

Legislación antiterrorista

La hora del cambio

Carlos Rivera Paz

El desafío de la legislación contra el terrorismo consiste en garantizar la eficacia en la persecución del delito al tiempo que se preserva el debido proceso y el respeto de los derechos humanos.

Diez años después de su promulgación, la legislación antiterrorista no solo constituye un lastre para una efectiva vigencia del Estado de derecho sino que, además, su existencia se ha convertido en un elemento que vicia sustancialmente los procesos por terrorismo y traición a la patria.

Durante todos estos años no solo fue cuestionada sistemáticamente por los organismos de derechos humanos, puesto que se convirtió en uno de los principales instrumentos de violación de estos derechos, sino que también tanto la Comisión cuanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los Informes y

Sentencias, el Comité de Derechos Humanos y los relatores especiales de la ONU han señalado reiteradamente que esta legislación contiene normas que contravienen y vulneran las disposiciones contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Tanto es así que ya en 1999 la Corte declaró que le correspondía al Estado peruano "adoptar las medidas apropiadas para reformar las normas que han sido declaradas violatorias de la Convención".

Pero a pesar de tales recomendaciones y mandatos del sistema interamericano y de la

evidencia de que esta es una legislación que contradice las normas mínimas de un Estado de derecho, hasta la fecha no ha sido reformada. Este hecho ha terminado por convertirse en un problema legal y también político. Inclusive hoy podemos afirmar que la vigencia de esta legislación es la principal razón para que personas condenadas por el delito de terrorismo o traición a la patria acudan ante los órganos jurisdiccionales nacionales demandando la invalidez de los procesos y condenas que en su momento el poder judicial y el fuero militar les impusieron al amparo justamente de una legislación que los organismos internacionales consideran inválida².

La vigencia de esta legislación es la principal razón para que personas condenadas por el delito de terrorismo o traición a la patria acudan ante los órganos jurisdiccionales nacionales demandando la invalidez de los procesos y condenas.

En esta situación, el tema de fondo hoy es cómo se enfrenta o combate al terrorismo en democracia y cuál es el papel de la ley penal en esa estrategia. Ello nos impone la imperiosa

² Carlos Rivera es coordinador del Área Legal del IDL.



necesidad de reordenar el marco normativo vigente, pero, sobre todo, de establecer otro bastante diferente acorde con los estándares internacionales. Estamos convencidos de que en los tiempos actuales esta reforma legal nos debe permitir inclusive sentar las bases de un nuevo sistema penal democrático.

El dictamen de la Comisión de Justicia

A mediados del mes de agosto el poder Ejecutivo envió al Congreso de la República un proyecto de ley antiterrorista que no solo persiste en mantener vigentes varias de las normas más criticadas por los organismos internacionales, sino que además establece otras normas harto cuestionables como la posibilidad de imponer la medida de seguridad de internación, la elevación de las penas, la inhabilitación a perpetuidad o la alteración de la naturaleza del artículo 137 del Código Procesal Penal.

La Comisión de Justicia del Congreso ha observado dicho

proyecto y ha elaborado un predictamen en el que supera algunas de estas disposiciones cuestionadas. Sin embargo, lo cierto es que la propuesta legislativa dista mucho del cambio sustancial que debe producirse en esta materia.

El predictamen reproduce textualmente el tipo básico del delito de terrorismo, lo que resulta contrario a las reiteradas recomendaciones de la Comisión y la Corte Interamericana. Mantiene igualmente el sistema de penas con mínimos pero sin máximos aplicables. Los actos de colaboración son sancionados con la misma pena que el acto terrorista, sin considerar que estos hechos son cometidos por terceros y que ello afecta el principio de proporcionalidad. Persiste también en seguir sancionando los delitos de instigación y obstaculización a la justicia y además les otorga a las Fuerzas Armadas la atribución de hacer cumplir mandatos judiciales de detención de sospechosos, hecho que resulta contrario al texto constitucional.

Asimismo, este predictamen mantiene las propuestas de modificación del artículo 137 del Código Procesal Penal, encaminadas a establecer nuevos plazos máximos de detención para los procesados con base en los cuales tal plazo puede ser extendido hasta por setenta y dos meses. También propone la modificación de la ley 23506, ley de hábeas corpus y amparo, en el sentido de establecer que en aquellos casos contra actos realizados por entidades o funcionarios públicos se pueda recurrir a las sentencias y acudir al Tribunal Constitucional, hecho que la legislación vigente solo contempla como derecho del afectado por la violación.

Lineamientos para la nueva legislación

Con la finalidad de adecuar la nueva legislación sobre terrorismo a las normas fundamentales de un régimen democrático y a los estándares internacionales, proponemos los siguientes lineamientos:

1) Se debe reinsertar las figuras del delito de terrorismo en las normas del Código Penal con la finalidad de regularizar dicha normatividad.

2) Es necesario eliminar la competencia del fuero militar para el juzgamiento de civiles por el delito de traición a la patria en casos de terrorismo.

3) En el caso del tipo básico del terrorismo, si bien no existe una definición que genere consenso y evite los cuestionamientos sobre su amplitud, es indispensable incorporar elementos de garantía que eviten la posibilidad de que cualquier acto y personas puedan ser comprendidos en este delito. Así, se debe determinar una calidad especial del autor del delito, es decir, que solo puede cometer terrorismo quien integra una organización terrorista o armada. De igual manera, se debe determinar una finalidad trascendente del delito, cual es el subvertir el orden constitucional, y, además, se debe limitar el carácter pluriofensivo del delito.

4) En cuanto al sistema de penas, proponemos que sea modificado para eliminar la pena de prisión perpetua y sustituirla por la de treinta y cinco años prevista en el artículo 29 del Código Penal. De igual manera, que las penas imponibles se fijen de acuerdo con el daño ocasionado y el principio de proporcionalidad. Por ejemplo, un acto de colaboración no puede ser sancionado con la misma pena que el acto terrorista.

5) Las figuras del delito de traición a la patria, hoy

reguladas en el decreto ley 25659, deben ser subsumidas en las figuras del delito de terrorismo agravado de la nueva ley. Ante la obligación y necesidad de eliminar la competencia del fuero militar, esta se presenta como la alternativa legal de acuerdo con la interpretación de que a pesar de eliminarse la figura de traición a la patria, la descripción de las conductas delictivas por las cuales fueron condenadas determinadas personas permanecerá regulada y sancionada por la nueva ley.

6) Resulta necesario eliminar de las figuras de actos de colaboración la que tipifica la organización de cursos o centros de adoctrinamiento, ya que, *strictu sensu*, eso no es un acto de colaboración.

7) En cuanto a las atribuciones policiales, se propone que la posibilidad de incomunicar al detenido durante el periodo de investigación preliminar requiera de una orden motivada de la autoridad jurisdiccional, por el hecho de estar comprometidos derechos fundamentales de la personas. Esta incomunicación jamás puede significar un impedimento para que el abogado defensor se comunique con el detenido.

8) Sobre los procedimientos aplicables a este delito durante la instrucción y el juzgamiento se propone que se desarrolle con base en las normas regulares establecidas para el proceso penal ordinario, consignadas en el Código de Procedimientos Penales y en el Código Procesal Penal.

9) Consideramos que, como parte de la superación de las normas de emergencia, los beneficios penitenciarios de la redención de la pena por el trabajo y el estudio deben ser restablecidos. Se propone que el nuevo rango para el otorgamiento de estos beneficios sea de un día de pena por cinco días de trabajo o estudio.

10) La derogatoria del decreto ley 25475, el fin de la competencia del fuero militar para el juzgamiento de los casos de traición a la patria y la subsunción de las figuras de dicho delito en el tipo penal de *terrorismo agravado* de la nueva ley plantean la necesidad de establecer una norma extraordinaria que disponga la revisión de los procesos judiciales seguidos ante el fuero militar y ante el poder Judicial durante la vigencia del sistema de "jueces sin rostro".

11) Asimismo, dado que estamos proponiendo la eliminación de la pena de prisión perpetua y la reducción del sistema de penas imposibles a los demás delitos, resulta también necesario establecer una disposición para determinar la readecuación de las penas impuestas. ▲

1 Sentencia emitida por la CIDH en el caso Castillo Petrucci el 30 de mayo de 1998.

2 Véase sentencia del Tribunal Constitucional publicada el 3 de agosto de 2002 sobre el hábeas corpus a favor de Jorge Cartagena Vargas y la sentencia de la Sala Penal de Reos en Cárcel de Lima del 27 de junio del 2002 en el hábeas corpus a favor de Margarita Chuquiere.