

La Ley de Amnistía de Nicaragua

¿una trampa para personas detenidas por motivos políticos?



Agradecimientos

El presente documento forma parte del trabajo realizado por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) para el fortalecimiento del Estado de Derecho y los derechos humanos en Centroamérica, y se inserta en una reflexión amplia sobre memoria, verdad, justicia y garantías de no repetición en contextos de masivas violaciones de derechos humanos e institucionalidad débil.

DPLF agradece a Ricardo Iglesias y a Mario Sánchez, por sus aportes al documento. La revisión de este texto estuvo a cargo de Leonor Arteaga, Directora de Programa sobre Impunidad y graves violaciones de Derechos Humanos. La edición estuvo a cargo de Tatiana Rincón y su diseño y diagramación estuvieron a cargo de Camila Bustamante. Esperamos que este documento sea un aporte útil para promover una mirada crítica a la Ley de Amnistía de Nicaragua en el marco de la búsqueda de alternativas de justicia ante la crisis socio-política que atraviesa ese país.

Washington DC, octubre de 2019

La Ley de Amnistía de Nicaragua

¿una trampa para personas detenidas por motivos políticos?

1. Introducción

EL 18 DE ABRIL DE 2018, LAS CALLES DE MANAGUA FUERON EL ESCENARIO DE AIRADAS PROTESTAS SOCIALES, especialmente de estudiantes y personas adultas mayores, en contra de un pliego de reformas al sistema de seguridad social que la administración presidencial pretendía introducir en el Congreso nicaragüense. La respuesta estatal a estas manifestaciones fue un despliegue masivo de policías y militares, quienes hicieron uso desproporcionado de la fuerza, incluida fuerza letal, contra los manifestantes, dejando un saldo de decenas de personas detenidas, heridas y fallecidas. Estos hechos fueron el detonante que develó un malestar social más profundo y una ruptura política estructural: el debilitamiento del Estado de Derecho, la ausencia de libertades básicas, la corrupción en círculos estatales y los abusos de poder.

Los reclamos ciudadanos y la represión estatal fueron en escalada en los meses siguientes, tornándose en una crisis política y de derechos humanos sin precedentes en la historia reciente de Nicaragua.

Al momento de publicar este informe, se mantiene dentro del país una fuerte movilización de organizaciones sociales, de defensa de derechos

humanos, prensa, sectores académicos, iglesias y empresa privada, quienes constantemente están denunciando los abusos, los impactos de la respuesta represiva y presionando por una agenda de diálogo y negociación que atienda las causas estructurales de la crisis.

A nivel internacional, se han producido varios informes que detallan los impactos sufridos hasta el momento y orientan algunos cursos de acción para enfrentar el problema y detener la polarización que hoy vive esa nación centroamericana¹.

Una de las formas que ha tomado la violencia estatal ha sido la práctica de detenciones selectivas y arbitrarias de personas que participaron en las

1 Amnistía Internacional. (2018, 20 de mayo). Nicaragua: disparar a matar: estrategias de represión de la protesta en Nicaragua. Disponible en <https://www.amnesty.org/es/documents/amr43/8470/2018/es/> CIDH. *Graves violaciones de los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86, 21 junio 2018. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Nicaragua2018-es.pdf> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Violaciones de Derechos Humanos y abusos en el contexto de las protestas en Nicaragua*. 18 de abril-18 de agosto de 2018. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NI/HumanRightsViolationsNicaraguaApr_Aug2018_SP.pdf Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) Nicaragua. *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*. Disponible en http://gieinicaragua.org/giei-content/uploads/2018/12/GIEI_INFORME_DIGITAL.pdf

protestas, que llegaron a sumar más de 700². A estas personas detenidas por el gobierno, sin más razón que por oponerse y denunciar, se les ha conocido como “presos políticos”, de quienes se ha exigido su inmediata liberación.

En ese contexto, y como una anunciada medida de “buena voluntad” para liberar a esos “presos políticos”, el 8 de junio de 2019, la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua emitió una Ley de Amnistía³, alegando que:

ante los actos violentos y destructivos iniciados el 18 de abril de 2018, es voluntad del Estado la búsqueda de la estabilidad, el aseguramiento de la paz, y el mejoramiento de las condiciones económicas para lograr el desarrollo integral de las familias nicaragüenses⁴.

Usando esta norma se dejó en libertad a 150 personas.

El objetivo del presente documento es ofrecer un análisis de la Ley de Amnistía nicaragüense a partir de los estándares internacionales de derechos humanos sobre amnistías.

2 Según listado verificado entre la Cruz Roja y la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia.

3 Ley N°. 996, aprobada el 08 de Junio del 2019, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 108 el 10 de junio del 2019. Disponible en http://www.pgr.gob.ni/PDF/2019/GACETA/junio/GACETA_10_06_2019.pdf

4 Ley N°. 996, Considerando único.

2. Respuesta estatal de violencia y la Ley de Amnistía

COMO SEÑALÁBAMOS, A RAÍZ DE LAS PROTESTAS OCURRIDAS A PARTIR DE ABRIL DE 2018, en Nicaragua se han producido graves hechos de violencia que representan patrones de violaciones a los derechos humanos.

Desde entonces, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la CIDH o la Comisión Interamericana) ha identificado cuatro etapas de distintas modalidades e intensidades de la respuesta estatal a las protestas⁵:

a) la primera etapa, caracterizada por:

el uso excesivo y arbitrario de la fuerza policial, el uso de grupos parapoliciales o grupos de choque con la aquiescencia y tolerancia de las autoridades estatales, obstáculos en el acceso a la atención médica de urgencia a los heridos, como forma de represalia por su participación en las manifestaciones, un patrón de detenciones arbitrarias de jóvenes y adolescentes que participaban en protestas, la difusión de propaganda y campañas de estigmatización, medidas de censura directa e indirecta, intimidaciones y amenazas contra líderes de movimientos sociales y falta de diligencia en el inicio de las investigaciones respecto de los asesinatos y lesiones ocurridos⁶.

5 CIDH. *Informe Anual 2018*. Capítulo IV. B. Nicaragua. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.4B.NI-es.pdf> Véase también CIDH. *Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86, 21 junio 2018 y Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) Nicaragua. *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*.

6 CIDH. *Informe Anual 2018*. Capítulo IV. B. Nicaragua, párr. 6.

También se habrían producido “una serie de medidas y acciones represivas en contra de medios independientes y periodistas que incluyen el bloqueo de señales en televisión y ataques en internet, confiscación de equipos e información, entre otros”⁷.

b) en la segunda etapa, iniciada en julio de 2018, la CIDH habría registrado:

violaciones a derechos humanos en el marco de los ‘operativos de limpieza’ desplegados por agentes de la Policía Nacional y grupos parapoliciales para dismantelar los tranques y barricadas en todo el país que se constituyeron y mantuvieron como una forma de protesta y de vigilancia frente a la violencia ejercida por agentes gubernamentales y otros actores armados⁸.

La Comisión señala también:

el inicio de un patrón de detenciones selectivas y arbitrarias de personas que participaron en las protestas, realizadas tanto en el contexto de los operativos de limpieza como en redadas que contaron con la participación activa de los denominados Consejos de Poder Ciudadano (CPC) que actúan bajo los intereses del Gobierno⁹.

c) en agosto de 2018 habría iniciado una tercera fase, donde se habría producido:

la persecución y criminalización selectiva y masiva de manifestantes, personas defensoras de los derechos humanos, estudiantes, líderes sociales y opositores del gobierno, incluyendo trabajadores de medios opositores al Gobierno, bajo cargos infundados y desproporcionados como terrorismo, irregularidades en el acceso a la justicia, el

derecho a la defensa y el debido proceso para las personas acusadas¹⁰.

Asimismo, la CIDH observó:

la afectación particular a los derechos de las mujeres detenidas en relación con condiciones de insalubridad, negligente atención médica, obstaculización para la realización de visitas, la aplicación de regímenes de máxima seguridad sin criterios objetivos, y violaciones a su privacidad e intimidad¹¹.

Durante el proceso de captura, interrogatorios en cárceles clandestinas y en las celdas de Auxilio Judicial, conocido como El Chipote, muchos presos y presas políticas han sido víctimas de tratos inhumanos y tortura por parte de paramilitares y policías, según han documentado el Colectivo de Derechos Humanos Nicaragua nunca +, Human Rights Watch y GIEI¹².

d) la cuarta etapa identificada por la CIDH se caracterizaría por:

la restricción ilegítima de los derechos a la libertad de expresión, asociación y de reunión mediante la cancelación de la personería jurídica de organizaciones de la sociedad civil; la exigencia de autorización previa para la realización de protestas y mayores restricciones a la libertad de expresión¹³.

7 CIDH. *Informe Anual 2018*. Capítulo IV. B. Nicaragua, párr. 6.

8 CIDH. *Informe Anual 2018*. Capítulo IV. B. Nicaragua, párr. 7.

9 CIDH. *Informe Anual 2018*. Capítulo IV. B. Nicaragua, párr. 7.

10 CIDH. *Informe Anual 2018*. Capítulo IV. B. Nicaragua, párr. 8 y 9.

11 CIDH. *Informe Anual 2018*. Capítulo IV. B. Nicaragua, párr. 8 y 9.

12 Véase, Colectivo de Derechos Humanos Nicaragua nunca +. “*Volviendo a ser humano*”. *Informe preliminar sobre excarceladas y excarcelados políticos*. Disponible en <https://www.nicaspresospoliticos.org/wp-content/uploads/2019/05/Informe-Preliminar-Excarcelados-as-Politicos-as-de-Nicaragua-2019-1.pdf> y Human Rights Watch. (2019, 19 junio). *Brutal represión: Torturas, tratos crueles y juicios fraudulentos contra manifestantes y opositores en Nicaragua*. *Reliefweb*. Disponible en <https://reliefweb.int/report/nicaragua/brutal-represi-n-torturas-tratos-cruelles-y-juicios-fraudulentos-contra>

13 CIDH. *Informe Anual 2018*. Capítulo IV. B. Nicaragua, párr. 10.

En esta fase, se habría producido:

el incremento de actos de agresión y hostigamiento contra medios independientes y periodistas; la continuación de la detención y judicialización de líderes, defensores y defensoras de derechos humanos y personas opositoras al Gobierno; y la expulsión arbitraria de personas naturalizadas o residentes permanentes que participaron en las protestas y de periodistas extranjeros¹⁴.

En su Informe Anual 2018, la Comisión Interamericana afirma que, al 15 de febrero de 2019:

la represión a las protestas iniciadas el 18 de abril resultó en la muerte de 328 personas, de las cuales 21 serían policías y 24 niñas, niños y adolescentes; más de 2000 heridas¹⁵; 777 personas detenidas y enjuiciadas (...); el despido de 300 profesionales de la salud y; en la expulsión de, al menos, 144 estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN). Además, hasta septiembre de 2018, únicamente en Costa Rica, se registró un aumento de 1,376% en relación con el número de personas nicaragüenses solicitantes de asilo a nivel global en el año 2017¹⁶.

La Ley de Amnistía

La Ley de Amnistía aprobada por la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua el 8 de junio del 2019 (ley 996) está compuesta por apenas cuatro artículos, que contemplan las siguientes disposiciones:

1. Concede amplia amnistía a todas las personas que han participado en los sucesos acaecidos en todo el territorio nacional a partir del 18 de abril de 2018 hasta la fecha de entrada en vigencia de la ley.
2. La amnistía se extiende a las personas que no han sido investigadas; que se encuentran en procesos de investigación; que son imputados en procesos penales para determinar responsabilidad; o que se encuentran en la etapa de cumplimiento de sentencias. Por tanto, las autoridades competentes no iniciarán procesos de investigación, deberán cerrar los procesos administrativos iniciados y los procesos penales para determinar responsabilidad, así como la ejecución de sentencias, al momento de entrada en vigencia de la ley.
3. Las personas que se encuentran privadas de libertad al momento de entrada en vigencia de la ley deberán obtener su libertad de forma inmediata.
4. Las autoridades competentes cancelarán los registros de antecedentes penales de todas las personas beneficiadas por la amnistía.
5. La Ley de Amnistía cubre todos los delitos políticos y los delitos comunes conexos con éstos que son tipificados por el ordenamiento jurídico penal vigente en Nicaragua. Exceptúa aquellos regulados en tratados internacionales que Nicaragua es Estado Parte.
6. Las personas beneficiadas por la Ley de Amnistía deben abstenerse de perpetrar nuevos hechos que incurran en conductas repetitivas generadoras de los delitos aquí contemplados. La inobservancia del principio de "no repetición" traerá como consecuencia la revocación del beneficio establecido por la ley.

14 CIDH. *Informe Anual 2018*. Capítulo IV. B. Nicaragua, párr. 10.

15 Según actualización de datos del Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (MESENI). Véase, CIDH. Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua. MESENI. (2019, julio). *Boletín*. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/visitas/2018Nicaragua/Boletin-MESENI-Julio2019.pdf>

16 CIDH. *Informe Anual 2018*. Capítulo IV. B. Nicaragua, párr. 13.

La aprobación de la Ley de Amnistía fue cuestionada por organismos internacionales de derechos humanos. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, antes de la emisión de la ley, advirtió que la amnistía "podría impedir el procesamiento de personas potencialmente responsables de graves violaciones de derechos humanos cometidas durante el contexto de las protestas contra el Gobierno" y recordó que:

las amnistías por graves violaciones de derechos humanos están prohibidas por el derecho internacional. Éstas generan impunidad, lo que puede llevar a más violaciones. También pueden socavar el derecho de las víctimas a un recurso efectivo, incluidas las reparaciones y el derecho a la verdad¹⁷.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifestó su preocupación por la Ley de Amnistía

cuyo contenido ambiguo y amplio puede dejar en la impunidad las graves violaciones a los derechos humanos que han sido ampliamente documentadas, evitar el establecimiento de la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, así como restringir los derechos y garantías de la sociedad nicaragüenses contenidos en la Convención Americana [sobre Derechos Humanos]¹⁸.

La Comisionada Urrejola, Relatora para Nicaragua de la CIDH, ha criticado la celeridad en la aprobación de la ley, su ambigüedad respecto de los de-

litos a los que se aplica y la ausencia de debate sobre su contenido. La Comisionada ha recalcado que "las leyes de amnistía que tienden a poner obstáculos en materia de investigación y sanción a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos, son siempre inadmisibles"¹⁹.

Según datos recogidos por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se habrían liberado 106 personas en aplicación de la Ley de Amnistía. De acuerdo a esa fuente, el Gobierno afirma haber liberado a todas las personas detenidas en relación con las protestas; sin embargo, más de 80 personas continuarían presas bajo severas condiciones de detención²⁰.

17 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2019, 8 de junio). Bachelet alerta acerca de la ley de amnistía y la falta de reparación a las víctimas en Nicaragua. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24684&LangID=S>

18 CIDH. (2019, 12 de junio). CIDH manifiesta preocupación por aprobación de Ley de Amnistía en Nicaragua. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/145.asp>

19 Confidencial. (2019, 14 de junio). Antonia Urrejola: Amnistía de Ortega "consagra la impunidad". Disponible en <https://confidencial.com.ni/antonia-urrejola-amnistia-consagra-la-impunidad/>

20 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2019, 10 July). Update on Georgia and Nicaragua at the 41st Session to the Human Rights Council. Statement by UN Deputy High Commissioner for Human Rights, Kate Gilmore. Disponible en <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24814&LangID=E>

3. ¿Cumple la amnistía nicaragüense con los parámetros internacionales sobre amnistías?

EL CONTENIDO DE LA AMNISTÍA NICARAGÜENSE PUEDE CONSIDERARSE INCOMPATIBLE, *prima facie*, con los estándares internacionales en materia de amnistías reseñados en el presente documento en los siguientes puntos.

3.1. La amplitud de la amnistía

La amnistía nicaragüense no establece límites ni a su alcance ni a sus efectos. Al otorgar una "amplia amnistía", debe entenderse que es una amnistía general, absoluta e incondicional y podría interpretarse en el sentido de que perdona todos los actos de violencia acaecidos desde el 18 de abril de 2019 hasta la entrada en vigencia de la ley en junio de 2019, incluidas graves violaciones a los derechos humanos. Esta interpretación implicaría una clara transgresión de las obligaciones internacionales asumidas por Nicaragua en materia de investigación y sanción de crímenes internacionales y de acceso a la justicia a las víctimas.

Es notorio que para otorgar los beneficios de la amnistía no es necesario que se haya determinado la culpabilidad de sus destinatarios; por lo tanto, la amnistía implica más bien el olvido de los delitos cometidos, más que el perdón por una responsabilidad penal establecida previamente en sede judicial.

La amnistía extiende sus efectos a prácticamente todos los ámbitos de investigación del delito, del proceso penal y de la ejecución de la pena. De esta manera, bastaría que se determine que las posibles acciones delictivas están vinculadas "con los sucesos" acaecidos desde el 18 de abril

de 2019 para paralizar investigaciones administrativas, procesos penales y ejecución de sentencias, sin determinar si se han cometido violaciones a los derechos humanos que eventualmente deban ser excluidas de la aplicación de la amnistía, en cumplimiento de los deberes internacionales de Nicaragua en materia de derechos humanos.

3.2 La ambigüedad de la amnistía

La amnistía es ambigua y omisiva respecto de las personas beneficiadas, de los delitos amnistiados y de las autoridades que determinan la aplicación de la amnistía, con lo cual podría eventualmente aplicarse en contravención a las obligaciones internacionales de derechos humanos de la República de Nicaragua.

En primer lugar, los beneficiados por la medida son "todas las personas que participaron en los sucesos acaecidos en el territorio nacional a partir del 18 de abril de 2018". Con esta fórmula, no se determinan ni cuáles son "los sucesos acaecidos" ni la forma de participación en tales sucesos. Se podrá decir que, por la naturaleza de las amnistías, "los sucesos acaecidos" son, por supuesto, hechos delictivos, y que las "personas que participaron" debían tener algún grado de autoría en tales ilícitos. Ahora bien, dada la alta posibilidad de que una amnistía se convierta en instrumento de impunidad para los responsables de cometer violaciones a los derechos humanos, es imprescindible la absoluta claridad y precisión sobre quiénes van a ser amnistiados y por cuáles delitos.

En segundo lugar, la amnistía "cubre todos los delitos políticos y los delitos comunes conexos con éstos que son tipificados por el ordenamiento jurídico penal vigente en Nicaragua". El problema es que el Código Penal de Nicaragua²¹ no define qué debe entenderse por delitos políticos y los delitos comunes conexos, por lo que la concreción del

²¹ Código Penal. Ley No. 641, aprobada el 13 de noviembre de 2007, publicada en La Gaceta, Diario Oficial Nos. 83, 84, 85, 86 y 87 del 5, 6, 7, 8 y 9 de mayo de 2008.

listado de delitos amnistiables estará basada más en consideraciones doctrinales que, por su naturaleza, son esencialmente debatibles. Lo exigible jurídicamente era que la amnistía definiese qué iba a considerar como delitos políticos y comunes conexos o hacer un listado cerrado (*numerus clausus*) de los delitos que debían ser amnistiados.

En tercer lugar, la Ley de Amnistía no determina cuál es la autoridad responsable de declarar un delito como amnistiado. Dado que la Ley de Amnistía opera en ámbitos administrativos, judiciales y de ejecución de la pena, puede inferirse que son las autoridades rectoras de estos procedimientos y procesos quienes aplican directamente la amnistía. Empero, esta posibilidad deja sin protección judicial a quienes consideren que la aplicación de la amnistía afecta sus derechos, pues no hay recursos o revisión judicial expresos para impugnar la decisión administrativa o judicial en la ley 996.

La ambigüedad de la amnistía puede tener efectos perniciosos para las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Dado que hay vaguedades que pueden abrir el abanico de sus efectos, y si se suma la amplitud de éstos, la posibilidad de aplicar la amnistía sin observar las restricciones establecidas por el derecho internacional de los derechos humanos es demasiado grande.

La CIDH sostiene que la Ley de Amnistía es ambigua y violatoria del principio de legalidad:

Al respecto, preocupa a la Comisión la ambigüedad del contenido de la misma y su ámbito de aplicación que podría dejar en la impunidad las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el país y que han sido ampliamente documentadas por la CIDH y otros organismos internacionales y nacionales de derechos humanos (...) Respecto a los delitos aplicables, preocupa a la CIDH la imprecisión y ambigüedad en la definición de los "delitos políticos y (...) delitos comunes conexos" en los que aplica la Ley, puesto que deja sujeta su interpretación a

la discrecionalidad de las autoridades, en contravención del principio de legalidad establecido en (el) artículo 9 de la Convención Americana. En efecto, la Comisión ha sostenido anteriormente que se viola el principio de legalidad cuando la legislación nacional utiliza tipos penales consagrados en términos difusos, abstractos o imprecisos que obstaculizan la necesaria seguridad jurídica que debe garantizar el Estado en este ámbito²².

Debido a que las amnistías tienen una enorme potencialidad para afectar derechos humanos de las víctimas y las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos –como lo ha reconocido la jurisprudencia internacional—, la precisión en su aplicación y el estricto respeto al principio de legalidad es, sin duda, esencial.

3.3 La no exclusión expresa de delitos o crímenes internacionales

El tenor de la amnistía exceptúa, en relación a los delitos, "aquellos regulados en tratados internacionales que Nicaragua es Estado Parte". Acá hay que destacar al menos dos puntos: a) el pronombre "aquellos regulados", en estricto sentido gramatical, debería entenderse como delitos regulados en tratados internacionales; sin embargo, son pocos los tratados internacionales que expresamente regulan delitos²³, b) en una interpretación más amplia, podría entenderse que la intención era excluir violaciones a los derechos humanos

22 CIDH. (2019, 12 de junio). CIDH manifiesta preocupación por aprobación de Ley de Amnistía en Nicaragua.

23 Como, por ejemplo, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Nicaragua no es parte del último tratado.

que se consideran crímenes o delitos internacionales en los tratados de que Nicaragua es parte.

Como sea, lo correcto desde la perspectiva jurídica era que la amnistía debía excluir expresamente violaciones graves de derechos humanos, como las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, la desaparición forzada y otros graves crímenes que Nicaragua se ha comprometido a investigar y sancionar con penas proporcionales al daño al ratificar o adherirse a convenios internacionales de derechos humanos.

En ejecución de las obligaciones internacionales de Nicaragua, las autoridades competentes deben ejercer un control de convencionalidad de la amnistía y realizar, en consecuencia, una interpretación acorde a las normas internacionales de derechos humanos, excluyendo del ámbito de aplicación de la amnistía las violaciones graves a los derechos humanos. Ello implicaría, además, que las autoridades competentes tomen las medidas pertinentes para la investigación de los hechos, la sanción de los culpables con penas adecuadas, la reparación a las víctimas y el conocimiento pleno de la verdad.

3.4 La calidad de auto amnistía

La amnistía no prohíbe su aplicación a las autoridades del Estado ni a los particulares que actuaron con su aquiescencia que pudiesen haber estado involucrados en “los sucesos” acaecidos desde el 18 de abril de 2019 y cometido, en ese marco, graves violaciones a los derechos humanos. Es por ello que puede considerarse una autoamnistía, cuya aplicación podría abrir la puerta al perdón y olvido de delitos oficiales cometidos en contra de los derechos y libertades fundamentales, lo cual la volvería incompatible con normas internacionales y carente de efectos jurídicos *ab initio*.

3.5 La violación del derecho a la reparación y a la verdad

Aunque los efectos de la amnistía benefician a personas individuales, el resultado del perdón de las conductas, en los términos planteados por la ley 996, es el olvido de los hechos punibles y de todas sus consecuencias. En virtud de que la amnistía no contiene disposiciones sobre el mantenimiento de la responsabilidad civil emanada de la comisión del hecho punible, el derecho a la reparación de las víctimas de los crímenes o graves violaciones de derechos humanos o el conocimiento individual o social de los hechos amnistiados, puede afirmarse que la amnistía nicaragüense implica una violación de las obligaciones estatales en materia de reparación y verdad.

3.6. Los efectos de la “no repetición”

La amnistía contempla la posibilidad de revocar los beneficios si se perpetran “nuevos hechos que incurran en conductas repetitivas generadoras de los delitos (...) contemplados”. Esta disposición genera dudas respecto de su impacto. En primer lugar, no se establece un período de prescripción para proceder a la revocatoria, con lo cual se vuelve una especie de espada de Damocles sobre los amnistiados, al ser una disposición sin restricciones en el tiempo. Además, modificaría los efectos de la amnistía, pues ya no extinguiría la acción penal, sino que únicamente la suspendería por un tiempo indefinido, de manera que la persecución inicial podría ser reactivada en cualquier momento si hay un nuevo delito.

Adicionalmente, esta disposición podría considerarse una violación al principio de prohibición de doble juzgamiento (*non bis in idem*) pues, cuando se revocan los beneficios por nuevos hechos, se le da efectos sobre conductas pasadas respecto de las cuales ya se extinguió la acción penal. Recordemos que el *non bis in idem* es la garantía que tiene toda persona a no ser objeto de dos decisiones que afecten de modo definitivo su esfera jurí-

dica por una misma causa. Así, al revocar los beneficios, se está volviendo a valorar la conducta inicial –ya perdonada– a través del juzgamiento de un hecho posterior.

La “no repetición” regulada en la amnistía nicaragüense no se corresponde con el concepto de “garantías de no repetición” aceptado en el derecho de los derechos humanos, el cual se refiere a la adopción de modificaciones institucionales, reformas democráticas u otro tipo de transformaciones en la estructura estatal que se conviertan en un valladar a nuevas vulneraciones de derechos humanos y al abuso de poder que las produjo. En su literalidad, la “no repetición” es más bien una prohibición de la reincidencia, bajo la advertencia de revocar los beneficios de la amnistía. El problema de fondo es que esta disposición puede aplicarse a quienes fueron procesados por delitos de opinión y manifestación pacíficas, tratando de impedir a futuro la disidencia no violenta en ejercicio legítimo de derechos fundamentales con lo cual, en opinión de la CIDH, persistiría un contexto de suspensión de libertades en el país²⁴.

Para finalizar, es menester reafirmar que la amnistía nicaragüense no puede interpretarse ni aplicarse para dejar en la impunidad graves violaciones a los derechos humanos ni para desamparar a sus víctimas. Ello es un imperativo jurídico y moral exigido por el derecho internacional de los derechos humanos.

4. ¿Qué nos dice el derecho internacional de los derechos humanos sobre las amnistías?

EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS²⁵ –principalmente a través de los órganos internacionales de protección– ha abordado el tema de las leyes de amnistía, estableciendo importantes principios sobre su legitimidad y validez. A continuación, se presentan los principales estándares de las amnistías en el derecho internacional.

4.1 El derecho internacional no prohíbe las amnistías, pero las restringe

La primera importante afirmación que debe hacerse es que el derecho internacional de los derechos humanos no prohíbe las amnistías, pero restringe significativamente su alcance y sus efectos. Así, los Estados están limitados para emitir amnistías en casos de graves violaciones a los derechos humanos²⁶ o infracciones graves al derecho inter-

25 Definido como el sistema de principios y normas “cuyo objeto es el fomento del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos, así como el establecimiento de mecanismos para la garantía y protección de tales derechos y libertades, los cuales se califican de preocupación legítima y, en algunos casos, de intereses fundamentales para la actual comunidad internacional de estados en su conjunto”. Villán Durán, C. (2006). *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Madrid: Trotta, p. 85.

26 Entre las violaciones graves de derechos humanos se incluyen las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, la esclavitud y la desaparición forzada, la violencia contra la mujer, la violencia sexual y la violencia de género. “Aunque no definidas formalmente en derecho internacional, las «violaciones manifiestas» y las «violaciones graves» denotan tipos de violaciones que, sistemáticamente perpetradas, afectan de forma cualitativa y cuantitativa a los derechos humanos más fundamentales, en especial el derecho a la vida y el derecho a la integridad física y moral de la persona. Generalmente se supone

24 CIDH. (2019, 12 de junio). CIDH manifiesta preocupación por aprobación de Ley de Amnistía en Nicaragua.

nacional humanitario²⁷. Estas limitaciones han sido construidas por una profusa jurisprudencia, informes y resoluciones, pues existen escasas disposiciones normativas sobre el particular en los instrumentos convencionales y en otros instrumentos internacionales.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), por ejemplo, en su artículo 4.6 dispone que:

que el genocidio, la esclavitud y el tráfico de esclavos, el asesinato, las desapariciones forzadas, la tortura u otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, la detención arbitraria prolongada, la deportación o el traslado forzoso de poblaciones, y la discriminación racial sistemática quedan comprendidos en esta categoría. La privación deliberada y sistemática de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial o de alojamiento y vivienda básicos pueden suponer también violaciones manifiestas de los derechos humanos”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2008). *Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Programas de reparaciones*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, nota de pie 5.

²⁷ Los crímenes de guerra están definidos en el artículo 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Para efectos de este Estatuto, se entiende por crímenes de guerra las “Infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a saber, cualquiera de los siguientes actos contra personas o bienes protegidos por las disposiciones del Convenio de Ginebra pertinente: i) El homicidio intencional; ii) La tortura o los tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos; iii) El hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud; iv) La destrucción y la apropiación de bienes, no justificadas por necesidades militares, y efectuadas a gran escala, ilícita y arbitrariamente; v) El hecho de forzar a un prisionero de guerra o a otra persona protegida a servir en las fuerzas de una Potencia enemiga; vi) El hecho de privar deliberadamente a un prisionero de guerra o a otra persona protegida de su derecho a ser juzgado legítima e imparcialmente; vii) La deportación o el traslado ilegal o el confinamiento ilegal; y viii) La toma de rehenes”. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional considera también, en el artículo 8, como crímenes de guerra “Otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco establecido de derecho internacional”, y en el caso de conflicto armado que no sea de índole internacional, las violaciones graves del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y otras violaciones graves de las leyes y los usos que no sean de índole internacional, dentro del marco establecido de derecho internacional.

toda persona condenada a muerte tiene derecho a solicitar la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos. No se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud esté pendiente de decisión ante autoridad competente.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP) contempla en el artículo 6.4 una disposición similar: “Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena de muerte. La amnistía, el indulto o la conmutación de la pena capital podrán ser concedidos en todos los casos”. Los dos tratados prevén, por tanto, la amnistía solo en los casos en que exista una condena a muerte.

En relación con graves violaciones de derechos humanos, la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas contempla, por su parte, de manera explícita la prohibición de las amnistías. En el artículo 18 se establece, en ese sentido, que:

1. Los autores o presuntos autores de actos previstos en el párrafo 1 del artículo 4 supra²⁸ no se beneficiarán de ninguna ley de amnistía especial u otras medidas análogas que tengan por efecto exonerarlos de cualquier procedimiento o sanción penal.
2. En el ejercicio del derecho de gracia deberá tenerse en cuenta la extrema gravedad de los actos de desaparición forzada.

La posibilidad de otorgar amnistía luego de un conflicto armado sin carácter internacional es reconocida expresamente en el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional, en su artículo 6.5:

²⁸ En este párrafo se contempla: “Todo acto de desaparición forzada será considerado, de conformidad con el derecho penal, delito pasible de penas apropiadas que tengan en cuenta su extrema gravedad”.

A la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado.

Esta disposición, sin embargo, no autoriza a otorgar amnistías absolutas e irrestrictas a los crímenes de guerra o de lesa humanidad cometidos durante el conflicto. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) afirma, al respecto, que:

la amnistía o cualquier otra medida que de hecho impida cualquier investigación y enjuiciamiento genuinos, no puede extenderse a los sospechosos de haber cometido crímenes de guerra o de haber ordenado cometerlos. Esto sería incompatible con la obligación de los Estados de investigar y, si procede, enjuiciar a los presuntos culpables (...) Además de los crímenes de guerra, la amnistía no podrá aplicarse a otros crímenes internacionales y violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos, como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y la tortura²⁹.

Adicionalmente, Naciones Unidas ha sido clara en señalar que "los acuerdos de paz aprobados por las Naciones Unidas nunca puedan prometer amnistías por crímenes de genocidio, de guerra, o de lesa humanidad o infracciones graves de los derechos humanos"³⁰.

En suma, las escasas disposiciones sobre amnis-

tía en los tratados e instrumentos internacionales deben ser interpretadas de la manera más restrictiva posible y comprendidas en el sentido que determinados crímenes no pueden ser objeto de sus beneficios.

4.2 Las amnistías generales y absolutas hacen ineficaces las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos

Los tratados internacionales de derechos humanos imponen una serie de obligaciones a los Estados Partes, las cuales asumen en ejercicio libre de su soberanía. En consecuencia, los Estados tienen deberes concretos para asegurar el respeto y la garantía de los derechos y libertades fundamentales.

El artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dice a la letra:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En el mismo sentido, el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estatuye que cada uno de los Estados Partes en el Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Una de las obligaciones principales derivadas de los tratados internacionales es el deber de adop-

29 Comité Internacional de la Cruz Roja. Servicio de asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario. *Amnistías y Derecho Internacional Humanitario: Objetivo y Ámbito de Aplicación*. Julio de 2017, pp. 2 y 3. Disponible en file:///C:/Users/User/Downloads/ficha_tecnica_amnistias_y_derecho_internacional_humanitario.pdf

30 Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos Informe del Secretario General. S/2004/616, 3 de agosto de 2004, párr.10.

tar medidas legislativas o de otra naturaleza para la plena efectividad de los derechos reconocidos. El artículo 2 de la CADH reza:

Si el ejercicio de los derechos mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus disposiciones constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

En relación con el artículo 2 de la CADH, la Corte Interamericana ha interpretado que la adecuación de la normativa interna a los parámetros establecidos en la CADH implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber:

la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. La primera vertiente se satisface con la reforma, la derogación, o la anulación de las normas o prácticas que tengan esos alcances, según corresponda. La segunda, obliga al Estado a prevenir la recurrencia de violaciones a los derechos humanos y, por eso, debe adoptar todas las medidas legales, administrativas y de otra índole que sean necesarias para evitar que hechos similares vuelvan a ocurrir en el futuro³¹.

En el mismo orden, el artículo 2.2 del PIDCyP dispone que cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos consti-

tucionales y a las disposiciones del Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Adicionalmente, algunos de los derechos –y las garantías judiciales que los acompañan– han sido revestidos del carácter de inderogables, por lo cual su respeto desde el Estado debe ser observado incluso en caso de conflictos armados o graves situaciones de inestabilidad política o violencia.

La CADH autoriza a los Estados Partes que, en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, éstos adopten disposiciones que suspendan las obligaciones contraídas en virtud del tratado. Esta habilitación no autoriza la suspensión de los siguientes derechos: reconocimiento de la personalidad jurídica, derecho a la vida, derecho a la integridad personal, prohibición de la esclavitud y la servidumbre, principio de legalidad y de retroactividad, libertad de conciencia y de religión, protección a la familia, derecho al nombre, derechos del niño, derecho a la nacionalidad y de los derechos políticos. Tampoco autoriza la suspensión de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. Por esta razón, a estos derechos se les conoce como el “núcleo duro” de los derechos humanos (*core human rights*).

Para la Corte Interamericana, la obligación de cumplir con las obligaciones internacionales voluntariamente contraídas corresponde a un principio básico del derecho sobre la responsabilidad internacional de los Estados, respaldado por la jurisprudencia internacional y nacional, según la cual aquellos deben acatar sus obligaciones convencionales internacionales de buena fe³². En consecuencia, los Estados no pueden, por razones de

31 Corte IDH. *Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador*. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párr. 122.

32 Principio del *pacta sunt servanda*.

orden interno, incumplir sus obligaciones internacionales³³.

La Corte Interamericana ha reconocido que un Estado puede violar de muchas maneras un tratado internacional y, puede hacerlo, por ejemplo, "omitiendo dictar las normas a la que está obligado por el artículo 2. También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención"³⁴. Las amnistías de violaciones graves a los derechos humanos están, sin duda, dentro de esta última categoría. Es interesante destacar que, según la Corte, el hecho de que las amnistías se hayan adoptado según el ordenamiento jurídico interno o contra él o incluso si son aprobadas en un régimen democrático y sometidas a ratificación por la ciudadanía no les concede, automáticamente ni por sí sola, legitimidad ante el derecho internacional³⁵.

De acuerdo a la Corte, la expedición de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la CADH, "constituye una violación de ésta y, en el caso de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera la responsabilidad internacional de tal Estado"³⁶. La Corte agrega que:

el cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley

manifiestamente violatoria de la Convención, genera responsabilidad internacional para tal Estado. En caso de que el acto de cumplimiento constituya per se un crimen internacional, genera también la responsabilidad internacional de los agentes o funcionarios que ejecutaron el acto³⁷.

El incumplimiento de la obligación de investigar y sancionar a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos supone una violación a la CADH, según ha fallado la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En la emblemática sentencia del caso Barrios Altos contra Perú, la Corte dictaminó con claridad 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 humanos³⁸.

Con posterioridad, la Corte Interamericana dictó sentencia de interpretación de su sentencia de fondo, en la cual reiteró que "la promulgación de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado parte en la Convención constituye *per se* una violación de ésta y genera responsabilidad internacional del Estado" y que "dada la naturaleza de la violación constituida por las leyes de amnistía No. 26.479 y No. 26.492, lo resuelto en la sentencia de fondo en el caso Ba-

33 Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 177.

34 Corte IDH. *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-13/93 de 16 de julio de 1993. Serie A No.13, párr. 26.

35 Cf. Corte IDH. *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 238.

36 Corte IDH. *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 convención americana sobre Derechos humanos)*. Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párr. 58, opinión 1.

37 Corte IDH. *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 convención americana sobre Derechos humanos)*. Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párr. 58, opinión 2.

38 Corte IDH. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 41.

rrios Altos tiene efectos generales" y no solo en el caso concreto³⁹.

Al juzgar otro caso a la luz de las amnistías peruanas, la Corte Interamericana consideró que "las leyes de autoamnistía son *ab initio* incompatibles con la Convención; es decir, su promulgación misma 'constituye *per se* una violación de la Convención' por ser 'una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado parte' en dicho tratado"⁴⁰. Esta visión llevó a la Corte a concluir que, durante el período en que las leyes de amnistía fueron aplicadas en ese caso, el Estado incumplió su obligación de adecuar su derecho interno a la Convención contenida en el artículo 2 de la misma. En su sentencia, insistió en que los hechos del caso La Cantuta, cometidos contra víctimas ejecutadas extrajudicialmente o desaparecidas forzosamente, constituyen crímenes contra la humanidad que no pueden quedar impunes, son imprescriptibles y no pueden ser comprendidos dentro de una amnistía⁴¹. Agrega la Corte:

De tal manera, en cumplimiento de su obligación de investigar y en su caso sancionar a los responsables de los hechos, el Estado debe remover todos los obstáculos, *de facto* y *de jure*, que mantengan la impunidad, y utilizar todos los medios disponibles para hacer expedita la investigación y los procedimientos respectivos y así evitar la repetición de hechos tan graves como los presentes. El Estado no podrá argüir ninguna ley ni disposición de derecho interno para eximirse de la orden de la Corte de investigar y, en su caso, sancionar penalmente a los responsables de los hechos de La Cantuta. En particular, tal como lo ha

39 Corte IDH. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Interpretación de la Sentencia de Fondo. Sentencia de 3 de septiembre de 2001. Serie C No. 83, párr. 18 y punto resolutivo segundo.

40 Corte IDH. *Caso La Cantuta vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 174.

41 Corte IDH. *Caso La Cantuta vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 225.

hecho desde la emisión de la Sentencia de este Tribunal en el caso *Barrios Altos vs. Perú*, el Estado no podrá volver a aplicar las leyes de amnistía, las cuales no generarán efectos en el futuro, ni podrá argumentar prescripción, irretroactividad de la ley penal, cosa juzgada, ni el principio *non bis in idem*, o cualquier excluyente similar de responsabilidad, para excusarse de su deber de investigar y sancionar a los responsables⁴².

En el caso Almonacid Arellano y otros contra Chile, la Corte Interamericana reiteró 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; en consecuencia, los crímenes de lesa humanidad son delitos por los que no se puede conceder amnistía⁴³. En función de tal obligación internacional, ha ordenado en sus fallos investigar efectivamente los hechos violatorios, identificar y sancionar a los responsables y efectuar una búsqueda seria de las víctimas, así como eliminar todos los obstáculos y mecanismos de hecho y derecho que impidan el cumplimiento de dichas obligaciones⁴⁴.

El Comité de Derechos Humanos ha señalado también que cuando no se abre una investigación, el hecho de que no se haga comparecer ante la justicia a los autores de violaciones de derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos puede ser de por sí una vulneración del Pacto. Esta obligación de investigar y

42 Corte IDH. *Caso La Cantuta vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 226 y 227.

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

44 Corte IDH. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120, punto resolutivo 6 y *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C No. 252, párr. 403, punto resolutivo 4.

de hacer comparecer ante la justicia existe concretamente en relación con infracciones reconocidas como delitos en el derecho internacional o en la legislación nacional. El Comité se ha referido, en ese sentido, a la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, a las privaciones de la vida sumarias y arbitrarias y a las desapariciones forzadas. En los casos en que algún funcionario público o agente estatal haya cometido estas violaciones, "los Estados Parte de que se trate no podrán eximir a los autores de su responsabilidad jurídica personal, como ha ocurrido con ciertas amnistías (...) y anteriores inmunidades"⁴⁵.

En casos de violación del derecho a la vida, las inmunidades y amnistías proporcionadas a los perpetradores de asesinatos intencionales y a sus superiores, y las medidas comparables que conducen a la impunidad de facto o de jure, son consideradas explícitamente por el Comité de Derechos Humanos "incompatibles con el deber de respetar y garantizar el derecho a la vida, y proporcionar a las víctimas un recurso efectivo"⁴⁶. Asimismo, en relación a la prohibición absoluta de la tortura, como norma de *ius cogens*, el Comité contra la Tortura ha señalado, por su parte, que "las amnistías u otros obstáculos que impiden enjuiciar y castigar con prontitud e imparcialidad a los autores de actos de tortura o malos tratos, o ponen de manifiesto una falta de voluntad al respecto, o infringen el carácter imperativo de la prohibición"⁴⁷. Respecto a la desaparición forzada, el Comité contra la Desaparición Forzada ha señalado, a su vez, que los Estados deben asegurar que quienes hayan participado en las desapariciones forzadas sean enjuiciados y, de ser declarados culpables,

sean sancionados con penas apropiadas que tengan en cuenta la extrema gravedad de sus actos⁴⁸. En este sentido, ha solicitado a los Estados garantizar que "la legislación interna no contenga disposiciones que permitan eximir a los responsables de desaparición forzada de cualquier acción judicial o sanción penal apropiada" y ha pedido declarar la nulidad y la carencia de efectos jurídicos de las leyes de amnistía vigentes⁴⁹.

4.3 Las amnistías que impiden el acceso a la justicia a las víctimas de graves violaciones a derechos humanos están prohibidas por el derecho internacional

La CADH⁵⁰ reconoce el derecho de toda persona a la protección judicial y el acceso a la justicia en caso de ser víctimas de violaciones graves a sus derechos humanos, y el PIDCyP⁵¹ establece, a su

45 Cf. Comité de Derechos Humanos. Observación general No. 31. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr.18.

46 Cf. Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 36. Artículo 6. Derecho a la vida. CCPR/C/GC/36, 3 de septiembre de 2019, párr. 27.

47 Comité contra la Tortura. Observación general No. 2. Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes. CAT/C/GC/2, 24 de enero de 2008, párr.5.

48 Cf. Comité contra la Desaparición Forzada. Observaciones finales sobre el informe presentado por Chile en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. CED/C/CHL/CO/1, 18 abril de 2019, párr. 17. En sentido similar, Observaciones finales sobre el informe presentado por España en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. CED/C/ESP/CO/1, 12 de diciembre de 2013, párr.12.

49 Cf. Comité contra la Desaparición Forzada. Observaciones finales sobre el informe presentado por Chile en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. CED/C/CHL/CO/1, 18 abril de 2019, párr. 17.

50 Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

51 Artículo 2.3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que :a) 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; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

vez, el deber de los Estados Partes de garantizar a las víctimas de esas violaciones recursos efectivos. Las amnistías no pueden anular ni el derecho de las víctimas a la protección judicial ni el deber de los Estados de garantizarla. En opinión del Relator Joinet, la amnistía no puede ser acordada a los autores de violaciones en tanto las víctimas no hayan obtenido justicia por la vía de un recurso eficaz y carece además de efecto jurídico alguno sobre las acciones de las víctimas relacionadas con el derecho a reparación⁵².

En el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad se reconoce que la impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces en la reparación de los perjuicios sufridos, de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones. Por tales razones, contempla restricciones y otras medidas relativas a la amnistía:

Incluso cuando tenga por finalidad crear condiciones propicias para alcanzar un acuerdo de paz o favorecer la reconciliación nacional, la amnistía y demás medidas de clemencia se aplicarán dentro de los siguientes límites:

a) Los autores de delitos graves conforme al derecho internacional no podrán beneficiarse de esas medidas mientras el Estado no cumpla las obligaciones

enumeradas en el principio 19⁵³ o los autores hayan sido sometidos a juicio ante un tribunal competente, sea internacional o internacionalizado o nacional, fuera del Estado de que se trata.

b) La amnistía y otras medidas de clemencia no afectan al derecho de las víctimas a reparación (...) y no menoscabarán en el derecho a saber⁵⁴.

Los Principios y directrices básicos 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, afirman también una obligación general de los Estados a "proporcionar a las víctimas recursos eficaces, incluso reparación" y contienen directrices pormenorizadas acerca del carácter y el contenido de esta obligación⁵⁵.

La CIDH ha indicado que algunos Estados, en busca de mecanismos de pacificación y reconciliación nacional, han dictado leyes de amnistía que dejan desamparadas a las víctimas de serias violaciones a los derechos humanos, y las privan del derecho a acceder a la justicia y ha recalado que la adopción y aplicación de este tipo de normas es incompatible con las obligaciones asumidas en virtud de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana⁵⁶.

La Corte Interamericana considera que las leyes de amnistía afectan el deber internacional del Es-

52 Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos). Informe final elaborado y revisado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión. E/CN. 4/Sub. 2/1997/20/Rev.1, 2 octubre de 1997, párr. 32.

53 Investigación de los hechos y sanción adecuada, como se señala supra.

54 Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, principio 24 a) y b).

55 Principios y directrices básicos 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, párr. 3. d).

56 CIDH. *Caso Samuel Alfonso Catalán Lincoleo*. Caso 11.771 (Chile). Informe No. 61/01 de 16 de abril de 2001, párr. 47.

tado de investigar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos al impedir que los familiares de las víctimas sean oídos por un juez y violan el derecho a la protección judicial consagrado a favor de las víctimas precisamente por la falta de investigación, persecución, enjuiciamiento y sanción de los responsables de los hechos⁵⁷. En palabras de la Corte:

A la luz de las obligaciones generales consagradas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, los Estados Parte tienen el deber de adoptar 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 y, una vez ratificada la Convención Americana corresponde al Estado, de conformidad con el artículo 2 de la misma, adoptar todas las medidas para dejar sin efecto las disposiciones legales que pudieran contravenirla, como son las que impiden la investigación de graves violaciones a derechos humanos *puesto que conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad, además que impiden a las víctimas y a sus familiares conocer la verdad de los hechos*⁵⁸ (cursivas añadidas).

En Naciones Unidas, la anterior Comisión de Derechos Humanos subrayó, en un sentido similar, "la importancia de combatir la impunidad para prevenir la violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario", y señaló que "no se debe conceder la amnistía a quienes hayan cometido violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario que constituyan delito"⁵⁹.

57 Corte IDH. *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 227.

58 Corte IDH. *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 228.

59 Cf. Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. Resolución 2004/72. Impunidad, 21 de abril de 2004, puntos 1 y

4.4 Las autoamnistías y las amnistías encubiertas y de facto son violatorias del derecho internacional

Las autoamnistías y las amnistías encubiertas y de facto a graves violaciones de derechos humanos han sido proscritas por el derecho internacional. El Juez García Ramírez señala que las primeras son expedidas a favor de quienes ejercen la autoridad y decretadas por ellos mismos. Estas autoamnistías difieren de las amnistías

que resultan de un proceso de pacificación con sustento democrático y alcances razonables, que excluyen la persecución de conductas realizadas por miembros de los diversos grupos en contienda, pero dejan abierta la posibilidad de sancionar hechos gravísimos, que ninguno de aquéllos aprueba o reconoce como adecuados. Las normas de la primera categoría han sido severamente cuestionadas⁶⁰.

Las autoamnistías son, pues, espurias por su origen ilegítimo, pero lo son fundamentalmente, como otras formas de amnistía, por su *ratio legis*. La Corte Interamericana ha señalado, en ese sentido:

La incompatibilidad respecto de la Convención incluye a las amnistías de graves violaciones de derechos humanos y no se restringe sólo a las denominadas "autoamnistías" y ello en atención, más que al proceso de adopción y a la autoridad que emitió la ley de amnistía, a su *ratio legis*: dejar impunes graves violaciones al derecho internacional cometidas. La incompatibilidad de las leyes de amnistía con

3. En igual sentido, Resolución 2005/81. Impunidad, 21 de abril de 2005, puntos 1 y 3.

60 Corte IDH. *Caso Castillo Páez vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 43. Voto concurrente del Juez Sergio García Ramírez, en relación con la Sentencia de Reparaciones dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Castillo Páez, párr. 9.

la Convención Americana en casos de graves violaciones de derechos humanos no deriva de una cuestión formal, como su origen, sino del aspecto material en cuanto violan los derechos consagrados en los artículos 8 y 25, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención⁶¹ (negrita en el texto).

Por otra parte, las amnistías encubiertas, si bien pueden asumir diversas formas:

incluyen amnistías cuya aplicación se dispone en reglamentos que interpretan leyes que, a simple vista, pueden ser compatibles con el derecho internacional pero que, en la forma en que las interpretan los reglamentos de aplicación, son incompatibles con las obligaciones de un Estado en materia de derechos humanos⁶².

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha expresado, asimismo, sobre las amnistías *de facto* lo siguiente:

Además de las amnistías *de jure*, algunas leyes, decretos y reglamentos de los Estados constituyen amnistías de facto: si bien no excluyen expresamente el enjuiciamiento penal o los recursos civiles, un decreto o una reglamentación puede tener el mismo efecto de una ley expresa de amnistía⁶³.

61 Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 120; *Caso Gomes Lund y otros (Guerrillado Araguaia) vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 175; y *Caso Gelman vs Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 229.

62 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2009). *Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Amnistías*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, p. 9.

63 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2009). *Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Amnistías*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, p. 8.

En este caso: "Si el efecto de una ley, reglamento o decreto es el de prevenir el enjuiciamiento de ciertos crímenes, dicha normativa será inválida si fuera impermisible una amnistía *de jure* respecto de los mismos delitos"⁶⁴.

Ello ocurre, por ejemplo, cuando las sanciones previstas por las normas no responden proporcionalmente al daño causado. Como hemos visto, la sanción a los responsables, según múltiples instrumentos del derecho internacional, debe ser eficaz y proporcional a la gravedad de la afectación de los derechos. La Corte Interamericana ha indicado que:

la pena que el Estado asigne a los autores de conducta ilícita debe ser proporcional a los derechos reconocidos por la ley y la culpabilidad con que hayan actuado los autores, lo que a su vez se debe determinar como función de la naturaleza y la gravedad de los hechos⁶⁵.

Según la Corte, en aplicación del principio de proporcionalidad:

los Estados deben asegurar, en el ejercicio de su deber de persecución de esas graves violaciones, que las penas impuestas y su ejecución no se constituyan en factores de impunidad, tomando en cuenta varios aspectos como las características del delito y la participación y culpabilidad del acusado⁶⁶.

Y, asimismo, sostiene que "el otorgamiento indebido de [...] beneficios puede eventualmente con-

64 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2009). *Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Amnistías*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, p. 9.

65 Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr. 194 y 196.

66 Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 150 y *Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de mayo de 2018, Considerando 46.

ducir a una forma de impunidad, particularmente cuando se trate de la comisión de violaciones graves de derechos humanos⁶⁷ (paréntesis cuadrado en el texto).

Recientemente, el Presidente de la Corte Interamericana emitió una medida urgente por la posible aprobación de una ley de reconciliación en El Salvador que podría incumplir el principio de proporcionalidad de las penas y la adecuada sanción de los responsables de la Masacre de El Mozote, lo cual afectaría el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de un caso actualmente bajo supervisión de cumplimiento de sentencia. Según el Presidente, la imposición de una pena proporcional en función de la gravedad de los hechos, por la autoridad competente y con el debido fundamento, permite verificar que no sea arbitraria y controlar así que no se erija en una forma de impunidad *de facto* y encontró que existía una evidente e infundada desproporción entre la suspensión o sustitución de la sanción penal impuesta que propone el proyecto de ley y los bienes jurídicos afectados en los casos de graves violaciones a derechos humanos⁶⁸. Por tal razón, requirió al Estado de El Salvador que:

para garantizar el derecho al acceso a la justicia de las víctimas del caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños, suspenda inmediatamente el trámite legislativo del proyecto de "Ley Especial de Justicia Transicional y Restaurativa para la Reconciliación Nacional" que se encuentra actualmente en la Comisión Política de la Asamblea Legislativa, hasta que el Pleno de la Corte Interamericana conozca y se pronuncie

sobre esta solicitud de medidas provisionales durante su próximo período de sesiones⁶⁹.

Sobre el mismo proyecto de ley de reconciliación salvadoreña, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las Naciones Unidas, dijo que la propuesta, aunque enuncia dejar fuera de la amnistía a los crímenes de lesa humanidad y de guerra cometidos, contiene disposiciones que en la práctica derivan en una amnistía *de facto*, a saber: aplicación de la prescripción, plazos que restringen las investigaciones penales, eliminación de la pena de encarcelamiento, otorgamiento de beneficios de reducción de pena sin establecer condicionamientos tales como el reconocimiento de la responsabilidad, la colaboración con las investigaciones, y el suministro de la verdad. Adicionalmente manifiesta:

Expreso seria preocupación ante el intento de instaurar la posibilidad de una amnistía *de facto*, y de eliminación de la ejecución de la pena por serias violaciones a los derechos humanos, al derecho internacional humanitario y crímenes de lesa humanidad. Quisiera recordar que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos prohíbe recurrir a figuras como la amnistía o medidas que pretendan impedir o suprimir los efectos de una sentencia condenatoria para los casos de graves violaciones de los derechos humanos, y recuerda que el otorgamiento indebido de beneficios en la ejecución de la pena puede conducir a una forma de impunidad⁷⁰.

67 Corte IDH. *Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de mayo de 2018, Considerando 46 y *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 152 y 153.

68 Cf. Corte IDH. *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*. Medidas Urgentes y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de mayo de 2019, párr. 33.

69 Cf. Corte IDH. *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*. Medidas Urgentes y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de mayo de 2019, punto resolutivo 1.

70 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2019, 3 de mayo). Observaciones Preliminares sobre la visita oficial a El Salvador por el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la reparación y las garantías de no repetición, Señor Fabián Salvioli. 23 de abril a 3 de mayo de 2019.

4.5 Las amnistías prohibidas impiden las garantías de no repetición

Entre las medidas de reparación a las víctimas se encuentran las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición. Estas medidas se refieren, entre otras, al conocimiento de la verdad de los hechos, a la búsqueda de las personas desaparecidas, al reconocimiento de responsabilidad por el Estado, al restablecimiento de la dignidad de las víctimas, a la aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones de derechos, a conseguir que esas violaciones no continúen y a la memoria. Los Estados deben poner también en práctica medidas como la reforma institucional, el fortalecimiento del poder judicial y la creación de condiciones para prevenir futuras violaciones⁷¹.

Entre las garantías de no repetición, el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad establece que es necesario derogar o abolir la legislación y las reglamentaciones e instituciones administrativas que contribuyan a las violaciones de los derechos humanos o que las legitimen:

En particular, es menester derogar o abolir las leyes o los tribunales de emergencia de todo tipo que infringen los derechos y las libertades fundamentales garantizados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Deben promulgarse las medidas legislativas necesarias para asegurar la protección de los derechos humanos y salvaguardar las

71 En este sentido, International Human Rights Law Institute, Chicago Council on Global Affairs, Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali y Association Internationale de Droit Pénal. (2007). *Los Principios de Chicago sobre Justicia Transicional*, Principio 3; y Principios y directrices básicos 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, párr.22.

instituciones y los procesos democráticos⁷².

En este sentido, una amnistía que no aborde el problema a la luz de la justicia no garantiza la no repetición de los hechos. La impunidad generada por una amnistía general, absoluta e incondicional puede fomentar el cometimiento de nuevos delitos y nuevas violaciones a los derechos humanos al no existir consecuencias penales para los responsables.

4.6 Las autoridades nacionales deben ejercer el control de convencionalidad de las amnistías

Al ratificar o adherirse a tratados de derechos humanos, los Estados adquieren voluntariamente compromisos que limitan su soberanía y cuya violación implica responsabilidades internacionales. Por tal razón, a la hora de promulgar una amnistía o leyes que puedan tener sus mismos efectos o que puedan afectar el derecho de las víctimas a la protección judicial, las autoridades estatales competentes no solo deben considerar su Carta Magna o su sistema jurídico interno, sino que, además y de manera preferente, deben valorar el derecho internacional aplicable y las obligaciones asumidas en materia de derechos humanos.

Todas las autoridades estatales, en particular los legisladores, los jueces y los funcionarios vinculados con la administración de justicia, deben ejercer un "control de convencionalidad" de las leyes frente a las convenciones de derechos humanos de las que es parte el Estado. Según la Corte Interamericana:

Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar

72 Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, principio 38.

las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana, dicho tratado obliga a todos sus órganos, incluidos sus jueces, quienes deben velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas o interpretaciones contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un 'control de convencionalidad' entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana⁷³.

En el mismo orden, debe recordarse que, según la Convención de Viena sobre derecho de los tratados, los Estados deben cumplir sus obligaciones internacionales de buena fe⁷⁴ y no pueden alegar su derecho interno –incluso de carácter constitucional– para incumplir los deberes asumidos al ratificar o adherirse a un tratado internacional⁷⁵.

73 Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124 y *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 225.

74 Artículo 26.

75 Artículo 27.

5. Conclusión

PESE A LOS ESFUERZOS INTERNOS E INTERNACIONALES QUE SE HAN HECHO A LO LARGO DE ESTOS MESES para buscar una salida pacífica y democrática a la crisis en Nicaragua, en lo inmediato aún no se observa un horizonte claro de solución.

El gobierno de Nicaragua, como ha ocurrido en el pasado con otros gobiernos en el hemisferio, ha intentado justificar una amnistía general e incondicional en nombre de una rápida acción de buena fe. La historia muestra, sin embargo, que blindar de la rendición de cuentas a los autores, al tiempo que niega la justicia y la reparación a las víctimas, no sana las heridas del pasado. Cuando se han concedido amnistías para encubrir los abusos, su derogación debe ser siempre una opción abierta que se debiera tomar en la primera oportunidad.

Debemos recordar que las amnistías no deben ser revictimizantes a las personas juzgadas o condenadas por delitos de opinión o por el ejercicio legítimo y pacífico de los derechos políticos. Y es que, como sostiene el Relator Joinet, amnistiar a un preso por delito de opinión equivale implícitamente a reconocer carácter delictivo a sus actos⁷⁶.

Como ha documentado el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), "el Estado ha sido el protagonista principal en el ejercicio de la violencia" en el contexto de la crisis sociopolítica Nicaragua, según se puede observar en el nivel de letalidad, coordinación y organización de la violencia en los distintos momentos y escenarios⁷⁷. Se trató de una política de represión planificada y

76 Commission on Human Rights. Study on Amnesty Laws and their role in the safeguard and promotion of human rights. Preliminary report by Mr. Louis Joinet, Special Rapporteur. E/CN.4/Sub.2/1985/16, 21 June 1985, párr. 54.

77 Cf. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) Nicaragua. *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*, p.177.

avalada al más alto nivel del gobierno con las garantías de impunidad. Esta violencia tiene su lastre histórico, y en este último decenio de gobierno de Ortega se ha ido institucionalizando. El Estado ha sido y sigue siendo el principal responsable de las violaciones a los derechos humanos en contra de la ciudadanía. En este sentido, la Ley de Amnistía tiene la finalidad de dejar impunes graves violaciones a los derechos humanos cometidas por las mismas autoridades que buscan protegerse. Esta ley no puede ser acordada a los autores de violaciones, en tanto las víctimas no hayan obtenido justicia por la vía de un recurso eficaz y carece además de efecto jurídico alguno sobre las acciones de las víctimas relacionadas con el derecho a reparación, porque implica más bien el olvido de los delitos cometidos, más que el perdón por una responsabilidad penal establecida previamente en sede judicial.

Las amnistías permitidas por el derecho internacional pueden, por supuesto, aplicarse a disidentes políticos que hayan sido juzgados o condenados en el marco de crisis políticas, disturbios o violencia abierta; sin embargo, si el ejercicio de la disidencia no implica violencia, deben tomarse salvaguardas para no equipararlos con responsables de violaciones a los derechos humanos o con quienes cometieron actos delictivos con violencia.



**Fundación para el Debido Proceso
Due Process of Law Foundation**

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 710
Washington, D.C. 20036
Tel.: (202) 462.7701 — Fax: (202) 462.7703
E-mail: info@dplf.org Web site: www.dplf.org

La **Fundación para el Debido Proceso** (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización regional integrada por profesionales de diversas nacionalidades, cuyo mandato es promover el Estado de derecho y los derechos humanos en América Latina a través del análisis y propuesta, la cooperación con organizaciones e instituciones públicas y privadas, el intercambio de experiencias y las acciones de cabildeo e incidencia.