechos humanos que ha sentado la jurisprudencia más exhaustiva al respecto es el interamericano. Así, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido 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, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos".³⁶

Además, la Corte Interamericana ha señalado expresamente que "los Estados no pueden sustraerse del deber de investigar, determinar y sancionar a los responsables de los crímenes de lesa humanidad aplicando leyes de amnistía u otro tipo de normativa interna. Consecuentemente, los crímenes de lesa humanidad son delitos por los que no se puede conceder amnistía".³⁷

Asimismo, la Corte Interamericana ha enfatizado que las leyes de amnistía impiden la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos y de crímenes de lesa humanidad, las cuales deben estar dirigidas a "desentrañar las estructuras que permitieron esas violaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias, y no sólo descubrir, enjuiciar y en su caso sancionar a los perpetradores inmediatos. Es decir, la protección de derechos humanos debe ser uno de los fines centrales que determine el actuar estatal en cualquier tipo de investigación".³⁸ Así, las leyes de amnistía impiden la protección de los derechos humanos a raíz de la realización de investigaciones.

Además, las leyes de amnistía impiden "el acceso de las víctimas y sus familiares a la verdad de lo ocurrido y a las reparaciones correspondientes, obstaculizando así el pleno, oportuno

³² Corte Penal Internacional, *Fiscal v. Saif al-Islam Gaddafi*, decisión del 5 de abril de 2019, Sala de Cuestiones Preliminares I, párr. 77 (traducción no oficial).

³³ Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, *Fiscal v. Furundžija*, sentencia del 10 de diciembre de 1998, párr. 155

³⁴ Cámaras Extraordinarias en las Cortes de Camboya, *Fiscal v. Ieng Sary*, sentencia de 11 de abril de 2011, párr. 199.

³⁵ Tribunal Especial para la Sierra Leona, *Fiscal v. Morris Kallon and Brima Bazzy Kamara*, decisión del 13 de marzo de 2004, párr. 66 a 74 y 82 a 84.

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso Barrios Altos v. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 41; *Caso de la Masacre de Las Dos Erres v. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 129; *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") v. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 171; y *Caso Gelman v. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 225.

³⁷ Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros v. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 114.

³⁸ Corte IDH, *Caso Cepeda Vargas v. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 118.

y efectivo imperio de la justicia en los casos pertinentes, favoreciendo, en cambio, la impunidad y la arbitrariedad, afectando, además, seriamente el estado de derecho, motivos por los que se ha declarado que, a la luz del Derecho Internacional ellas carecen de efectos jurídicos”.³⁹

Igualmente la Corte Interamericana ha dejado claro que las incompatibilidades de las leyes de amnistía a favor de perpetradores de graves violaciones de derechos humanos con las obligaciones estatales en materia de debido proceso y acceso a la justicia no se limitan a las llamadas leyes de “auto-amnistía”, pues esta incompatibilidad surge en atención, más que al proceso de adopción y a la autoridad que emitió la ley de amnistía, a su *ratio legis*, a saber dejar impunes graves violaciones al derecho internacional cometidas.⁴⁰

En el mismo sentido, la Corte Interamericana ha señalado que el hecho de que una ley de amnistía “haya sido aprobada en un régimen democrático y aún ratificada o respaldada por la ciudadanía”⁴¹ no la legitima ante el derecho internacional. Ello debido a que “la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo ‘susceptible de ser decidido’ por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un ‘control de convencionalidad’⁴²”.

La Corte Interamericana también ha analizado la adopción de leyes de amnistía para su aplicación a crímenes cometidos en el marco de un conflicto armado no internacional, para lo cual ha tomado en cuenta las obligaciones derivadas del Protocolo II a los Convenios de Ginebra, para examinar su compatibilidad con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos⁴³. Al respecto, concluyó que si bien el Art. 6, párr. 5, del Protocolo II permite amnistías amplias a favor de quienes hayan participado de un conflicto no internacional, esto no incluye a los crímenes de guerra o de lesa humanidad⁴⁴.

Finalmente, la Corte se ha referido a otras figuras análogas a la amnistía que obstaculizan la acción de la justicia, como ocurre en el caso de los indultos otorgados por supuestas “razones humanitarias” a favor de personas condenadas por graves violaciones de derechos humanos que no han cumplido su pena. Al respecto la Corte indicó que “la obligación internacional de sancionar a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos con penas apropiadas a la gravedad de la conducta delictiva no puede verse afectada indebidamente o volverse ilusoria durante la ejecución de la sentencia que impuso la sanción en apego al principio de proporcionalidad”.⁴⁵

Asimismo, la Corte Interamericana señaló que “un indulto del Ejecutivo que perdona, suprime o extingue la pena impuesta en un proceso penal por hechos relativos a graves violaciones a derechos humanos produce la más grave afectación al principio de proporcionalidad

³⁹ Corte IDH, Caso *Gelman*, op. cit., párr. 225-226.

⁴⁰ *Ibid.*, párr. 225 y 229. Corte IDH, Caso *Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”)*, op. cit., párr. 175.

⁴¹ Corte IDH, Caso *Gelman*, op. cit., párr. 225 y 238.

⁴² *Ibid.*, párr. 225 y 239.

⁴³ Corte IDH, Caso *Masacres de El Mozote y lugares aledaños v. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C No. 252, párr. 284 y ss.

⁴⁴ *Ibid.*, párr. 286.

⁴⁵ Corte IDH, Caso *Barrios Altos y Caso La Cantuta v. Perú*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de mayo de 2018, párr. 47. Corte IDH. Caso *Barrios Altos y Caso La Cantuta v. Perú*. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de diciembre de 2023, párr. 33.

de la pena y al acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares”.⁴⁶ Además, la Corte agregó que “existe una tendencia creciente en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional respecto a limitar que las condenas impuestas por tribunales penales por graves violaciones a los derechos humanos sean perdonadas o extinguidas por decisiones discrecionales de los Poderes Ejecutivo o Legislativo”.⁴⁷ En consecuencia, la Corte Interamericana consideró que el otorgamiento de un indulto en casos de graves violaciones de derechos humanos no podría ser discrecional, sino que se debe verificar la proporcionalidad entre la medida otorgada para resguardar la vida y la integridad de la persona condenada a la que pretende otorgarse el indulto y la afectación del derecho al acceso a la justicia de las víctimas de estas violaciones y sus familiares.⁴⁸ Estas consideraciones se aplican, mutatis mutandis, en casos relacionados con crímenes de lesa humanidad.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado que “existe una tendencia cada vez mayor en derecho internacional, de encontrar estas amnistías comoinaceptables porque son incompatibles con la obligación de los Estados reconocida unánimemente de enjuiciar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos”.⁴⁹ Asimismo, refiriéndose a la prohibición de tortura, el Tribunal ha agregado que “[...] se privaría de su esencia misma a la absoluta necesidad de prohibir la tortura y procesar a quien viole esa norma universal [...] el Tribunal considera que una amnistía es generalmente incompatible con el deber que incumbe a los Estados de investigar tales actos”.⁵⁰

También la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha considerado que las leyes de amnistía son incompatibles con las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos. En particular, ha afirmado que “[...] adoptar leyes que otorgarían inmunidad contra el enjuiciamiento de los autores de violaciones de derechos humanos impide que las víctimas tengan acceso a un remedio y deja a las víctimas indefensas y las priva de justicia. [...] La concesión de amnistía para eximir de responsabilidad a los autores de violaciones de derechos humanos viola el derecho de las víctimas a un recurso efectivo”.⁵¹ Asimismo, la Comisión ha especificado que, en relación con actos de tortura “las leyes de amnistía [...] violan el derecho de las víctimas a la protección judicial y a que se escuche su causa conforme al Art. 7 (1) de la Carta Africana. [...] Por lo tanto, los Estados no deberían conceder una amnistía generalizada por actos de tortura”.⁵²

Finalmente, cabe señalar que, a nivel mundial, varios Estados han excluido explícitamente los

⁴⁶ Corte IDH. *Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta v. Perú*. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de diciembre de 2023, párr. 34. Cfr. Corte IDH, *Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta v. Perú*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de mayo de 2018, párr. 26, 37 y 54 a 57.

⁴⁷ Corte IDH, *Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta v. Perú*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de mayo de 2018, párr. 45. Corte IDH. *Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta v. Perú*. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de diciembre de 2023, párr. 34.

⁴⁸ Corte IDH. *Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta v. Perú*. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de diciembre de 2023, párr. 36.

⁴⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Marguš v. Croacia*, sentencia de la Gran Sala del 13 de noviembre de 2012, párr. 139.

⁵⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Ould Dah v. Francia*, decisión del 17 de marzo de 2009, fragmentos (traducción no oficial).

⁵¹ Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, *Caso Mouvement Ivorien des Droits de l'Homme v. Costa de Marfil*, decisión del 29 de julio de 2008, párr. 97-98 (traducción no oficial). Véanse también *Caso Foro de ONG de Derechos Humanos de Zimbabwe v. Zimbabwe*, decisión del 15 de mayo de 2006, párr. 211 y 212; y *Caso Malawi African Association y otros v. Mauritania*, decisión del 11 de mayo de 2000, párr. 82-83 y 85.

⁵² Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, Observación general No. 4 sobre el derecho a la reparación para víctimas de tortura, 2017, párr. 28 (traducción no oficial).

crímenes de lesa humanidad u otros crímenes internacionales de la aplicación de leyes de amnistía o medidas similares⁵³ y existe abundante jurisprudencia de tribunales nacionales⁵⁴ que reafirma la no aplicabilidad de leyes de amnistía a presuntos autores de estos crímenes. Asimismo, el carácter consuetudinario de la prohibición de amnistías y medidas de impunidad similares en casos de crímenes de lesa humanidad ha sido reconocido en doctrina por los publicistas de mayor competencia de distintas naciones.⁵⁵

A la luz de todo lo anterior, las organizaciones que firman el presente documento consideran que la prohibición de amnistías y medidas similares de impunidad en casos de crímenes de lesa humanidad ha alcanzado carácter consuetudinario y que una futura Convención para la prevención y el castigo de los crímenes de lesa humanidad debería incluir una disposición que cristalice y consagre dicha regla.

⁵³ Entre otros, véanse: Argentina (Art. 1 de la Ley No. 27156 del 21 de julio de 2015); Burkina Faso (Art. 14 de la Ley No. 052/2009 del 3 de diciembre de 2009); Burundi (Art. 173 del Código Penal); Colombia (Art. 14 de la Ley No. 589, de 2000; y Ley No. 1820 del 30 de diciembre de 2016); Comoras (Art. 14 de la Ley No. 011-022 del 13 de diciembre de 2011); Costa de Marfil (Art. 4 de la Ley No. 2003-309 del 8 de agosto de 2003); Ecuador (Art. 80 de la Constitución); Filipinas (Art. 23 de la Ley No. 10353 de 21 de diciembre de 2012); Iraq (Art. 15.6 de la Ley sobre el Código Penal Supremo del Iraq, de 18 de octubre de 2005); Panamá (Art. 116 del Código Penal); República Centroafricana (Ley No. 08-020 del 13 de octubre de 2008); Uruguay (Art. 8 de la Ley No. 18026, de 4 de octubre de 2006); República Democrática del Congo (Ley No. 014/006 del 11 de febrero de 2014); y Venezuela (Art. 181 del Código Penal y Art. 29 de la Constitución).

⁵⁴ Entre otros, véanse: Corte Suprema de Justicia de Argentina, causa S.1767.XXXVIII, *Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad*, etc., fallo de 14 de junio de 2005; y causa *Santiago Omar Riveros*, fallo de 13 de julio de 2007. En Chile, la Corte Suprema de Justicia adoptó diversas decisiones por las que se excluía la aplicación a los crímenes de lesa humanidad del Decreto Ley de amnistía de 1978. Véanse también Tribunal Regional Federal da 2ª Região, 181-Habeas Corpus Criminal, Turma Espec. Penal, Previdenciário e Propriedade Industrial, sentencia del 10 de septiembre de 2014; Tribunal Constitucional del Perú, Santiago Enrique Martín Rivas, causa núm. 679-2005-PA/TC, sentencia de 2 de marzo de 2007; y Alta Corte Central de Addis Ababa, Caso Col. Mengistu Haile Mariam et al., sentencia del 23 de mayo de 1995.

⁵⁵ Véanse, entre otros, Werle G., *Principles of International Criminal Law* (2nd edn., TMC Asser Press, 2009), p. 77; C. Van der Wyngaert C., Ongena T., 'Ne bis in idem Principle, Including the Issue of Amnesty', in A. Cassese, P. Gaeta and J.R.W.D. Jones (eds), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (Oxford University Press, 2002) 705, p. 727; y Méndez J., *Accountability for Past Abuses*, en 19:2 *Human Rights Quarterly*, 1997, p. 259.

Las organizaciones firmantes:

1. Apuesta Solidaria AC (ASAC), México
2. Asociación Centroamericana para el Desarrollo y la Democracia, Nicaragua
3. Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos de Guatemala (FAMDEGUA)
4. Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), Perú
5. Bufete Jurídico de Derechos Humanos (BDH)
6. Centro de Documentación en Derechos Humanos "Segundo Montes Mozo S.J." (CSMM), Ecuador
7. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina
8. Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (PROMSEX), Perú
9. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), organización internacional
10. Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género (Corporación Humanas), Chile
11. Civicus, organización internacional
12. Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), organización regional
13. Convergencia por los Derechos Humanos de Guatemala
14. Estudio para la Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer (DEMUS), Perú
15. Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú
16. Instituto sobre Raza e Igualdad y Derechos Humanos (Raza e Igualdad), organización regional
17. Movimiento de Mujeres Dominico-Haitianas (MUDHA), República Dominicana
18. Observatorio Luz Ibarburu, Uruguay
19. Oficina para Mesoamérica de Protection International, regional
20. Robert F. Kennedy Human Rights (RFKHR), organización regional
21. TRIAL International, organización internacional
22. Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos -Guatemala (UDEFEHUA)
23. Urnas Abiertas, Nicaragua
24. Washington Office for Latin America (WOLA), organización regional