

Desde Fribourg

Nacimiento y muerte del ejemplar Decreto Legislativo N° 1097

José Hurtado Pozo

Para que el Estado de derecho exista efectivamente no basta que sus fundamentos, estructura y organización estén constitucional y legalmente establecidos. Es indispensable que funcione debidamente y esto depende en gran parte de la formación y de la honestidad de las personas responsables de sus engranajes en todos los niveles. Sin olvidar a cada uno de los ciudadanos que deben intervenir para delinear su orientación y controlar su funcionamiento. Este sistema y su buena gestión constituyen garantías de confianza, estabilidad y transparencia del ejercicio del poder. Sólo así se puede desarrollar la vida social, económica y política de manera más o menos normal y provechosa.

Si se observa la situación en nuestro país, se nota que el sistema no funciona como es debido. Casi todos, desgraciadamente con una resignación impotente, señalan como primera causa la corrupción, que se amplía e intensifica; al mismo tiempo, que debilita la voluntad y los medios para combatirla.

Sin entrar a tratar de las causas generales o particulares del deficiente funcionamiento de nuestro Estado de derecho, proyectamos presentar, en nuestro portal “derechopenal/Desde Friburgo, tres casos que permiten ver que “hay algo” que no funciona bien en las instituciones que son los pilares del Estado democrático de derecho. Esta vez nos ocuparemos del referente al dictado de disposiciones legales.

El Parlamento, en representación del pueblo, es el encargado de, entre otras funciones importantes, dictar las leyes. La elaboración de éstas sigue un procedimiento debidamente reglamentado; pero además supone que, desde el surgimiento de la idea de dictar una nueva ley hasta su aprobación y publicación, pasando por la elaboración de proyectos y las discusiones tanto en comisiones como en el plenario del Congreso, se reflexione seriamente sobre su necesidad, oportunidad y consecuencias para toda la comunidad. Por la urgencia en determinadas situaciones, se explica que el Parlamento delegue sus facultades legislativas en el Poder Ejecutivo para que éste dicte decretos legislativos respecto a ámbitos bien delimitados. Delegación que se justifica, en parte, por el control que se debe ejercer sobre la manera como el Poder Ejecutivo ejerce dicha delegación.

En setiembre de 2010, se dieron a conocer diversos decretos legislativos, emitidos por el Poder Ejecutivo en uso de las facultades legislativas delegadas por el Parlamento en virtud de la Ley N° 29548, del 03 de julio de 2010. Todos relacionados con aspectos fundamentales de la administración de justicia, los derechos humanos y la impunidad de crímenes graves. Uno de dichos decretos, el N° 1097, en su Primera Disposición Complementaria y Final dispuso que la convención internacional sobre la imprescriptibilidad de los crímenes contra los derechos humanos sólo surte efecto recién a

partir de noviembre del 2003. Además, decretó la aplicación inmediata de algunas disposiciones del nuevo Código Procesal Penal, con lo que se influenciaba directamente los procesos en marcha contra militares y policías por delitos contra los derechos humanos.

Mediante la primera medida se lograba que permanezcan impunes los responsables de graves violaciones de derechos humanos cometidas durante el combate interno contra la subversión armada de los años ochenta y noventa. Así, se contradecía lo dispuesto en Convenios internacionales suscritos por el Perú, decisiones de la Corte Interamericana de derechos humanos, de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, referentes a la misma materia. Mediante la segunda, se beneficiaba indebidamente a militares y policías procesados por crímenes graves contra las personas.

Por los alcances de este decreto en materias tan sensibles, y los efectos que necesariamente produciría en la sociedad entera, se supone que su orientación general, cada una de sus disposiciones y de los términos empleados, fueron ampliamente reflexionados, confrontados con las reglas y principios del derecho internacional y del derecho nacional, así mismo con los criterios estatuidos en la jurisprudencia nacional e internacional sobre la materia. También debe presumirse que el Presidente de la República y los Ministros, antes de firmar el Decreto Legislativo, se informaron debidamente sobre su contenido.

Ahora bien, este trascendente y tan bien pensado decreto, promulgado el 31 de agosto de 2010 fue derogado dos semanas más tarde por la Ley N° 29572, del 15 de setiembre 2010. Para lo cual, el mismo Presidente y el Primer Ministro presentaron un proyecto de ley derogatorio el 13 de setiembre de 2010. Es decir que el mismo equipo que elaboró el texto del Decreto Legislativo N° 1097 deshizo, en poquísimos días, el buen y largo trabajo que habían realizado durante largo tiempo. Sin embargo, parece que fue otro equipo, mucho más eficiente que el primero, el que corrigió el rumbo equivocado, y habría sido escogido por el mismo Capitán (perdón Presidente).

Altamente preocupante son los argumentos planteados en la Exposición de Motivos del proyecto de ley referido para justificar la derogación del decreto de marras. El primer argumento expuesto dice que “en la elaboración de proyecto” de dicho decreto “no consta haberse hecho un adecuado estudio, consultándose a diversas instituciones jurídicas del país, habiéndose limitado su elaboración a los Ministerios de Defensa y de Justicia”. Si esto es así, quiere decir que el Presidente y los ministros firmaron el decreto en el momento del “despacho”, sin tener los antecedentes a mano y sin haber sido informados correctamente; pues “suponían que había sido bien estudiado y sometido a consulta a diversas instituciones jurídicas”. En realidad esto no había sido hecho y bien lo sabían los firmantes. Pues de lo contrario, habría sido indispensable sancionar a los especialistas que tan mal hicieron su trabajo, así como a quienes no informaron correctamente a los firmantes.

El asunto es claramente político y su manejo de mera politiquería. En el primer aspecto, se rebela una miopía política respecto a los efectos sociales de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1097. Casi ceguera, algo extraño en personalidades con tanta experiencia política. Salvo que sean suficientemente clarividentes como para tratar de hacer pasar de contrabando tamaño abrupto ante la opinión pública. La manera de derogar dicho decreto revela más bien de la manipulación política, pues no se comprende, de otra manera, que como segundo argumento se diga que la publicación del Decreto Legislativo N° 1097 “ha producido alarma en algunos sectores de la población, temiéndose que pudiera ser aprovechado por responsables de delitos atroces o por culpables de delitos contra la humanidad; llegándose a pensar en una especie de amnistía encubierta, tema absolutamente

ajeno a los propósitos del gobierno democrático”. Lo cierto es que se trataba de abrir las puertas de manera solapada a la impunidad.

Todo esto revela un mal uso del poder de legislar y de gobernar. El Congreso debería sólo excepcionalmente –y ejerciendo en forma debida la vigilancia y el control necesarios– delegar facultades legislativas al Poder Judicial. Sobre todo en materias tan sensibles y complejas, que por concernir los derechos e intereses de todos, necesitan ser tratadas en público y con transparencia. El Poder Ejecutivo debería indicar con claridad sus fines políticos, hacer público cómo y quién redacta los decretos legislativos, y establecer las responsabilidades de quienes de modo deficiente y deshonesto ejercen las tareas que se les encarga. Al no proceder de esta manera, hace pensar que el “tema sólo era relativamente ajeno a los propósitos del gobierno”.

Friburgo, enero 2011