

Mandatos del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición; del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias y del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

Ref.: AL ESP 6/2024
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

13 de diciembre de 2024

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición; Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias y Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, de conformidad con las resoluciones 54/8, 54/14 y 53/4 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que hemos recibido en relación con **la aparente imposibilidad de tramitar querellas por crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura franquista en tribunales del ámbito estatal, en contravención del artículo 2.3 de la Ley 20 /2022 de Memoria Democrática y de los estándares internacionales de derechos humanos.**

Según la información recibida:

Numerosas querellas por crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura franquista, incluidas la desaparición forzada de personas, la tortura y las ejecuciones extrajudiciales, fueron presentadas en tribunales del ámbito estatal antes y después de la aprobación de la Ley 20/2022 de Memoria Democrática del 19 de octubre de 2022. El artículo 2.3 de dicha ley estipula que: *“Todas las leyes del Estado español, incluida la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, se interpretarán y aplicarán de conformidad con el Derecho internacional convencional y consuetudinario y, en particular, con el Derecho Internacional Humanitario, según el cual los crímenes de guerra, de lesa humanidad, genocidio y tortura tienen la consideración de imprescriptibles y no amnistiables.”*

Los querellantes argumentan la inaplicabilidad de la Ley 46/77 de Amnistía a los casos presentados, basándose en dicho artículo, de la Ley de Memoria Democrática así como en el contenido de los Tratados y Convenios Internacionales existentes y en los posicionamientos de los mecanismos internacionales de derechos humanos en la materia, y demandan el reconocimiento pleno del derecho a la tutela judicial penal efectiva de las víctimas.

Se informa que luego de la aprobación de la Ley de Memoria Democrática, la Fiscalía General del Estado estaría aplicando el criterio estipulado en el artículo 2.3 entendiendo que dicha disposición habilita el derecho a la investigación de crímenes contra la humanidad, como aquellos cometidos

durante la guerra civil y la dictadura franquista. Igualmente, la Fiscalía General interpreta que las conductas que constituyen esos crímenes ya eran en su mayor parte delictivas, en tanto delitos ordinarios, en el momento de los hechos; e invoca la necesidad de que los principios contenidos en el derecho internacional sean tenidos en cuenta en la interpretación y la aplicación del derecho doméstico, sobre todo cuando aquellos revisten naturaleza de “ius cogens”.

Por el contrario, se informa que los tribunales del ámbito estatal estarían haciendo caso omiso de lo estipulado en la Ley de Memoria Democrática procediendo a desestimar y archivar, sin diligencia de investigación alguna, las querellas mencionadas aduciendo que la Ley de Amnistía de 1997 (Ley 46/1977) impide el enjuiciamiento de los crímenes cometidos por la dictadura franquista. Otros argumentos utilizados por dichos tribunales aducen que: (i) el principio de legalidad penal no permite aplicar el tipo penal de crimen de lesa humanidad a los crímenes denunciados por haberse incorporado al Código Penal estatal recién en el año 2004; (ii) el plazo de prescripción ordinario se aplica a los crímenes denunciados en las querellas criminales; y (iii) el artículo 2.3 de la Ley de Memoria Democrática no afecta la doctrina judicial contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo 101/2012, de 27 de febrero, en el que se esgrimen precisamente los tres argumentos anteriormente expuestos.

Desde la adopción de la Ley de Memoria Democrática, al menos seis querellas habrían sido desestimadas y archivadas por los tribunales con apego a estos argumentos, incluidas las querellas relativas a crímenes de lesa humanidad cometidos en Gernika, a casos de trabajo esclavo en Navarra, así como a casos de tortura, asesinato y sustracción de bebés víctimas de desaparición forzada.

Expresamos preocupación respecto de la aparente imposibilidad de tramitar querellas criminales por crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura franquista en tribunales del ámbito estatal, en aparente contravención del artículo 2.3 de la Ley 20/2022 de Memoria Democrática, según el cual la normativa vigente en el país debe ser interpretada y aplicada de conformidad con el derecho internacional, y de los propios estándares internacionales en la materia, los cuales estipulan la imprescriptibilidad e imposibilidad de amnistiar los crímenes contra la humanidad. En tal sentido, nos preocupa que el accionar de dichos tribunales al aplicar la Ley de Amnistía y el principio de prescripción a querellas por crímenes de lesa humanidad pondría al Estado español en su conjunto en contravención de sus obligaciones internacionales y nacionales en materia de investigación, enjuiciamiento y sanción penal de crímenes de esta índole, y de su obligación de garantizar un remedio judicial efectivo a las víctimas de dichas violaciones.

Como somos plenamente conscientes de la necesidad de respetar y garantizar la independencia del poder judicial en el procesamiento y resolución de todos los casos bajo su órbita, incluidas las querellas mencionadas, nos permitimos solicitar al Gobierno de su Excelencia que transmita esta carta a las autoridades judiciales correspondientes a fin de que puedan tener en cuenta los estándares internacionales aquí detallados y responder a las preguntas realizadas. En tal sentido, nos permitimos recordar que el derecho internacional de los derechos humanos establece la obligación

del Estado español, en todas su esferas y niveles, de investigar y sancionar adecuadamente las graves violaciones de derechos humanos, y que el incumplimiento de estas obligaciones por parte de los poderes, entidades y autoridades estatales pertinentes, cualquiera que ellos sean, está en condiciones de comprometer la responsabilidad del Estado español en su conjunto.

Recordamos que la obligación de investigar, juzgar y sancionar violaciones graves de los derechos humanos se desprende, entre otros, del artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante “el Pacto”, ratificado por España el 27 de abril de 1977), de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (ratificada el 21 de octubre de 1987) y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (ratificada el 24 de septiembre de 2009). Estas obligaciones existen concretamente en los casos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 7 del Pacto), las privaciones de vida sumarias y arbitrarias (art. 6 del Pacto) y las desapariciones forzadas (arts. 6, 7, 9 y 16 del Pacto). Mientras el Estado español no inicie investigaciones sobre las violaciones graves de los derechos humanos, incluyendo aquellas cometidas durante el período franquista, estará incumpliendo sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Por su parte, recordamos que, si bien es importante asegurar que la justicia opere con respeto al principio de legalidad penal, el derecho internacional no permite la aplicación de plazos de prescripción o causales de extinción de la acción penal, tales como las amnistías, a los crímenes de lesa humanidad y las graves violaciones de los derechos humanos. En tal sentido recordamos que la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, establece la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad cometidos tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz, cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido. Según este instrumento, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para que la prescripción de la acción penal o de la pena, establecida por ley o de otro modo, no se aplique a esos crímenes, y en caso de que exista, sea abolida. De igual modo recordamos que los estándares internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia de los mecanismos internacionales de derechos humanos prohíben la aplicación de obstáculos legales, jurídicos y de facto a la rendición de cuentas por graves violaciones de derechos humanos, tales como inmunidades, amnistías totales o parciales, la aplicación de reglas de prescripción, irretroactividad de la ley penal, *ne bis in idem* y cosa juzgada, ya que propician la impunidad e impiden a los Estados cumplir con sus obligaciones internacionales de investigar y procesar a los responsables de tales violaciones. Estas disposiciones están claramente definidas en el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad; 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; y las observaciones generales N°31 y N°36 del Comité de Derechos Humanos, entre otros. La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas establece en su artículo 5 que práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad tal como está definido en el derecho internacional aplicable y entraña las consecuencias previstas por el derecho internacional aplicable. El artículo 8 por su lado establece

que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 5, cada Estado Parte que aplique un régimen de prescripción a la desaparición forzada tomará las medidas necesarias para que el plazo de prescripción de la acción penal: sea prolongado y proporcionado a la extrema gravedad de este delito, y que se cuente a partir del momento en que cesa la desaparición forzada, habida cuenta del carácter continuo de este delito y el derecho a un recurso eficaz durante el mismo plazo.

De igual modo, recalcamos que, en su informe de visita oficial a España, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, estipuló que la aplicación de la Ley de Amnistía (Ley 46/1977) en los casos de delitos que podrían constituir crímenes de lesa humanidad y violaciones graves de los derechos humanos, no es compatible con las normas y estándares internacionales de los derechos humanos (ver A/HRC/27/56/Add.1, paras. 67-84). El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias estableció en el mismo sentido respecto a la Ley 46/1977 que la ley y su interpretación no debe permitir el cese absoluto de la obligación del Estado de investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables de las desapariciones (A/HRC/27/49/Add.1). Adicionalmente, en sus observaciones finales a España (CED/C/ESP/OAI/1), el Comité contra la Desaparición Forzada mostró su preocupación por el archivo de las denuncias de conformidad con la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo en 2012 (sentencia núm. 101/2012) por entender, *inter alia*, que a los hechos denunciados les sería aplicable la Ley de Amnistía de 1977 o estarían prescritos, y llamó a adoptar las medidas necesarias con miras a superar los obstáculos jurídicos de orden interno que puedan impedir las investigaciones, incluida la Ley de Amnistía de 1977 (art. 18, b);

Por último, quisiéramos recordar el carácter absoluto de la prohibición de la tortura, norma perentoria del derecho consuetudinario, la cual no puede ser sujeta a restricción o prescripción alguna, como establecido por el derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes. Asimismo, la prohibición de las desapariciones forzadas y la correspondiente obligación de investigarlas y sancionar a los responsables han alcanzado el carácter de *jus cogens*. Además, recordamos que la desaparición forzada de personas constituye un delito permanente y, de haber prescripción, se ha de contar a partir del momento en que cesa el delito. Sin embargo, recordamos que la desaparición forzada fue practicada de forma sistemática durante la dictadura franquista y, por lo tanto, como crimen de lesa humanidad no es sujeto a plazos de prescripción de la acción

En relación con las alegaciones arriba mencionadas, sírvase encontrar adjunto el **Anexo de referencias al derecho internacional de los derechos humanos** el cual resume los instrumentos y principios internacionales pertinentes.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a nuestra atención. En este sentido, estaríamos muy agradecidos/as de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones mencionadas arriba.

2. Sírvasse indicar el número actual de querellas por crímenes contra la humanidad cometidos durante la dictadura franquista que se encuentran pendientes de tratamiento y resolución en tribunales del ámbito estatal; aquellas que fueron rechazadas en aplicación de los argumentos antes mencionados; y aquellas que fueron admitidas a trámite. Sírvasse indicar cómo las decisiones judiciales correspondientes se ajustan a los estándares internacionales en la materia.
3. Sírvasse indicar las medidas adoptadas por los tribunales concernidos para asegurar que las querellas mencionadas sean resueltas de forma eficaz, rápida, exhaustiva e imparcial, a fin de cumplir con sus obligaciones nacionales e internacionales, y de ofrecer un recurso adecuado a las víctimas.

Esta comunicación y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 60 días. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

A la espera de su respuesta, quisiéramos instar al Gobierno de su Excelencia a que adopte todas las medidas necesarias para proteger los derechos y las libertades de la(s) persona(s) mencionada(s) e investigar, procesar e imponer las sanciones adecuadas a cualquier persona responsable de las violaciones alegadas. Quisiéramos asimismo instarle a que tome las medidas efectivas para evitar que tales hechos, de haber ocurrido, se repitan.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Bernard Duhaime
Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición

Gabriella Citroni
Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias

Morris Tidball-Binz
Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

Anexo

Referencias al derecho internacional de los derechos humanos

En relación con las alegaciones, sin pretender prejuzgar la veracidad de estas alegaciones o implicar de antemano una conclusión sobre los hechos, nos gustaría llamar la atención del Gobierno de Su Excelencia sobre los estándares y normas internacionales relacionadas con este caso.

En tal sentido, quisiéramos hacer referencia a la obligación de investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos según lo estipulado en el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ratificado por España el 27 de abril de 1977), de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (ratificada el 21 de octubre de 1987) y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (ratificada el 24 de septiembre de 2009).

Quisiéramos recordar que, según el artículo 4 de la observación general 31 del Comité de Derechos Humanos, las obligaciones contenidas en el PIDCP son vinculantes para todos los Estados en su conjunto y que todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), así como otras autoridades públicas o gubernamentales, cualquiera que sea su nivel -nacional, regional o local-, están en condiciones de comprometer la responsabilidad del Estado Parte.

Respecto de la obligación de investigar las graves violaciones de derechos humanos, recordamos que según lo establecido por el Comité de Derechos Humanos en la observación general mencionada, los Estados tienen la obligación de investigar y sancionar las violaciones de los derechos humanos, tipificadas como crímenes en la legislación nacional o internacional, en particular el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y otras infracciones graves de los derechos humanos, entre ellas las ejecuciones sumarias o extrajudiciales, la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, la esclavitud, la desaparición forzada, las detenciones arbitrarias y la violación u otras formas de violencia sexual. No investigar y enjuiciar esas infracciones constituye de por sí un incumplimiento de las normas de los tratados de derechos humanos. La impunidad con relación a esas violaciones puede constituir un elemento importante que contribuye a la repetición de las violaciones (párrafo 18).

Como fuera señalado por el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, quisiéramos recalcar que desde una perspectiva de derechos humanos, la obligación de investigar y enjuiciar dimana del derecho a un recurso efectivo¹. Asimismo, forma parte del derecho de la víctima, sus familiares más próximos y, en ciertos casos, toda la sociedad, a conocer la verdad.² La administración de justicia frente a graves violaciones de derechos humanos es un elemento central para evitar la recurrencia de dichas violaciones. Promover una cultura de impunidad contribuye a crear ciclos viciosos de violencia³.

¹ Véanse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2, párr. 3; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos: Pacto de San José (Costa Rica), art. 25.

² A/HRC/24/42, párrs. 18 a 20.

³ A/HRC/30/42.

El Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, de febrero de 2005, establece 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 y 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 (principio 1).

Asimismo, establece que los Estados deben emprender investigaciones rápidas, minuciosas, independientes e imparciales de las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y adoptar las medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia penal, para que sean procesados, juzgados y condenados debidamente (principio 19).

Respecto de la aplicación de la Ley de Amnistía a las querellas criminales mencionadas, recordamos que el derecho internacional impone límites al uso de figuras como la amnistía, en cuanto propician la impunidad e impiden a los Estados cumplir con sus obligaciones internacionales de investigar y procesar a los responsables de violaciones de derechos humanos. Las amnistías son particularmente incompatibles con delitos que representan serias violaciones de derechos humanos, como la tortura, las ejecuciones sumarias, las desapariciones forzadas y el genocidio, entre otras.

Los órganos de tratados de las Naciones Unidas han aplicado este estándar. Así, en su observación general N°31, el Comité de Derechos Humanos dictaminó que deben eliminarse todos los impedimentos para establecer la responsabilidad jurídica de personas que han cometido graves violaciones a derechos humanos, y estableció que en los casos en que algún funcionario público o agente estatal haya cometido violaciones como la tortura, las privaciones de vida sumarias y arbitrarias y las desapariciones forzadas, los Estados de que se trate no podrán eximir a los autores de su responsabilidad jurídica personal a través de amnistías y anteriores inmunidades (párrafo 18). Del mismo modo, en la observación general No. 36, el Comité sostuvo que "las inmunidades y amnistías concedidas a los autores de homicidios intencionales y a sus superiores, y las medidas comparables que conducen a la impunidad de facto o de jure, son, por regla general, incompatibles con el deber de respetar y garantizar el derecho a la vida, y de proporcionar a las víctimas un recurso efectivo". (párrafo 27).

Por su parte, el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad de las Naciones Unidas reafirma que "Los Estados incorporarán garantías contra las desviaciones a que pueda dar lugar el uso de la prescripción, la amnistía, [...] la denegación de la extradición, [...] las leyes sobre "arrepentidos", que promuev[an] la impunidad o contribuy[an] a ella" (principio 22).

Respecto de la aplicación del principio de la prescripción a las querellas criminales mencionadas, quisiéramos recordar que la Convención sobre la

imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, de 26 de noviembre de 1968, establece la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad cometidos tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz, cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido. Según este instrumento, los Estados deben adoptar las medidas legislativas o de otra índole que fueran necesarias para que la prescripción de la acción penal o de la pena, establecida por ley o de otro modo, no se aplique a esos crímenes, y en caso de que exista, sea abolida. La imprescriptibilidad de estos delitos, así como el requisito de asignarles penas apropiadas y proporcionales, emanan del objetivo de maximizar la afirmación de las normas relevantes, mediante procedimientos justos y respetuosos de las normas de derechos humanos.

Asimismo, resaltamos que el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (principio 23) establece que “[l]a prescripción no se aplicará a los delitos graves conforme el derecho internacional que sean por naturaleza imprescriptibles.” De la misma manera, 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 de las Naciones Unidas determinan que “no prescribirán las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos ni las violaciones graves del derecho internacional humanitario que constituyan crímenes en virtud del derecho internacional” (principio 6).

Por su parte, recordamos que en su informe sobre rendición de cuentas (A/HRC/48/60), el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabian Salvioli estipuló que “Los Estados deben abstenerse de recurrir a obstáculos legales, jurídicos y de facto a la rendición de cuentas, tales como inmunidades, amnistías totales o parciales, indultos, la aplicación de reglas de prescripción, irretroactividad de la ley penal, ne bis in ídem y cosa juzgada, y los beneficios en la ejecución de la pena que no se ajusten a la determinación y cumplimiento de un quantum de la pena, ya que son contrarios al derecho internacional” (párrafo 97.b).