

## **2.5. EL PODER LEGISLATIVO**

### **2.5.1. *La Constitución de 1979***

En 1980, con las elecciones generales llevadas a cabo en abril de ese año, culminó el proceso de transferencia del gobierno a los civiles, luego de doce años de gobierno militar.

Este proceso se había iniciado en 1977 al convocarse elecciones para una Asamblea Constituyente cuya misión, negociada por las partes políticas actuantes en ese momento, fue la de establecer las nuevas pautas jurídicas bajo las cuales se ordenaría el Estado, garantizando a su vez, la intangibilidad de las reformas llevadas a cabo en los años previos.

Los representantes ante la Constituyente fueron elegidos mediante la inédita modalidad del voto preferencial que aunque aparentaba —y seguramente lo era— un avance democrático, en realidad estuvo dirigido a debilitar las dirigencias partidarias y afectar la composición congresal.

Asimismo, como acto previo a las elecciones se promulgó el Decreto Ley N° 21949 que modificó la mayoría de edad consignada en el Código Civil, siendo a partir de ese momento los dieciocho años y no los veintiuno como era hasta entonces. Esta medida, que aumentó considerablemente la población electoral del país: « [...] correspondió con el interés político del gobierno militar de conceder alguna amplitud y carácter democrático a la primera consulta electoral que se hacía dentro de su cronograma de transferencia [...]» (Bernaes 1980: 31)

Así, fue indudable que la nueva etapa democrática próxima a inaugurarse tendría en sus fundamentos avances democráticos. Esta orientación quedó registrada en el preámbulo y los derechos fundamentales reconocidos en la nueva Carta, pero no fue extensible a las reglas establecidas para el funcionamiento de las instituciones propias del sistema.

### **2.5.2. *El Congreso en la nueva Constitución***

Son tres los aspectos que contempló la Asamblea en lo relativo al Parlamento, luego plasmado en el articulado. En primer lugar, lo referido a la naturaleza misma de la institución. La Constitución de 1979, siguiendo la tradición constitucional peruana, dispuso la bicameralidad —Senado y Cámara de Diputados—, que fue sustentada arduamente por la representación aprista contradiciendo la defensa que hicieron de la unicameralidad en la Constituyente de 1931:

La evolución del APRA se grafica en su defensa ahora de la bicameralidad: `Mantener el principio de la bicameralidad como garantía de legislación sagaz y prudente, que escuche los requerimientos de la opinión pública y que evite el riesgo de la dictadura de la Asamblea.... Este argumento de la dictadura de la Asamblea única fue también utilizado en los debates de la Constituyente de 1931 por Víctor Andrés Belaunde. (Rubio y Bernales 1981: 334).

Los integrantes del Senado debían ser elegidos por circunscripciones regionales (Art. 165) y, mientras éstas se constituían, la elección sería por distrito nacional único (disposición transitoria cuarta). Esto dio motivo a críticas muy serias en tanto se estaba sancionando una norma que contradecía la tesis del Estado unitario bajo la cual descansaba todo el ordenamiento jurídico. Se argumentó que si iba a existir el Senado, no debía cambiarse la elección por distrito nacional único. Otro motivo de disconformidad con esta disposición fue la inexistencia de las regiones, obligando a que el Senado se formara de una manera diferente a la ordenada y, lo que es más, nada hacía prever por entonces que éstas serían realidad en un futuro mediano.

Puesto en funcionamiento el Congreso nacional a partir de 1980, se constató que la bicameralidad adoptada no había incorporado criterios de diferenciación funcional que contribuyeran a la eficacia del trabajo legislativo. Puntualmente, esto se reflejó en la conformación de las comisiones investigadoras —algunas de ellas bicamerales— que debieron realizar sus labores sin tener una debida reglamentación que enmarcaran sus atribuciones y límites.

Un segundo aspecto fue lo que correspondió a la función legislativa y, en ella, la posibilidad de delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos (Art. 188) y la calidad de urgente de los proyectos de leyes remitidos por este poder del Estado (Art. 189). Acerca de lo primero, hubo consenso general sobre la pertinencia de la norma, tanto entre los constituyentes como entre los comentaristas (Pareja Paz Soldán: 1980, 298; Ruiz Eldredge: 1980, 270; Chirinos Soto: 1979, 197; Rubio y Bernal: 1981, 357).

Al respecto, valga acotar una advertencia hecha por Rubio y Bernal (1981: 358) que resultó premonitory sobre lo que poco tiempo después sucedería: «Es preciso, sin embargo, señalar que el uso indiscriminado o generalizado de la delegación de atribuciones legislativas al Poder Ejecutivo, puede fácilmente desembocar en una suerte de “dictadura” constitucional, si por ella entendemos la concentración de varios poderes en el mismo órgano».

En todo caso, lo establecido en el artículo 189 (delegación de facultades) se asumió como un dispositivo que el Congreso podía manejar de manera más pertinente y, además, mucho más práctico que el mecanismo señalado en el artículo 188 (proyectos del Poder Ejecutivo presentados con carácter de urgente). Lo real es que hubo excesiva liberalidad en el otorgamiento de facultades legislativas.

El tercer tema sería el de las emergencias políticas-sociales. Aunque este no era un aspecto directamente relacionado con el quehacer parlamentario, pues entre las prerrogativas del Presidente de la República estaba la de decretar el estado de excepción o, como diría Chirinos Soto, una situación de «dictadura constitucional» (Chirinos Soto: 1979, 259), las consecuencias que esto produjo en los convulsionados años 80 fueron decisivas.

La Constitución de 1979 planteó dos escenarios posibles: el estado de emergencia, en el que se describe las garantías que son suspendidas por un plazo determinado; y el estado de sitio, en

el que se suspendían todos los derechos constitucionales salvo los que se especifican que continúan en vigor.

### 2.5.3. *El inicio de la vida democrática*

Las elecciones generales en 1980 tuvieron en Fernando Belaunde un ganador algo inesperado. Su agrupación, Acción Popular, había decidido ponerse de lado en las elecciones a la Asamblea Constituyente y este hecho permitió que no sufriera el desgaste experimentado por las agrupaciones que sí participaron. Unido a esto, estuvo la circunstancia de que su principal rival, el Partido Aprista Peruano (PAP), acababa de sufrir la pérdida de su líder histórico, Víctor Raúl Haya de la Torre, lo que dio lugar a rencillas que aunque superadas luego, afectaron electoralmente al APRA.

El triunfo de Acción Popular fue tan amplio que logró obtener una absoluta mayoría en la Cámara de Diputados y una no tan vasta en el Senado, instancia en la tuvo que depender de los votos que podía otorgarle su aliado en el gobierno: el Partido Popular Cristiano (PPC). El APRA se constituyó en la segunda fuerza en ambas cámaras, ubicándose en la oposición. La izquierda, inicialmente dividida en cinco fracciones sumó 19 representantes entre las dos cámaras. Como se sabe, este Congreso puso en práctica lo dispuesto en el artículo 69 de la nueva Constitución. Estuvo, por tanto, exclusivamente conformada por representaciones partidarias. Fue esa, su principal característica orgánica.

#### **Congreso 1980-1985: Número de parlamentarios por partido político**

Partido	Diputados	Senadores	Total
PAP	58	18	77
AP	98	26	123
PPC	10	6	16
PRT <sup>1</sup>	3	2	5
UDP	3	2	5
UNIR <sup>2</sup>	2	2	4
UI	2	2	4
FOCEP	0	1	1
FNTC	4	1	5
Total	180	60	240

Fuente: Tuesta 2001<sup>3</sup>

1 En la lista del PRT ingresó un diputado del PST y un senador del POMR.

2 En la lista de UNIR ingresó un diputado del PCR.

#### 2.5.4. *El Parlamento en acción*

Entre los temas centrales que, iniciado el nuevo gobierno, los actores políticos encontraron necesario enfrentar estuvo la herencia legislativa (más de 5,000 leyes) del gobierno militar. Varias de las leyes en vigencia contenían aspectos en colisión con el nuevo texto Constitucional. Por otro lado, a algunos les preocupó la existencia de denuncias sobre casos de corrupción acontecidos durante la década anterior. El Congreso conformó comisiones investigadoras con la finalidad de tratar casos puntuales detectados en algunos ministerios y empresas públicas. Hasta junio de 1984 funcionaron 25 comisiones investigadoras en el Senado y otras 25 en la Cámara de Diputados. De ellas, sólo 7 habían presentado su informe final en el Senado y 4 en la Cámara de Diputados (Bernaes 1984).

En lo concerniente a la función legislativa, el 15 de diciembre de 1980, el Congreso promulgó la Ley 23230, que delegaba en el Poder Ejecutivo la facultad de promulgar decretos legislativos para derogar o modificar la legislación expedida a partir del 3 de octubre de 1968. Hasta entonces el Congreso había autorizado al Ejecutivo legislar sobre materias precisas hasta en tres oportunidades<sup>4</sup>.

Como señalábamos líneas arriba, estas facultades delegadas habían sido incorporadas al texto constitucional como una forma de aligerar la formación de leyes, siempre y cuando fuese sobre una materia precisa y por un plazo de tiempo determinado. Esto no se cumplió en el caso de la Ley 23230, que dispuso un campo de acción genérico, desvirtuando así el sentido que tenía el Art. 188 de la Constitución. En efecto, «el Ejecutivo legisló sobre lo divino y lo humano, modificó leyes que no provenían del Gobierno Militar, sino de administraciones anteriores, expidió leyes orgánicas y dio decretos legislativos que contenían violaciones constitucionales». (Bernaes: 1984).

Luego de seis meses, el Poder Ejecutivo había expedido más de 200 decretos legislativos, en los cuáles se establecieron las matrices con las que desarrollaría su administración en materia económica y social, dejando al Congreso la discusión y aprobación de leyes de importancia menor.

Pero, esta conducta del gobierno belaudista no se circunscribió a los inicios de su mandato. En los años venideros el Ejecutivo obtuvo más de 50 autorizaciones para legislar, todas ellas sin constar en ley específica sino en cuerpos legales de otra naturaleza y contenido, como la Ley Anual de Presupuesto, las leyes de Financiamiento, etc.

En síntesis, apenas iniciado el régimen democrático mecanismos interórganos contemplados en la Constitución sufrieron algunas distorsiones en su aplicación, bajo el pretexto de

---

3 Tuesta, Fernando, Perú políticos en cifras 1821-2001, 3ª ed corregida y aumentada, Lima, Friedrich Ebert Stiftung, 2001.

4 La Ley 23233 para crear el Sistema Nacional de Cooperación Popular, la Ley 23224 para promoción agraria y la Ley 23225, para devolver los medios de comunicación expropiados por el gobierno militar a sus antiguos propietarios.

dar mayor agilidad a la formación de leyes. Esto fue posible, en gran parte, debido a la existencia de una mayoría gubernamental en el Congreso, que no se opuso al recorte de sus funciones en favor del Ejecutivo

### ***2.5.5. El Congreso de 1980 y el inicio del conflicto***

El inicio de la subversión en el país por parte de Sendero Luminoso condujo a un escenario de extrema confusión para la clase política. En general, los medios de comunicación cubrieron escasamente las primeras acciones de propaganda armada senderistas, prácticamente irrelevantes ante la trascendencia de los debates de la transferencia del poder a los civiles. Pero pronto la peculiaridad y arbitrariedad que mostraban sus acciones, difíciles de explicar o catalogar dentro de los diferentes estándares de interpretación entonces vigentes, desconcertaron a la sociedad, incluyendo a la clase política. Las suspicacias que despertaron sus acciones, propició un clima de confrontación política y acusaciones mutuas, en el cual el Congreso quedó inmerso. Mientras que la mayoría de las hipótesis de representantes del gobierno<sup>5</sup> apuntaban hacia la izquierda (legal) como la principal «sospechosa» del inicio de la violencia armada<sup>6</sup>, las organizaciones de este sector hicieron deslindes claros con Sendero Luminoso, pero muy ambiguos en relación a la lucha armada. Por otra parte denunciaban una «confabulación de derecha» que, a través de métodos «macartistas» buscaba la represión de la movilización social. En este escenario de confrontación mutua, un acuerdo plural entre las distintas posiciones políticas para enfrentar y dar solución al problema fue imposible de concretar. Fue dentro de este clima de tensión que el gobierno tomó sus primeras medidas, recibiendo críticas y denuncias constantes (sobre todo de la izquierda) mas no soluciones alternativas a las ejecutadas o planteadas.

El 10 de marzo de 1981, el Ejecutivo, al amparo de la Ley 23230 que le delegó facultades legislativas para lo concerniente a la modificación o derogatoria de los decretos leyes dados por el gobierno militar, promulgó el Decreto Legislativo 046 en el que se tipifica el delito de terrorismo y se establecen las normas procesales para estos casos.

El decreto legislativo fue motivo de cuestionamientos constitucionales por sectores políticos del Congreso, debido a que se había adoptado para promulgarlo, la ley 23230 expedida para otras materias. Pero, las críticas cuestionaron también aspectos de su contenido, como por ejemplo su artículo 1º, que disponía a la letra:

El que con propósito de provocar o mantener un estado de zozobra, alarma o terror en la población o un sector de ella, cometiere actos que pudiesen crear peligro para la vida, la salud o el patrimonio de las personas, o encaminados a la destrucción o deterioro de edificios públicos o privados, vías y medios de comunicación o transporte o de

---

5 Ver capítulo sobre AP.

6 La ambigüedad y radicalidad discursiva de sus representantes abonó gran cuota para ello. Para un desarrollo, ver capítulo sobre Izquierda legal.

conducción de fluidos o fuerzas motrices u otras análogas, valiéndose de medios capaces de provocar grandes estragos o de ocasionar grave perturbación de la tranquilidad pública o de afectar las relaciones internacionales o la seguridad del Estado, será reprimido con penitenciaría no menor de diez años ni mayor de veinte años.

El PAP y la izquierda manifestaron públicamente su preocupación por los alcances y peligros que para el ejercicio de las libertades de expresión, prensa y asociación podía tener el dispositivo. La crítica principalmente recalcó que la tipificación del delito de terrorismo resultaba muy general y que su aplicación podría involucrar cualquier acto de protesta social, afectando en tal sentido los derechos consagrados en la Constitución. Por otro lado, también se tuvo reparos sobre la definición del delito de apología de terrorismo (Art. 7º) que, al igual que el anterior, mostraba una imprecisión considerada riesgosa para la seguridad jurídica de las personas. Estas críticas, provenientes sobre todo de representantes de la izquierda, no fueron bien recibidas por la mayoría parlamentaria, que ratificó el decreto.

Por otro lado, a mediados de setiembre de 1981, el director general de la Policía de Investigaciones del Perú (PIP), Eduardo Ipinze Rebata, denunció que algunos parlamentarios de izquierda estaban obstaculizando las investigaciones sobre presuntos subversivos detenidos<sup>7</sup>. La representación parlamentaria de izquierda exigió pruebas. El incidente no pasó a mayores, sin embargo, reforzó el clima de desconfianza existente y las relaciones entre las fuerzas políticas en el Parlamento. Escenarios como éste no hicieron más que incrementar las distancias antes que favorecer un trabajo coordinador por soluciones concretas al fenómeno subversivo, que aún aparecía como controlable.

La polarización política continuó y no permitió dar una respuesta unificada, estatal, al problema en expansión. En este período se registró una tendencia a la utilización del tema de la subversión para obtener ventajas políticas. Pero no sólo de la oposición. En Acción Popular la corriente liderada por Javier Alva, cuya influencia en el Parlamento era incuestionable, empleó la tribuna parlamentaria para exigir posiciones más duras en la lucha contra la subversión y criticar la gestión del entonces ministro del Interior, José María de la Jara, preparando el camino para su renuncia. Con ello, el «alvismo» aspiraba a ocupar la plaza vacante pero tuvo que esperar algún tiempo más: Belaunde decidió reemplazar a De la Jara con un retirado aviador amigo suyo, José Gagliardi, y sólo luego de la renuncia de éste el grupo de Alva pudo obtener el resultado deseado: el 2 de enero de 1983, fue designado como ministro del Interior, Fernando Rincón Bazo. En todo caso, fue un triunfo político relativo pues para entonces la lucha contrasubversiva había dado un gran giro con el ingreso de las Fuerzas Armadas.

---

<sup>7</sup> El 29 de setiembre de 1981, el general Ipinze revela en el Congreso que los parlamentarios izquierdistas Emeterio Tacuri, Javier Diez Canseco, Alejandro Olivera, Aldo Estrada y Horacio Zevallos habrían intentado influir en los procedimientos policiales.

### **2.5.6. *El Congreso frente a la militarización del conflicto***

Durante los primeros 5 años de la década de los ochenta, en el Congreso no se registró mayor actividad para plantear, dentro de la vigencia del sistema democrático, caminos viables hacia la pacificación nacional. La polarización y confrontación política entre partidos continuó y también la acumulación política a partir de la utilización del tema de la guerra interna. Ello más la resistencia del Poder Ejecutivo a que el Congreso se ocupara del tema, impidieron un trabajo legislativo eficiente en el tema. Tampoco cumplió con su función constitucional de fiscalización, al abdicar a ejercer control sobre lo que en Ayacucho, Huancavelica y Apurímac venía sucediendo a propósito del conflicto. En este período se reproduce la mayor cantidad de peruanos muertos o desaparecidos a causa de la guerra, pero el Congreso no efectuó ninguna investigación sobre las violaciones a los derechos humanos que tanto el PCP-SL como agentes de las fuerzas del orden iban acumulando impunemente<sup>8</sup>. Frente a la militarización del conflicto (el ingreso de las FFAA a la respuesta contrasubversiva, sin conducción civil, y la prolongación indefinida del régimen de excepción en los departamentos más afectado), el Congreso no planteó ninguna alternativa o plan viable.

La principal actividad normativa estuvo a cargo del Ejecutivo. Entre 1980 y 1985, éste decretó 24 estados de emergencia que afectaron a todo o parte de Ayacucho, 15 a todo Apurímac, 12 a todo o parte de Huancavelica y 7 a todo el país. Y, cuando finalmente el Congreso retomó dicha función, no hizo sino reafirmar su escasa voluntad de comprometerse a encontrar respuesta severa y eficaz frente al fenómeno subversivo, pero que asegurase el respeto de garantías y derechos básicos de la ciudadanía.

#### **2.5.6.1. La Ley N° 24150 (06.06.85)**

El 6 de junio de 1985, en pleno proceso de transferencia de gobierno, el Congreso promulgó, con los votos de AP y el PAP<sup>9</sup>, la Ley 24150 que establecía las normas a cumplir en los estados de excepción en que las FFAA asumían el control del orden interno, en todo o parte del territorio. El escueto dispositivo fue, en gran medida, un intento de legalización de lo que de alguna manera ya venía sucediendo en los hechos. Básicamente, inhibía la autoridad civil en beneficio de la militar, la que pasaba a tener una amplia discrecionalidad y autonomía respecto al poder constituido.

La legitimidad de los estados de excepción como institución jurídica radica en la protección del Estado de Derecho y los derechos esenciales del individuo durante perturbaciones o peligros graves al orden público. Más allá de ese fin objetivo y constitucional se invade peligrosamente algunos

---

<sup>8</sup> La comisión que investigó la muerte de los periodistas en Uchuraccay no fue una comisión parlamentaria.

<sup>9</sup> La iniciativa corrió a cargo del Ejecutivo y, luego de haber ingresado al Senado, contó con dictámenes aprobatorios de la Comisión de Justicia, Culto y Establecimientos Penales y de la Comisión de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas. Aprobada la norma en la instancia senatorial, ésta obtuvo dictámenes favorables en las comisiones de Defensa Nacional de Orden Interno: Fuerzas Armadas y Defensa Nacional y Orden Interno: Fuerzas Policiales, en la cámara de diputados.

otros principios, especialmente y tal como sucedió en el Perú con la promulgación de la Ley 24150, el principio de soberanía política.

Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 4 señala que pueden declararse los estados de excepción si existe un peligro para la «vida de la nación», una amenaza a la independencia o seguridad del Estado como resultado de una guerra, peligro público u otra emergencia tal como lo prevé el artículo 27.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el ámbito interno, la Constitución Política de 1979 a través del artículo 231 (a) y la Constitución de 1993 en su artículo 137 establece que sólo en circunstancias especiales que afecten los derechos de las personas o la seguridad pública, el Poder Ejecutivo puede adoptar medidas especiales y temporales a través de los estados de excepción y con incidencia en todo o parte del territorio nacional. El Poder Ejecutivo tiene la obligación de dar cuenta al Congreso o a su Comisión Permanente según fuera el caso.

Los elementos que caracterizan a un estado de emergencia están previstos en el texto constitucional<sup>10</sup>. Uno de esos elementos señala que las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno «si así lo dispone el Presidente de la República». En tal medida, no es una condición necesaria que ellas asuman el control durante el estado de emergencia. Es sólo una posibilidad a discreción del Jefe de Estado y no refiere delegación de competencias políticas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987 señaló que el estado de emergencia es «un precepto concebido solo para situaciones excepcionales. Se aplica únicamente en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte». Autoriza la suspensión de ciertos derechos y libertades sólo «en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación». No está en discusión que el grave peligro para el país y para los derechos básicos de las personas, que constituía la expansión criminal de Sendero Luminoso, obligaba al Estado a adoptar medidas de defensa y garantía a favor de la vida y la seguridad del país. En este sentido, el gobierno obró bajo la presión de circunstancias de peligro, cuando dispuso el ingreso de las Fuerzas Armadas y cuando decretó la declaración del estado de emergencia en diversos puntos del territorio nacional.

No obstante, leyes como la 21450 revelaron, por un lado, que el Estado carecía de una estrategia integral de contenidos esencialmente políticos y movilizadores de la población, para combatir a Sendero Luminoso. Por el otro lado, el texto de la ley excedía a la Constitución. No existe norma internacional ni contenido constitucional que defina como elemento del estado de emergencia la existencia de organismos de control político militar. Este componente que se estableció con la Ley 24150, excede los límites del concepto de estado de emergencia. El estado de

---

<sup>10</sup> Se hace referencia a la Constitución de 1979 como a la de 1993.

emergencia se encontraba regido, a la fecha de publicación de la Ley 24150, por el artículo 231 (a) de la Constitución de 1979 que preveía las acciones relativas al control del orden interno.

No obstante el significado del estado de emergencia de acuerdo a los estándares internacionales y la propia Constitución, la Ley 24150 de 1985, posteriormente modificada en parte por el Decreto Legislativo 749 (12.11.91), estableció normas de alcances políticos que debían cumplirse en los estados de excepción, en los que las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno en todo o en parte del territorio nacional.

La ley 24150 otorgó a las FFAA, a través de los Comandos Político Militares, funciones de gobierno y control político administrativo que eran propias de las autoridades civiles, situación que colisionó con la organización democrática del Estado peruano y que restringió las facultades y competencias de autoridades elegidas por el pueblo. Con esta ley se desconocía la estructura orgánica del Estado peruano con su precisa división de poderes y competencias políticas. El artículo 201 de la Carta fundamental establecía que «El Presidente de la República es el Jefe de Estado y personifica a la Nación». Asimismo, el artículo 273 señalaba que «es Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Policiales. Dirige el Sistema de Defensa Nacional». El Presidente de la República es así el eje de las relaciones entre la autoridad civil y los aparatos militares. Está por encima de los dos sectores nacionales y ejerce autoridad sobre ellos. Del Presidente de la República mana inclusive la facultad de decidir la presencia de las Fuerzas Armadas en las zonas de emergencia. Ésa era la opción constitucional en 1979. Sin embargo, a la luz de la referida ley, la participación presidencial se restringió a la declaración del estado de emergencia y a la disposición de la presencia militar en las zonas en las que se necesitaba resguardar el orden interno.

Según el informe de la Comisión Especial del Senado sobre las «Causas de la Violencia y Alternativas de Pacificación Nacional», la aplicación de esta ley llevó a una situación en que «las autoridades y organizaciones civiles en general pierden su vigencia total y podrían resultar inoperantes por completo». Añade que «una zona de emergencia vendría a ser, de aplicarse la ley a la letra, un territorio ocupado, cual si se tratase de una guerra exterior». Esto da señas de que ni el Gobierno ni el Parlamento tomaron la decisión política de establecer lazos y trabajos mancomunados entre civiles y militares, la relación se mantuvo tensa y a la vigencia de la ley en cuestión se cargaron de desconfianza recíproca.

Esta norma sólo produjo una mala relación entre civiles y militares, alimentando la represión muchas veces de civiles inocentes, que vieron vulnerados sus derechos humanos. Es así por ejemplo que el artículo 10 de la referida ley estableció que « los miembros de las Fuerzas Armadas o Fuerzas Policiales así como todos aquellos que estén sujetos al Código de Justicia Militar que se encuentren prestando servicios en zonas declaradas en estado de excepción, quedan sujetos a la aplicación del mencionado Código. Las infracciones tipificadas en el Código de Justicia Militar que cometan en el ejercicio de sus funciones son de competencia del Fuero Privativo

Militar, salvo aquellas que no tengan vinculación con el servicio. Las contiendas de competencia serán resueltas en un plazo máximo de 30 días». Esta disposición contribuyó a debilitar aún más esa confianza, pues se trataba de una justicia desigual en casos llamados «delitos de función», que no estaban debidamente tipificados o que inclusive deberían haber estado considerados como delitos comunes en el Código Penal. Esta norma, desde la perspectiva de los civiles, permitía la impunidad de quienes hubieran incurrido en delitos de tortura, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, etc. Los Tribunales Militares no garantizaban sanciones efectivas ni control de esta situación de indefensión ciudadana. Así, el Congreso dejó desprotegidos a los ciudadanos que vivían en las zonas de emergencia ya que, en el transcurso del conflicto, los tribunales militares se convertirían en instrumentos de impunidad.

En un sistema democrático las autoridades elegidas ejercen las funciones asignadas por la Constitución y las leyes sin poder abdicar del mandato y la autoridad otorgados por los ciudadanos. En todos los casos, la Constitución de 1979 se refiere a niveles de gobierno cuyas autoridades son elegidas por el pueblo. Sin embargo, y por mandato de la ley 24150, y en el contexto de la existencia de comandos político militares en zonas declaradas en emergencia, el Estado cedió la autoridad democrática a las Fuerzas Armadas constituyéndose una organización de gobierno vertical que no garantizaba la vigencia de los derechos humanos y la convivencia democrática en parte del territorio nacional. Esta situación, permitió la hegemonía política, militar y administrativa de los Comandos Político-Militares, en perjuicio de la generación de espacios de participación de la población local. También obstaculizó el fortalecimiento de las instituciones civiles y de la autoridad democrática así como el control y la vigilancia al poder en la perspectiva de preservar la vigencia de los derechos humanos en diversas poblaciones del país.

A tenor del artículo 5 de la referida ley, los Comandos Político- Militares asumían la coordinación de la participación del sector público y privado en las zonas de emergencia, en la ejecución de los planes y directivas aprobadas por el Poder Ejecutivo. Coordinaban y supervisaban las acciones de los sectores, organismos públicos, corporaciones departamentales y demás instituciones del sector público, principalmente aquellas dedicadas a la atención de los servicios públicos. Concertaban acciones para mejorar el cumplimiento de los planes aprobados realizando coordinaciones con los Prefectos y demás autoridades políticas de la jurisdicción. Solicitaban a los organismos competentes el cese, nombramiento o traslado de las autoridades políticas y administrativas de su jurisdicción en caso de negligencia, abandono, vacancia o impedimento para cumplir su función. Proponían al Poder Ejecutivo las medidas que aseguraran el mejor cumplimiento de los planes y directivas de emergencia y publicaban las disposiciones político administrativas aprobadas por el Poder Ejecutivo para el desenvolvimiento de las actividades de la población, entre otras cosas.

En ese sentido, el Congreso que aprobó la Ley 24150 replegó al Estado en su función esencial de proteger la democracia, dejando en manos de las Fuerzas Armadas el control político de

diversas zonas del país y, tácitamente, optando parcialmente por la conducción militar del conflicto armado interno. La respuesta represiva del Estado significó el desguarnecimiento de la sociedad ante la falta de garantías y de autoridades civiles que las resguardaran. Esta situación debe relacionarse con otra, como fue la vigencia prolongada y extendida del estado de emergencia en amplias zonas del país. Lo que contrastaba con su naturaleza esencialmente temporal, que además perturbaba seriamente el desenvolvimiento de las relaciones sociales y de las instituciones jurídicas democráticas y constitucionales en las localidades sometidas a dicho régimen<sup>11</sup>

¿Por qué el Congreso aprobó esta norma que, a todas luces, fue un evidente avance del poder fáctico militar, ya fortalecido con la militarización de la lucha contrasubversiva decidida a fines de 1982? Por un lado, esta decisión mostró la cada vez más evidente incapacidad de conducir la lucha contrasubversiva bajo una estrategia en que la premisa fuera la legitimidad del sistema democrático. El Estado y sus operadores optaron por una respuesta eminentemente represiva, buscando interpretaciones constitucionales que justifiquen su legalidad, pero poniendo de lado cualquier esfuerzo para proponer una respuesta política y de carácter estatal a la amenaza planteada. Así, la pacificación del país pasó a ser, paulatinamente, un asunto militar sin mayores perspectivas de control sobre el mismo, con lo cual la democracia dejó de ser el objetivo central de los actores políticos del país, para convertirse en un asunto accesorio y condicionada a los criterios de seguridad.

Aún así, debemos tomar en cuenta que dicha ley fue promulgada en un ambiente de cambio de gobierno. Durante la campaña electoral la violencia política fue uno de los temas ejes de los candidatos y fue especialmente subrayada por la oposición, en especial por Alan García, quien criticó la forma como habían sido conducidas las acciones antisubversivas por el acciopolitismo.

En este sentido, la ley 24150 aparece como un instrumento con el que el gobierno saliente, el gobierno entrante y las fuerzas armadas establecen el escenario de actuación hacia adelante, bosquejando las prerrogativas de las instancias civiles y militares. Sin embargo, todo parece indicar que aún cuando la dicha norma aparecía limitando de manera ostensible el poder civil, fue vista como insuficiente por los militares.

Aparentemente, el Congreso asumió por lo menos parcialmente la línea de las Fuerzas Armadas y tomó una decisión que significó, por un lado, la relativización del poder democrático civil y, por otro, la reducción de la política antisubversiva a un ámbito de represión y control militar.

La creciente gravedad del conflicto ameritaba una mayor presencia y liderazgo del Congreso y la generación de un consenso político de la representación nacional en torno a la intervención de las Fuerzas Armadas para combatir a Sendero Luminoso. Estaba dentro de las atribuciones constitucionales del Presidente de la República decidir esta intervención y estaba

---

<sup>11</sup> Comisión Especial del Senado sobre las Causas de la Violencia y las Alternativas de Pacificación. «Violencia y Pacificación». Anexo 1.

también fuera de toda duda que el ingreso de las Fuerzas Armadas como elemento clave de la pacificación era inevitable en el contexto de un escenario de avance de la subversión. Lo que no era viable políticamente ni desde el punto de vista de una estrategia estatal antisubversiva era el repliegue del Congreso, dejando de lado la oportunidad de generar un consenso entre todas las fuerzas políticas para lograr la unanimidad y coincidencias en la forma, modo y los procedimientos de la respuesta militar del Estado frente a Sendero Luminoso. De algún modo, con la interpretación de la Ley 24150, el Congreso se marginó a sí mismo.

### 2.5.7. *El Congreso 1985-1990*

En 1985 el PAP llega por primera vez al gobierno, luego de casi seis décadas de existencia. Las circunstancias no eran fáciles: la crisis económica y la expansión del conflicto armado configuraban un escenario complicado. Sin embargo, su líder, Alan García, estaba decidido a marcar la diferencia con el gobierno anterior, tratando de sintonizar con las agudas y persistentes críticas que le había endilgado durante los años previos pero, sobre todo, buscando hacer realidad un programa siempre asumido por sus partidarios como popular y democrático<sup>12</sup>.

Con una campaña que empezó cuatro años antes, García prácticamente copó el escenario electoral, aunque la izquierda —ahora unida—, catapultada por su gestión municipal en Lima, logró resultados importantes pero no de la magnitud que esperaba (y necesitaba).

#### **Congreso 1985-1990: Número de parlamentarios por partido político**

Partido	Diputados	Senadores	Total
PAP	105	30	135
AP <sup>13</sup>	10	6	15
CODE	12	7	19
IU	48	15	63
IN	1	1	2
DC <sup>14</sup>	1	1	2
SODE <sup>15</sup>	1	1	2
Independientes	2	0	2
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>61</b>	<b>241</b>

Fuente: Tuesta 2001

<sup>12</sup> Ver Informe sobre el APRA. CVR

<sup>13</sup> Fernando Belaunde fue senador vitalicio desde el 28.07.85 hasta el 05.04.92.

<sup>14</sup> Postularon como candidatos en las listas del PAP.

<sup>15</sup> Postularon como candidatos en las listas del PAP.

Por el lado opuesto, el desgaste sufrido luego de su gestión gubernamental hizo estragos tanto en AP como en el PPC (que se presentó en alianza con otras organizaciones —CODE—), quienes vieron reducidos sus caudales electorales a una mínima expresión.

Apoyado en la significativa simpatía inicial que obtuvo, García tomó la iniciativa respecto a sus relaciones con los militares. Con su elección, se cambió el discurso oficial sobre el conflicto interno, al criticarse por primera vez desde el gobierno las violaciones a los derechos humanos cometidas por las FFAA. Más allá de eso, luego de que en agosto de 1985, apenas asumido el mando, se conocieran públicos una serie de casos emblemáticos de violaciones masivas a los derechos humanos atribuidas a las fuerzas del orden — Pucayacu (infantes de Marina, agosto 1984) y Accomarca (infantería del Ejército, agosto de 1985)—, quitó su respaldo al Comando Político Militar de Ayacucho. Concretamente, destituyó al jefe de la Segunda Región militar y al jefe del Comando Político Militar de Ayacucho. En este contexto, como veremos luego, el Congreso encontró una ocasión propicia para la conformación de la primera comisión investigadora sobre violaciones a los derechos humanos.

No obstante, esta correlación de fuerzas a favor del nuevo impulso de control civil democrático desde el gobierno se perdería poco después, especialmente luego de la matanza de reclusos de SL en los penales de El Frontón, Lurigancho y Santa Bárbara (junio 1986). Las FFAA incrementarían aún más su autonomía, hasta reformular su estrategia y empezar a aplicarla al margen de todo control democrático. Como hemos mencionado, ésta contemplaba un mayor racionamiento del uso de fuerza. Las violaciones a los DDHH disminuyeron, pero se presentaron casos selectivos donde no dejó de mencionarse la participación de efectivos militares.

### **2.5.7.1 Las investigaciones del Congreso**

Durante la década del 80, de las 37 comisiones investigadoras que conformó el Senado, sólo cuatro tuvieron la aprobación de sus informes. En la Cámara de Diputados hubo 59 comisiones investigadoras, siendo aprobados 20 informes. Una cuestión importante sobre este tema fueron las comisiones investigadoras sobre casos de violaciones de derechos humanos y terrorismo. En el Senado hubo 11 mientras que en la Cámara de Diputados fueron 3, lo que significó una diferencia sustancial con el anterior Congreso y que indicaba por sí mismo la importancia que adquirió este problema durante los años mencionados.

Sin embargo, como veremos luego, en casos muy importantes como los informes de los sucesos de Accomarca y Pucayacu o el de la matanza de los penales en junio de 1986, se señalaban responsabilidades penales y administrativas, pero las instancias judiciales los derivaron al fuero militar sin que el Congreso tuviera medios para hacer respetar su decisión. En general, las investigaciones concluían confirmando la existencia de violaciones a los DDHH, pero prevaleció posteriormente la impunidad. Por otro lado, si bien el Congreso se encargó de llevar adelante la

investigación de importantes casos de violaciones a los derechos perpetradas por las fuerzas del orden, no hizo un esfuerzo similar para investigar y demandar sanción sobre terribles casos de violaciones perpetradas por SL.

Hechas estas salvedades, analizaremos a continuación el desempeño de algunas de estas comisiones de investigación formadas entre 1985 y 1990, teniendo en cuenta que hemos dejado de lado la descripción de los hechos que motivaron su conformación, para centrarnos en el comportamiento político de los actores parlamentarios frente a los mismos.

### **2.5.7.2. Pucayacu y Accamarca**

El 14 de agosto de 1985, como respuesta a una serie de emboscadas senderistas, se pone en práctica la «Operación Huancayoc». Un contingente del Ejército atacó la aldea de Accamarca en el departamento de Ayacucho. Sesenta y nueve campesinos murieron durante el ataque. Antes, el 7 de agosto, cinco hombres y dos mujeres que habían sido detenidos en un operativo militar fueron llevados a la zona de Pucayacu en un camión del Ejército. Los detenidos fueron asesinados.

El 11 de setiembre, el senador IU, César Rojas Huaroto, denuncia ante su Cámara los hechos ocurridos en Pucayacu, provincia de Huanta, y Accamarca, provincia de Víctor Fajardo. Esta instancia decide la formación de una comisión investigadora.

Lo importante a subrayar aquí es que la iniciativa correspondió a la oposición expresada en el Congreso, éste la hizo suya inmediatamente y el Ejecutivo, lejos de impedir que prosperara, la siguió y reforzó respetando las capacidades de fiscalización de este poder del Estado.

Es importante tomar en cuenta que las autoridades militares ya señalaban la responsabilidad del teniente Telmo Hurtado cuando la comisión investigadora del Congreso aún no lo había hecho. Los senadores habían decidido que sea la Comisión de Derechos Humanos de esta cámara la que efectúe las investigaciones<sup>16</sup> y para entonces ésta recién empezaba sus labores. El día 18 sus integrantes llegaron a Huamanga, acompañados de los diputados Fernando Olivera y Jorge Tincopa, con la finalidad de trasladarse luego al lugar de los hechos. Es cuando se empieza a tomar conciencia de las dificultades procesales de una investigación llevada a cabo por una comisión parlamentaria.

El rol de esta comisión y, en general, de todas las comisiones investigadoras nunca estuvo bien definido. Esto se tornaba más delicado porque no había precedente alguno en que el Parlamento investigase a oficiales militares por violaciones a los derechos humanos. La regla había sido siempre que los propios mandos castrenses asumieran esto, bajo el rígido marco de las jerarquías.

---

<sup>16</sup> La Comisión de Derechos Humanos del Senado estuvo integrada por Javier Valle Riestra —que la presidió—; Jorge del Prado, Javier Diez Canseco y César Rojas, de IU; Andrés Quintana Gurt, del PAP; César Delgado Barreto, de la DC; y Felipe Osterling, del PPC.

Por otro lado, estaba claro que los miembros de la comisión eran políticos y no jueces o fiscales pero, al parecer, esto no siempre estuvo presente entre algunos de los integrantes de la Comisión.

De esta manera, surgen algunas diferencias sobre cómo debía actuarse. La reunión entre los miembros de la Comisión, el Estado Mayor de las fuerzas armadas en Ayacucho y el subteniente Hurtado, en el cuartel Los Cabitos, fue considerada por el senador Diez Canseco una conversación y no un interrogatorio debido a la actitud contemporizadora del senador Valle Riestra. Luego las relaciones fueron más armónicas, pero todo parecía indicar que Valle Riestra había tomado nota de lo difícil que sería emitir opinión sobre lo que tenía entre manos, asumiendo la premisa del despliegue de una «guerra sucia».

Finalmente, en octubre de 1985, la comisión presenta dos dictámenes ante el Senado. El de mayoría fue suscrito por César Delgado Barreto (DC), Jorge del Prado, Javier Diez Canseco y César Rojas Huaroto (IU) y el presidente de la misma, Javier Valle Riestra (PAP). Señalaba que los hechos de Pucayacu y Accomarca se inscribían dentro de una política contrasubversiva violatoria de los derechos humanos y constituían delitos comunes y no de función. Además, recomendaba la promulgación de una norma que inhibiera al fuero militar en los casos de tortura, ejecuciones extrajudiciales, desaparición de personas, genocidios o asesinatos de civiles, cometidos por personal policial o militar. También pedía la derogación del decreto legislativo 046, el inicio del diálogo con los levantados en armas y la elaboración de un proyecto de amnistía. Finalmente, pedía la ampliación del tiempo en sus funciones.

El dictamen en minoría, suscrito por Andrés Quintana Gurt y Felipe Osterling, se diferenció del primero fundamentalmente en un aspecto: la naturaleza del delito determinaría su juzgamiento en el fuero común, pero que no era atribución de la Comisión el pronunciarse sobre este punto sino del Poder Judicial. Por lo tanto, correspondería al fuero competente agotar la investigación de los hechos y aplicar las penas respectivas y, finalmente, con este informe la Comisión debía dar por terminadas sus funciones.

Como se preveía, días después de presentarse el informe, el 30 de octubre, Valle Riestra renuncia a la Comisión de Derechos Humanos, aduciendo falta de apoyo y en medio de un contexto políticamente enrarecido. Finalmente, el 12 de diciembre, el Senado se pronuncia y determinó que los hechos eran delitos comunes aunque debía ser la Corte Suprema la que en definitiva los calificara, motivando el retiro de la bancada de IU durante una de las sesiones de debate, como señal de protesta. En efecto, la Corte Suprema calificó y estimó que el juicio debía seguirse en el fuero privativo militar.

### **2.5.7.3. Comisión Investigadora de los sucesos de Bellavista y Umaru**

El 26 de setiembre de 1985 el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas publicó el Comunicado Oficial N° 012-CCFFAA/RRPP, informando de un supuesto enfrentamiento entre una patrulla de la

Base Contrasubversiva de Cangallo con subversivos a un kilómetro de la localidad de Bellavista - Pompin, así como la incursión en la localidad de Inca Raccay y la persecución de subversivos en las localidades de Bellavista y Umaru, en la provincia de Cangallo, Ayacucho, dentro del marco del plan operativo denominado «Pulpo». Según la versión militar habrían fallecido 29 supuestos subversivos que no fueron identificados.

Sin embargo, el 4 de octubre de 1985 empezaron a aparecer las primeras denuncias que contradecían la versión oficial. No hubo ningún enfrentamiento el 2 de setiembre sino una masacre el 27 de agosto. Ese día patrullas militares incursionaron en ambas comunidades campesinas y reunieron violentamente a la población y, luego de torturar y golpear a muchos de ellos, mataron a 63 comuneros, entre ellos 35 menores de edad que incluía niños desde un año de edad. También asesinaron a una mujer, Clotilde Janampa, con 8 meses de embarazo, y sus cadáveres fueron enterrados en 10 fosas clandestinas.

Al día siguiente de las denuncias públicas, el entonces fiscal de la Nación, César Elejalde, salió en defensa de los militares y manifestó a la opinión pública que «son falsas las acusaciones que atribuyen la muerte de 63 campesinos a una patrulla del Ejército en la localidad de Umaru» y que «con esta campaña tratan de invertir la situación exculpando a SL y pretendiendo se desconozca los crímenes que cometen contra sus propios hermanos».

El 11 de octubre, el entonces diputado Jorge Tincopa viajó al lugar de los hechos y logró ubicar a los sobrevivientes de la matanza y con ellos también ubicó las fosas donde estaban las víctimas. Ese mismo día, en sesión de la Cámara de Diputados, se dispuso que su Comisión de Derechos Humanos recabe la información necesaria para sustentar los hechos denunciados. Luego de intensas gestiones ante las autoridades del Ministerio Público, del Poder Judicial y del Ejército, que en todo momento puso obstáculos para el viaje, la Comisión del Congreso, con un juez y un fiscal, llegaron a las comunidades afectadas.

El 19 de noviembre llegaron a Umaru, pero al ver las fosas comprobaron que la tierra estaba removida. Al día siguiente, a las 10 y 30 de la mañana, llegaron a Bellavista y se buscó en los lugares que señalaban los testigos, pero no hallaron nada importante. Sin embargo, al llegar a Pallca hallaron una fosa común con 14 personas.

#### **2.5.7.4. El caso de los penales**

El 17 de junio de 1986, presos senderistas de Lurigancho, El Frontón y Santa Bárbara tomaron rehenes, se apoderaron de sus pabellones y anunciaron su decisión de no rendirse hasta obtener la plena satisfacción de sus demandas. A las cuatro horas de haberse tomado al primer rehén, el presidente García convocó una reunión del Consejo de Ministros, con participación de los jefes de las instituciones militares. Allí se tomó la decisión de entregar al Comando Conjunto el control de

los penales para recuperar la calma en ellos. El episodio culminó con la muerte de todos los reclusos senderistas de Lurigancho 8124), por lo menos 135 en el caso de El Frontón y dos del penal de San Bárbara.

En los días y meses siguientes nada significativo se hizo por determinar lo sucedido y sancionar a los responsables. Sin embargo, en su primera sesión del 4 de agosto de 1986, el Parlamento inició el debate correspondiente y, después de tres sesiones, nombró la Comisión encargada de la investigación, recién el 22 de agosto.

Luego de marchas y contramarchas, en la que destacó por ejemplo la negativa aprista de aceptar que el senador Javier Diez Canseco sea uno de los integrantes de la Comisión, ésta quedó conformada eligiéndose como presidente al general EP Jorge Fernández Maldonado, senador IU. Sin embargo, pasaron unos días y Fernández Maldonado renunció aduciendo que su condición de ex comandante general del Ejército y ex presidente del Comando Conjunto no se condecía con la función encomendada. Ante esta eventualidad, la Comisión quedó acéfala y, por lo tanto, sin la autoridad que la convocara.

Un año después, en agosto de 1987 el tema de la Comisión Investigadora retorna con nuevos bríos. Al parecer, las coordinaciones previas entre representantes apristas e izquierdistas dieron sus frutos y el senador IU Rolando Ames Cobián fue nombrado como presidente de la Comisión investigadora, por unanimidad<sup>17</sup>. El trabajo de Ames no estuvo libre de tropiezos a pesar del auspicioso inicio. En algún momento, intentó organizarse una campaña descalificando su trabajo, bajo el pretexto de que estaba adelantando opinión.

En los primeros días de diciembre se presentaron los dictámenes en mayoría y minoría. La divergencia fundamental entre ambos radicó en las conclusiones, en las que la interpretación dada a lo que los comunicados del Ejecutivo denominó «situación nacional alterada», con la cual justificó la declaración de emergencia y la intervención militar en los penales, fue la base para que unos, la mayoría, interpretase la actuación del gobierno como correcta y dentro del marco constitucional mientras que para otros, la minoría, estableciera que ello no fue así por lo que se hallaba indicios de responsabilidad política en la misma.

El Informe Ames —que quedó al final en ajustada minoría— encontró que hubo improvisación en la actuación del gobierno, así como una situación de virtual anarquía en los penales. Encontró, asimismo, que el gobierno dio órdenes muy genéricas. Los motines terminaron, pero con un número injustificable de muertos, muchos de ellos asesinados cuando ya se habían rendido. Se estableció, por otro lado, que la fuerza militar utilizada en el ataque a los amotinados fue desproporcionada e innecesaria en relación con el peligro realmente existente. Sólo en el caso de El Frontón los internos tenían tres armas de fuego; en los otros dos penales carecían de ellas. En

---

<sup>17</sup> Un aspecto importante para que se haya tomado esta decisión fue, sin duda, la presencia de una comisión de Amnistía Internacional, en febrero de 1987, cuya intención fue precisamente investigar in situ los acontecimientos de los penales. El informe posterior sería una valiosa herramienta utilizada por el dictamen en minoría firmado, entre otros, por el senador Rolando Ames.

cambio, las fuerzas encargadas de reducir a los internos utilizaron fusiles, ametralladoras, lanzacohetes, bazucas, cañones de 81 milímetros, explosivo plástico y dinamita.

El Informe confirmó que las fuerzas encargadas del debelamiento realizaron ejecuciones extrajudiciales, en Lurigancho, donde se fusiló con un disparo en la nuca a un número superior a 90 internos ya rendidos. En El Frontón, la Marina voló el Pabellón Azul a sabiendas de que en su interior se encontraban aún internos con vida. Otro aspecto que revela el Informe Ames es que se pretendió encubrir los delitos cometidos por las fuerzas del orden durante las acciones de debelamiento de los motines.

El Informe Ames atribuía responsabilidades al Presidente y al Consejo de Ministros, a los oficiales encargados de las operaciones de debelamiento, al personal militar y policial que participó en ellas, al Fiscal de la Nación, César Elejalde, a las autoridades del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), y al viceministro del Interior. El Informe propuso al Congreso se aplique el antejuicio constitucional a los ministros y a Alan García, al finalizar su mandato.

Judicialmente este caso no fue bien investigado. La Corte Suprema argumentó que por tratarse de hechos ocurridos en el marco de una zona militar restringida, tenía que inhibirse de ver la causa y decidió su traslado a la jurisdicción militar. El caso de El Frontón fue sobreseído por uno de esos tribunales, al no encontrar responsabilidad alguna en lo sucedido<sup>18</sup>. En el caso de Lurigancho sólo se encontró responsabilidad en dos oficiales subalternos de la Guardia Republicana, absolviéndose a los demás acusados.

#### **2.5.7.5. Comisión Investigadora de los sucesos en Parcco y Pomatambo**

El 22 de octubre de 1986, a las 7 de la noche, una patrulla militar ingresó en el pueblo de Pomatambo, Vilcashuamán, Ayacucho, haciendo disparos con sus metralletas. Ingresó a la vivienda de Crisanto Pizarro, donde estaban reunidos Antonio Najarro Soto, José Fernández Bellido, Teodoro Castillo García, Eusebio Najarro Alarcón, Timoteo Bautista Bellido y Jacinto Gutierrez Gómez. Luego ingresaron a la casa de Manuel Remón Zea, quien también fue detenido. Ellos fueron llevados a la plaza principal del pueblo, donde fueron atados y golpeados brutalmente. A las 10 de la noche los militares se llevaron a los detenidos a Huaccaña - Parco. A las 6 y 30 de la mañana ingresaron a Parco. Allí obligaron a los detenidos a permanecer desnudos en la plaza principal, mientras eran maltratados.

En Parco detuvieron a Reynaldo Ramírez Buitrón y sus menores hijos Eugenia Ramírez Castillo y Mario Ramírez Castillo de 12 y 8 años e ingresaron al domicilio de Donato Ramírez Rivera, a quien asesinaron a mansalva junto a su esposa Hilda Buitrón Gutiérrez y Nicanor García

---

<sup>18</sup> Hoy se encuentra en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Buitrón, quien sufría de retardo mental. Luego de robar las joyas de la iglesia y tomar dinero en efectivo asesinaron a todos los detenidos en la plaza.

El 22 de octubre de 1986, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas emite un comunicado oficial informaron de supuestos enfrentamientos en Parcco y Pomatambo habían muerto 13 subversivos, entre ellos Claudio Bellido Haytalla (a) Camarada Cazely. Sin embargo, el Diputado Gustavo Espinoza dio a conocer que «Cazely» había muerto en Lima dos años antes y que la Policía había entregado su cuerpo a la familia para su entierro en octubre de 1984.

El Senado de la República encargó a la Comisión de Derechos Humanos para que, en calidad de comisión investigadora, se avocara los sucesos. Sin embargo, las autoridades militares no permitieron el acceso al lugar. Ante la Comisión de Derechos Humanos el Comando Conjunto de las Fuerzas tuvo que aceptar que hubo la matanza.

Según informó el Ejército, el operativo fue realizado por dos patrullas al mando de los tenientes «Bayer» y «Búfalo» -que luego se sabría que respondían a los nombres de Dante Retama Guerra y Becerra Urbina y que, supuestamente, al intervenir la casa donde se detuvo a las primeras personas un individuo trató de huir en un caballo, pero fue alcanzado por los disparos efectuados por el teniente «Búfalo». Dicha persona sería el camarada «Cazely» a quien se le habría hallado armas, municiones y propaganda subversiva.

El 6 de agosto de 1987, la mayoría aprista de la Comisión emitió su dictamen en mayoría en la que se señalaba que llegaban «a la conclusión que evidentemente los hechos se produjeron los mismos en la forma que se relatan en la denuncia; pero que de todo ello ya tiene conocimiento el Fuero Militar, que está juzgando a los responsables a quienes se le aplicará la sanción correspondiente». El dictamen no fue suscrito por la oposición, entre ellos el senador Javier Diez Canseco, quien lo devolvió sin suscribirlo «por encontrarlo insuficiente y no concordar con sus conclusiones».

#### **2.5.7.6. Comisión Investigadora sobre el asesinato de Walter Quispe Añaca y Lucio**

##### **Condoma Pañiura**

El 18 de enero de 1988, una columna de Sendero Luminoso ingresó en la comunidad campesina de Antilla, Abancay, Apurímac y asesinó al teniente gobernador, Luciano Valderrama Zavala, y amenazó de muerte al presidente, Pedro Pablo Gómez Ccahua, en un intento de intimidar y controlar a la población. Al día siguiente, el señor Walter Quispe Añancas fue detenido por la Guardia Republicana en Curahuasi y puesto a disposición de la también Policía de Investigaciones del Perú. Al demostrarse su total inocencia de los cargos imputados, fue liberado el 3 de febrero.

A fines de enero, y en respuesta al ataque senderista, la comunidad campesina decidió, en asamblea comunal, reactivar y reorganizar su ronda campesina. Ello fue comunicado a las autoridades distritales de Curahuasi y del Comando Político Militar de Abancay.

Walter Quispe Añanca había salido de Curahuasi el 3 de marzo rumbo a Antilla, acompañado de Lucio Condoma. El 5 de marzo se dirigieron a Antilla, los militares se llevaron detenidos a Walter Quispe y Lucio Condoma. Ellos fueron posteriormente hallados muertos.

El 7 de abril de 1988, el Senado nombró a su Comisión de Derechos Humanos como comisión investigadora. El 10 de setiembre de 1988, la mayoría de la Comisión, formada por los senadores Andrés Quintana Gurt Sara, Javier Valle Riestra Gonzáles, Carlos Enrique Melgar y José Navarro, del Partido Aprista Peruano, emitieron un informe señalando que «no se ha podido precisar quiénes han sido los autores de la muerte».

#### **2.5.7.7. El caso Cayara**

El 13 de mayo de 1988, un contingente de Sendero Luminoso tendió una emboscada a un convoy militar de 20 efectivos en Erusco, provincia de Cangallo, Ayacucho. En el combate resultaron muertos cuatro senderistas, un capitán del Ejército y tres soldados. Al día siguiente el Ejército ingresó en Cayara, la localidad más cercana a Erusco. El contingente militar asesinó al primer habitante que encontró; luego llegó a la iglesia del poblado, donde halló a cinco hombres que estaban desarmando el tabladillo donde se había celebrado una fiesta religiosa y los fusiló en el acto. Luego reunió a la población en la plaza principal, esperando a que los hombres volvieran del trabajo en el campo. Los hombres y jóvenes fueron separados de las mujeres y niños y en presencia de éstos los soldados obligaron a los hombres a acostarse y los mataron. El número total de víctimas se ha establecido entre 28 y 31 personas. Acto seguido, los soldados enterraron a los muertos en un lugar cercano.

El Congreso conformó la comisión investigadora bicameral de la siguiente manera: Los senadores Carlos Enrique Melgar (PAP), quien la presidiría, Esteban Ampuero, Ruperto Figueroa y Alfredo Santa María (PAP); Gustavo Mohme (IU), José Navarro Grau (I) y Javier Díaz Orihuela (AP); y los diputados Jorge Sánchez Farfán, Alejandro Ponce Rodríguez, Régulo Mujica, Juan Pizarro (PAP), Germán Medina, Tany Valer (IU) y Enrique Elías (PPC).

Luego de una investigación que duró un año y cuya característica más notoria fueron los continuos enfrentamientos entre el senador Melgar y el fiscal superior Escobar, la Comisión del Senado finalmente dio a conocer sus conclusiones a través de, nada menos, cuatro dictámenes, uno en mayoría (el de los senadores Melgar, Ampuero, Figueroa y Santa María) y tres en minoría, correspondientes a los senadores Mohme, Diez Canseco y Navarro Grau.

El dictamen en mayoría sostuvo que «no hubo ningún exceso por parte del personal militar en Cayara, como inicialmente se incriminara», argumentando que las denuncias formaban parte de una campaña manipuladora destinadas a evitar que los efectivos militares persigan y capturen a los senderistas que habían realizado la emboscada. De otro lado, recomendó el inicio de una acción penal y sanciones contra el fiscal Escobar «por la conducta funcional observada». Finalizó

recomendando una felicitación al general Valdivia Dueñas y a todo los efectivos militares destacados en Ayacucho, «por su eficiente labor y espíritu de lucha en la tarea de pacificación».

Otras fueron las apreciaciones de los dictámenes en minoría. El del senador Navarro Grau sostuvo que era imposible señalar si hubo o no excesos en Cayara. En el del senador Mohme se afirmó que el comando político-militar de Ayacucho tomó la decisión de hacer desaparecer las evidencias y la responsabilidad de esto era del general Valdivia. El informe del senador Diez Canseco incidió en los errores procesales del fiscal que reemplazó a Escobar en el caso y extendió sus críticas al fiscal de la Nación, Hugo Denegri, por haber decidido el retiro de éste último.

#### **2.5.7.8. La Comisión de Investigación sobre las causas de la violencia**

Esta comisión del Senado no fue investigadora, como las anteriores. Su tarea consistió en elaborar una interpretación sobre las causas de la violencia política y proponer alternativas de pacificación, es decir, una actividad que resultaba inédita en la vida parlamentaria del país. Por lo mismo, inicialmente resultaba dificultoso entender cuáles eran los objetivos que perseguía y si sus resultados serían tan inoperantes como algunas que la antecedieron.

Luego de unos meses de trabajo, la comisión presenta su informe en el que incluye una reflexión sobre el concepto de la violencia, estudios sobre las características de la violencia estructural en nuestro país, diagnósticos y evaluaciones sobre el fenómeno violentista actual y, lo que resultó más importante, una serie de 18 recomendaciones y las formas de llevarlas a la práctica.

Entre estas, destacaban la necesidad de buscar un Acuerdo Nacional por la Paz (punto 2), la elaboración de una estrategia antsubversiva integral sobre la base de la reconciliación nacional (punto 3), la modificatoria de las leyes 24150, 24651 y 24700 (punto 4), la convocatoria de las organizaciones ayacuchanas para elaborar un plan de emergencia que refuerce la autoridad civil en ese departamento (punto 9) y la revisión del concepto de defensa nacional sujeta a criterios de seguridad hemisférica (punto 13) (Comisión Especial del Senado: 1989, 394-416). Agregado al texto central, se incluyó varios volúmenes de anexos que contenían las actas de las diversas reuniones que llevó a cabo la comisión con los representantes de las organizaciones sociales, los aportes que éstas hicieron y una importante encuesta nacional sobre violencia, la única que se hizo en el Perú sobre este tema, cuya elaboración estuvo a cargo del INE.

En octubre de 1988 el Senado aprobó por unanimidad este informe y acordó que la comisión continuase sus estudios. Con este mandato, elaboró en los años siguientes informes mensuales que luego eran sintetizados en publicaciones anuales, siendo el último de ellos el correspondiente a 1991. También elaboró proyectos de leyes dirigidos a encauzar bajo criterios democráticos la acción contrasubversiva del Estado, así como fomentar el respeto a los derechos humanos.

Pero, este esfuerzo no rindió los resultados esperados. El tiempo transcurrió y, al parecer, el Senado entendió haber cumplido con solamente aprobar las recomendaciones y no demandar el cumplimiento de las mismas. En idéntica forma, el Ejecutivo no se sintió obligado a asumirlas y variar su política contrasubversiva (Bernaes 1990: 179).

#### **2.5.7.9. La Comisión Limo (Comando Rodrigo Franco)**

La Comisión Limo fue creada en la Cámara de Diputados en junio de 1989 a partir de la preocupación pública sobre la violencia paramilitar y en especial por el asesinato de dos diputados, Heriberto Arroyo Mío y Pablo Li Ormeño. La iniciativa para su formación provino del diputado Manuel Piqueras de IU. La mayoría del APRA seleccionó para que dirigiera la investigación un parlamentario de su propio partido Abdón Vilchez Melo. El mandato de la comisión fue investigar el asesinato de dos diputados y la actividad de grupos terroristas con «nombre de mártires», especialmente el «Comando Rodrigo Franco». Su presunta primera acción significativa fue perpetrada el 28 de julio de 1988 con el asesinato de Manuel Febres, abogado defensor del líder senderista Osmán Morote.

El Comando Rodrigo Franco fue uno de los gestores de este nuevo tipo de violencia que se concretó en amenazas de muerte, atentados y asesinatos selectivos. Aparecieron también otras bandas similares de ámbito más bien local: «Comando de Aniquilamiento a Senderistas» en Cuzco; «Comando Chavín» en Ancash; «Comando Manuel Santana Chiri» en Ica; «Comando Haya Vive»; «Comando Regional de Aniquilamiento Manuel Cipriano» en Trujillo; «Comando Braulio Zaga Pariona»; «Pelotón Punitivo Peruano» y «Águilas Negras» en Ayacucho.

La gravedad que esta nueva manifestación de la violencia política venía adquiriendo, así como las constantes denuncias sobre las posibles vinculaciones que podría tener con el Estado y el partido de gobierno, generaron una importante presión de la opinión pública para que se investigase y sancionase a los autores de esta organización paramilitar. Se creó así una comisión investigadora en el Parlamento, cuyo trabajo fue muy accidentado por los esfuerzos por sabotearlo desde dentro por parte de los parlamentarios apristas que la integraban en mayoría.

Finalmente, ante la negligencia de la mayoría que demoraba la presentación del dictamen, los miembros en minoría —Sotomarino, Espinoza y Piqueras— hicieron conocer el suyo, en el que sostuvieron que «está probada la existencia en nuestro país de una organización que desarrolla actividades caracterizadas por su finalidad terrorista no subversiva, que ha reivindicado un número considerable de sus atentados como propios». Asimismo, que «existen múltiples evidencias que vinculan a la organización en cuestión con personas investidas de autoridad pública, como son el Señor Ministro del Interior, Máximo Agustín Mantilla Campos, el General Fernando Reyes Roca, el General Raúl Járez Gago y el General (r) Édgar Luque Freyre».

El informe en mayoría se presentaría muchos meses después y desconoció la existencia de los grupos paramilitares, tratando de desviar la atención de la opinión pública con gruesas acusaciones contra otros parlamentarios.

#### **2.5.7.10. Comisión Investigadora sobre Violación de derechos humanos en Huancavelica**

El 31 de agosto de 1989, el Senado ante el pedido del Senador César Rojas Huaroto para que pesquise la denuncia formulada por el mencionado senador, referente a las violaciones de derechos humanos en el Departamento de Huancavelica y en lo concerniente a amenazas recibidas por el Colegio de Abogados de Huancavelica. Asimismo, se recibe la denuncia de la desaparición de varias personas de la localidad, determinándose la identidad de un estudiante y cinco profesores. Se menciona también la desaparición de 17 campesinos de Julcamarca. Los Comandos Políticos Militares de las zonas reciben notificación de las denuncias. La Comisión determinó que el Colegio de Abogados no había sufrido ningún atentado. Se dice también que en relación a las demás denuncias todas se encuentran en pleno trámite judicial y que no se ha comprobado irregularidad en la intervención de la policía, del Ejército o del Poder Judicial. La Comisión concluye con que «no hay evidencias suficientes para determinarse que en la localidad de Huancavelica se están cometiendo atentados violatorios de los derechos humanos...salvo los únicos casos que se puntualizan en el dictamen».

#### **2.5.8. La legislación antiterrorista en el período 1985 – 1990**

Pese a la magnitud que venía adquiriendo el conflicto armado interno, durante el período comprendido entre 1985 y 1990 el Congreso sólo dio dos normas en materia penal y procesal penal «clave» para el proceso que se venía desarrollando. El 19 de marzo de 1987 se promulgó la Ley N° 24651 mediante la cual se introdujo en el Libro Segundo del Código Penal la sección octava que trataba: «De los Delitos de Terrorismo». Las principales fuentes para la elaboración de esta norma fueron el Decreto Legislativo N° 046 de 1981 y la Ley Orgánica Española de diciembre de 1986 «Contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas», todo ello en un contexto diferente. En el primer caso porque el Congreso peruano de 1980 a 1985 no tenía una clara noción del fenómeno que se venía desarrollando y en el segundo caso por las disímiles condiciones históricas, sociales y culturales que configuran el contexto específico de terrorismo en cada Nación. Esta norma recibió algunos cuestionamientos importantes. Por ejemplo, el Colegio de Abogados de Lima presentó a la Comisión Especial del Senado un informe en el que expresaba que la Ley N° 24651 contradecía los principios que informan al Derecho Penal, el Derecho Penitenciario

Humanitario y la propia Constitución al negar previamente y en la propia tipificación los beneficios penitenciarios asumidos debidamente por cualquier Estado, esto es: la libertad condicional, semilibertad, libertad vigilada, redención de la pena por el trabajo o estudio, así como la conmutación. Estos beneficios se condicionan si el reo colabora con la Justicia a fin de lograr los objetivos de la ley.

Se refería también el informe del Colegio de Abogados de Lima a la supresión de los tipos penales correspondientes a la asociación ilícita, a la investigación pública que haga uso de los medios de comunicación social y a la apología del terrorismo, acciones que habían sido previstas en el decreto Legislativo N° 046. De ese modo, la ley antiterrorista aprobada por el Congreso hacía a un lado importantes medios de prevención de las actividades terroristas, como la instigación pública directa que, de todos modos, constituiría la apología de un delito. Otro retroceso estratégico de la norma fue considerar sólo como agravante la circunstancia de pertenecer a una banda u organización que para lograr sus fines recurre a métodos terroristas.

El 24 de junio de 1987 se publicó en El Peruano la Ley N° 24700, que regulaba el procedimiento para la investigación policial, la instrucción y el Juzgamiento de delitos cometidos con fines terroristas. Se introduce así una serie de reformas procesales que le dieron una nueva dinámica al procedimiento en todas sus etapas. Sin embargo, también hubo algunas críticas y se cita como análisis modélico el del Colegio de Abogados de Lima en el referido informe a la Comisión Especial del Senado. La norma, teniendo naturaleza procesal, obligaba a que todos los procesos judiciales en curso se adecuaran al nuevo procedimiento, según la etapa en que se encontraban, con excepción de los juicios orales iniciados en los tribunales convencionales, los que continuarían hasta la expedición de la sentencia, a tenor de lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria de la Ley.

El artículo 2 preceptuaba, que «al ser detenida o denominada una persona por delito de terrorismo, la autoridad policial, los familiares del detenido o las Comisiones de Derechos Humanos, comunicarán de inmediato y por escrito este hecho al Fiscal de Turno quien se constituirá de inmediato en el lugar que será un centro oficial de detenciones». También dispuso que el Fiscal Provincial se encargaría de la investigación, en lugar de la Policía de Investigaciones del Perú (PIP), como sucedía con el resto de delitos. La crítica más saltante se refería a que la presencia del Fiscal de Turno no existía en otro tipo de delitos, que esto dilatava la investigación y que los Fiscales Provinciales no estaban capacitados para dirigir la investigación desde esa etapa en la que no se había llegado al cauce judicial. Se privaba erróneamente a la policía de la oportunidad de iniciar los procesos investigativos, dejando de lado así su capacidad, experiencia y pericia en el asunto.

La Comisión Especial del Senado consideró, por ejemplo, que la presencia del Fiscal de Turno era indispensable, por ser el Ministerio Público el defensor de la legalidad, pero que la

dirección de las investigaciones debía ser asumida siempre por las autoridades policiales con el control del Fiscal Provincial.

Una innovación importante de la ley fue que contempló la posibilidad de jueces instructores o tribunales correccionales a dedicación exclusiva en los casos que fueran necesarios. El artículo 6 dispuso que el Tribunal, por decisión unánime de sus miembros podría disponer que el juicio oral o una parte de él se sustancie en privado. En ese sentido se reconoce que el principio procesal de publicidad no es absoluto. La Comisión Especial del Senado informó al país que a pesar de que en los juicios con inculpados de terrorismo existen razones de seguridad nacional que aconsejan el juicio en privado, hasta 1988 no hubo un solo caso en que los vocales por unanimidad acordaran que alguno de estos juicios se sustancie en privado.

La Ley N° 25031 publicada el 2 de junio de 1989 modificó en parte la Ley N° 24700 y estableció que la investigación policial de los delitos de terrorismo volverían a estar a cargo de la Policía de Investigaciones del Perú, y en los lugares donde no hubiera esta Policía de Investigaciones, las realizarían las otras fuerzas policiales. Asimismo, la instrucción debería estar a cargo de un juez especial designado por las Cortes Superiores respectivas.

En general, el Congreso 1985 – 1990 no asumió (y pudo haber trabajado un consenso político para ello) una estrategia antisubversiva desde al ámbito legal que constituyera un puntal en la lucha contra Sendero Luminoso y el MRTA. Dejó lo más sustancial y grueso de esa lucha a las Fuerzas Armadas, mientras la situación de los penales y del sistema de administración de justicia se agravaba y hacía muy difícil canalizar, de manere eficiente, la respuesta contrasubversiva por el canal legal/judicial.

### ***2.5.9. El parlamento en los años del fujimorismo: la década del 90***

Luego de una década de conflicto armado interno, la violencia se había generalizado en el Perú. En los años previos, la acciones tomadas desde los distintos estamentos del Estado no habían podido frenar la avanzada subversiva, y por el contrario, se había creado un nuevo flanco de violencia, debido a discrecionalidad con que los agentes estatales podían actuar.

Como pudimos ver, los parlamentos peruanos de los años ochenta también tienen responsabilidad en el agravamiento de la violencia, por abdicar a cumplir adecuadamente sus funciones. En otras ocasiones, fue el propio Parlamento el que en un inadecuado ejercicio de su función, descuidó la constitucionalidad de la lucha contra la subversión, permitiendo que con inadecuadas normas se desencadenaran masivas violaciones de derechos humanos, sea porque las normas no resultaron lo suficientemente represivas frente a la subversión, o porque originaron nuevos campos de discrecionalidad para los agentes estatales.

En la década de los noventa la situación fue distinta. En los años posteriores al golpe del 5 de abril de 1992, la pálida labor parlamentaria en la lucha contrasubversiva se vio agravada por el

desarrollo de un proceso de corrupción normativa de alta nocividad social, que buscó, entre otras cosas, montar un aparato que garantizara la impunidad a los crímenes cometidos por agentes estatales. En muchos casos, la mayoría oficialista de los congresos post golpe no sólo abdicaron de su función constitucional de fiscalización, sino que avalaron y promovieron el encubrimiento y la impunidad.

A continuación, presentamos algunos de los principales aciertos y errores de los parlamentos de los años 90. Para ello, hemos preferido distinguir entre la labor desarrollada por el Parlamento bicameral que trabajó hasta antes del golpe de Estado de abril 1992, y la labor de los Congresos unicamerales con mayoría fujimorista.

### 2.5.9.1. El Parlamento bicameral de inicios de los noventa

Los resultados de las elecciones generales de 1990 plantearon un escenario especialmente complicado. Nuestro sistema de gobierno tradicionalmente presidencialista, originaba la necesidad en los gobiernos de contar con mayoría en el Congreso. El movimiento de independientes del nuevo presidente Alberto Fujimori, Cambio 90, no sólo no pudo alcanzar la mayoría en el Congreso, sino que quedó, numéricamente, en tercer lugar después del Frente Democrático (FREDEMO) y el PAP. Por lo tanto, la necesidad de crear alianzas era evidente.

#### Congreso 1990-1992: Número de parlamentarios por partido político

Partido	Diputados	Senadores	Total
FREDEMO <sup>19</sup>	62	21	83
PAP <sup>20</sup>	53	17	70
Cambio 90	32	14	46
IU	16	6	22
FIM	7	0	7
IS	4	3	7
FNTC	3	1	4
Independientes	3	0	3
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>62</b>	<b>242</b>

Fuente: Tuesta 2001

Sin embargo, tampoco puede decirse que Fujimori tuviera un Congreso de oposición. En primer lugar, luego de que Fujimori anunció su renuncia a aplicar un programa económico heterodoxo y su apuesta por un ajuste liberal drástico, la coincidencia con el Fredemo en este punto

<sup>19</sup> Fernando Belaunde continuó siendo senador vitalicio hasta el 05.04.92.

<sup>20</sup> Alan García fue senador vitalicio desde el 28.07.90 hasta el 05.04.92.

hizo posible una alianza para legislar en materia económica y reforma del Estado. Mientras tanto, luego del desgaste y descrédito de su gobierno por la crisis que dejó en herencia, el PAP no se encontraba en condiciones de rechazar una posible alianza. Por otro lado, la izquierda se había desintegrado progresivamente como para significar una amenaza al gobierno de Fujimori. Además, éste logró congregarse a algunos de sus representantes en el primer gabinete.

El gobierno impuso entonces una práctica de alianzas pragmáticas sobre asuntos muy puntuales —en los que encontrarse coincidencias con las principales fuerzas políticas—, en oposición a una de alianzas estables o programáticas<sup>21</sup>. Esta práctica política mostraba limitaciones pues demandaba largas y tediosas negociaciones que el Ejecutivo no estaba en la disposición de realizar. Al no ser alianzas permanentes, se generaba cierto nivel de oposición y no hubo sometimiento a los deseos del gobierno. Muestra de ello fue la aprobación, por ejemplo, de la Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República (Ley N° 25397), norma que se encontró dentro de las principales causas del golpe de Estado de 1992.

En esas circunstancias del acomodo de las fuerzas políticas en el Parlamento, luego de una acentuada polarización política con motivo de las elecciones, es posible entender que el Congreso peruano ingresara en una etapa de aletargamiento e inacción frente a la guerra interna. Con García como senador vitalicio, acusaciones sobre violación a los derechos humanos pendientes sobre el mismo y su gobierno así como con el escándalo producido por denuncias de grandes casos de corrupción con altos funcionarios apristas involucrados, dados a conocer por partidos opositores como el FIM, el escenario del nuevo Congreso fue muy complejo.

El Parlamento no legisló en materia de pacificación directamente pero aceptó el pedido del Ejecutivo para delegarle la posibilidad de legislar en la materia. A través de la Ley N° 25327, de junio de 1991, se estableció, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 188° de la Constitución, delegar al Poder Ejecutivo facultades legislativas por 150 días, en tres materias: pacificación nacional, fomento del empleo y crecimiento de la inversión privada<sup>22</sup>.

### **2.5.9.2. Fiscalización**

En materia de su función de control parlamentario, el Congreso de 1990-92 intervino en cuanto situaciones de violaciones de derechos humanos en el conflicto armado interno. A pesar del esfuerzo demostrado a través de los informes de cada Comisión, el esfuerzo resulta siendo insuficiente frente a un proceso de violencia política que se acrecentaba. En ese sentido, se crearon

---

21 Ver capítulo sobre década del noventa.

22 Ver infra.

por lo menos cinco Comisiones Investigadoras para evaluar presuntas violaciones a los derechos humanos<sup>23</sup>:

- Comisión investigadora de los sucesos de Chumbivilcas y San Pedro de Cachi. (1990). Comisión del Senado de la República presidida por Gustavo Mohme que determinó que a partir de la investigación realizada se había llegado a un nivel suficiente de esclarecimiento de los hechos que permitía responsabilizar a elementos no identificados del Ejército peruano como autores de los sucesos de Chumbivilcas<sup>24</sup>.
- Comisión Investigadora de la detención ilegal e intento de asesinato del Ciudadano Fidel Intusca Fernández (1990). Comisión del Senado de la República presidida por Raúl Ferrero. Concluyó que Fidel Intusca había sido secuestrado y torturado presuntamente por efectivos de la Base Militar de Puquio.
- Comisión Investigadora del asesinato de 15 personas en investigación de Aerochasqui (1991). La Comisión presidida por Ricardo Vega Llona determinó que el accidente de una aeronave de la empresa Aerochasqui, en el que murieron 5 tripulantes y 10 pasajeros en julio de 1991, fue provocado por cinco policías del destacamento antisubversivo de Bellavista – San Martín, quienes dispararon contra ella sin motivo.
- Comisión Investigadora de los sucesos en de Huancavelica (1991). La Comisión del Senado de la República presidida por Absalón Alarcón concluyó que las fuerzas armadas eran responsables de la muerte de 6 estudiantes detenidos durante un operativo militar de 1990.
- Caso Barrios Altos

Aproximadamente a las 22:30 horas del 3 de noviembre de 1991, seis individuos fuertemente armados irrumpieron en el inmueble ubicado en el Jirón Huanta No. 840 del vecindario conocido como Barrios Altos de la ciudad de Lima. Al producirse la irrupción, se estaba celebrando una «pollada», una fiesta para recaudar fondos con el objeto de hacer reparaciones en el edificio. Los atacantes llegaron al sitio en dos vehículos, uno de marca jeep Cherokee y otro Mitsubishi. Estos automóviles portaban luces y sirenas policiales, que fueron apagadas al llegar al lugar de los hechos. Los individuos, cuyas edades oscilaban entre los 25 y 30 años, encubrieron sus rostros con pasamontañas y obligaron a las presuntas víctimas a arrojar al suelo. Una vez que éstas estaban en el suelo, los atacantes les dispararon indiscriminadamente por un período aproximado de dos minutos, matando a 15 personas e hiriendo gravemente a otras cuatro, quedando una de estas últimas, Tomás Livias Ortega, permanentemente incapacitada. Posteriormente, con la misma celeridad con que habían llegado, los atacantes huyeron en los dos vehículos, haciendo sonar nuevamente las sirenas.

---

23 ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS – AREA DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN. Comisión de la Verdad. Bibliografía. Versión 1. Lima octubre del 2001; p. 5-7.

24 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. CASO 10.559. Informe N° 1976.

Las personas sobrevivientes declararon que las detonaciones sonaban «apagadas», lo cual permite suponer que se utilizaron silenciadores. Durante la investigación, la policía encontró en la escena del crimen 111 cartuchos y 33 proyectiles del mismo calibre, correspondientes a pistolas ametralladoras.

Las investigaciones judiciales y los informes periodísticos revelaron que los involucrados trabajaban para inteligencia militar; eran miembros del Ejército peruano que actuaban en el «escuadrón de eliminación» llamado «Grupo Colina», que llevaba a cabo su propio programa antisubversivo. Diversas informaciones señalaron que los hechos del presente caso se realizaron en represalia contra presuntos integrantes de Sendero Luminoso.

Al respecto, una semana después del ataque el Congresista Javier Diez Canseco presentó a la prensa una copia de un documento titulado «Plan Ambulante», el cual describía un operativo de inteligencia llevado a cabo en la escena del crimen. Según dicho documento los «subversivos» se habían estado reuniendo en el domicilio donde ocurrieron los hechos del presente caso desde enero de 1989 y se encubrían bajo la apariencia de vendedores ambulantes. En junio de 1989 el Sendero Luminoso llevó a cabo, a unos 250 metros del lugar en que ocurrieron los hechos en Barrios Altos, un ataque en el que varios de los atacantes se disfrazaron de vendedores ambulantes.

En base a esto, el 14 de noviembre de 1991 los Senadores de la República Raúl Ferrero Costa, Javier Diez Canseco Cisneros, Enrique Bernal Ballesteros, Javier Alva Orlandini, Edmundo Murrugarra Florián y Gustavo Mohme Llona solicitaron al plenario del Senado de la República que se esclarecieran los hechos relativos al crimen de Barrios Altos. El 15 de noviembre de ese año la Cámara de Senadores aprobó dicho petitorio y designó a los Senadores Róger Cáceres Velásquez, Víctor Arroyo Cuyubamba, Javier Diez Canseco Cisneros, Francisco Guerra García Cueva y José Linares Gallo para integrar una Comisión investigadora, la cual se instaló el 27 de noviembre de 1991. El 23 de diciembre de 1991 la Comisión efectuó una «inspección ocular» en el inmueble donde sucedieron los hechos, entrevistó a cuatro personas, y realizó otras diligencias. Sin embargo, la Comisión senatorial no concluyó su investigación, pues el «Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional», que se inició el 5 de abril de 1992, disolvió el Congreso y el Congreso Constituyente Democrático elegido en noviembre de 1992 no reanudó la investigación ni publicó lo ya investigado por la Comisión senatorial.

### **2.5.9.3. Los decretos legislativos de 1991: camino hacia el golpe**

En ejercicio de la delegación, el gobierno dictó 126 decretos legislativos. Si bien el Congreso fue cauto « [...] para enmarcar las facultades otorgadas y evitar del Poder Ejecutivo cualquier formulación ambigua o resquicio legal para legislar en materias que no estaban explícitamente

señaladas por la ley»<sup>25</sup>, el gobierno desbordó con amplitud e intencionalmente los límites establecidos en la ley autoritativa, no sujetándose muchas de las disposiciones al criterio establecido en ésta. En total, los decretos legislativos referidos a la pacificación fueron treinta y siete. Veintinueve de ellos fueron expedidos entre el 12 y el 15 de noviembre de 1991, en otras palabras, durante los cuatro días finales del plazo otorgado por la ley. Dado que los decretos del Ejecutivo debían entrar en vigencia treinta días después de su promulgación, era obvio que esta táctica estuvo dirigida a dificultar, si no a impedir, el análisis sistemático por parte del Congreso. Varios de estos excedían claramente los límites constitucionales contemplados para asegurar derechos fundamentales y principios básicos para la separación y autonomía de poderes, incluyendo las posibilidades de control y fiscalización civil de las actividades contrasubversivas de las fuerzas armadas, que veían incrementadas, notablemente, sus atribuciones.

Ante esta situación, a propuesta de IU, los parlamentarios de oposición procedieron a la conformación de una comisión mixta de senadores y diputados para que examine estos decretos del Ejecutivo<sup>26</sup>. En efecto, esta comisión bicameral se creó e, incluso, estableció coordinaciones con el gobierno, llegando a modificarse únicamente diez de los 126 decretos legislativos. Los diez decretos legislativos revisados por el Parlamento se refirieron exclusivamente a materias relativas a la pacificación y no fueron modificados hasta obtener el consentimiento del Ejecutivo, a través del presidente del Consejo de Ministros, Alfonso de los Heros (Bernaes 1996: 52).

Sin embargo, a pesar de este grado de coordinación entre el Parlamento y el Ejecutivo, las tensiones empezaron a desarrollarse pues, paralelamente, el presidente enfilaba un discurso descalificativo del Congreso y los «partidos tradicionales», haciéndolos aparecer como improductivos y bloqueando soluciones a uno de los problemas más sentidos por la ciudadanía. El proceso de supuesta negociación y coordinación, promovido por miembros del gabinete ajenos a lo que realmente venía sucediendo tras bambalinas, fue aprovechado y tomado como pretexto para justificar el golpe unos meses después<sup>27</sup>.

Si bien, en términos generales, la opinión generalizada de los parlamentarios fue que estos decretos legislativos excedían el espíritu de la ley que los autorizaba, las críticas se concentraron en tres de ellos: el D.Leg. N° 733, (Ley de Movilización Nacional), el D.Leg. N° 743 (Ley del Sistema de Defensa Nacional); y, el D.Leg. N° 746 (Ley del Sistema de Inteligencia Nacional) (Senado de la República: 1991, 125-143).

Sobre el primero, los análisis parlamentarios entendieron que la premisa de este dispositivo era un estado de guerra interna y, por lo mismo, en su artículo primero establecía que la movilización consistía en adecuar el poder y potencial nacional a los requerimientos de la defensa nacional, en el que la amplitud del concepto «poder» abría la posibilidad de suprimir el orden constitucional con el

---

25 CENTRO DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA DEL SENADO Violencia y pacificación., Lima: 1992, p. 125.

26 DESCO. Banco de datos, ficha: 014520, fecha: 13/11/1991, fuente: La República.

27 Para mayores detalles sobre el proceso político en curso y las verdaderas correlaciones de poder ocultas en el proceso, ver capítulo sobre década del noventa.

objetivo de recuperar la normalidad. Asimismo, facultaba la supresión de algunas libertades consagradas en la Constitución sin necesidad de declarar el estado de excepción y, por último, planteaba las requisas, algo cuya constitucionalidad fue cuestionada.

Respecto al Decreto Legislativo N° 743, del Sistema de Defensa Nacional, hubo dos observaciones importantes. La primera es que permitía la intervención de las fuerzas armadas para restablecer el orden interno aun cuando el estado de excepción no haya sido declarado, dependiendo esto de la decisión del Presidente de la República. Además, la lógica general de la norma era la de concentrar el poder de decisión de la guerra ya no en las fuerzas armadas sino en la alta dirección del Sistema Nacional de Defensa, formada por el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros, los ministros de Relaciones Exteriores, Interior, Defensa, Economía y Finanzas, el presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el jefe del Servicio de Inteligencia Nacional y el jefe de la Secretaría de Defensa Nacional.

En el caso del Sistema de Inteligencia Nacional, Decreto Legislativo N° 746, se incorporaron funciones operativas que no poseía este servicio. Por ejemplo, el Art. 5° permitía que pueda obtener información de los sectores públicos y privados, bajo responsabilidad penal, cuando anteriormente sólo lo podía hacer del público. Se estimaba que al dañar la privacidad de las personas este artículo era violatorio de la Constitución. Por otro lado, el excesivo poder concedido y la falta de reglamentación proponían una situación de escaso control sobre las actividades de este servicio y, de esta manera, adquirir una peligrosa autonomía.

Entre los otros decretos legislativos que fueron modificados por el Congreso estuvieron el Decreto Legislativo N° 752 sobre Situación Militar de los oficiales de las FFAA, el Decreto Legislativo N° 726 que permitía el ingreso de las FFAA o las FFPP a las universidades, el Decreto Legislativo N° 734 que hacía lo mismo con los establecimientos penales y el 749 que ampliaba las atribuciones de los comandos políticos militares en las zonas de emergencia.

#### **2.5.10. El CCD y los Congresos con mayoría fujimorista**

Si el escenario anterior fue pobre en relación a la intervención del Parlamento en la solución del conflicto armado interno que se desarrollaba en el Perú, el de los años posteriores termina siendo extremadamente grave. Con una mayoría parlamentaria absoluta, Fujimori vio facilitado el desarrollo de su producción normativa de alta nocividad social para asegurar la impunidad de violaciones a los derechos humanos perpetrados por las FFAA en el marco de la guerra, y, por otro lado, para generar y proteger la corrupción sistémica que ejerció durante los años de su gobierno.

Una muestra muy grave del grado de producción normativa tendenciosa de los años noventa son las que podemos denominar «Leyes de Amnistía», las mismas que buscaron lograr la impunidad de las personas que cometieron excesos injustificados frente a la población civil o a los agentes subversivos.

La primera, Ley N° 26479, denominada Ley de Amnistía, fue cuestionada duramente por la comunidad nacional e internacional, por conceder amnistía a personas que estaban involucradas en violaciones a los derechos humanos realizadas en el marco del conflicto armado interno.

La segunda, la Ley N° 26492, que trata sobre el mismo aspecto, vulnera la independencia de la Función Jurisdiccional (artículo 139° inciso 2 de la Constitución), así como la prerrogativa de Control Difuso por parte de los jueces y consagrado en el artículo 138° de la Constitución; ello puesto que impide la revisión de la norma a través de dicho control de constitucionalidad.

Finalmente, la Ley N° 26700, también denominada Ley de Amnistía, concede amnistía general «al personal militar y civil, cualquiera sea su situación militar o funcional, que se encuentre investigado, denunciado, encausado o procesado en el fuero común o privativo militar, por hechos cometidos con ocasión o como consecuencia de su intervención en hechos conexos o vinculados con los ilícitos penales que fuesen tipificados como Ultraje a las Fuerzas Armadas, Insulto al Superior, desobediencia, Falsedad Genérica y sobre los que se hubiese concedido amnistía.» (Artículo 1 de la Ley N° 26700).

Respecto a estas leyes, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia sobre el fondo, del 14 de Marzo de 2001 (Caso Barrios Altos), declaró sin efecto jurídico a las leyes materia. Según la Corte, «[...] son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos».

A partir de esto, la Corte ha señalado la incompatibilidad de las leyes mencionadas con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, « [...] este tipo de leyes impide la identificación de los individuos responsables de violaciones a derechos humanos, ya que se obstaculiza la investigación y el acceso a la justicia e impide a las víctimas y a sus familiares conocer la verdad y recibir la reparación correspondiente».

Por lo tanto, concluye la Corte, [...] las mencionadas leyes carecen de efectos jurídicos y no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos que constituyen este caso ni para la identificación y el castigo de los responsables, ni puedan tener igual o similar impacto respecto de otros casos de violación de los derechos consagrados en la Convención Americana acontecidos en el Perú.

Estas leyes, no sólo demuestran la imposibilidad del Congreso de servir de balance al poder del gobierno. Con ellas la mayoría oficialista no sólo abdicó a su función de control sino que intentó encubrir deliberadamente, graves crímenes, con leyes que impidieran, en una clara interferencia de poderes, a otros organismos del Estado (Poder Judicial), proseguir con las investigaciones en curso. En realidad, el Parlamento se convirtió en una caja de resonancia de los planteamientos de palacio

y el SIN, debido a la actitud poco crítica de los congresistas de la mayoría, y a una bien maniatada oposición a través de un Reglamento del Congreso que favorecía el «mayoritarismo», el chantaje y el transfuguismo.

En ese escenario, es que se dictan una serie de normas en materia de legislación antisubversiva que sería ocioso comentar (ver ANEXO). Sin embargo, la mayoría de ellas corresponden al ejercicio de la legislación delegada que el Congreso otorgaba frecuentemente al Gobierno, dándose muchas veces un ejercicio excesivo de esta facultad por el ejecutivo, como cuando dictó normas para luchar contra la inseguridad ciudadana bajo el mandato de una ley autoritativa que permitía normar en materia de Seguridad Nacional. En otras ocasiones, fue el propio Parlamento que sistemáticamente vulneró los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En cuanto a la función de control parlamentario, mientras en los primeros años de los 90, la ésta había sido el bastión de la actividad congresal para intervenir en la solución del conflicto armado interno, durante los años de la mayoría fujimorista, ésta se impidió a toda costa. A pesar de los la sucesión de violaciones de derechos humanos y una serie de escándalos políticos por la vulneración de derechos fundamentales (como el derecho a la intimidad y la privacidad de las comunicaciones y el caso de la extendida interceptación telefónica por organismos de inteligencia) y la presentación de mociones para su investigación, al menos en dos oportunidades se pudo crear comisiones investigadoras:

- Comisión especial investigadora de la desaparición de un catedrático y nueve estudiantes de la UNE «Enrique Guzmán y Valle».

La Comisión dirigida por Roger Cáceres Velásquez investigó la desaparición de un docente y nueve alumnos de la Universidad Guzmán y Valle (La Cantuta) y concluyó en que cabía responsabilidad penal en las autoridades de las Fuerzas Armadas y el Servicio de Inteligencia Nacional.

El 18 de julio de 1992, nueve estudiantes y un profesor de la Universidad La Cantuta fueron detenidos en una intervención militar realizada en horas de la noche en el campus de esa casa de estudios, luego de cual desaparecieron.

En abril de 1993, el congresista Henry Pease dio a conocer ante el Parlamento un documento anónimo hecho llegar a su persona, según el cual los estudiantes y el profesor habrían sido asesinados y luego desaparecidos por efectivos del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE). Los congresistas del oficialismo no dieron credibilidad a la denuncia de Pease y denunciaron que el documento recibido era apócrifo. Jaime Yoshiyama, Martha Chávez y Gilberto Siura llegaron incluso a sostener la tesis de que el «profesor y los estudiantes se habían autosequestrado».

No obstante, la oposición logró constituir una comisión investigadora presidida por Roger Cáceres Velásquez. (Abril 1993). El 20 de abril de 1993, el general Nicolás Hermoza Ríos acudió a la misma y negó enfáticamente que el Ejército haya programado y ejecutado el operativo durante el cual se detuvo a los estudiantes y al profesor. Sin embargo, el 8 de junio de 1993, el general

Nicolás Hermoza admitió, por primera vez ante el Congreso, la posibilidad, siempre negada, de que algunos militares hubiesen participado en el secuestro de la Cantuta. Aunque parezca increíble, el 25 de junio de 1993, a pesar de los indicios sobre el secuestro y asesinato de los estudiantes y el catedrático, la mayoría oficialista del Congreso aprobó el dictamen de minoría que sostenía la tesis del autosecuestro.

El 26 de noviembre de 1993, el presidente Alberto Fujimori reveló por primera vez que se encontraba detenido el mayor Santiago Martín Rivas por el crimen de La Cantuta. Los demás nombres permanecieron en reserva. Un mes más tarde, el fiscal Cubas denunció penalmente a once militares por el secuestro y asesinato de nueve estudiantes y un profesor ante el juez Carlo Magno Chacón Flores del décimo sexto juzgado penal. Inmediatamente, el fuero militar entabló una contienda de competencia con el fuero civil, que fue seguida con interés por la opinión pública. Diversos juristas sostuvieron que el caso debía ser visto por el fuero común, pues el asesinato de los estudiantes no es un delito de función, sino un delito común.

El 3 de febrero de 1994, la Sala Penal de la Corte Suprema, integrada por cinco vocales, no alcanzó los cuatro votos que su Ley Orgánica le exige para resolver una contienda de competencia. La votación quedó tres a dos a favor del fuero militar. Entonces se convocó a una segunda votación. Poco tiempo después, el 10 de febrero de 1994, el gobierno promulgó la denominada «Ley Cantuta», según la cual las contiendas de competencia se entienden resueltas con mayoría simple, lo que en la práctica paralizó la nueva votación y el caso pasó directamente al fuero militar.

Sin dar tregua a la impunidad, once meses después de ser sentenciados, el Congreso de la República aprobó la referida Ley de Amnistía que permitió que todos los oficiales y subalternos arriba mencionados salieran en libertad.

### **2.5.11. Evadiendo su responsabilidad**

De otro lado, durante los congresos fujimoristas varios congresistas de la oposición presentaron una serie de mociones proponiendo la formación de comisiones investigadoras en relación a determinados y sonados casos de violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, la conformación de los congresos con mayoría oficialista, impidió la formación de las mismas, demostrando una vez más que la corrupción sistémica que se había desarrollado en el Estado, incidió también en el ocultamiento e impunidad de los autores de crímenes contra los derechos humanos. A continuación recordamos algunas de estas mociones:

- El Grupo Colina y Santiago Martín Rivas

El 22 de setiembre de 1995, el Juez César Herrera Casina del 25 Juzgado de Instrucción Penal de Lima, en el Centro de Instrucción Militar de la Escuela Militar de Chorrillos, tomó declaraciones al

Mayor EP Santiago Martín Rivas, integrante del Grupo Colina, comprometido con el caso Cantuta. En sus declaraciones Rivas puso en evidencia sus vínculos activos con organismos militares. El 12 de octubre de 1995 congresistas de diversas bancadas propusieron al Congreso se nombre una comisión investigadora sobre la situación militar y la relación con las Fuerzas Armadas y el Servicio de Inteligencia Nacional de quienes fueron sentenciados por el asesinato de un profesor y nueve estudiantes de la Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle La Cantuta, así como de aquellos amnistiados al amparo de la Ley 26479.

En la sesión del Pleno del Congreso del 18 de octubre de 1995 el congresista Javier Diez Canseco (plural) citó la versión del propio Martín Rivas, quien declaró ante el mencionado juez ser militar a tiempo completo; así como del entonces ministro del Interior, General EP Juan Briones, quien interrogado por el mismo magistrado dijo desconocer la situación de Martín Rivas. No obstante estos hechos, el congresista Miguel Velit argumentó en contra de la moción de Diez Canseco, «porque no buscó el consenso en la Comisión de Fiscalización». Puesta a votación, se desestimó la admisión a debate de la moción por 52 votos en contra y 29 a favor.

- Los Planes «Bermuda», «El Pino» y «Narval»

La ex agente del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE), Leonor La Rosa, proporcionó información clasificada al diario La República sobre el plan de operaciones denominado «Bermuda», revelado en notas publicadas los días 9, 10 y 14 de diciembre de 1996. Ello contribuyó a abortar el plan en curso del SIE, cuyo objetivo era atentar contra la vida del periodista César Hildebrandt.

El 13 de diciembre de 1996, los congresistas apristas Alejandro Santa María, Jorge Del Castillo y Edgard Núñez propusieron que el Congreso de la República nombre una comisión investigadora sobre las presuntas actividades ilegales de los Servicios de Inteligencia vinculadas con los denominados planes «Narval» y «Bermuda» con el fin de atemorizar al periodismo nacional. La sustentación del congresista Jorge Del Castillo destacó que en año y medio de gestión el Congreso no había realizado una investigación seria alguna. En la sustentación en contra, el congresista Enrique Chirinos Soto y Dennis Vargas Marín desviaron el tema hacia el de la libertad de prensa. Así, puesta al voto la moción, se rechazó su admisión a debate por 57 votos en contra y 20 a favor.

- Otros casos vinculados al SIN

El 6 de abril de 1997, el Programa de Televisión Contrapunto presentó el testimonio de la ex agente del SIE Leonor La Rosa sobre torturas que habría recibido por miembros del SIE por haber revelado información sobre el Plan «Bermuda», «El Pino» y «Narval». El día 7 de abril se presentaron en el Congreso cinco mociones de orden del día sobre el tema de la denuncia, para

formar comisiones investigadoras e invitar al Presidente del Consejo de Ministros, Alberto Pandolfi y al Ministro de Defensa, Tomás Castillo Meza. El Consejo Directivo aceptó la solicitud de que los ministros se presenten ante el Pleno el jueves 10, aunque ellos adelantaron en un día su presentación.

El 7 de abril, el congresista Henry Pease (UPP) pidió conformar una comisión investigadora del asesinato de la ciudadana Mariela Barreto y las lesiones y torturas a Leonor La Rosa (ex agentes del SIE) y de su vinculación con planes operativos contra periodistas, abogados y políticos. Los congresistas Fernando Olivera, Ernesto Gamarra y Antonio Llerena, del FIM, pidieron que se invite al Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Defensa a fin de que informen la veracidad de las denuncias formuladas contra miembros del SIE. Asimismo, solicitaron nombrar una comisión investigadora encargada de analizar las denuncias vertidas en el programa Contrapunto y la Revista Dominical.

Por su parte los congresistas del APRA, Jorge Del Castillo, César Zumaeta, Alejandro Santa María y Javier Velásquez Quesquén pidieron la conformación de una comisión investigadora de la presunta existencia de grupos paramilitares, que como el Grupo Colina se dedicaron a la sistemática violación de los derechos humanos, siendo presuntos responsables del asesinato de la ex agente Mariela Barreto y de la detención ilegal y torturas a que fue sometida la ex agente Leonor La Rosa.

Los congresistas de UPP, Alfonso Grados Bertorini, Róger Guerra-García y Graciela Fernández Baca también plantearon conformar una comisión investigadora multipartidaria para esclarecer la denuncia de la ex agente del SIE. Pidieron la presencia en el Congreso del Presidente del Consejo de Ministros y del Ministro de Defensa.

El Congresista Javier Diez Canseco del Grupo Plural coincidió en el pedido de crear una comisión investigadora para esclarecer los hechos plantados en la denuncia.

Puestas a votación, se rechazaron las cinco primeras mociones de orden del día por 56 votos en contra y 11 a favor.

El 8 de abril, Carlos Chipoco (UPP), Harold Forsyth (UPP), Beatriz Merino (FIM), Fernando Olivera (FIM) y Alfonso Baella (Independiente) propusieron crear una Comisión Especial de Inteligencia encargada del estudio de la regulación legal y control constitucional de las diversas actividades de inteligencia del Estado, sugiriendo la debida legislación así como el control parlamentario. Al día siguiente, miembros del oficialismo expresaron su «enérgico repudio a todo acto de torturas o tratos inhumanos» instando a los órganos jurisdiccionales a juzgar y sancionar a los culpables. Sin embargo, al voto se rechazó la moción de orden del día para la creación de una Comisión Especial de Inteligencia, fueron 55 votos en contra y sólo 11 a favor. La mayoría oficialista planteó la formación de una Subcomisión Permanente «contra el Abuso de Autoridad», la moción fue aprobada con 56 votos a favor y 11 abstenciones.

Dando señas cada vez más evidentes de no querer abordar el tema de la investigación de violación de derechos humanos, la mayoría oficialista rechazó todas las mociones de orden del día (6) tras un pedido de reconsideración de las mismas el 10 de abril.

El ex agente del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) Mesmer Carles Talledo, quien fuera acusado por delito de traición a la patria, hizo graves denuncias en los medios de comunicación respecto al Grupo Colina y el Servicio de Inteligencia. Carles Talledo culpó al referido Grupo Colina del asesinato del líder sindical Pedro Huilca. El 15 de abril de 1997, Fernando Olivera (FIM) propuso que el Congreso de la República nombre una comisión investigadora que se encargara de examinar las denuncias referidas al Grupo Colina y su vinculación al SIN por el ex agente Mesmer Carles Talledo, quien se encontraba recluso en el Penal de Yanamayo cumpliendo pena impuesto por la Justicia Militar por delito de terrorismo. La mayoría descalificó el testimonio de Mesmer Carles Talledo. El argumento del vocero oficialista Daniel Espichán en uno de sus términos principales fue: «Es una pérdida de tiempo venir a efectuar una denuncia en ese sentido a este Congreso y pedir que desde acá realicemos investigaciones que no nos corresponden, sino al fuero jurisdiccional, que es el Poder Judicial». Puesta al voto, se desestimó la admisión a debate de la moción presentada.

### **2.5.12. Conclusiones**

1. Los estudios realizados por la CVR le permiten sostener que a pesar de su composición democrática donde estaban representados todos los partidos políticos, el Parlamento entre 1980 y 1982 desaprovechó la oportunidad de ser una herramienta idónea para enfrentar la amenaza subversiva. No elaboró una legislación capaz de combatir integralmente a la subversión ni expidió leyes que protegiesen efectivamente a los ciudadanos contra la violación de derechos humanos. Hubo además un exceso de delegación de facultades legislativas.

2. La fiscalización, por otra parte, se hizo a medias. Hubo comisiones investigadoras, pero no se hicieron efectivas las responsabilidades políticas ante hechos que comprobaban la participación o la omisión de funcionarios y autoridades en situaciones violatorias de derechos humanos. En otros casos, la mayoría oficialista evitó que para determinados hechos que comprometían al gobierno o a mandos de las Fuerzas Armadas se practicasen investigaciones. En general, la fiscalización en el tema de terrorismo y derechos humanos no funcionó debido a la resistencia del propio Parlamento a tratar esta materia de un modo continuado y desarrollando una capacidad para debatir y proponer alternativas al enfoque exclusivamente militar con el que los gobiernos del período combatieron a la subversión terrorista.

3. El estudio del período 1980 – 1990 demuestra que tanto AP como el APRA usaron sus mayorías parlamentarias para reducir la presencia de este poder del Estado en las políticas y planes contrasubversivos. La delegación de facultades al Ejecutivo se usó en exceso. En los dos períodos

la oposición minoritaria asumió la denuncia contra los errores gubernamentales en las decisiones sobre la conducción del combate a la subversión y las violaciones a los derechos humanos. La necesaria coordinación interpartidaria nunca llegó a concretarse.

4. El desempeño de la representación de izquierda, por otro lado, también dejó mucho que desear. La inexperiencia y, sobre todo, la falta de capacidad para articular una alternativa de gobierno hicieron que desaprovechara tangibles oportunidades para convertirse en una oposición dinámica y con vocación de poder. Sin embargo, hay que reconocer que las reacciones más firmes respecto a la protección de los derechos humanos fueron iniciativas suyas.

5. El Congreso democrático, afectado por la subversión terrorista y por la resistencia de los gobiernos del período para compartir la responsabilidad de combatir la subversión limitando los efectos que podían perjudicar a la población civil, sufrió también a causa de una severa crisis partidaria. El desgaste de los partidos no pudo ser revertido desde el Congreso. Antes bien, la pobre actuación de éstos en ese ámbito contribuyó a la crisis de los partidos.

6. Entre 1990 y 1992, el Congreso mostró otra fisonomía al no existir una mayoría parlamentaria gobiernista. Fue un momento en que se intentó impulsar un mayor desarrollo institucional y participar de manera más activa en el problema de la subversión. Sin embargo, como quedaría demostrado con el golpe de abril de 1992, el empeño resultó insuficiente para controlar a las fuerzas fácticas del país. De este modo el Congreso democrático fracasó en la posibilidad constitucional de cortar los errores en las políticas contrasubversivas y enrumbarlas hacia propuestas que permitiesen recuperar la autoridad del Estado en la necesidad de una respuesta rápida, eficiente y respetuosa del Estado de Derecho, para acabar con el conflicto armado interno.

7. El Congreso que funcionó entre 1995 y el 2000 estuvo más preocupado por los planes reeleccionistas del gobernante que por esclarecer hechos graves de violación a los derechos humanos. La constante en ese período fue rebatir y derrotar todo intento de formar comisiones investigadoras.

El Parlamento no legisló en la materia y prefirió dejar al Ejecutivo la capacidad de legislar vía legislación delegada. En materia de control parlamentario, el juego político no permitió que el congreso lograra desarrollar mayor actividad contralora debido a la actitud sumisa de la mayoría fujimorista en el Congreso.

8. El Parlamento fujimorista desarrolló una abdicación de sus atributos y de respeto a la constitucionalidad, con lo cual se afectó seriamente la institucionalidad democrática. Esta actitud fue visible en la promulgación de leyes claramente atentatorias de los derechos fundamentales y la inacción frente a la legislación delegada que excedía los límites que el propio congreso planteaba en sus leyes autoritativas y especialmente con la promulgación de leyes de amnistía que favorecían con la impunidad a militares y civiles investigados, procesados y sentenciados por violación a los derechos humanos, realizadas en el contexto del conflicto armado interno.

9. En suma, frente al problema subversivo el Congreso tuvo pocas iniciativas, aunque hubo algunas importantes; las actividades desarrolladas por algunos congresistas en las comisiones investigadoras resultaron fundamentales para que la población peruana tomara conciencia de lo que estaba sucediendo. Casos como los de Accomarca, los penales y Cayara aún siguen vigentes en la opinión pública a pesar de los años transcurridos. Asimismo, observando sus propias carencias sobre este tema e intentando superarlas, el Senado nombró una comisión de estudio e investigación sobre la violencia que formuló una propuesta de 18 puntos para la pacificación del país, siendo uno de sus ejes una convocatoria amplia a la participación de toda la sociedad.

## Anexo

LEYES Y DECRETOS LEGISLATIVOS EMITIDOS DURANTE LOS AÑOS 1980-2000 EN MATERIA ANTISUBVERSIVA
ANTECEDENTES LEGISLATIVOS
LEY N° 23414 El juez o tribunal que conoce de un proceso penal, o del delito más grave en caso de delitos conexos podrá resolver la transferencia de competencia a pedido del Ministerio Público o de oficio, previa opinión favorable del Fiscal
LEY N° 24150 Normas que deben cumplirse en los estados de excepción en que las fuerzas armadas asumen el control del orden interno, en todo o en parte del territorio
DECRETO LEGISLATIVO N° 531 Crean Contribución Extraordinaria para ser destinada a operaciones en la lucha antisubversiva y el Programa de Compensación Social
LEY N° 25103. Promulgan Ley sobre reducción, exención o remisión de la pena, a la que podrán acogerse las personas que hubieran participado o que se encuentren incurso en comisión de delitos de terrorismo
DECRETO LEGISLATIVO N° 545. Modifican el segundo párrafo del Art. 4 del Decreto Legislativo N° 531
DECRETO SUPREMO N° 243-89-EF. Dictan normas para la debida aplicación de la Contribución Extraordinaria creada por el Decreto Legislativo N° 531

## MODIFICACIONES AL CÓDIGO PENAL

DECRETO LEGISLATIVO N° 761. Se reprimirá con pena privativa de libertad a quienes proporcionen, porten o utilicen armas de fuego, destinado al uso de miembros de Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

LEY N° 26223. Modifican el Código Penal respecto a la aplicación de la pena de cadena perpetua en el delito de tráfico ilícito de drogas o de narcoterrorismo

LEY N° 26926. Ley que modifica diversos artículos del Código Penal e incorpora el Título XIV-A, referido a los delitos contra la Humanidad.

LEY N° 26689. Establecen delitos cuyos procesos se tramitaran en la vía ordinaria.

LEY N° 26833. Establecen que disposiciones de la Ley N° 26689 nos son aplicables a delitos cuya tramitación esté dispuesta en leyes especiales

## DELITO DE TERRORISMO Y SU REGULACIÓN COMO LEY ESPECIAL

LEY N° 26220. Comprenden dentro de los alcances de la Ley de Arrepentimiento a las personas involucradas, procesadas, sentenciadas por los delitos de terrorismo o de traición a la patria, a excepción de los que pertenecen a un grupo dirigenal de una organización terrorista

LEY N° 26248. Modifican el Decreto Ley N° 25659, en lo referente a la procedencia de la Acción de Habeas Corpus en caso de Delitos de Terrorismo o Traición a la Patria.

LEY N° 26345. Fijan plazo de vigencia de los beneficios establecidos en la Legislación sobre Arrepentimiento.

LEY N° 26447. Fijan fecha a partir de la cual los procesos por delitos de terrorismo, previstos en el Decreto Legislativo N° 25475 serán dirigidos por los magistrados correspondientes conforme a las normas procesales y orgánicas vigentes

LEY N° 26479 Conceden amnistía general a personal militar, policial y civil para diversos casos.

LEY N° 26492. Precisan interpretación y alcances de amnistía otorgada por la Ley N° 26479.

LEY N° 26590. Agregan inciso a artículo de Decreto Ley mediante el cual se estableció la penalidad para los casos de terrorismo

LEY N° 26655. Crean Comisión encargada de proponer al Presidente de la República la concesión de indulto a personas condenadas por delitos de terrorismo o traición a la patria

LEY N° 26671. Fijan fecha a partir de la cual el juzgamiento de delitos de terrorismo, previstos en el Decreto Legislativo N° 25475, se realizará por los magistrados que corresponda conforme a las normas vigentes.

LEY N° 26697. Establecen el sobreseimiento para causas pendientes de agentes condenados por delitos de terrorismo o traición a la Patria en el Fuero Privativo Militar

LEY N° 26749. Prorrogan plazo de funcionamiento de Comisión encargada de proponer la concesión de indultos a personas condenadas por delitos de terrorismo o traición a la patria

LEY N° 26840. Amplían plazo de funcionamiento de comisión encargada de proponer al presidente de la República la concesión de indultos.

LEY N° 26895. Ley que dispone la prórroga de ciento ochenta días para el plazo de vigencia de la Comisión Ad Hoc encargada de evaluar, calificar y proponer la concesión de indulto a favor de quienes se encuentren condenados por Terrorismo y Traición a la Patria en base a elementos probatorios insuficientes, creada mediante Ley N° 26655

LEY N° 26900. Ley que transfiere el registro nacional de detenidos y sentenciados a pena privativa de libertad efectiva, de la Defensoría del Pueblo al Ministerio Público.

LEY N° 26940. Ley que amplía las facultades de la Comisión Ad hoc creada por la Ley N° 26655.

LEY N° 26994. Ley concede beneficios complementarios en los casos de indulto y derecho de gracia concedidos conforme a la Ley N° 26655.

LEY N° 27234. Ley que asigna funciones y atribuciones al Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia.

LEY N° 27486. Ley que regula la situación de requisitoriados por delito de terrorismo.

DECRETO LEGISLATIVO N° 923. Decreto Legislativo que fortalece organizacional y funcionalmente la Defensa del Estado en Delitos de Terrorismo

DECRETO LEGISLATIVO N° 924. Decreto Legislativo que agrega párrafo al Artículo 316 del Código Penal en materia de Apología del Delito de Terrorismo

DECRETO LEGISLATIVO N° 925. Decreto Legislativo que regula la colaboración eficaz en Delitos de Terrorismo

DECRETO LEGISLATIVO N° 926. Decreto Legislativo que norma las anulaciones en los procesos por Delitos de Terrorismo seguidos ante Jueces y Fiscales con identidad secreta y por aplicación de la prohibición de Recusación

DECRETO LEGISLATIVO N° 927. Decreto Legislativo que regula la Ejecución Penal en materia de Delitos de Terrorismo.

DECRETO LEGISLATIVO N° 846. Dictan disposiciones referidas a la fabricación e importación de nitrato de amonio.

#### **DELITO DE TRAICION A LA PATRIA**

LEY N° 26508. Tipifican como delito de traición a la patria los actos de terrorismo cometidos por personas que se hayan acogido a la legislación sobre arrepentimiento

LEY N° 26537. Modifican fecha a partir de la cual los juzgamientos de los delitos de terrorismo, previstos en el Decreto Legislativo N° 25475, se realizarán por los magistrados que correspondan conforme a las normas procesales y orgánicas vigentes.

#### **NORMAS SOBRE APOYO A LAS VICTIMAS DE TERRORISMO**

LEY N° 23826. Autorizan al poder ejecutivo para adjudicar viviendas o lotes de terreno con servicios básicos, en los programas de construcción que ejecuta el fondo nacional de vivienda, al

cónyuge supérstite y a los hijos menores de los ciudadanos que, ejerciendo funciones públicas, han sido o sean víctimas en atentados terroristas; siempre que no cuenten con propiedad inmueble urbana

DECRETO LEGISLATIVO N° 398 (ARTICULO 243°). Promulgan mediante Decreto Legislativo Presupuesto del Sector Público para el año 1987.

LEY N° 25066 (ARTICULO 4). Autorizan un Crédito Suplementario en el Presupuesto del Gobierno Central para el Ejercicio Fiscal 1989

DECRETO LEGISLATIVO N° 543 (ARTICULO 19°). Autorizan Crédito Suplementario para el Ejercicio Fiscal de 1989 por un total de 1' 805,557'394 intis

LEY N° 25303 (ARTICULO 305°). Ley Anual del Presupuesto del Sector Público y del Sistema Empresarial del Estado para 1991.

LEY N° 26197. Modifican el Decreto Ley mediante el cual se destinan recursos del FONAVI para financiar créditos orientados a la reconstrucción de viviendas afectadas por actos terroristas.

DECRETO LEGISLATIVO N° 838. Facultan al Ministerio de Agricultura para que adjudique predios rústicos a favor de personas y comunidades ubicadas en áreas de población desplazada

LEY N° 27277. Ley que establece vacantes de ingreso a las Universidades para las víctimas del terrorismo.

#### **NORMAS SOBRE PACIFICACION**

LEY N° 25211. Poder Ejecutivo pondrá en ejecución un Plan Nacional para la difusión y enseñanza de la Constitución Política del Perú y de los pactos y convenios sobre defensa, promoción y desarrollo de los Derechos Humanos.

DECRETO LEGISLATIVO N° 652. Dictan la Ley del Consejo por la Paz.

DECRETO LEGISLATIVO N° 734. Facultan a miembros de las Fuerzas Armadas a ingresar a establecimientos penales en circunstancias que desborden el control del personal encargado de la custodia externa e interna.

DECRETO LEGISLATIVO N° 741. Reconocen a Comités de Autodefensa, como organizaciones de la población para desarrollar actividades de autodefensa de su comunidad

DECRETO LEGISLATIVO N° 751. Aprueban Directiva del Planeamiento de la Defensa Nacional para la Pacificación

LEY N° 25408. Modifican el Artículo 1° del Decreto Legislativo N° 751

LEY N° 25416. Sustituyen el Artículo 8° de la Ley N° 23733 modificado por el artículo 1° del Decreto Legislativo N° 726

LEY N° 27351. Ley de Desactivación del Servicio de Inteligencia Nacional.

LEY N° 26295. Crean el Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de Libertad Efectiva

LEY N° 26345. Fijan plazo de vigencia de los beneficios establecidos en la Legislación sobre Arrepentimiento.

#### **NORMAS A OBSERVAR POR LAS FUERZAS ARMADAS Y AUTORIDADES CIVILES EN LOS ESTADOS DE EXCEPCION**

DECRETO LEGISLATIVO N° 665. Los Fiscales dentro de las zonas declaradas en emergencia, están autorizados para ingresar a las Comisarías, Prefecturas, Instalaciones Militares y a cualquier centro de detención, para verificar situación de personas detenidas o denunciadas como desaparecidas.

DECRETO LEGISLATIVO N° 738. Establecen normas a las que deben sujetarse las Fuerzas Armadas, al intervenir en las zonas no declaradas en Estado de Emergencia

DECRETO LEGISLATIVO N° 749. Modifican el Art. 5 de la Ley N° 24150, a fin de regular las relaciones del Comando Político Militar de las zonas declaradas en Emergencia con diversas autoridades de su jurisdicción

## NORMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

LEY N° 26950. Ley que otorga al Poder Ejecutivo facultades para legislar en materia de seguridad nacional

DECRETO LEGISLATIVO N° 896. Ley contra los Delitos Agravados.

DECRETO LEGISLATIVO N° 898. Ley contra la posesión de armas de guerra.

DECRETO LEGISLATIVO N° 899. Ley contra el Pandillaje Pernicioso.

DECRETO LEGISLATIVO N° 901. Ley de Beneficios por Colaboración.

DECRETO LEGISLATIVO N° 902. Normas Complementarias a la Ley de Beneficios por colaboración.

DECRETO LEGISLATIVO N° 903. Ley de regularización de ciudadanía de personas indocumentadas

LEY N° 26978. Ley de Amnistía y regularización de la tenencia de armas de fuego de uso particular.

LEY N° 27479. Ley del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA)

LEY N° 27521. Ley de amnistía y regularización de la tenencia de armas de fuego, municiones, granadas de guerra o explosivos

LEY N° 27569. Ley que establece una nueva instrucción y juzgamiento para quienes fueron procesados y sentenciados con arreglo a los Decretos Legislativos Núms. 895 y 897.

### 2.5.13. Bibliografía citada

Bernales, Enrique

1980 Crisis política, ¿solución electoral? Desco, Lima

Bernales, Enrique

1981 Parlamento, Estado y sociedad. Desco, Lima

Bernales, Enrique

1984 El Parlamento por dentro. Desco, Lima

Bernales, Enrique

1990 Parlamento y democracia. Instituto Constitución y Sociedad, Lima

Bernales, Enrique

1996 La Constitución de 1993. Análisis comparado. Konrad Adenauer Stiftung y CIEDLA, Lima

Bowen, Sally

2000 El expediente Fujimori. El Perú y su Presidente 1990-2000. Perú Monitor S. A., Lima

Cotler, Julio y Romeo Grompone

2000 El fujimorismo, ascenso y caída de un régimen autoritario. IEP, Lima

Comisión Especial del Senado sobre causas de la violencia y alternativas de pacificación en el Perú

1989 Violencia y pacificación. Desco y Comisión Andina de Juristas, Lima

Comisión Investigadora de Grupos Paramilitares

1990 Una lucha cívica contra la impunidad. Edición de Manuel Piqueras Luna, Lima

Chirinos Soto, Enrique

1979 La nueva Constitución al alcance de todos. Editorial Andina, Lima

Degregori, Carlos Iván

2000 La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. IEP, Lima

DESCO

1989 Violencia política en el Perú 1980-1988. Desco, Lima

Jochamowitz, Luis

1993 Ciudadano Fujimori. La construcción de un político. Peisa, Lima

Masterson, Daniel

2001 Fuerza Armada y sociedad en el Perú moderno: un estudio sobre relaciones civiles militares 1930-2000. Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, Lima

Pareja Paz Soldán, José

1979 Derecho constitucional peruano y la Constitución de 1979. Justo Valenzuela Editor, Lima

Pease, Henry

2003 La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo de Cultura Económica, Lima

Rubio, Marcial y Enrique Bernal

1981 Perú: Constitución y sociedad política. Desco, Lima

Ruiz Eldredge, Alberto

1980 El derecho administrativo y la nueva Constitución. En: La nueva Constitución y su aplicación legal. Centro de Investigación y Capacitación (CIC) y Francisco Campodónico

Editores, Lima

Senado de la República

1992 Violencia y pacificación. Centro de Investigación Legislativa del Senado, Lima