

# Visita a Perú: CIDH observa riesgos a la institucionalidad democrática y llama a las instituciones a ejercer su mandato con apego a la legalidad y debido proceso

19 de octubre de 2022

## Datos de Contacto

Oficina de Prensa de la CIDH

[cidh-prensa@oas.org](mailto:cidh-prensa@oas.org)

## Lista de distribución



[Suscríbese a nuestra lista de distribución de correos para recibir comunicaciones de la CIDH](#)

Washington D.C.- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) llevó a cabo una visita de trabajo al Perú entre el 10 al 13 de octubre de 2022 con dos objetivos: monitorear el estado de la institucionalidad democrática y observar las afectaciones a los derechos humanos como consecuencia de los derrames de petróleo.

La delegación de la CIDH estuvo liderada por el Vicepresidente y Relator para Perú, Comisionado Stuardo Ralón, la Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, Soledad García Muñoz, e integrantes del equipo técnico de la Secretaría Ejecutiva. Durante la visita, la delegación sostuvo un total de 24 reuniones en Lima y el Callao con autoridades del Sistema Electoral y de los diversos poderes públicos. Asimismo, mantuvo encuentros con organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, y representantes de pueblos indígenas afectados por los derrames de petróleo. Además, realizó una visita en terreno a Ventanilla, Callao, donde pudo escuchar las voces de personas pescadoras y asociaciones pesqueras.

La Comisión valora la apertura y disposición del Estado peruano para recibirla durante la visita. En especial, expresa su gratitud a las organizaciones de la sociedad civil y a los organismos internacionales que brindaron importante información, así como a las comunidades, sobrevivientes y víctimas que ofrecieron sus testimonios sobre diversas afectaciones a sus derechos.

## I. Institucionalidad democrática

La Comisión Interamericana observa que, en los últimos años, el Perú ha atravesado por varias crisis políticas por diversos factores. Uno de estos es el uso reiterado de 3 figuras constitucionales que tienen el potencial de debilitar la separación y el equilibrio de poderes, y de paralizar la gobernabilidad del país, debido a su falta de definición objetiva. Las figuras aludidas son: i) la acusación constitucional; ii) la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, y; iii) la disolución del Congreso por la negatoria de confianza a dos consejos

de ministros. Esto ha generado que, desde el 2016 el país haya tenido 5 presidentes y 3 parlamentos.

La activación de estas figuras confirma un fuerte y constante enfrentamiento entre los poderes públicos. Eso pudo ser observado en el marco de la visita de trabajo, que coincidió con sucesos de la vida política del país, como el allanamiento a la casa de la hermana del Presidente de la República, el anuncio de la Fiscal General de la Nación de abrir una denuncia contra el Presidente de la República, y la declaración de la Vicepresidenta de la República ante una subcomisión del Congreso por un proceso que podría conducir a su destitución e inhabilitación. También se reportó la presentación de una denuncia constitucional en contra de la Fiscal General por parte de una Ministra de Gobierno.

La delegación fue informada del persistente cambio de las autoridades a cargo del diseño e implementación de políticas públicas que podrían proteger a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, e impide que se avance con iniciativas concretas de protección contra todas las formas de discriminación. Esta situación conlleva a afectaciones directas en el pleno goce y disfrute de derechos humanos, tales como a la vida, la integridad, el acceso a la salud, a la educación, en particular de mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas LGBTI, pueblos indígenas, afrodescendientes y migrantes.

Adicionalmente, personas funcionarias y directivas de equipos técnicos, entre otras autoridades, manifestaron su preocupación ante interrupciones en sus planes de trabajo debido a la inestabilidad democrática que requiere la priorización constante de procesos políticos, por sobre sus propios roles y mandatos.

Se observa que estas irrupciones se generan en un contexto de alta conflictividad entre poderes públicos que ha dificultado la gobernabilidad del país, ha conducido a un desgaste de la agenda legislativa y ha despertado cuestionamientos sobre la independencia de la justicia. Aunado a ello, las constantes acusaciones de corrupción y fraude entre autoridades han debilitado la confianza en las instituciones públicas.

La CIDH está consciente de que todos los Estados tienen su propio diseño institucional y sus mecanismos contra la corrupción. No obstante, el fenómeno de la corrupción debe combatirse desde el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, en particular el debido proceso y el principio de legalidad, conforme establece el informe "[Corrupción y Derechos Humanos](#)".

Con este contexto, a continuación, se examinarán las 3 figuras antes mencionadas, sin ánimo exhaustivo, considerando el rol central que han tenido en el debilitamiento de la institucionalidad democrática en los últimos años.

## **a. Acusación constitucional**

La acusación constitucional, consignada en el artículo 99 de la constitución, faculta al Congreso a investigar, juzgar y sancionar a altas autoridades del Estado, como al Presidente de la República e integrantes de altas cortes, por infracciones a la Constitución. En el marco de la visita, se supo de al menos 6 acusaciones constitucionales recientes en contra del Presidente de la República, de la Vicepresidenta de la República y del Presidente del Jurado Nacional de Elecciones.

Esta figura carece de definición objetiva porque ni la ley ni la Constitución precisan las conductas punibles y sus correspondientes consecuencias. Esto abre posibilidades de que se cometan arbitrariedades que, a su vez, socaven la separación e independencia de los poderes públicos, la estabilidad democrática, y el legítimo ejercicio del poder.

La acusación constitucional puede entrar en conflictos con otras disposiciones constitucionales, como es el caso del artículo 117, que establece que el Presidente de la República sólo puede ser acusado durante su periodo, por 4 causales puntuales. Al respecto,

la Fiscal General de la República solicitó al Congreso una interpretación de esta norma a la luz de un supuesto control de convencionalidad; atribución que correspondería, en principio, al Tribunal Constitucional en el marco de un proceso contencioso.

La CIDH recuerda que, si bien en algunos casos los órganos legislativos pueden ejercer funciones jurisdiccionales en el marco del equilibrio de poderes y del sistema de pesos y contrapesos, sus resoluciones deben observar el principio de legalidad. Ello exige que las conductas sancionables estén preestablecidas en términos estrictos y unívocos, de forma que acoten claramente los hechos punibles y fijen sus elementos.

## **b. Vacancia presidencial por incapacidad moral permanente**

La vacancia presidencial está contemplada en el artículo 113 de la Constitución. Esta figura permite al Congreso declarar la incapacidad moral permanente de la persona en ejercicio de la presidencia de la república, resultando en la separación del cargo. En el Perú, desde diciembre de 2017 hasta la actualidad, se han promovido 6 mociones de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente.

La norma constitucional que contempla esta figura no refiere a conductas punibles o sus correspondientes consecuencias. Por tal motivo —al igual que la acusación constitucional— representa un riesgo para la separación de poderes y los derechos políticos, tanto de la persona electa como de sus electores.

Durante la visita, la delegación recibió información de un proyecto de ley que buscaba eliminar esta figura. No obstante, el mismo habría sido archivado por parte del Congreso. También fue informada de una decisión del Tribunal Constitucional que exhortó al Congreso a legislar sobre la figura y estableció que ésta no podría prosperar sin al menos 2/3 partes de las y los integrantes del Congreso.

Se reitera que, si bien en algunos casos los órganos legislativos pueden ejercer funciones jurisdiccionales para garantizar el equilibrio de poderes, sus resoluciones deben observar el principio de legalidad, y que las conductas que puedan ser sancionadas estén preestablecidas, de forma delimiten los hechos punibles y fijen sus elementos.

## **c. Disolución unilateral del Congreso**

La disolución unilateral del Congreso por la negatoria de la confianza a dos consejos de ministros se encuentra en el artículo 134 de la Constitución. Esta norma faculta al Presidente a disolver el Congreso cuando éste haya negado la confianza (es decir, respaldado) a dos consejos de ministros, forzando una convocatoria anticipada de elecciones parlamentarias. La última vez que esta figura se utilizó fue el 30 de septiembre de 2019, durante el gobierno de Martín Vizcarra, quien posteriormente fue apartado del cargo mediante la vacancia presidencial, por incapacidad moral permanente.

A juicio de la CIDH, la aplicación de esta figura por parte del Poder Ejecutivo representa la anulación de facto del voto popular, lesiona el sistema de partidos políticos y facilita la ruptura de un orden democrático; de ahí la urgencia en retirarla del ordenamiento jurídico o delimitarla a casos absolutamente excepcionales.

## **d. Riesgo a la institucionalidad democrática**

En estos momentos, el Perú vive un escenario de una crisis constitucional por hechos inéditos que se han dado en las últimas semanas, dentro de los que destacan la denuncia constitucional de la Fiscal General contra el Presidente de la República ante el Congreso de la República, así como la acusación constitucional contra la Fiscal General ante el Poder Legislativo. También existe una denuncia en curso bajo análisis de la Junta Nacional de

Justicia en contra de la Fiscal General de la Nación. Según la información disponible, el Congreso de la República y la Junta Nacional de Justicia estarían emitiendo pronunciamiento sobre dichos procesos, mismos en los que se deberá efectuar un amplio razonamiento sobre la base del principio de legalidad y debido proceso, actuar que está sujeto a control constitucional.

La CIDH nota que el Tribunal Constitucional no ha externado opinión sobre el alcance constitucional de la incapacidad moral permanente, incluso en casos que le han sido presentados en el marco de su jurisdicción y competencia. A criterio de la Comisión, esta falta de pronunciamiento ha contribuido a la situación de incertidumbre jurídica sobre la interpretación de dicha figura constitucional. Por ello, para que esta crisis pueda ser superada sin poner en riesgo la institucionalidad democrática, el Tribunal Constitucional está llamado a ser un árbitro que evite arbitrariedades o excesos que quebranten el principio de legalidad y debido proceso, mismos que, de no respetarse, pueden generar afectaciones a la democracia en el Perú.

## **II. Derrames de petróleo**

Por otro lado, se recabó información sobre las afectaciones a los derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), derivadas de los derrames de hidrocarburos en el país y tomó nota de las respuestas estatales a dicha situación, las cuales han sido principalmente de tipo administrativo. Para este fin, sostuvieron reuniones en Lima con representantes de los pueblos indígenas, agentes estatales y organizaciones de la sociedad civil. Además, se visitó la playa Los Delfines, distrito de Ventanilla; y se realizó un recorrido en lancha alrededor del puerto de Ancón, donde constató que aún permanecen rastros de hidrocarburos, así como las afectaciones que ello ha tenido en las comunidades y en el medioambiente. Al mismo tiempo, se sostuvo una reunión en Ancón con comunidades pescadoras de la región, en donde se escucharon testimonios de personas afectadas por el derrame ocurrido en enero de 2022.

La CIDH y la REDESCA resaltan testimonios que dan cuenta de los desafíos en la investigación, sanción y reparación adecuada y efectiva de las personas y comunidades afectadas por múltiples derrames. Asimismo, expresan su preocupación ante afectaciones a los DESCAs derivados de dichos derrames. En particular, destacan testimonios que dan cuenta sobre graves impactos en los derechos a la salud, al medio ambiente, a la alimentación, al agua potable y a los derechos laborales de las comunidades afectadas, lo que, de la mano a la ausencia de una respuesta inmediata, las ha puesto en una alta situación de vulnerabilidad.

En atención a ello, representantes de las comunidades de pescadores y pescadoras reiteraron la necesidad de que cualquier declaratoria de rehabilitación de las playas esté basada en estudios científicos que garanticen la seguridad de las comunidades, como también la de sus derechos de acceso a la información y participación en dichos procesos. Adicionalmente, se destaca la urgencia de contar con la protección social necesaria para hacer frente a la pérdida indefinida de sus empleos y medios de vida; en particular, teniendo en cuenta la inequidad entre las comunidades afectadas y los actores empresariales en el contexto de las industrias extractivas en el país.

Estas afectaciones serían especialmente preocupantes al considerar el contexto marcado por la pobreza y la desigualdad de las comunidades afectadas. En esa línea, armadoras y pescadoras brindaron testimonios sobre los impactos diferenciados de los derrames de hidrocarburos en las vidas de las mujeres, niñas y adolescentes. Cabe destacar que, según la información disponible, dicha situación también se ha registrado en las orillas de las costas norte del país.

Por su parte, representantes de pueblos indígenas de la Amazonía y territorios afectados por los derrames, reiteraron la necesidad de que el Estado de una respuesta eficaz a los mismos, con una perspectiva de interculturalidad y en observancia de los estándares

aplicables a los derechos de los pueblos indígenas y otros colectivos históricamente discriminados. Además de la grave situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las comunidades, se recibieron denuncias de actos de estigmatización y criminalización de liderazgos indígenas, personas defensoras del ambiente y de quienes se oponen a proyectos extractivos en el país. En este sentido, la CIDH y la REDESCA toman nota que si bien el Estado ha señalado que se encuentra haciendo esfuerzos para mitigar los daños ocasionados por los derrames, las organizaciones de la sociedad civil insistieron en que la negligencia y la omisión en el mantenimiento del oleoducto norperuano sería la principal causa de estos, pese a que gran parte de las afectaciones a oleoductos se han atribuido a hechos de terceros en los que en algunos casos se les habría señalado como responsables a integrantes de las comunidades afectadas.

Los derrames de petróleo en Perú son hechos reiterados que necesitan una atención prioritaria que garantice la aplicación de los estándares y recomendaciones interamericanos sobre empresas y derechos humanos contenidos en el informe [Empresas y Derechos Humanos: estándares interamericanos](#). En esta línea, es urgente avanzar en la protección y reparación integral de las poblaciones afectadas por los derrames de petróleo, con especial atención a sus DESCA. Igualmente, se hace crucial la protección y no criminalización de las personas defensoras del ambiente y de quienes se oponen a los proyectos extractivos, así como indagar a fondo la responsabilidad de los actores empresariales en este contexto. Lo anterior, sumado a medidas para asegurar la debida diligencia en el marco de las actividades empresariales, garantizando la participación de las comunidades afectadas.

La CIDH y REDESCA exhortan al Estado de Perú a realizar un diagnóstico integral sobre el impacto económico y social de los derrames, bajo un enfoque de derechos humanos que tenga particularmente en cuenta sus serios efectos en la salud de las personas afectadas. Ello, junto a la creación de un fondo de emergencia para atender las afectaciones de las comunidades y los pasivos ambientales, constituyen elementos cruciales para dar una respuesta efectiva a los impactos que los derrames estarían produciendo en las poblaciones afectadas. Todas las acciones mencionadas con anterioridad deben enmarcarse dentro del respeto y garantía de los derechos de acceso a la participación, información y justicia en materia ambiental, para lo cual la Comisión y la Relatoría Especial urgen al Estado a respetar y garantizar los estándares interamericanos en la materia, así como a ratificar el Acuerdo de Escazú, como una medida adicional para avanzar en la protección de estos derechos.

Para cerrar, la Comisión reitera que la democracia guarda un estrecho vínculo con los derechos humanos. Al respecto, la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana, así como distintos instrumentos internacionales establecen que el respeto a los derechos humanos; el acceso al poder y su ejercicio con estricto apego al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres y justas y la separación e independencia de los poderes públicos son elementos esenciales de la democracia para alcanzar la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.

En consecuencia, se insta al Estado de Perú, en especial al Congreso de la República y al Tribunal Constitucional, a que reglamenten y delimiten las tres figuras aquí mencionadas para asegurar objetividad e imparcialidad, respetando el principio de legalidad y asegurando la separación y el equilibrio de los poderes. Asimismo, urge a todos los poderes del Estado a que se abstengan de hacer llamados al uso arbitrario de la fuerza o al rompimiento institucional.

La CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuyo mandato surge de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Comisión Interamericana tiene el mandato de promover la observancia de los derechos humanos en la región y actuar como órgano consultivo de la OEA en la materia. La CIDH está integrada por siete miembros independientes que son elegidos por la Asamblea General de la OEA a título personal, y no representan a sus países de origen o residencia.

