



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

INFORME RELATIVO A LA DENUNCIA DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Mediante Oficio Múltiple N.º D001438-2023-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros transmite para evaluación de esta Cancillería un oficio suscrito por la Congresista Martha Moyano Delgado, Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, por el cual solicitó la opinión sobre el Proyecto de Ley N.º 5216-2022-CR, Ley de denuncia de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En atención de dicha solicitud, esta Cancillería emite su opinión técnica y legal sobre el referido Proyecto de Ley N.º 5216-2022-CR, la cual no difiere de la opinión previamente comunicada el 4 de agosto del 2023 con respecto al mismo Proyecto de Ley N.º 5216-2022-CR. Es preciso mencionar que dicha comunicación fue remitida mediante el OF. RE (MIN) N.º 3-0/70 c. a., en respuesta a la solicitud del entonces Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, el excongresista Hernando Guerra García, según se detalla en el Oficio N.º 3030-2022-2023-CCR/CR.

a. La ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el concepto de soberanía:

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la Convención) fue aprobada internamente por el Estado peruano mediante el Decreto Ley N.º 22231 del 11 de julio de 1978, durante el gobierno militar de Francisco Remigio Morales Bermúdez Cerrutti. El instrumento de ratificación del Estado peruano fue depositado ante la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos el 28 de julio de 1978.

Posteriormente, la Décimo Sexta Disposición General y Transitoria de la Constitución Política de 1979 "ratificó" la Convención en los siguientes términos: *"Se ratifica, igualmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, incluyendo sus artículos 45 y 62, referidos a la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos"*.

Cabe resaltar que la referida "ratificación" efectuada en la Constitución Política de 1979 se entiende como un acto interno de confirmación de la aprobación interna efectuada anteriormente durante un gobierno militar. En el plano internacional, como se ha señalado anteriormente, la Convención se encuentra en vigor desde el 28 de julio de 1978, luego del depósito del instrumento de ratificación respectivo¹.

En consecuencia, el Estado peruano voluntariamente ratificó la Convención en ejercicio de su soberanía, en tanto ésta es un atributo inherente del Estado², y es

¹ Dicha información puede ser corroborada en la página de la Organización de los Estados Americanos sobre el estatus de la CADH, disponible mediante el siguiente enlace: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm

² Crawford, J. *The Creation of States in International Law*, New York: Oxford University Press, 2007, p. 8.



precisamente por ello que los Estados soberanos pueden contraer obligaciones jurídicas libremente mediante la expresión de su consentimiento³. Por tanto, la aprobación de la Convención es una expresión de la soberanía estatal, por lo que no puede ser entendido como una pérdida de esta.

En tal sentido, sobre la referencia de *"recuperar el concepto de la soberanía jurisdiccional del Estado peruano, en la solución de conflictos"* en el proyecto de ley N.º 5216/2022-CR, cabe indicar que el Estado peruano reconoce la competencia contenciosa de diversos órganos internacionales. Este es el caso del Tribunal Andino de Justicia de la Comunidad Andina, la Corte Internacional de Justicia, la Corte Penal Internacional, entre otros.

Es importante destacar que, precisamente, en ejercicio de su soberanía es que el Estado peruano ha aceptado la competencia de estos órganos, de manera que los mismos no han sido impuestos, sino que ejercerán sus funciones porque el Estado así lo ha resuelto.

b. Reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

El 21 de enero de 1981, el Estado peruano aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) a través de la presentación del instrumento de reconocimiento de la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) así como de la Corte IDH de conformidad con los artículos 45 y 62 de la Convención⁴.

El 5 de julio de 1999, el expresidente Alberto Fujimori envió un oficio al Congreso en el que informaba que el Consejo de Ministros había aprobado por mayoría el retiro, con efecto inmediato, del reconocimiento a la competencia contenciosa de la Corte IDH. A su vez, mediante Resolución Legislativa 27152, del 8 de julio de 1999, el Congreso aprobó el referido retiro.

El 9 de julio de 1999, se procedió a depositar en la Secretaría General de la OEA una nota diplomática a través de la cual se notificaba la decisión del retiro inmediato de la competencia contenciosa. Por su parte, la Corte IDH el 24 de septiembre de 1999 declaró la inadmisibilidad del retiro⁵.

Posteriormente, mediante Resolución Legislativa 27401, del 12 de enero de 2001, se derogó la Resolución Legislativa 27152 y señaló que se restablecía a plenitud para el Estado peruano la competencia contenciosa de la Corte IDH. El 23 de enero de 2001, se comunicó a la Secretaría de la Corte IDH lo previsto en la Resolución Legislativa 27401.

c. Base normativa internacional de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

³ Orakhelashvili, Alexander. *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, New York: Taylor & Francis Group, 8th Edition, 2019, p. 11.

⁴ Dicha información puede ser corroborada en la página de la Organización de los Estados Americanos sobre el estatus de la CADH, disponible mediante el siguiente enlace: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm#Per%C3%BA.

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú Sentencia del 24 septiembre de 1999. § 21.



La Convención establece en su artículo 78 la posibilidad de denuncia de la misma para los Estados parte, estableciendo que:

"Los Estados partes podrán denunciar la Convención después de la expiración de un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor de la misma y mediante un preaviso de un año, notificando al Secretario General de la OEA."

*Luego de la notificación de la denuncia, los Estados pueden ser denunciados por presuntas violaciones de la Convención por hechos que hayan sido cometidos hasta antes de que se haga efectiva la denuncia."*⁶

Es preciso resaltar que la denuncia de la Convención no tiene por efecto desligar al Estado denunciante de toda obligación que se desprende de esta, antes de que la denuncia produzca efectos. Sobre ello, la Corte IDH ha señalado lo siguiente:

*"1) las obligaciones convencionales permanecen incólumes durante el periodo de transición hacia la denuncia efectiva; 2) la denuncia efectiva de la Convención no surte efectos retroactivos; 3) la vigencia de las obligaciones que surgen de la ratificación de otros tratados interamericanos de derechos humanos se mantiene activa; 4) la denuncia efectiva de la Convención no anula la eficacia interna de los criterios derivados de la norma convencional interpretada como parámetro preventivo de violaciones a los derechos humanos; 5) las obligaciones asociadas al umbral de protección mínimo a través de la Carta de la OEA y la Declaración Americana perduran bajo la supervisión de la CIDH; y 6) las normas consuetudinarias, las derivadas de principios generales de derecho internacional y las pertenecientes al ius cogens continúan obligando al Estado en virtud del derecho internacional general"*⁷.

d. Procedimiento de denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conforme a la legislación nacional:

El procedimiento que se sigue para la denuncia de un tratado es similar *mutatis mutandis* al procedimiento constitucional de perfeccionamiento interno de un tratado. En tal sentido, conforme a lo señalado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (artículo 7.2.a)), el principio *jus representationis omnimodae*⁸, el artículo 57 de la Constitución Política⁹ y el segundo párrafo del artículo 7 de la Ley N.º 26647¹⁰, la potestad de denunciar un tratado recae en el presidente de la República y

⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos. "Pacto de San José de Costa Rica". San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969. (OEA, 1969).

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, 9 de noviembre de 2020, Opinión Consultiva OC – 26/20. La denuncia de la Convención Americana sobre las Obligaciones Estatales en Materia de Derechos Humanos. § 115.

⁸ Tanto la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 como el principio *jus representationis omnimodae* reconocen en los jefes de Estado, los jefes de Gobierno y los ministros de Relaciones Exteriores la capacidad de representar a todo el Estado en su conjunto en el ámbito de la conclusión de los tratados, lo cual incluye la representación internacional respecto de la denuncia de un tratado.

⁹ Tercer párrafo del artículo 57 de la Constitución Política señala: "La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de éste".

¹⁰ Segundo párrafo de la Ley N.º 26647 señala: "La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República con cargo a dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere su aprobación previa".



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

para su trámite se requiere las opiniones favorables de todos los sectores competentes que cuenten con competencias sobre las materias que versa el tratado.

En el caso de la Convención, por ejemplo, se requeriría las opiniones favorables del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio del Interior, el Ministerio Público, entre otros.

Una vez que se cuenta con las opiniones favorables de los sectores competentes, se inicia el procedimiento de denuncia, con la elaboración de un informe y expediente que son remitidos al presidente de la República para su traslado al Congreso de la República para su aprobación.

Lo anterior, en la medida que la Convención versa sobre derechos humanos y para su denuncia se requiere la previa aprobación del Congreso de la República, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 57 y de acuerdo con el procedimiento previsto en cumplimiento de dicho artículo.

Como comentario adicional, se advierte que el primer párrafo del artículo 3 del Proyecto de Ley N.º 5216/2022-CR señala que el presidente de la República debe "presentar ante el Congreso de la República el instrumento de denuncia de la Convención Americana de Derechos Humanos".

Al respecto, es preciso resaltar que, de conformidad con la práctica del Estado peruano, la denuncia de los tratados se realiza mediante notas diplomáticas. En la práctica internacional únicamente cuando se efectúa, por ejemplo, la ratificación, aceptación, o adhesión del Perú a un tratado se emite, en determinados casos, un instrumento de ratificación, aceptación o adhesión. Ello no aplica en el caso de la denuncia de un tratado. Por dicha razón, tampoco correspondería indicar que la denuncia de un tratado se realiza mediante un "instrumento de denuncia".

e. El principio de equilibrio y separación de poderes: la potestad del presidente de la República del Perú para denunciar un tratado:

La Constitución Política se erige en el principio de separación de poderes y el principio de equilibrio de poderes, en los que se fundamenta un Estado de Derecho. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha desarrollado estos principios en su sentencia recaída en el Expediente 0006-2019-CC/TC de 14 de enero del 2020, de la siguiente manera:

Sobre el principio de separación de poderes:

"Hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal (y también cada órgano constitucional autónomo) tiene, pero también a las distintas funciones (sociales y políticas) que cada uno cumple tendencialmente (tales como representar, legislar y fiscalizar en el caso del Legislativo, o de gobernar y hacer cumplir las leyes en el caso del Ejecutivo)" (resaltado añadido).¹¹

Sobre el equilibrio de poderes:

"Se refiere a la existencia de mecanismos de coordinación (tales como la delegación de facultades, el respaldo a políticas de gobierno a través de la

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 0006-2019-CC/TC, 14 de enero del 2020, fundamento 32.



cuestión de confianza, las coordinaciones o negociaciones políticas para la aprobación del presupuesto público, la reglamentación de las leyes, la iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo o los órganos constitucionales autónomos, etc.); mecanismos de control recíproco (control jurídico y jurídico-político entre los poderes y órganos constitucionales autónomos); y mecanismos de equilibrio entre poderes (respeto a la autonomía de los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, regulación de las competencias y funciones ajenas sin desnaturalizarlas, debida asignación presupuestaria para los poderes estatales u órganos constitucionales autónomos, etc.).¹²

Tomando en consideración lo anterior, por un lado, la Constitución Política del Perú ha dispuesto, en su artículo 118.11 que corresponde al presidente de la República "[d]irigir la política exterior y las relaciones internacionales (...)". En ese mismo sentido, la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que el Poder Ejecutivo tiene competencia exclusiva en Relaciones Exteriores (artículo 4.2.a). Esto último es concordante con lo indicado por la carta magna, ya que en el tercer párrafo del artículo 57 establece que "[l]a denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República".

Por otro lado, tanto el artículo 57 de la Constitución Política como el artículo 7 de la Ley N.º 26647 se refieren a los momentos en los que se debe pronunciar el Congreso de la República con relación a la denuncia de un tratado. El primer caso es cuando el presidente de la República denuncia un tratado que no requiere previa aprobación y debe dar cuenta al Congreso una vez efectuada dicha denuncia. El segundo caso se refiere a los tratados que requieren la aprobación del Congreso por versar sobre las materias previstas en el artículo 56 de la Constitución Política, y su denuncia requiere también la previa aprobación del legislativo.

En ese orden de ideas, la iniciativa de denunciar un tratado nace del Poder Ejecutivo, puesto que este tiene la capacidad legal y las competencias funcionales para evaluar tal decisión en virtud de un análisis de la situación política internacional. Una intervención del Poder Legislativo en decisiones correspondientes al ámbito internacional quebrantaría el equilibrio de poderes¹³, el cual es tan absoluto que ni siquiera podría ser alterado por una reforma constitucional¹⁴.

Por consiguiente, el Proyecto de Ley N.º 5216/2022-CR se opone a esta disposición en la medida que genera una obligación al Poder Ejecutivo de denunciarla cuando la naturaleza de dicho acto es potestativa.

En ese sentido, la potestad de iniciar el procedimiento correspondiente a la denuncia de los tratados es competencia exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo, conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico peruano. Por lo que iniciativas en el sentido

¹² *Idem*.

¹³ Sobre el equilibrio de poderes, el Tribunal Constitucional ha mencionado que "(...) la existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes (...) constituye, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Constitucional. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura." Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 0006-2019-CC/TC, del 14 de enero del 2020, fundamento 26.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 0006-2018-PI/TC, del 6 de noviembre de 2018, fundamento 49.



del Proyecto de Ley bajo análisis resulta contrario a la Constitución y a las funciones establecidas en ella para los diferentes poderes del Estado.

f. Confirmación previa de la Comisión de Relaciones Exteriores sobre la incompatibilidad con la Constitución Política de una ley sobre la denuncia de la CADH a iniciativa del Congreso:

El 31 de enero de 2023, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República se manifestó en contra de la posibilidad de la aprobación de una legislación impulsada por el Congreso de la República que aborde la denuncia de la Convención. Ello debido a su incompatibilidad con la Constitución Política, las leyes nacionales y los tratados e instrumentos internacionales que han sido ratificados por el Estado peruano y se encuentran en vigor.

Lo anterior tuvo lugar en el marco del estudio que realizó dicha Comisión sobre el Proyecto de Ley N.º 03494/2022-CR, denominado *"Ley de Denuncia a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica) para restablecer la Pena de Muerte en el Perú, devolviendo así la Soberanía Absoluta en Materia Penal Acerca de la Pena Capital en el País"*.¹⁵

El artículo 1 del referido Proyecto de Ley señalaba que: *"El objeto de la presente Ley es Denunciar la Convención Americana"* y en su artículo 4 regulaba una *"Autorización"* señalando: *"Autorízase a la Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE), a iniciar la tramitación de la denuncia [...] siguiendo los parámetros establecidos en el artículo 78º de este pacto el mismo que se menciona en el artículo 3º de esta Ley"*.

Dicho Proyecto de Ley fue remitido tanto a la Comisión de Relaciones Exteriores como a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República para su evaluación. Posteriormente, el 31 de enero de 2023, la Comisión de Relaciones Exteriores emitió el Decreto de Archivo N.º 001-2022-2023-CRREE/CR en la que se decretó *"Rechazar de plano el Proyecto de Ley N.º 03494/2022-CR"* por *"ser incompatible con la Constitución Política del Perú, leyes, tratados y acuerdos internacionales relativos a los derechos y libertades ratificados por el Perú, concordante con el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República"*.¹⁶

Por otro lado, cabe resaltar que el artículo 70, inciso c), del Reglamento del Congreso señala en la parte pertinente lo siguiente:

"Las proposiciones rechazadas de plano no requieren dictamen y sólo se archivan mediante decreto, informándose a la Oficialía Mayor. En el acta de la respectiva sesión, debe especificarse las causales que determinan la decisión de la Comisión, tales como la copia de otros proyectos y su incompatibilidad con la Constitución Política, entre otras".

Lo expuesto guarda concordancia con el cuarto párrafo del artículo 77 del Reglamento del Congreso, según el cual: *"La Comisión competente califica la admisibilidad de los proyectos de ley, verificando que la proposición cumpla con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, así como su compatibilidad constitucional, estando facultada para rechazarla de plano y archivarla"*.

¹⁵ El expediente de dicho proyecto de ley (incluyendo el dictamen de archivamiento de la Comisión de Relaciones Exteriores) se encuentra en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/3494>.

¹⁶ Ídem.



Entre los argumentos utilizados en el referido Decreto de Archivo, la Comisión de Relaciones Exteriores señaló que:

"De acuerdo con lo señalado en el artículo 118 numeral 11 de la Constitución Política del Perú, es obligación del presidente de la República, dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, en este sentido, la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que, el Poder Ejecutivo tiene competencia exclusiva sobre el manejo de las relaciones exteriores; por tanto, no es competencia del Congreso aprobar una norma que delimite o establezca la política exterior de la Nación en materia de derechos humanos".

En el mismo sentido en el Decreto de Archivo se afirmó que:

"En ese entendido, la denuncia de los tratados es potestad del presidente de la República, y corresponde al Congreso de la República pronunciarse sobre la denuncia de un tratado, cuando el Poder Ejecutivo le solicite su aprobación, ello de conformidad con el artículo 7 de la Ley N° 26647, Ley que Establece normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano. En consecuencia, la denuncia de los tratados es potestad del presidente de la República con cargo a dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere su aprobación previa, motivada por el Poder Ejecutivo".

g. Análisis de la técnica normativa del Proyecto de Ley N.º 5216/2022-CR:

El proyecto normativo no ha desarrollado la fundamentación técnica correspondiente, identificando el problema público y las posibles alternativas de solución regulatorias o no regulatorias requerida en el artículo 8 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

Asimismo, el referido Proyecto de Ley no ha realizado un análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de acuerdo con el artículo 9 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, señalando únicamente que: "La aplicación de esta Ley no irrogará gasto alguno al erario nacional. Por el contrario, implicará un ahorro al Estado que se ve obligado a pagar millonarias indemnizaciones en casos que no necesariamente cautelan el interés nacional."¹⁷

Desde el punto de vista de la producción y sistematización legislativa, se debe tener en consideración que el orden y la redacción de la estructura del proyecto normativo no se corresponde con lo establecido en el artículo 1 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, que refiere las siguientes partes integrantes de la estructura del proyecto normativo: título de la disposición normativa; exposición de motivos, que incluye: a. fundamento técnico de la propuesta normativa; b. análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma; c. análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional y la respectiva fórmula normativa.

h. Carácter complementario del Sistema Interamericano de Derechos Humanos:

La protección ofrecida por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante, SIDH) tiene carácter complementario o subsidiario al que ofrece el Estado peruano en su ordenamiento interno. Sobre el particular, la Corte IDH señaló que

¹⁷ Véase la página del Proyecto de Ley N.º 5216/2022-CR que propone la "Ley de denuncia de la Convención Americana de Derechos Humanos".



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

dicho sistema brinda una protección que resulta *"coadyuvante o complementario de la [protección] que ofrece el derecho interno de los Estados americanos"*¹⁸. En esta línea, el alto tribunal interamericano manifestó lo siguiente respecto de las obligaciones de los Estados en dicho marco:

"159. [...] El Estado "es el principal garante de los derechos humanos de las personas, de manera que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es el propio Estado quien tiene el deber de resolver el asunto a nivel interno y, [en su caso,] reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales como el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, lo cual deriva del carácter subsidiario que reviste el proceso internacional frente a los sistemas nacionales de garantías de los derechos humanos". El referido carácter subsidiario de la jurisdicción internacional significa que "el sistema de protección instaurado por la Convención no sustituye a las jurisdicciones nacionales, sino que las complementa."¹⁹

De igual manera, la Corte IDH en el Caso Olivera Fuentes Vs. Perú indicó que "para determinar la admisibilidad de una petición o comunicación [...], es necesario que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, según los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos"²⁰.

i. Implicancias de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Una eventual denuncia a la Convención produciría diversos efectos, tanto en el plano legal como en el relacionamiento político-diplomático con otras contrapartes, que requieren ser debidamente sopesadas.

La denuncia de la Convención privaría el derecho constitucional de acceso a la jurisdicción supranacional establecido en el artículo 205 de la Constitución Política. Teniendo en consideración ello, el Proyecto de Ley N.º 5216/2022-CR tendría que desarrollar un examen previo sobre las implicancias que tendría para las personas el no poder acceder al SIDH.

Se debe tener en consideración que el SIDH no solo está compuesto por la Convención, sino también por una serie de otros instrumentos internacionales que tienen como referente a esta, e inclusive hacen remisiones a sus disposiciones. Este es el caso, por ejemplo, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Para), de las cuales el Perú es Estado parte.

Los citados tratados establecen expresamente cláusulas de remisión a los órganos de la Convención (CIDH y la Corte IDH), en sus artículos 19.6. y 12, respectivamente. Por lo que, siguiendo el planteamiento de lo dispuesto en el proyecto de ley, el Estado

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. § 70

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 299. § 159.

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Olivera Fuentes Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2023. Serie C No. 484. § 23.



peruano también tendría que denunciar estos instrumentos, así como todos aquellos que contemplen disposiciones similares de remisión.

En el caso de nacionales peruanos cuyos derechos puedan ser vulnerados o no cuenten con una efectiva tutela jurisdiccional interna, ya no tendrían la posibilidad de acudir a la CIDH y la Corte IDH. Cabe destacar que estos órganos han demostrado ser necesarios en relación con el alto índice comparativo de denuncias, medidas cautelares y sentencias que presenta el Perú ante ambas entidades. Si se analiza la relación de peticionarios en la página institucional de la CIDH, así como de la Corte IDH, se podrá observar que un importante número de ellos son o han sido funcionarios públicos (jueces, fiscales, miembros del Tribunal Constitucional, congresistas, miembros de las Fuerzas Armadas, entre otros).

La denuncia de la Convención contravendría uno de los principios rectores de la política exterior peruana en materia de derechos humanos, basada en la importancia y necesidad de promover la plena adhesión y ratificación de los instrumentos internacionales en esa materia, especialmente a nivel interamericano, así como su estricto cumplimiento.

Lo anteriormente indicado ha sido reiterado de manera consistente en los distintos foros internacionales vinculados a los derechos humanos (OEA, ONU, entre otros). En este sentido, se puede prever que en los marcos de estos se genere una imagen distorsionada sobre el compromiso del Estado peruano en la materia, lo que afectaría a la imagen nacional.

De otro lado, diversos instrumentos desarrollados en el marco de procesos de facilitación comercial recogen como elementos esenciales disposiciones vinculadas a la promoción y respeto a los derechos humanos (aunque no se refieran explícitamente a la Convención). Por ejemplo, el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico establece como requisito esencial para participar en esta, la *"protección, la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales"* (artículo 2). En tanto que todos los Estados miembros de la Alianza del Pacífico son a su vez Estados parte de la Convención, se podría plantear el escenario que alguno de estos pretenda utilizar una eventual denuncia de la Convención como un elemento de quebrantamiento de lo previsto por el Acuerdo Marco. Una situación parecida podría ocurrir en el caso del Acuerdo Comercial entre el Perú y la Unión Europea y sus Estados Miembros (Título I, Capítulo I, artículo 1 -Principios Generales).

Asimismo, existiendo en la actualidad un consenso regional sobre la interdependencia de los conceptos "democracia", "derechos humanos" y "desarrollo sostenible", cabría la posibilidad que una eventual decisión de esta naturaleza influyera negativamente en las expectativas de mantener los canales de cooperación, dada la tendencia a vincular los flujos de cooperación que brindan diversos países, como Estados Unidos o la Unión Europea, en función del cumplimiento de estándares mínimos en materia de derechos humanos, por parte de los países receptores.

Además, en lo que corresponde al proceso de adhesión de nuestro país para convertirse en miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que constituye una política de Estado ratificada al más alto nivel por sucesivas administraciones, este conlleva el compromiso del Perú con los principios compartidos con esta organización en materia de "democracia y el estado de derecho".

j. Sobre la referencia a la pena de muerte en la exposición de motivos del proyecto:



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

La implantación de pena de muerte en el ordenamiento penal peruano para delitos como parte de una política de lucha contra el crimen en el Perú no solo es contraria al artículo 4.2 de la Convención, el cual limita el incremento de supuestos de pena de muerte en los países que no la han abolido, sino que también va en contra de la tendencia internacional abolicionista.

Conforme a lo establecido en el párrafo 2 del artículo 4 de la Convención, en el Perú no es posible extender la aplicación de la pena de muerte a otros supuestos distintos a la traición a la Patria en el caso de guerra exterior, contemplado en la Constitución de 1979. Cuando el Perú ratificó la Convención en el año 1978, asumió el compromiso de no ampliar los supuestos de pena de muerte más allá de los existentes en la Constitución de 1933 y la legislación vigente a esa fecha.

Sin embargo, la Constitución de 1979 modificó lo establecido por su antecesora en esta materia. En su artículo 235 estableció que "No hay pena de muerte, sino por traición a la Patria en caso de guerra exterior". De este modo, la Constitución de 1979 restringió la aplicación de la pena de muerte, convirtiendo irreversiblemente a este supuesto en el único posible a la luz de lo señalado en la Convención.

Bajo este mismo criterio, la aplicación de la pena de muerte a los casos de terrorismo contenida en el artículo 140 de la Constitución de 1993 resulta contraria a la Convención y también respecto de otros instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del cual el Perú es Estado parte, por lo que se ha dado una moratoria de facto sobre su aplicación.

k. Sobre el proceso de fortalecimiento de la labor de la Corte IDH y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

Se reconoce que el SIDH y en particular la labor que desempeña la Corte IDH y la CIDH resultan perfectibles. En este sentido, tal como ha ocurrido en anteriores oportunidades, se espera que los procesos encaminados a mejorar el SIDH se lleven a cabo dentro de su propia institucionalidad.

Cabe recordar que estas iniciativas se han desarrollado en el pasado (2011-2013) tal como ocurrió cuando se formularon las recomendaciones del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, y de la Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas de la CIDH (AG/RES. 1 (XLIV-E/13)).

De manera tal que, en lugar de denunciar la Convención, se podría impulsar un proceso de actualización, como el anteriormente señalado, para perfeccionar el SIDH.

l. Pronunciamiento del Defensor del Pueblo:

El Defensor del Pueblo, Josué Gutiérrez, se ha pronunciado sobre el proyecto de ley señalando lo siguiente: "No es correcto alejarse de los parámetros de la instancia jurisdiccional supranacional porque ningún peruano está exento del abuso de poder. Tenemos por eso una instancia supranacional que revisa esos excesos y los resuelve con objetividad"²¹.

²¹ Josué Gutiérrez en contra de proyecto de ley para denunciar a la Convención Americana de DDHH. (2023, 2 de junio). *El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/josue-gutierrez-en-contra-del-proyecto-para-denunciar-a-la-convencion-americana-de-derechos-humanos-renovacion-popular-cidh-corte-idh-ultimas-noticia/>



m. Antecedentes de denuncia de la Convención:

Solo dos Estados en el ámbito interamericano han denunciado la Convención: Trinidad y Tobago (1998) y Venezuela (2012). Sin embargo, respecto de este último el 31 de julio de 2019, durante el gobierno interino del expresidente Juan Guaidó, Venezuela depositó el instrumento de ratificación de la Convención y reingresó al SIDH²².



n. Conclusión:

De acuerdo con el ordenamiento constitucional del Estado peruano, le corresponde al Presidente de la República, en virtud de su competencia legal y funciones ejecutivas, evaluar la decisión de denunciar un tratado a través de un análisis de la situación política internacional. Por lo tanto, cualquier injerencia del Congreso de la República en asuntos que son exclusivamente competencia del Poder Ejecutivo, tal como se pretende con el Proyecto de Ley N.º 5216/2022-CR, sería incompatible con los principios de equilibrio y separación de poderes y la Constitución Política del Perú.




Embajador Roberto Rafael Max Rodríguez Arnillas
Director General de Asuntos Multilaterales y Globales

²² Dicha información puede ser corroborada en la página de la Organización de los Estados Americanos sobre el estatus de la CADH, disponible mediante el siguiente enlace: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-

[32 Convencion Americana sobre Derechos Humanos firmas.htm#Per%C3%BA](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm#Per%C3%BA)