

LAS LEYES DE AMNISTÍA SALVADOREÑA FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL

Sidney BLANCO REYES

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La amnistía en el derecho interno salvadoreño*. III. *La Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz*. IV. *La jerarquía constitucional frente a los tratados internacionales*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La amnistía es un tema que puede ser abordado en dos vertientes: desde el punto de vista del derecho, por un lado, y como un instrumento político, por el otro. Vamos a ver cómo, en este curso de gracia, las decisiones políticas tienen una fuerte incidencia jurídica y cómo, a su vez, la política y el derecho terminan distanciándose en sus fines. Desde luego, aquí se dirán algunos planteamientos jurídicos exclusivamente, ya que este no es un foro político ni quien expone tendría la habilidad de interpretar las necesidades y efectos políticos de esta institución.

Sabemos que la amnistía elimina legalmente todos los rastros del delito y perdona la pena a los condenados; beneficia a los procesados y a quienes aún no se encuentran en ninguna de ambas categorías; hace desaparecer los antecedentes penales y policiales. El amnistiado rescata mediante ficción su inocencia, su honorabilidad y recupera todas aquellas calidades que le fueron despojadas por la condena. La amnistía es un poderoso instituto con capacidad suficiente para suspender temporalmente cualquier ley que la contraríe; no respeta el santuario inviolable de la cosa juzgada ni se detiene en el análisis de si una sentencia está justamente pronunciada; arremete contra la idolatría del principio de lega-

lidad e ignora las reglas del debido proceso. En una palabra, es la absoluta negación del derecho penal. El jurista no puede bajo ningún concepto estar de acuerdo con la amnistía; es un recurso político que sirve para calmar los espíritus agitados de un país que no resuelve, si no posterga la solución de los problemas en otro ambiente.

Para algunos, la doctrina penal ha mostrado verdadera repugnancia por el derecho de “gracia” y no debiera existir en una correcta concepción del Estado de derecho. Se trata de un arbitrio político difícil de llevarlo a un terreno jurídico.¹

Otros, al contrario, estiman que la amnistía sólo puede engendrarse en una democracia por medio de la función de legislar. Se reforma el efecto de una ley, mediante el imperio de la ley misma. De este modo la vieja potestad de clemencia pierde el carácter arbitrario con que la consagró consuetudinariamente la historia y se transforma en un acto de justicia distributiva.²

II. LA AMNISTÍA EN EL DERECHO INTERNO SALVADOREÑO

El derecho interno salvadoreño contempla la amnistía taxativamente en tres casos: primero, cuando se trata de delitos políticos; segundo, en delitos comunes conexos con políticos, y tercero, con delitos puramente comunes, cuando en el ilícito hayan participado veinte o más personas. Fuera de estas tres clases, el legislador no puede convertir en amnistiabiles ninguna otra infracción penal. Con la excepción apuntada, uno de los requisitos vitales, sin cuya concurrencia no cabe hablar jamás de amnistía, es la presencia de un fin o medio políticos. De allí se deriva la necesidad de dejar expresado con claridad meridiana cuáles son los delitos políticos.

Tradicionalmente, las teorías jurídicas para estas infracciones se han dividido en dos corrientes: una que atiende exclusivamente al bien jurídico violado —doctrina objetiva—; y la concretada tan sólo a los motivos y fines del delincuente —doctrina subjetiva—. En las últimas décadas, con el fin de templar la excesiva parcialidad de estas tendencias,

1 Cobo del Rosal-Vives, Antón, *Derecho penal. Parte general*, 3a. ed., Tirant lo blanch, 1991.

2 Ruiz Funes, Mariano, *La evolución del delito político*, s. f.

surgió la fórmula ecléctica, la cual, recogiendo los innegables aciertos y desechando los indudables desvíos de las dos corrientes anteriores, elaboró una noción acertada y justa de la índole genuina del atentado político.³ Este es el pensamiento recogido en la legislación salvadoreña, en cuanto atiende a los delitos netamente políticos y a los comunes conexos con éstos.

A lo largo de los doce años de conflicto armado interno vividos en El Salvador, se concedieron cinco decretos de amnistías. En 1983 la Ley de Amnistía y Rehabilitación Ciudadana; en 1987 la Ley de Amnistía para el Logro de la Reconciliación Nacional; en 1989 la Ley Temporal de Amnistía para Lisiados; en 1992 la Ley de Reconciliación Nacional, y, por último, en 1993 la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz.

En todas las leyes de amnistía se entendió —excepto en la última— que el motivo de conceder la “gracia” era disuadir a los guerrilleros combatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) a abandonar las armas e integrarse a lo que los gobernantes y funcionarios de turno llamaban “vida democrática”; así, muchos pertenecientes a ese grupo armado se acogieron al beneficio, unos efectivamente para renunciar a la confrontación y otros, lisiados de guerra, para ser conducidos a otros países y someterse a tratamientos de recuperación física.

Surgían amnistías en medio de la guerra civil y el gobierno había entendido desde siempre, que los únicos destinatarios de las mismas eran los guerrilleros que intentaban modificar violentamente una ideología política, atacando instituciones y a sus personeros gubernamentales. Era inimaginable que un funcionario o empleado público, civil o militar, disfrutase de una ley de esa naturaleza. No fue sino hasta la última ley de amnistía que surgieron muchas voces de funcionarios públicos civiles y militares interesadas a entenderse incluidos en ella y es a la que me refiero.

³ Torres Reyes, Carlos de la, *El delito político: su contenido jurídico y proyecciones sociales*, Quito, Ecuador, La Unión, tesis doctoral, 1954.

III. LA LEY DE AMNISTÍA GENERAL PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Para entender mejor la ley antedicha, es forzoso recurrir a los antecedentes inmediatos a su promulgación. Hay dos puntos de referencia que deben tenerse siempre presentes en el análisis de la “gracia” y que son estimados como sus detonantes: uno, la ley de la misma naturaleza que le precedió denominada Ley de Reconciliación Nacional de 1992; y el otro, el informe de una comisión que investigó los más sobresalientes casos de violencia sucedidos en El Salvador en la década de los ochenta.

La aprobación de la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz de 1993, estuvo precedida de largos meses de diálogo entre el gobierno de El Salvador y el FMLN, arbitrado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuyas conversaciones dieron como resultado, entre otros, la designación de una Comisión de la Verdad,⁴ a quien se le encomendaba principalmente la investigación de “graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad”; por otro lado, las partes (gobierno y FMLN) se comprometieron a cumplir con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad.

En el ínterin de las pesquisas realizadas por dicha Comisión, se aprobó por unanimidad de las diversas fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa, la Ley de Reconciliación Nacional en 1992, en la que se adquirieron tres compromisos que conviene retener: *a)* que no gozarían de amnistía las personas inculcadas por la Comisión, independientemente del sector a que pertenecieran; *b)* tampoco se aplicaría la “gracia” a quienes hubieran sido condenados por el Tribunal del Jurado por delitos cubiertos en dicha amnistía,⁵ y *c)* que seis meses después de conocer el informe mencionado, la Asamblea Legislativa podría tomar las resoluciones que estime convenientes en estos casos.

Ninguno de estos pactos políticos convertidos en leyes se cumplieron. El origen inmediato de esta última Ley de Amnistía fue precisamente el informe de la Comisión de la Verdad, en el que se concluye que más

4 Acuerdo suscrito en la ciudad de México el 27 de abril de 1991.

5 Con este compromiso se excluían del beneficio a los únicos dos militares condenados en septiembre de 1991 por el asesinato de los sacerdotes jesuitas y dos colaboradoras en noviembre de 1989.

del 90% de los crímenes cometidos durante la guerra civil fueron actos de la Fuerza Armada; a la vista del resultado anterior y después de su publicación, específicamente cinco días más tarde, se concede, en un acto de baja política, amnistía amplia, absoluta e incondicional, desconociendo el acuerdo político adquirido en el artículo 6o. de la Ley de Reconciliación Nacional y conforme a tratados internacionales, impidiendo las persecuciones penales en tribunales ordinarios y consecuentemente dificultando el conocimiento de la verdad, que se traduce en violación al derecho a la justicia y a la obligación del Estado de investigar, procesar y sancionar los autores; por último, también como consecuencia y por manifestación expresa de la Ley, quedó descartada la posibilidad de indemnizar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

IV. LA JERARQUÍA CONSTITUCIONAL FRENTE A LOS TRATADOS INTERNACIONALES

De acuerdo al derecho interno, la supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico es un principio básico indiscutible. Luego encontramos las leyes secundarias y los tratados internacionales que, ratificados por el Parlamento, forman parte de aquéllas; asimismo, el Constituyente establece que en caso de conflicto entre una ley y un tratado, prevalecerá éste.

En el caso salvadoreño, no podrían gozar de amnistía, indulto ni conmutación de penas los funcionarios públicos, civiles o militares por hechos delictivos cometidos durante el periodo presidencial de Alfredo Cristiani, es decir, entre el 1o. de junio de 1989 y el 31 de mayo de 1994. *A contrario sensu*, sí podrían ampararse en la “gracia”, por los ilícitos ejecutados antes del 1o. de junio de 1989.

La Ley es de carácter general y abstracto, en su creación no se miran personas determinadas, con nombres y apellidos, sino infracciones; en la amnistía no se mencionan los delincuentes destinatarios sino los delitos incluidos en ella. Por tanto, no podemos considerar que una Ley es inconstitucional basándonos en que seguramente está dirigida a beneficiarse de ella ciertos funcionarios públicos, civiles y militares; obviamente, frente a un caso concreto en expediente judicial, en el que se pretenda aplicar la amnistía a un funcionario público, civil o militar, que haya cometido delito dentro de aquel periodo, el juez podría estimar en dicho

suceso, que la Ley es inaplicable por ser contrario a la Constitución: bien porque los delitos comprendidos en la Ley rebasan los permitidos por la carta magna, o bien, porque las personas aspirantes al beneficio fueron funcionarios públicos en aquel periodo presidencial; con ello no se ataca la inconstitucionalidad de dicha Ley, sino que simplemente se declara inaplicable la misma en ese sumario, en atención a la facultad de los jueces de no esperar la declaratoria de inconstitucionalidad por la Sala de lo Constitucional para inaplicar leyes, decretos o reglamentos contrarios a la carta magna.

La concreción, individualización y su aplicación corresponde exclusivamente a los Tribunales de Justicia. Sólo el órgano jurisdiccional tiene autoridad para declarar extinguida por ese motivo la pena o la acción penal. El beneficio empieza a gozarse a partir de una providencia del juez o tribunal que conoce del hecho; en tanto ésta no se pronuncie, no se cumplen los efectos previstos en la ley. Al menos sobre este punto ni la misma ley de amnistía estableció que el beneficio es automático para quienes personalmente creen gozar de ella; en todo caso impone la necesidad de acudir al juez de primera instancia para que sea dicha autoridad quien reconozca que a una persona y de un delito determinados le abarca la ley de gracia.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia salvadoreña en procesos acumulados 24-97/21-98, del 26 de septiembre de 2000, iniciados por ciudadanos que pretendían que el máximo tribunal declarase inconstitucional la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz,⁶ decidió de modo conciliador que la referida ley estaba acorde con la Constitución, dictada por la autoridad competente y que en definitiva sería un juez quien decidiría en cada caso concreto la aplicabilidad o inaplicabilidad de la mencionada Ley y, consecuentemente, facultado para pronunciarse sobre las responsabilidades civiles indemnizatorias de las víctimas.

⁶ Los recurrentes estimaron que la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz contraviene los artículos 1o. al 4o. de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (CPSDG), los artículos 1o., 2o. y 4o. de la Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes (CTPCID), artículos 1o. al 6o. de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CIPST) y artículos 1o., párrafo 1, 2o. y 25, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

La ley que se comenta contempla que los condenados deben salir en inmediata libertad; a los no detenidos se levantarán inmediatamente las órdenes de captura; los procesados gozarán del beneficio dictándoseles sobreseimiento definitivo; los no procesados pueden oponer la excepción de extinción de la acción penal por la amnistía y en todos los casos se entiende extinguida la responsabilidad civil.

A propósito de la Ley de Amnistía comentada, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al conocer la denuncia interpuesta en el caso del asesinato de seis sacerdotes jesuitas y dos mujeres el 16 de noviembre de 1989, en su resolución del 22 de diciembre de 1999 ha considerado que la mencionada Ley de Amnistía viola el derecho a la justicia, establecido en los artículos 1o., inc. 1, 8o., inc. 1, 13 y 25 de la Convención Americana, ya que “imposibilita una investigación efectiva de las violaciones de los derechos humanos, el procesamiento y sanción de todas aquellas personas involucradas y la reparación del daño causado”.

En el mismo caso del asesinato de los jesuitas y las dos colaboradoras, la CIDH recomendó al Estado salvadoreño investigar, juzgar y sancionar a los autores materiales e intelectuales; indemnizar a las víctimas y dejar sin efecto la mencionada Ley a fin de adecuarla a la Convención Americana.

V. CONCLUSIONES

En conclusión diremos:

1. En el caso de El Salvador, la amnistía sólo reconcilió al gobierno de turno y a las fuerzas armadas, en las cuales, el primero se comprometió y cumplió a no perseguir penalmente a los máximos responsables de los crímenes y procurarles a los coroneles y generales señalados en los informes como autores de aquellos crímenes, un retiro digno y económicamente cuantioso; las Fuerzas Armadas se comprometieron y cumplieron a entregar los mandos militares y no entorpecer el proceso de paz.
2. La CIDH ha considerado que la Ley de Amnistía contradice la Convención Americana porque el Estado salvadoreño incumple su compromiso de respeto a los derechos fundamentales garantizados

en la Convención: a la justicia y a la reparación integral de los daños materiales y morales de las víctimas.

3. La Corte Suprema de Justicia de El Salvador reconociendo que la Ley de Amnistía no es contraria a la Constitución, deja abierta la posibilidad de iniciar en los tribunales comunes procesos penales orientados a satisfacer las pretensiones de las víctimas y que sea el juez en cada caso quien decida si la referida Ley es inaplicable, bien porque contradice la Constitución, o bien, porque contradice la Convención.
4. Que los decretos de amnistía no constituyen en modo alguno verdaderos instrumentos de reconciliación de la sociedad sino que terminan convirtiéndose en mecanismos de impunidad e irrespeto a los derechos humanos.