

# Comisión Ad-Hoc: Antecedentes, Funciones y Perspectivas<sup>(\*)</sup>

WALTER ALBÁN PERALTA(\*\*)

Abogado. Primer Defensor Adjunto de la Defensoría del Pueblo.

Profesor de Personas Jurídicas en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

## I. INTRODUCCIÓN

Un antiguo Ombudsman Australiano, el Profesor Dennis Pearce, ha hecho una descripción metafórica que expresa claramente la tarea que desempeñan estos funcionarios en todos los países donde esta institución ha sido establecida; el trabajo del ombudsman - sostenía - constituye una extraña mezcla entre matar moscas y cazar leones. Se refería a los dos campos en los que el Defensor del Pueblo interviene: las moscas serían las quejas individuales, la protesta del ciudadano común y corriente contra la autoridad, pequeña cuestión para el gobierno pero enorme para quien la presenta; los leones serían los asuntos de peso, en los que la labor del defensor del pueblo debe estar dirigida a resolver un problema que involucra a la colectividad o parte significativa de la misma. Ambos aspectos son importantes, aunque sin duda son los del segundo tipo donde se encontrarán las mayores dificultades para una solución.

En este texto pretendemos realizar un resumen de lo que ha significado la creación y el trabajo de la Comisión Ad-Hoc, constituida para proponer al Presidente de la República el indulto de los injustamente procesados o condenados por delitos de terrorismo o traición a la patria. Creemos que el trabajo realizado por la Comisión aborda los dos aspectos antes señalados. De un lado tenemos un problema político y actual como es el terrorismo, un fenómeno que significó al país más de una década de violencia extrema.

— Pero de otro, no se puede enfocar el problema sin tener en cuenta el drama individual, el individuo

injustamente encarcelado que requiere y merece su inmediata libertad.

## II. ANTECEDENTES

La crisis en la que se encontraba el país en el año 1992 como consecuencia de la violencia terrorista condujo al gobierno a tratar de enfrentar la situación recurriendo a una legislación penal extrema de emergencia. Al margen de lo polémico de las medidas adoptadas, para muchos éstas resultaron determinantes para la desarticulación de los grupos subversivos. De cualquier manera, la opción tuvo un alto costo: la injusta prisión a cientos de inocentes acusados por estos delitos. Un país enfrentado a una espiral de violencia, con la población atemorizada por el peligro de salir a la calle a riesgo de morir en un atentado, difícilmente encuentra la oportunidad para la autocrítica. Es importante reconocer sin embargo que actores principales en esta estrategia como las fuerzas armadas, policiales y los jueces sin rostro, no fueron los únicos responsables de estas injusticias; la responsabilidad debe ser compartida por la sociedad civil que en ese momento, tal vez sensiblemente afectada por el temor y la desesperación por acabar con el fenómeno subversivo, no quiso ver errores en el actuar del Estado.

A pesar de ello, poco a poco se empezaron a detectar los excesos en muchas de las detenciones y procesos. Se publicaron informes de los penales en los que se daba a conocer estos hechos y los maltratos a los que se sometía con frecuencia a los internos por terrorismo. Las agrupaciones de Derechos Humanos, a menudo a costa de ser acusadas de vínculos con las agrupaciones terroristas, denunciaron la situación de inocentes en las cárceles presentando abundante documentación para acreditarlos errores cometidos por las autoridades. Desde el campo técnico-académico se hacían cada vez más frecuentes los cuestionamientos a las normas y procedi-

(\*) N.E.: El presente artículo fue redactado durante la vigencia de la comisión Ad-Hoc.

(\*\*) Primer Defensor Adjunto de la defensoría del Pueblo. Con la colaboración de Eduardo Dargente.

mientos que se apartaban de los principios que debe respetar un debido proceso, así como las críticas respecto a la idoneidad y capacitación de los jueces sin rostro en los fueros común y militar.

Este creciente reclamo dio como resultado que desde fines de 1994 y principios de 1996 se presentara ante la Comisión de Justicia del Congreso de la República hasta siete proyectos de ley relacionados con el problema de los injustamente condenados. Todos ellos sin embargo tropezaron con una barrera infranqueable; la imposibilidad de convocar un consenso suficiente para obtener su aprobación.

Hacia Abril de 1996, al ser elegido Jorge Santistevan de Noriega como Primer Defensor del Pueblo, asumió el problema de los inocentes como una prioridad para la Defensoría en su labor para la protección de los derechos fundamentales. Desde el inicio de su gestión realizó investigaciones sobre el tema, sosteniendo un fluido diálogo con miembros del Ejecutivo, el Congreso y representantes de Organizaciones de derechos Humanos, a fin de evaluar las posibilidades de dar una solución al problema. De

este trabajo surgió la propuesta enviada al Congreso conjuntamente con el Presidente de la República, adoptando el indulto y el derecho de gracia como fórmulas de salida al entrampe suscitado. El 17 de agosto de 1996 se creó mediante ley N° 26655 la Comisión Ad-Hoc para la recomendación del “perdón” al Presidente de la República, integrada por tres miembros: el Defensor del Pueblo que la preside, el Ministro de Justicia y un representante del Presidente de la República. Un gesto de respaldo político a la Comisión fue el nombramiento del Padre Hubert Lanssiers como representante del presidente Fujimori. El padre Lanssiers, capellán de prisiones por más de dos décadas, goza del aprecio de distintos sectores de opinión sobre la base del reconocimiento a su trayectoria ética y humanista, profundamente comprometida con los más pobres y afligidos.

En la ley se estableció que los indultos serían propuestos al Presidente de la República en los casos en que la Comisión encontrara que en los expedientes revisados y las actuaciones específicamente realizadas para cada caso, no existían pruebas para presumir razonablemente la vinculación de los comprendidos en los procesos con las actividades, ele-

mentos u organizaciones terroristas. Asimismo, la Comisión contaría con el apoyo de una Secretaría Técnica, encargada de evaluar e investigar los pedidos de indulto hechos a la Comisión. En palabras de algunos funcionarios de esa Secretaría, la labor se ha realizado con todo cuidado y dedicación teniendo como propósito lograr que no quede “ningún inocente preso, ningún terrorista libre”.

### III. EL INDULTO

El mecanismo del indulto y Derecho de Gracia ha sido muy criticado como medio de solución al problema de los injustamente condenados ya que jurídicamente representa la supresión de la pena impuesta al culpable de un delito. Tanto el indulto como el derecho de gracia constituye una atribución personal del Presidente de la República, por lo que la

comisión únicamente presenta las recomendaciones, siendo potestad del presidente el aceptarlas o rechazarlas sin tener que ofrecer ninguna justificación. El problema con el indulto es que, al no ser expresamente re-

---

*“El indulto y el Derecho de Gracia aparecían como las salidas más factibles dentro del actual marco constitucional”.*

---

conocidos como inocentes, los antecedentes penales de sus beneficiarios subsisten, dando lugar a discriminaciones de todo orden como las que alcanzan a estas personas para poder encontrar trabajo. Pero no es ésta la única limitación del indulto. Al no suponer formalmente la aceptación por parte del Estado del error judicial se sostiene que, en principio, no existiría base jurídica para exigir una indemnización.

La Defensoría Del Pueblo nunca ha dejado de reconocer estas limitaciones; sin embargo dadas las opciones en juego y la distinta aproximación de las instituciones y personas llamadas a aprobar y hacer efectiva la medida seleccionada, consideró ésta alternativa como la más funcional para arribar a un acuerdo ágil, tendiente a resolver lo esencial del problema -la libertad de los injustamente detenidos- sin renunciar a encontrar por otras vías una salida a los demás aspectos del complejo drama que rodea a los inocentes.

Tuvo especial relevancia en esta elección la opinión de los familiares y los propios procesados o condenados, quienes manifestaron preferir ser indultados que esperar un largo proceso para la eventual revisión de sus procesos.

En efecto, entre las opciones formuladas estaba comprendida la de establecer mecanismos de revisión de las sentencias por la Corte Suprema. Aunque más perfecta ya que el fallo final resultaría una declaración de inocencia, esta fórmula ofrecía cuando menos dos dificultades. En primer lugar, restringía la revisión a quienes ya tuvieran sentencia ejecutoriada, limitando el universo de acción que permite el indulto. Como se sabe, la ley permite solicitar el derecho de gracia en los casos de personas con procesos en curso y el indulto a los sentenciados aun cuando estos últimos pudieran haber impugnado el fallo. Además, este mecanismo resulta muy difícil de aplicar en los casos de los sentenciados por el fuero privativo militar, dadas las restricciones constitucionales que limitan la revisión por la Corte Suprema únicamente a los casos de aplicación de la pena de muerte. En segundo lugar, el proceso no sería llevado a cabo con la celeridad requerida ya que se preveía recibir una gran cantidad de solicitudes que sobrepasaba las posibilidades de una ágil revisión de la Corte. Basta al efecto tener presente los plazos dilatados que actualmente supone una revisión en la Corte Suprema.

Por ello el Indulto y el Derecho de Gracia aparecían como las salidas más factibles dentro del actual marco constitucional. Debemos recordar que esta opción dista mucho de constituir una solución solamente jurídica, es, ante todo, una solución política que encontró consenso respecto a un tema del que no se quiso hablar durante mucho tiempo. Las limitaciones del indulto fueron balanceadas al individualizar las resoluciones, resultando un excelente contrapeso a los antecedentes penales del indultado. Incluso, no cabe sostener que el hecho de que tales resoluciones no reconozcan expresamente la inocencia de la persona, pudiera privarla de obtener una reparación económica en caso se optara por seguir un proceso judicial contra el Estado.

#### IV. LA LABOR DE LA COMISIÓN AD-HOC REALIZADA DURANTE SU PRIMER PERÍODO

Como señalamos anteriormente, la Comisión Ad-Hoc tiene una tarea

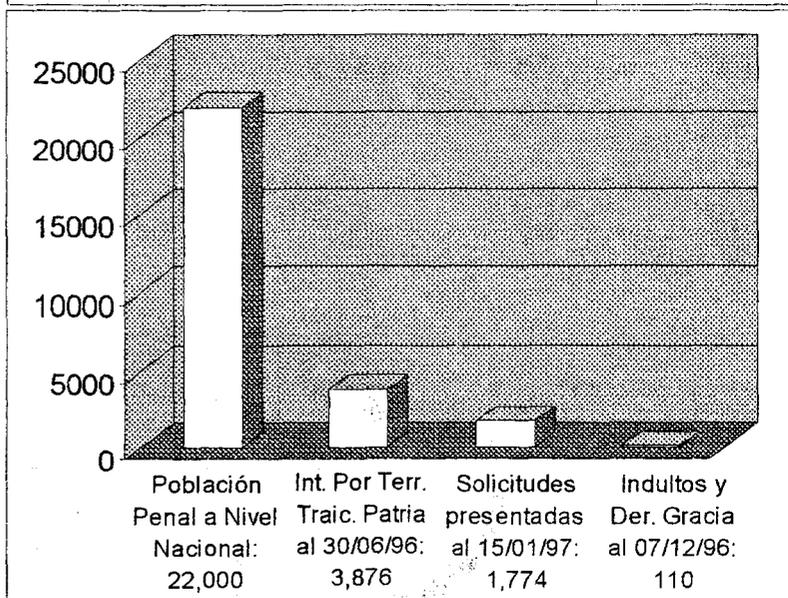
muy delicada entre manos. Hasta el 15 de enero de 1997 su Secretaría Técnica había recibido 1774 solicitudes de indulto. Al 7 de diciembre de 1996 se habían estudiado 410 expedientes, que dieron lugar a recomendar al Presidente de la República 110 casos, a juicio de la Comisión, merecían se les conceda el beneficio. El Presidente aceptó todas las solicitudes, indultando a 104 personas y concediendo el Derecho de Gracia a 6.

La Secretaría Técnica de la Comisión es la encargada de investigar cada solicitud, evaluarla y presentarla ante la Comisión para su discusión. La revisión de los primeros expedientes fue relativamente sencilla al tratarse de casos estudiados y ampliamente documentados. Estas solicitudes, patrocinadas por diferentes organizaciones, tienden a disminuir frente a las presentadas directamente por los propios interesados o sus familiares. Las solicitudes individuales son más difíciles de analizar ya que no contienen toda la documentación necesaria para formar una opinión al respecto, habiéndose llegado a recibir pedidos en los que ni siquiera consta el número del expediente judicial. (Cuadro N° 1).

CUADRO 1

#### INFORMACION GENERAL

SOLICITUDES RECIBIDAS	1,774
INDULTADOS	110
INTERNOS POR TERRORISMO Y TRAICION A LA PATRIA	3,876
TOTAL DE INTERNOS A NIVEL NACIONAL	22,000



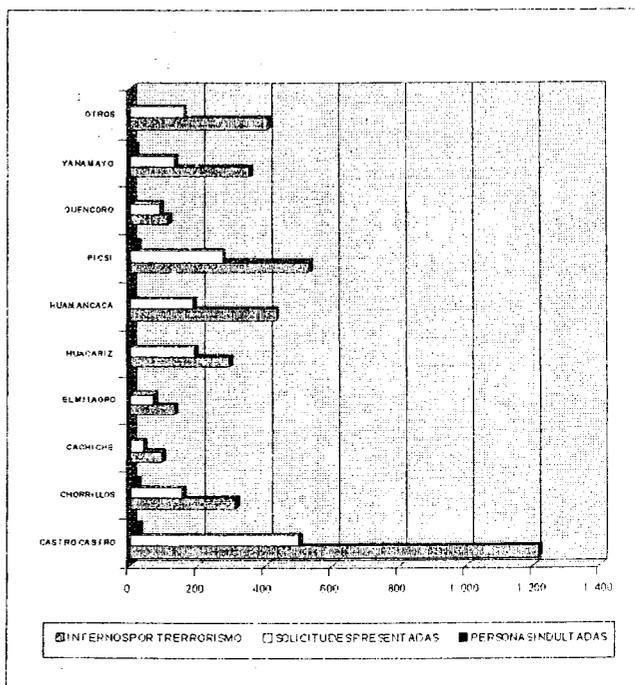
Fuentes: Instituto Nacional Penitenciario y Secretaria Técnica de la Comisión Ad-Hoc.

A fin de realizar eficientemente esta rigurosa labor, la Secretaría Técnica cuenta con el apoyo de alrededor de veinticinco profesionales, abogados en su mayoría y de trabajadoras sociales, dedicados a tiempo completo al estudio de las solicitudes. Las atribuciones de la Comisión comprenden las de entrevistarse con las solicitantes en los centros penitenciarios, la revisión de los expedientes judiciales y del Fuero Militar, así como realizar toda otra actuación que sus miembros pudieran considerar pertinentes. Para evaluar y calificar las solicitudes se toman en cuenta los antecedentes de la persona, los elementos probatorios que obran del proceso judicial, la trayectoria del solicitante durante su detención y las entrevistas personales realizadas por miembros de la Comisión; es decir, todo aquello que permita llegar a una convicción respecto a la vinculación o no de la persona a los grupos subversivos. Esta labor se hace más difícil si consideramos que obliga a desplazamientos a los distintos penales del país en los que se encuentran reclusos los internos por Terrorismo y traición a la patria, sumándose a ello los problemas de comunicación en los casos de quechua hablantes, aymara hablantes y, en menor medida, de personas de grupos amazónicos. (Cuadro N° 2).

La celeridad con la que la Comisión Ad-Hoc requiere trabajar será mejor comprendida al apreciar el tiempo de reclusión que han debido padecer las personas indultadas. Un 63% de ellos ha permanecido más de tres años en prisión, tres años sin trabajar, sin ver a sus familias y sometidos injustamente a un régimen penitenciario muy severo. (Cuadro N° 3).

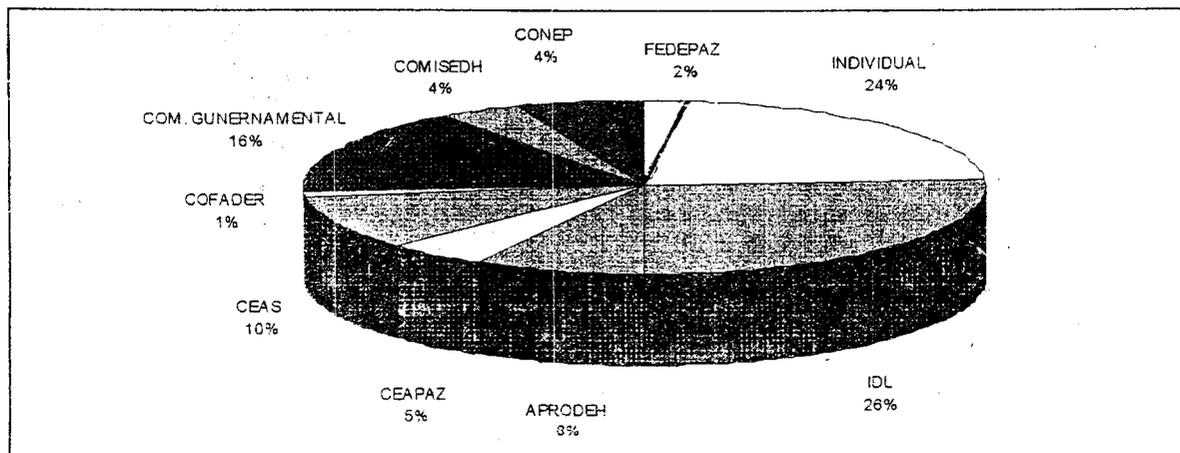
**CUADRO 3**  
**SOLICITUDES RECIBIDAS E INDULTADAS POR PENAL**

	INTERNOS POR TERRORISMO	SOLICITUDES PRESENTADAS	PERSONAS INDULTADAS
CASTRO CASTRO	1.218	501	29
CHORRILLOS	312	151	23
CACHICHE (ICA)	92	37	0
EL MILAGRO (TRUJILLO)	131	67	1
HUACARIZ (CAJAMARCA)	285	192	5
HUAMANCACA (HUANCAYO)	430	182	11
PICSI (CHICLAYO)	528	272	20
QUENCORO (CUSCO)	111	85	4
YANAMAYO (PUNO)	352	131	12
OTROS	407	156	5
<b>TOTALES</b>	<b>3,876</b>	<b>1,774</b>	<b>110</b>



Fuentes: Instituto Nacional Penitenciario y Secretaría Técnica de la Comisión Ad-Hoc

**CUADRO 2**  
**DISTRIBUCIÓN SEGÚN INSTITUCIÓN PATROCINADORA DE LAS PERSONAS INDULTADAS AL 7/12/1996**



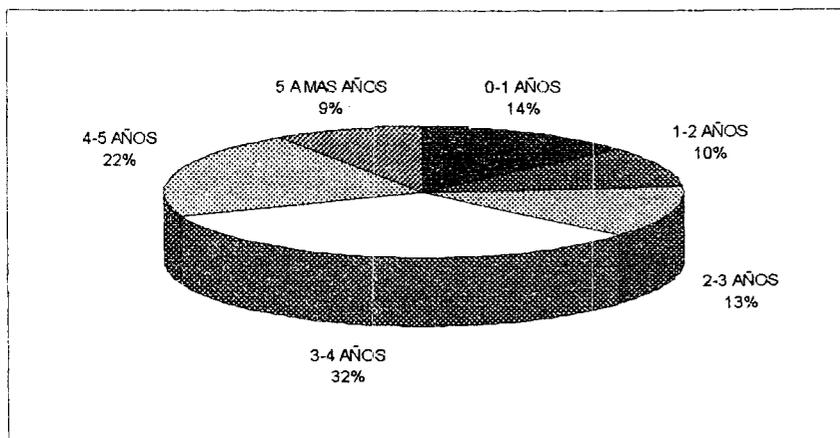
PERSONAS INDULTADAS A LA FECHA: 110

Este ha sido el trabajo de la Comisión durante los últimos meses. Todavía quedan en espera de respuesta 1464 solicitudes sin contar las que pudieran haberse presentado del 15 de enero hasta la fecha. La toma de la residencia del Embajador Japonés en Lima por un comando del M.R.T.A. y la situación de los rehenes, generó sin duda dificultades aún no del todo superadas para el desarrollo del trabajo de la Comisión. Sin perjuicio de ello, la Secretaría Técnica continuó evaluando las solicitudes presentadas y recibiendo nuevas. (Cuadro N° 4).

CUADRO 4

## PERSONAS INDULTADAS SEGUN TIEMPO DE RECLUSION

0 - 1 AÑOS	15
1 - 2 AÑOS	11
2 - 3 AÑOS	14
3 - 4 AÑOS	36
4 - 5 AÑOS	24
5 A MAS AÑOS	10
<b>TOTAL</b>	<b>110</b>



## V. PRÓRROGA DE LA COMISIÓN

La ley por la que se creó la Comisión concedía un plazo de trabajo de 180 días calendario a partir del día siguiente de su instalación, prorrogables por una sola vez. Este plazo venció el 17 de febrero de 1997. Antes de la crisis de la embajada parecía evidente que la prórroga prevista tendría lugar, existía un consenso claro respecto a este punto. Sin embar-

go, tal suceso confundió la opinión de ciertas personas sobre la conveniencia de mantener vigente la Comisión Ad-Hoc.

Las resistencias a admitir en el nuevo contexto la vigencia de la Comisión se explican desde varios lados. Como indicamos al inicio, el tema del terrorismo muchas veces no permite una apreciación racional y madura del mismo. Tantos años de extrema violencia han generado un lógico rechazo hacia todo aquello que pueda ser relacionado con las organizaciones subversivas. Por ello, la toma de la residencia fue un golpe durísimo para los que pensamos que una acción de este tipo ya no era posible. Obviamente esta situación ha creado el temor de un rebrote de la violencia terrorista y ello se relaciona directamente con el riesgo de que algún terrorista pueda salir en libertad favorecido a través de los beneficios pensados para inocentes.

Por otro lado, los casos estudiados permiten apreciar graves vulneraciones a las garantías del debido proceso que provienen de la propia lógica con la que fueron regulados estos procedimientos. bajo esas reglas los márgenes de error judicial-que se presentan en todo sistema - se ampliaron de manera alarmante. En este sentido, cada indulto resulta una rectificación de errores que algunos preferirían no se dieran a conocer.

Por último, otros sostenían que en la situación actual prorrogar el plazo de la Comisión podía entenderse como una concesión a los emerretistas y que todo reconocimiento de errores en la lucha antiterrorista significaba una ventaja para los secuestradores.

Los antecedentes de la labor de la Comisión por un lado y las razones de principio que dieron lugar a su creación por otro, permiten dejar de lado tales temores. La seriedad con la que se ha abordado esta tarea nos coloca frente a una realidad que tiene que ser cabalmente percibida: a las personas beneficiadas se les concede la libertad luego de un minucioso

análisis en el que queda claramente demostrado que su detención y prisión fueron injustas. La unanimidad en las decisiones de la Comisión y la total libertad del presidente para negarse a aceptar una recomendación de indulto, constituyen mecanismos que contribuyen a garantizar la inocencia de quienes reciben el beneficio.

El Congreso supo diferenciar el tema de los indultos de la crisis de la residencia y el 15 de febrero de 1997 se publicó la ley N° 26749 por la que se prórroga por 180 días el plazo de funcionamiento de la Comisión Ad-Hoc. En estos seis meses que quedan por delante, la Comisión deberá redoblar esfuerzos para estudiar todos los casos pendientes. Sería aventurado indicar el número del total de personas que finalmente obtengan su libertad. Ello dependerá de los resultados de las evaluaciones en cada caso, toda vez que las recomendaciones se sujetan a la convicción de inocencia que se forme la comisión sobre cada individuo y no en función de una cuota necesaria de personas liberadas.

## VI. CONCLUSIONES

Sería prematuro intentar establecer los resultados que puede obtener la Comisión Ad-Hoc. En los seis meses que restan para su funcionamiento debe resolver las solicitudes presentadas y las nuevas que pudiese recibir. Sin embargo, a la fecha, la labor realizada ha sido exitosa. Como señalamos al principio, el problema de los injustamente condenados nos involucra a todos como sociedad, es responsabilidad de los distintos sectores colaborar con la reinserción de estas personas a la sociedad. Para ello, distintas organizaciones vienen gestionando fondos de solidaridad para ayudar a los inocentes liberados, especialmente la Oficina Recoletana de Solidaridad dirigida por el Padre Hubert Lanssiers. El trabajo de la Comisión termina habiendo conseguido el indulto de la persona injustamente condenada, pero la reparación por el daño causado debe provenir de la sociedad, de un esfuerzo común que permita una pacificación real y justa del país, sin inocentes en las cárceles pagando por nuestra tranquilidad. **DYS**

## PRÓXIMOS SEMINARIOS

### AUDITORIA TRIBUTARIA

- Impuesto a la Renta.
- Impuesto General a las Ventas.
- Retiro de Bienes.
- Intangibles.
- Impuesto General al Consumo.
- Crédito Fiscal.
- Consorcio.
- Patrimonios Autónomos.
- Fusión y Escisión de Empresas.

### CONTRATOS TÍPICOS Y LA CONTRATACIÓN MODERNA

- Factoring.
- Security.
- Leasing.
- Franquicia.
- Joint Venture.
- Asociación en participación.

#### DIRIGIDO A:

Abogados, Contadores, Administradores y estudiantes en general.

#### INFORMES:

#### Derecho y Sociedad

Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Segundo Piso. Av. Universitaria s/n San Miguel. Lima-Perú

Telf.: 460-2870, anexo 346.

## ORGANIZA: DERECHO Y SOCIEDAD