



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO
DE ECONOMIA, SOCIEDADE E
POLÍTICA (ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**LA LEY DE AMNISTÍA N.º 26479 COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS
EFECTOS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA JUDICIAL PERUANO**

**DISCENTE: Samantha Abigail Castellanos
Paucar
ORIENTADOR: Wellington Nunes**

Foz do Iguaçu
2026



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO
DE ECONOMIA, SOCIEDADE E
POLÍTICA (ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**LA LEY DE AMNISTÍA N.º 26479 COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS
EFECTOS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA JUDICIAL PERUANO**

SAMANTHA ABIGAIL CASTELLANOS PAUCAR

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Wellington Nunes

Foz do Iguaçu
2026

SAMANTHA ABIGAIL CASTELLANOS PAUCAR

**LA LEY DE AMNISTÍA N.º 26479 COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**
EFECTOS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA JUDICIAL PERUANO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Wellington Nunes
(UNILA)

Prof. Dr. Juan Ignacio Brizuela
(UNILA)

Prof. Dr. Luis Gustavo Gomes Flores
(UNILA)

Foz do Iguaçu, 10 de Julho de 2026

Dedico este trabajo a la juventud peruana.

Un país donde las heridas del pasado continúan resonando en una sociedad fragmentada, atravesada por tensiones y desconfianzas que enfrentan a sus propios pueblos y culturas. En medio de estas fracturas, recordar es una forma de resistir frente a quienes buscan reescribir, minimizar o borrar las injusticias del pasado. Que la memoria colectiva de nuestro pueblo no se vea eclipsada por los herejes y títeres de la corrupción. La memoria y el recuerdo son el legado que sostiene nuestra resistencia y el eco de una juventud que no se dejó callar.

AGRADECIMENTOS

Quiero agradecer a mi familia que me ha apoyado en cada paso que he dado, a mis tíos que son como mis segundos padres. A mi tía que me ha sacado risas en los momentos de mayor estrés. A mis gatos que se tuvieron que despedir antes, a los que siguen en casa y al que me acompañó toda esta travesía universitaria: Daemon, gracias por quedarte conmigo todas las noches buenas y malas. Gracias papá, sé que no tenemos la mejor relación, pero has estado allí para apoyarme.

Muchas gracias mamá, la que apostó todo lo que tenía para que yo pudiera cumplir mis sueños. Gracias mamá por aguantar esos abrazos, eso te extraño, esas llamadas, fechas especiales y el deceso de personas importantes para ti. Gracias por apoyarme monetariamente desde el inicio de este alocado, temerario y grandioso viaje, sé que tuviste que afrontar muchas cosas para que yo esté aquí, muchas gracias por eso.

También quiero agradecer a mi pilar para seguir esforzándome, mi hermanita Andrea, que tuvo que pasar tantas experiencias difíciles y gratificantes sin que su hermana mayor estuviera allí para apoyarla. Muchas gracias Ñeme por a tu manera apoyar a la familia, sé que tuviste que crecer rápido, comerte tus tristezas y angustias y guardar en un cajón todos los momentos importantes de tu infancia, pero siempre voy a estar allí para apoyarte en todo lo que quieras hacer en esta nueva etapa de tu vida.

Gracias a todas esas amistades que siguen presentes, que me acompañan, me apoyan y siempre encuentran la forma de regalarme una sonrisa o brindarme calma. Y también a aquellos vínculos que solo fueron pasajeros en mi vida. Con el tiempo entendí que no todo lo que considero bueno para mí está destinado a permanecer, sino que cada persona llega para cumplir un propósito, ya sea quedarse o enseñarme algo antes de partir. Hoy sé que no sería la persona que soy sin cada uno de ustedes. A mis facuamigas les agradezco más, porque me soportaron en momentos donde solo sobrevivía por pura ansiedad, no olvidaré esos trabajos a última hora, estudiar para el examen un día antes o las promesas de viajar que lastimosamente nunca se concretaron, un abrazo a ustedes chicas.

A mi orientador Wellington Nunes por todo lo aportado a esta investigación con el poco tiempo que tuvimos para concluir este proyecto, por ayudar a direccionar mi trabajo de la mejor manera, y por la disposición para sumar y motivar cada avance.

A cada uno de los profesores que acompañaron este proceso durante mis años de formación en la UNILA, gracias por compartir sus conocimientos, su cariño y dedicación para con cada uno de nosotros. Finalmente, a la Universidad Federal de Integración Latinoamericana, por brindarme la oportunidad de estudiar en una institución pública, gratuita y de calidad.

*Entonces somos los cantantes del silencio
Somos la música del silencio
Esos millones y millones de indígenas originarios de
nuestro país
Que todavía, no se les ha dado la oportunidad de ser
igual que todos.
Por eso luchamos, y por eso estamos aquí presentes
Y por ellos cantamos
"Flor de retama"*

Ricardo Dolorier Urbano

RESUMO

Esta pesquisa analisa a Lei de Anistia N.º 26479, promulgada no Peru em 14 de junho de 1995 durante o governo de Alberto Fujimori, como instrumento de política pública, e examina seus efeitos sobre o funcionamento do sistema judicial peruano em casos vinculados a violações de direitos humanos. A pergunta orientadora do estudo é: como a Lei de Anistia N.º 26479 incidiu no funcionamento do sistema judicial peruano em casos vinculados a violações de direitos humanos? O trabalho adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e explicativa, baseada na análise documental e no estudo de caso. As unidades empíricas de análise correspondem aos casos Barrios Altos e La Cantuta, selecionados por sua relevância analítica e por terem sido identificados pela Defensoria do Povo como os detonadores diretos da proposta legislativa de anistia. O referencial teórico se apoia na classificação de instrumentos de política pública proposta por Christopher Hood e desenvolvida por Capella (2018), particularmente na distinção entre instrumentos substantivos e procedimentais. Os resultados identificam quatro padrões recorrentes de aplicação: a extinção generalizada da responsabilidade penal, o arquivamento obrigatório de processos judiciais, a restrição da capacidade de atuação de juízes e promotores, e o blindamento normativo frente à revisão jurisdicional introduzido pela Lei N.º 26492. O estudo conclui que a anistia não operou apenas como uma medida de graça dirigida a beneficiários individuais, mas como um instrumento de autoridade que reconfigurou as condições institucionais sob as quais o sistema de justiça podia investigar e sancionar graves violações de direitos humanos, contribuindo para a geração de cenários de impunidade documentados tanto pela Defensoria do Povo quanto pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. A análise situa ainda a aprovação da norma em um processo mais amplo de concentração de poder executivo e enfraquecimento dos mecanismos de controle democrático desenvolvido durante a década de 1990. A pesquisa contribui para aproximar os campos das políticas públicas e da justiça transicional, demonstrando que os instrumentos jurídicos podem ser analisados não apenas a partir de seu conteúdo normativo, mas também pelos efeitos que produzem sobre as capacidades estatais.

Palavras-chave: anistia; instrumento de política pública; sistema judicial; direitos humanos; conflito armado interno.

RESUMEN

La presente investigación analiza la Ley de Amnistía N.º 26479, promulgada en el Perú el 14 de junio de 1995 durante el gobierno de Alberto Fujimori, como instrumento de política pública y examina sus efectos sobre el funcionamiento del sistema judicial peruano en casos vinculados a violaciones de derechos humanos. La pregunta que orienta el estudio es la siguiente: ¿cómo incidió la Ley de Amnistía N.º 26479 en el funcionamiento del sistema judicial peruano en casos vinculados a violaciones de derechos humanos? El trabajo adopta un enfoque cualitativo, de carácter descriptivo y explicativo, basado en el análisis documental y el estudio de caso. Las unidades empíricas de análisis corresponden a los casos Barrios Altos y La Cantuta, seleccionados por su relevancia analítica y por haber sido identificados por la Defensoría del Pueblo como los detonantes directos de la propuesta legislativa de amnistía. El marco teórico se apoya en la clasificación de instrumentos de política pública propuesta por Christopher Hood y desarrollada por Capella (2018), particularmente en la distinción entre instrumentos sustantivos y procedimentales. Los resultados identifican cuatro patrones recurrentes de aplicación: la extinción generalizada de la responsabilidad penal, el archivo obligatorio de procesos judiciales, la restricción de la capacidad de actuación de jueces y fiscales, y el blindaje normativo frente a la revisión jurisdiccional introducido mediante la Ley N.º 26492. El estudio concluye que la amnistía no operó únicamente como una medida de gracia dirigida a beneficiarios individuales, sino como un instrumento de autoridad que reconfiguró las condiciones institucionales bajo las cuales el sistema de justicia podía investigar y sancionar graves violaciones de derechos humanos, contribuyendo a la generación de escenarios de impunidad documentados tanto por la Defensoría del Pueblo como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, el análisis sitúa la aprobación de la norma dentro de un proceso más amplio de concentración de poder ejecutivo y debilitamiento de los mecanismos de control democrático desarrollado durante la década de 1990. La investigación contribuye a aproximar los campos de las políticas públicas y la justicia transicional, mostrando que los instrumentos jurídicos pueden ser analizados no solo desde su contenido normativo, sino también desde los efectos que producen sobre las capacidades estatales.

Palabras clave: amnistía; instrumento de política pública; sistema judicial; derechos humanos; conflicto armado interno.

ABSTRACT

This research analyzes the Amnesty Law N.º 26479, enacted in Peru on June 14, 1995, during the government of Alberto Fujimori, as a public policy instrument, and examines its effects on the functioning of the Peruvian judicial system in cases involving human rights violations. The guiding research question is: how did Amnesty Law N.º 26479 affect the functioning of the Peruvian judicial system in cases linked to human rights violations? The study adopts a qualitative approach, descriptive and explanatory in nature, based on documentary analysis and case study methodology. The empirical units of analysis correspond to the Barrios Altos and La Cantuta cases, selected for their analytical relevance and for having been identified by the Ombudsman's Office as the direct triggers of the legislative amnesty proposal. The theoretical framework draws on the classification of public policy instruments proposed by Christopher Hood and developed by Capella (2018), particularly the distinction between substantive and procedural instruments. The results identify four recurring patterns of application: the generalized extinction of criminal responsibility, the mandatory archiving of judicial proceedings, the restriction of judges' and prosecutors' capacity to act, and the normative shielding against judicial review introduced by Law N.º 26492. The study concludes that the amnesty did not operate solely as a measure of grace directed at individual beneficiaries, but as an authority instrument that reconfigured the institutional conditions under which the justice system could investigate and sanction serious human rights violations, contributing to the generation of impunity scenarios documented by both the Ombudsman's Office and the Inter-American Court of Human Rights. The analysis also situates the law's approval within a broader process of executive power concentration and weakening of democratic control mechanisms developed throughout the 1990s. The research contributes to bridging the fields of public policy and transitional justice, demonstrating that legal instruments can be analyzed not only from their normative content, but also from the effects they produce on state capacities.

Key words: amnesty; public policy instrument; judicial system; human rights; internal armed conflict.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas

20

LISTA DE QUADROS

Cuadro 1 – Criterios de selección de los casos de análisis	37
Cuadro 2 – Patrones comparativos de aplicación de la Ley N.º 26479 en los casos Barrios Altos y La Cantuta	80

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AP	Acción Popular
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
CCD	Congreso Constituyente Democrático
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDDHH	Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CSJM	Consejo Supremo de Justicia Militar
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación
DINCOTE	Dirección Nacional Contra el Terrorismo
DIVICOTE-1	División de Investigaciones Especiales N.º 1
GEIN	Grupo Especial de Inteligencia
MRTA	Movimiento Revolucionario Túpac Amaru
PCP-SL	Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso
SIE	Servicio de Inteligencia del Ejército
SIN	Servicio de Inteligencia Nacional
TC	Tribunal Constitucional

SUMÁRIO

INTRODUCCIÓN	16
1. FUNDAMENTO TEÓRICOS, CONTEXTO HISTÓRICO Y PROCEDIMIENTO METODOLÓGICOS	19
1.1. INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA Y CAPACIDAD	19
1.2. CONTEXTO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN EL PERÚ	24
1.3. METODOLOGIA	29
2. LA LEY DE AMNISTÍA N.º 26479 COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA	32
2.1. CONTEXTO POLÍTICO DE ADOPCIÓN	32
2.2. DISEÑO DE LA LEY N.º 26479 COMO INSTRUMENTO DE AUTORIDAD	47
3. EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY N 26479 EN EL SISTEMA JUDICIAL	59
3.1. EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY N.º 26479 EN EL CASO DE BARRIOS ALTOS	62
3.1.1. Interrupción del proceso judicial	63
3.1.2. Restricción del control judicial	65
3.1.3. Impacto sobre los derechos de las víctimas	67
3.2. EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY N.º 26479 EN EL CASO DE LA CANTUTA	71
3.2.1. Interrupción del proceso judicial	72
3.2.2. Limitación del control judicial	75
3.2.3. Impacto sobre los derechos de las víctimas	78
3.3. PATRONES DE APLICACIÓN IDENTIFICADOS	81
3.3.1. Patrón 1: Extinción de la responsabilidad penal	83
3.3.2. Patrón 2: Archivo obligatorio de procesos judiciales	84
3.3.3. Patrón 3: Limitación de la capacidad de jueces y fiscales	85
3.3.4. Patrón 4: Refuerzo mediante la Ley N.º 26492	87

3.3.5. Síntesis Analítica.....	89
4. CONSIDERACIONES FINALES	91
5. REFERENCIA BIBLIOGRAFICA.....	94

INTRODUCCIÓN

El conflicto armado interno peruano (1980–2000) constituye uno de los episodios más significativos de la historia política reciente del país debido a sus profundas consecuencias humanas, institucionales y democráticas. Durante este período, el enfrentamiento entre las organizaciones subversivas y el Estado produjo aproximadamente 70.000 víctimas mortales y más de 20.000 personas desaparecidas, afectando de manera particular a las regiones andinas y rurales del país. Asimismo, el conflicto estuvo marcado por la comisión de graves violaciones de derechos humanos, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y violencia sexual, cometidas tanto por organizaciones insurgentes como por agentes estatales.

En el marco de la lucha contrasubversiva, el Estado peruano adoptó diversas medidas orientadas al restablecimiento del orden y a la pacificación del país. Entre ellas destaca la Ley de Amnistía N.º 26479, promulgada el 14 de junio de 1995 durante el gobierno de Alberto Fujimori. Esta norma concedió beneficios legales a miembros de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y civiles involucrados en hechos vinculados a la lucha contra el terrorismo, incluyendo casos relacionados con violaciones de derechos humanos. Su aprobación se produjo en un contexto caracterizado por el debilitamiento de las principales organizaciones subversivas y por el avance de investigaciones judiciales sobre graves violaciones cometidas por agentes estatales.

La adopción de medidas orientadas al cierre de conflictos armados suele estar acompañada por tensiones entre las necesidades de estabilización política y las demandas de justicia. En este sentido, la amnistía ha sido utilizada en distintos contextos como un mecanismo destinado a extinguir responsabilidades penales y políticas con el objetivo de facilitar procesos de pacificación o transición. Sin embargo, más allá de los debates sobre su legitimidad jurídica o política, este tipo de instrumentos plantea interrogantes sobre sus efectos en el funcionamiento de las instituciones encargadas de garantizar justicia, especialmente cuando existen investigaciones relacionadas con violaciones de derechos humanos.

En el caso peruano, la Ley de Amnistía N.º 26479 constituye un ejemplo particularmente relevante para examinar esta problemática. Si bien la norma puede ser entendida como parte de una estrategia orientada al cierre del conflicto armado interno, sus efectos no se limitaron al plano político. Por el contrario, su aplicación incidió directamente en las condiciones bajo las

cuales el sistema judicial podía investigar, procesar y sancionar hechos vinculados a violaciones de derechos humanos. Asimismo, sus consecuencias trascendieron el momento de su promulgación, proyectándose sobre procesos de memoria, justicia y reconocimiento que continúan siendo objeto de debate en la actualidad.

A pesar de la amplia producción académica dedicada al conflicto armado interno peruano y a la Ley de Amnistía N.º 26479, la mayor parte de los estudios se ha concentrado en dimensiones históricas y jurídicas. En comparación, el análisis de esta norma desde la perspectiva de los instrumentos de política pública ha recibido una atención más limitada. Esta situación resulta particularmente relevante porque permite comprender la amnistía no solo como una decisión normativa, sino también como un instrumento estatal capaz de producir efectos concretos sobre el funcionamiento de las instituciones públicas.

Partiendo de esta perspectiva, la presente investigación busca responder la siguiente pregunta: ¿Cómo incidió la Ley de Amnistía N.º 26479 en el funcionamiento del sistema judicial peruano en casos vinculados a violaciones de derechos humanos?

Con el fin de responder a esta interrogante, el objetivo general consiste en analizar cómo la Ley de Amnistía N.º 26479 operó como un instrumento de política pública y su incidencia en el funcionamiento del sistema judicial peruano en casos vinculados a violaciones de derechos humanos. De manera específica, se busca analizar el contexto político e institucional que condujo a la adopción de la amnistía durante el gobierno de Alberto Fujimori; examinar el diseño y contenido de la Ley N.º 26479 como instrumento de autoridad desde el enfoque de los instrumentos de política pública; y analizar su aplicación en decisiones judiciales específicas, identificando los mecanismos mediante los cuales afectó la continuidad, suspensión o cierre de procesos relacionados con violaciones de derechos humanos.

La relevancia de este estudio radica en la necesidad de ampliar la comprensión sobre las relaciones entre políticas públicas, capacidades estatales y administración de justicia. En particular, el análisis permite examinar cómo el uso de instrumentos de autoridad puede influir en el funcionamiento de instituciones estatales responsables de garantizar derechos fundamentales. Asimismo, el estudio contribuye a la discusión académica sobre justicia, memoria y responsabilidad estatal, temas que continúan ocupando un lugar central en el debate público peruano.

Metodológicamente, la investigación se desarrolla a partir de un enfoque cualitativo, de carácter descriptivo y explicativo, basado en el análisis documental y el estudio de caso. La unidad de análisis corresponde a la Ley de Amnistía N.º 26479 y a sus efectos sobre el funcionamiento del sistema judicial peruano. Para ello se utilizan como principales fuentes el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, los informes de la Defensoría del Pueblo, la legislación nacional, las decisiones judiciales y la bibliografía especializada sobre el conflicto armado interno.

Finalmente, el trabajo se organiza en cuatro capítulos. El primero presenta el marco teórico sobre los conceptos básicos de las políticas públicas, su definición, el ciclo de vida, instrumentos de autoridad y capacidades estatales y los procedimientos metodológicos utilizados en la investigación. El segundo analiza el contexto político de adopción y diseño de la Ley de Amnistía N.º 26479. El tercero desarrolla el análisis de la Ley de Amnistía N.º 26479, examinando sus efectos sobre el funcionamiento del sistema judicial. Por último, se presentan las consideraciones finales del estudio.

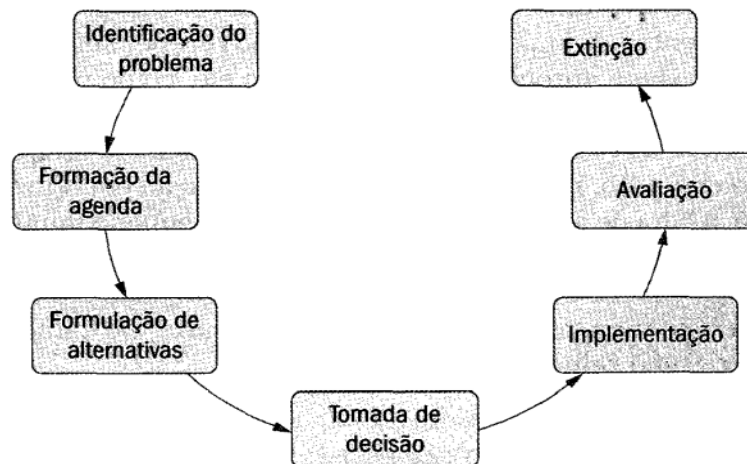
1. FUNDAMENTO TEÓRICOS, CONTEXTO HISTÓRICO Y PROCEDIMIENTO METODOLÓGICOS

1.1. INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA Y CAPACIDAD

El análisis de las decisiones adoptadas por el Estado no sólo permite comprender las respuestas institucionales frente a determinados fenómenos, sino también como estos son definidos y abordados como problemas públicos. En contextos de conflicto armado este entendimiento resulta significativo, ya que no basta con examinar los procesos desde una perspectiva jurídica o histórica. Es necesario, indagar la intención que orienta determinada acción por parte del gobierno, a fin de examinar los criterios que orientan la elección de determinados instrumentos públicos y sus efectos frente al funcionamiento de instituciones, grupos sociales y la ciudadanía.

En este marco, el concepto de problema público adquiere centralidad. Según Leonardo Secchi (2016) un problema público es entendible como la distancia entre una situación considerada ideal y la realidad existente —status quo—, lo que implica que no todo fenómeno es considerado automáticamente un problema público, sino que requiere ser reconocido como tal por actores relevantes, ya sea por la magnitud de sus efectos o por el impacto que genera en determinados sectores de la sociedad.

El desarrollo de una política pública suele representarse mediante el denominado ciclo de políticas públicas, entendido como un modelo analítico que organiza las distintas etapas por las que transita una política desde la identificación de un problema hasta su eventual extinción. Según Secchi (2014), el ciclo de políticas públicas es un marco de visualización e interpretación que organiza la vida de una política pública en fases secuenciales e interdependientes (p. 45). Aunque la literatura presenta diferentes representaciones de este proceso, el autor propone un modelo compuesto por siete etapas: identificación del problema, formación de la agenda, formulación de alternativas, toma de decisiones, implementación, evaluación y extinción.

Figura 1: Ciclo de políticas públicas

Fuente: Secchi, 2014, p. 43.

La primera etapa corresponde a la identificación del problema público, la cual se inicia cuando una determinada situación comienza a ser percibida por distintos actores como insatisfactoria y susceptible de intervención estatal. Durante este proceso, el problema es delimitado y definido de manera que permita orientar la acción gubernamental, pudiendo ser posteriormente reformulado conforme intervienen actores políticos y sociales. En este sentido, Secchi (2014) sostiene que toda política pública comprende dos elementos fundamentales: una intención pública y una respuesta orientada a un problema público (p. 2).

Una vez identificado el problema, este puede incorporarse a la agenda gubernamental, entendida como el conjunto de problemas, interpretaciones, causas y alternativas de solución que logran captar la atención tanto de la ciudadanía como de los responsables de la toma de decisiones (Birkland, 2005 apud Capella, 2018, p. 30). No obstante, la inclusión de un problema en la agenda depende de su relevancia política e institucional. De acuerdo con Cobb y Elder (1983 apud Secchi, 2014, p. 47), ello exige que el problema sea reconocido como merecedor de intervención pública (atención), que existan alternativas consideradas viables para enfrentarlo (eficacia) y que sea entendido como una responsabilidad del Estado (competencia).

Superadas estas etapas, el proceso avanza hacia la formulación de alternativas, fase en la que se diseñan y analizan diferentes opciones para enfrentar el problema previamente identificado. Durante este proceso no solo se establecen los objetivos de la intervención estatal, sino también los mecanismos mediante los cuales dichos objetivos podrán alcanzarse. En este sentido, Secchi (2016) señala que los instrumentos constituyen las alternativas o medios de los que dispone el gobierno para enfrentar los problemas públicos y que estos desempeñan un papel

fundamental durante la formulación de políticas públicas, pues permiten traducir las intenciones de los formuladores en un conjunto de acciones concretas. En consecuencia, la selección de los instrumentos constituye una decisión central dentro del diseño de una política pública, ya que condiciona la forma en que la intervención será desarrollada y los efectos que podrá generar.

La etapa siguiente corresponde a la toma de decisiones, momento en el cual los responsables gubernamentales seleccionan, entre las alternativas disponibles, aquella que será adoptada oficialmente. Posteriormente, la implementación consiste en poner en práctica las decisiones adoptadas mediante la actuación de las instituciones responsables de ejecutar la política pública. Más que una simple fase administrativa, la implementación constituye un proceso dinámico en el que intervienen diversos actores e instituciones, cuyas decisiones e interpretaciones pueden influir tanto en la forma en que la política es aplicada como en los resultados finalmente obtenidos. En este sentido, el estudio de la implementación permite identificar los obstáculos y las dificultades que surgen durante la ejecución de una política pública, así como evidenciar limitaciones derivadas de etapas anteriores del proceso, tales como problemas mal formulados, objetivos poco precisos o decisiones sustentadas en supuestos excesivamente optimistas (Secchi, 2014).

Finalmente, el ciclo comprende las etapas de evaluación y extinción. La evaluación tiene por finalidad examinar los resultados alcanzados y determinar en qué medida la política pública logró responder al problema que motivó su creación. La extinción, por su parte, ocurre cuando la política deja de ser necesaria, resulta sustituida por otra intervención o pierde su capacidad para responder adecuadamente al problema público.

Aunque inicialmente los estudios sobre políticas públicas concentraron su atención en las fases de formación de la agenda, formulación de alternativas y toma de decisiones, posteriormente fueron incorporadas las etapas de implementación, evaluación y extinción. A pesar de las distintas versiones existentes y de las críticas dirigidas al carácter secuencial del modelo, el ciclo de políticas públicas continúa siendo una herramienta analítica ampliamente utilizada, ya que permite organizar el proceso decisorio, simplificar la complejidad de las políticas públicas y proporcionar un marco de referencia para el análisis de distintos casos (Secchi, 2016).

Como se señaló en la fase de formulación de las políticas públicas, la intervención estatal se concreta mediante la selección de instrumentos capaces de traducir los objetivos

gubernamentales en acciones específicas. En este sentido, los instrumentos de políticas públicas constituyen un componente central del diseño de las políticas, pues determinan la forma en que el Estado busca enfrentar un problema público. De acuerdo con Capella (2018), estos pueden ser comprendidos como alternativas o medios que dispone el gobierno para intervenir en la realidad social, traduciendo decisiones políticas en acciones concretas. Más que una simple manifestación de la decisión pública, los instrumentos públicos constituyen mecanismos mediante los cuales el Estado busca orientar el comportamiento de individuos y grupos, repercutiendo en las actividades, decisiones y formas de actuación. En esta misma línea, Howlett e Mukherjee (citados en Capella, 2018) sostienen que los instrumentos de políticas públicas son un conjunto de técnicas por el cual las autoridades ejercen el poder en su intento de garantizar el apoyo y promover determinados resultados sociales. Así, herramientas como leyes, impuestos, subsidios o regulaciones buscan influir en el comportamiento de individuos y colectivos.

En este sentido, la ley ocupa un lugar central como instrumento de política pública, en la medida en que permite modificar determinadas dinámicas institucionales y sociales, tales como el funcionamiento del sistema judicial, la responsabilidad penal de miembros de las fuerzas armadas y policiales, así como las posibilidades de procesamiento judicial por violaciones de derechos humanos ocurridas durante algún conflicto armado. En consecuencia, resulta pertinente preguntarse por qué el Estado peruano —después de un largo periodo de inestabilidad— optó por la amnistía como instrumento de política pública para enfrentar el cierre del conflicto armado interno, en lugar de recurrir a otros mecanismos posibles.

En esta línea, Christopher Hood (citado en Capella, 2018) propone que el Estado dispone de tipos de recursos para invertir en la sociedad, entre los cuales destacan la nodalidad, la autoridad, el tesoro y la organización. Cada uno de estos instrumentos no operan de manera homogénea en la acción estatal, sino que responden a lógicas diferenciadas de intervención:

- **Nodality (Nodalidad):** Se refiere a la posición central que ocupa el Estado dentro de las redes de información de la sociedad. Este instrumento se fundamenta en la capacidad gubernamental para producir, recopilar, procesar y difundir información, influyendo tanto en la percepción de los problemas públicos como en el comportamiento de los actores sociales. A través de estadísticas oficiales, campañas informativas, censos o sistemas de monitoreo, el Estado no solo obtiene información para orientar sus decisiones, sino que

también condiciona la manera en que determinados asuntos son comprendidos por la sociedad.

- **Authority (Autoridad):** Comprende aquellos instrumentos sustentados en el poder jurídico del Estado para establecer normas obligatorias, reconocer derechos, imponer prohibiciones y aplicar sanciones. Su eficacia depende del reconocimiento de la legitimidad estatal y de la existencia de instituciones encargadas de garantizar el cumplimiento de las decisiones adoptadas. Según Howlett y Ramesh (citados en Capella, 2018) señalan que esta categoría comprende tres modalidades principales: la regulación, que establece reglas de cumplimiento obligatorio; la regulación delegada, mediante la cual el Estado transfiere determinadas funciones regulatorias a otros actores; y los comités consultivos, que incorporan a actores externos en los procesos de formulación y asesoramiento de políticas públicas.
- **Treasure (Tesoro):** Involucra los instrumentos basados en recursos financieros mediante los cuales el Estado incentiva o desincentiva determinados comportamientos. En lugar de imponer obligaciones jurídicas, estos instrumentos modifican los costos y beneficios asociados a una determinada conducta mediante subsidios, impuestos, incentivos fiscales, transferencias o mecanismos de financiamiento.
- **Organization (Organización):** Son aquellos instrumentos fundamentados en la capacidad operativa y administrativa del propio Estado. En este caso, la intervención no depende principalmente de normas jurídicas o incentivos económicos, sino de la actuación directa de organismos públicos responsables por prestar servicios, ejecutar programas, fiscalizar actividades o implementar políticas públicas.

Si bien los gobiernos suelen combinar distintas categorías de instrumentos dentro de una misma política pública, esta clasificación permite identificar el recurso predominante utilizado por el Estado para intervenir frente a un problema público. El uso de instrumentos de autoridad no solo define el contenido de una política, sino que también puede incidir en la capacidad de las instituciones encargadas de su implementación, particularmente cuando estos instrumentos modifican las reglas bajo las cuales operan. Capella (2018), menciona dos dimensiones de instrumentos, los substantivos y los procedimentales.

Los instrumentos sustantivos afectan directamente a la sociedad, influyendo de forma directa en los ciudadanos, empresas o grupos sociales, mediante herramientas como leyes, programas, subsidios o impuestos. Por su parte, los instrumentos de carácter procedimental se dirigen al funcionamiento interno del Estado, condicionando la forma en que opera la administración pública, a través de mecanismos como procesos administrativos, coordinación entre instituciones o formas de decisión política.

Esta distinción resulta particularmente relevante para el análisis de políticas públicas en contextos autoritarios, ya que permite identificar cómo determinados instrumentos no solo producen efectos externos, sino que también pueden alterar las condiciones bajo las cuales actúan las instituciones encargadas de su implementación. En otras palabras, los instrumentos de carácter procedimental conforman una herramienta analítica clave para examinar las variaciones en las capacidades estatales, especialmente en el ámbito del sistema judicial

Bajo este enfoque, la amnistía puede ser comprendida no únicamente como un mecanismo que genera efectos sociales —al intervenir en actores vinculados al conflicto— sino también, como un instrumento que reconfigura el funcionamiento de instituciones gubernamentales. En particular, su aplicación puede modificar las dinámicas del sistema judicial, afectando sus procedimientos, alcances y márgenes de acción en el procesamiento de casos relacionados con violaciones de derechos humanos.

En este marco, la Ley de Amnistía N.º 26479, promulgada durante el gobierno de Alberto Fujimori, puede ser analizada como un instrumento de política pública cuyos efectos se proyectan tanto en el plano sustantivo —afectando actores sociales vinculados al conflicto, como miembros de las fuerzas armadas, policías o víctimas— como en el plano procedimental, particularmente en el funcionamiento del sistema judicial y en las capacidades institucionales del Estado. Esta perspectiva permite examinar en qué medida este mecanismo contribuye a limitar o reconfigurar la capacidad estatal para investigar y procesar violaciones de derechos humanos.

1.2. CONTEXTO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN EL PERÚ

El informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), que examina el periodo comprendido entre 1980 y 2000, simbolizó un punto de inflexión en la comprensión de la violencia en el Perú, al confrontar a la sociedad con una realidad históricamente invisibilizada.

Asimismo, puso en evidencia la persistencia de profundas desigualdades estructurales que, hasta la actualidad, continúan condicionando la forma en que dicha violencia es recordada y procesada. En este sentido, el informe no sólo permitió dimensionar la magnitud del conflicto, sino también evidenciar las brechas sociales y territoriales que marcaron su desarrollo y sus efectos.

Estudiar el Perú de la violencia implicó identificar la persistencia de profundas desigualdades estructurales en la sociedad peruana. Estas se expresaron en dinámicas de exclusión histórica entre distintos grupos sociales, especialmente en regiones rurales y andinas, donde factores étnico-culturales y socioeconómicos condicionaron tanto la exposición a la violencia como la respuesta estatal. En este contexto, el conflicto no solo evidenció una sociedad fragmentada y enfrentada consigo mismo, marcada por brechas sociales y territoriales, sino que también puso en relieve las limitaciones del Estado para actuar de manera equitativa en todo el territorio.

Desde esta perspectiva, las estadísticas —lejos de ser neutrales— no solo permiten dimensionar la magnitud de la violencia, sino también evidenciar la intensidad y posible carácter sistemático. Más allá de su dimensión cuantitativa, las cifras aportan elementos para distinguir entre hechos accidentales y acciones deliberadas, así como errores aislados y conductas orientadas por algún grado de cálculo. En este sentido, los datos reflejan patrones de actuación y la gravedad de los hechos ocurridos, lo que resulta clave para comprender el impacto del conflicto en la sociedad peruana.

De acuerdo con el informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003), se registraron 23,969 peruanos muertos o desaparecidos; sin embargo, mediante la aplicación de metodologías estadísticas, se calcula que el número real de víctimas fatales del conflicto armado interno asciende aproximadamente a 69 mil. Esta diferencia no sólo amplifica la dimensión del conflicto, sino que evidencia las limitaciones de los registros oficiales y la invisibilización a poblaciones factualmente marginadas, específicamente regiones rurales y andinas.

Asimismo, la distribución de la violencia no fue homogénea, esta violencia no golpeó de la misma forma a todos los peruanos, la tragedia impactó en los estratos geográficos de la población más desfavorecida. El departamento de Ayacucho concentró una proporción significativamente alta de víctimas, alcanzando 26,259 casos entre 1980 y 2000 (Comisión de

la Verdad y Reconciliación, 2008, p. 17). Si esta proporción se extrapolara al conjunto del país, el número de víctimas habría sido significativamente mayor, lo que permite dimensionar el impacto en regiones específicas. En este sentido, la violencia afectó de manera desproporcionada a poblaciones históricamente marginadas, evidenciando la persistencia de desigualdades estructurales de carácter étnico y territorial.

El partido comunista del Perú - Sendero Luminoso (PCP-SL) - surgió en los años 1970, durante el Gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1975), aunque inició formalmente su accionar armado en 1980 (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003). En sus primeras etapas, la respuesta estatal fue limitada, en gran medida debido a la incapacidad de las autoridades para comprender la naturaleza y el alcance del fenómeno insurgente. Como resultado, el conflicto no ocupó un lugar prioritario ni en la agenda estatal ni en las preocupaciones de amplios sectores de la sociedad, especialmente fuera de las denominadas zonas de emergencia. Esta situación facilitó la expansión progresiva de la organización, especialmente en zonas rurales, donde el Estado presentaba una presencia institucional reducida.

Hacia 1982 se hizo evidente que las fuerzas policiales resultaban insuficientes para contener la expansión del PCP-SL en las zonas rurales de Ayacucho, ni para sostener legitimidad ante la población local. Este escenario intensificó las presiones sobre el gobierno para adoptar una respuesta más contundente frente al avance de la organización. Frente a esta amenaza, el 30 de diciembre de ese año se decidió transferir el control de la zona de emergencia de Ayacucho a las Fuerzas Armadas, lo que constituyó un punto de inflexión en la evolución del conflicto. A partir de entonces, la intervención militar directa dio lugar a un nuevo curso marcado por la progresiva militarización, cuya presencia se prolongaría por más de una década en distintas regiones del país (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008).

A pocas semanas del ingreso de las Fuerzas Armadas en Ayacucho, se produjo el asesinato de ocho periodistas en Uchuraccay, hecho que generó un quiebre en la percepción pública del conflicto al recibir una amplia cobertura de los medios de comunicación nacionales. En los meses posteriores, se registró un incremento significativo en el número de víctimas y en las violaciones de derechos humanos, configurando una de los periodos más críticos de términos de intensidad y gravedad del conflicto (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008).

Durante este periodo se registraron múltiples casos de violaciones masivas de derechos humanos, tanto por parte de agentes estatales como de organizaciones subversivas. En el marco del proceso de militarización, la Comisión de la Verdad y Reconciliación señala que:

En esta fase de militarización se produjeron casos de violaciones masivas de los derechos humanos atribuidos a las fuerzas del orden como los de Sacos (sinchis de la ex GC, noviembre 1983), Pucayacu (infantes de Marina, agosto de 1984), Putis (infantería del Ejército, diciembre de 1984) y Accomarca (infantería del Ejército, agosto de 1985). Por el lado del PCP-SL, las principales violaciones de este tipo fueron las de Lucanamarca y Huancasancos (abril de 1983). (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, pág. 68)

Finalmente, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) surgió y formalizó su inicio de acciones armadas en 1984, presentándose como parte de la izquierda peruana y haciendo explícitas sus diferencias con el PCP-SL. Luego del proceso de militarización creado por el incremento de las acciones del PCP-SL, el ingreso de las Fuerzas Armadas al combate contra la subversión y el inicio de las acciones del MRTA, se creó un contexto de actores armados que desarrollaban sus propias estrategias en el terreno (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003)

A pesar de que la violencia fue ejercida por distintos actores —principalmente organizaciones subversivas como Sendero Luminoso y el MRTA— el Estado peruano también desempeñó un rol significativo en la comisión de violaciones a los derechos humanos. Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003), agentes estatales estuvieron involucrados en una proporción considerable de los crímenes, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y violencia sexual. Estas acciones no se limitaron a excesos aislados, sino que, en determinados contextos, respondieron a patrones de actuación vinculados a estrategias contrasubversivas.

En este contexto, el gobierno de Alberto Fujimori no diseñó una estrategia contrasubversiva completamente nueva, sino que dio continuidad a la línea de acción impulsada por las Fuerzas Armadas, reforzándola mediante iniciativas legales orientadas a consolidar su implementación (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008). Este enfoque se articuló con la adopción de un esquema de gobierno caracterizado por la concentración del poder y la reducción de los controles democráticos, en función de las necesidades de la lucha contrainsurgente.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación caracteriza al gobierno de Alberto Fujimori como un régimen de naturaleza autoritaria, marcado por la progresiva concentración del poder

en el Ejecutivo, el debilitamiento de los mecanismos de control democrático y la subordinación de diversas instituciones del Estado a los objetivos del gobierno (COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN, 2008). En este contexto, la permanencia en el poder y la consolidación del proyecto político del régimen constituyeron elementos centrales de su actuación institucional. La estrategia contrasubversiva no se desarrolló al margen de esta dinámica, sino que se articuló con ella: el combate al terrorismo fue utilizado para justificar la adopción de medidas extraordinarias que ampliaron las facultades del Ejecutivo, restringieron los espacios de control institucional y facilitaron la aprobación de instrumentos jurídicos orientados a consolidar dicha estrategia. Comprender este contexto resulta fundamental para analizar la Ley de Amnistía N.º 26479, ya que su promulgación no puede entenderse únicamente como una respuesta a la violencia política, sino también como una decisión adoptada en un escenario de creciente concentración del poder y debilitamiento de los contrapesos institucionales.

El punto de inflexión se produjo con el golpe de Estado del 5 de abril de 1992, mediante el cual el gobierno de Alberto Fujimori disolvió el Congreso e intervino el Poder Judicial, concentrando el poder en el Ejecutivo. A partir de este momento, se implementó un conjunto de medidas orientadas a reforzar la estrategia contrasubversiva, incluyendo la promulgación de decretos que endurecieron la legislación antiterrorista, sin garantizar plenamente el respeto al debido proceso. Paralelamente, se ampliaron las prerrogativas de las Fuerzas Armadas en las zonas de emergencia, incrementando su margen de discrecionalidad y debilitando los mecanismos de supervisión institucional. En conjunto, estas transformaciones no sólo intensificaron la respuesta estatal frente a la insurgencia, sino que también alteraron las condiciones bajo las cuales operaban las instituciones encargadas de administrar justicia.

En este escenario, no solo se intensificaron las acciones contrasubversivas, sino que también se registraron graves violaciones a los derechos humanos por parte de agentes estatales, incluyendo operaciones encubiertas como las ejecutadas por el Grupo Colina. De manera simultánea, organismos como el Servicio de Inteligencia Nacional ampliaron su capacidad operativa, desarrollando acciones con altos niveles de autonomía. En conjunto, estas dinámicas evidencian un proceso de debilitamiento de los controles democráticos y de expansión del poder estatal en el marco del conflicto armado interno (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008).

En conjunto, estos elementos configuran un escenario caracterizado por la intensificación de la violencia, la participación directa de agentes estatales en violaciones de

derechos humanos y un progresivo debilitamiento de los mecanismos de control institucional. En este contexto, hacia la década de 1990, las demandas de estabilización política y cierre del conflicto adquirieron mayor relevancia, en un entorno marcado por la concentración del poder y la redefinición de las relaciones entre el Ejecutivo, las Fuerzas Armadas y el sistema judicial.

Fue en este escenario que se promulgó la Ley de Amnistía N.º 26479. Comprender el contexto histórico en el que surgió esta norma resulta fundamental para analizar no solo las circunstancias que motivaron su adopción, sino también la función que desempeñó dentro de la actuación estatal. En este sentido, la presente investigación propone examinar la ley desde el enfoque de las políticas públicas, concibiéndola como un instrumento mediante el cual el Estado orientó determinadas decisiones institucionales y produjo efectos sobre el funcionamiento del sistema de justicia.

1.3. METODOLOGIA

Esta investigación propone los siguientes procedimientos metodológicos utilizados para el desarrollo de la investigación. Considerando que el objetivo del estudio es analizar cómo la Ley de Amnistía N.º 26479 operó como un instrumento de política pública y su incidencia en el funcionamiento del sistema judicial peruano en casos vinculados a violaciones de derechos humanos, se adopta un enfoque metodológico orientado a comprender los mecanismos institucionales mediante los cuales dicha norma produjo efectos sobre la actuación de los órganos de justicia.

El estudio se caracteriza por poseer un enfoque cualitativo, de naturaleza descriptiva y explicativa. Desde una perspectiva descriptiva, busca identificar y caracterizar los principales mecanismos mediante los cuales la Ley de Amnistía N.º 26479 incidió en la continuidad, suspensión o cierre de procesos judiciales relacionados con violaciones de derechos humanos. Al mismo tiempo, posee un carácter explicativo, ya que procura comprender la relación existente entre el diseño del instrumento jurídico y los efectos producidos sobre las capacidades institucionales del sistema judicial peruano.

Para alcanzar estos objetivos, el estudio se desarrolla mediante el análisis documental y el estudio de caso. La investigación toma como unidad de análisis la Ley de Amnistía N.º 26479 y examina sus efectos sobre el funcionamiento del sistema judicial peruano durante el período comprendido entre 1990 y 2001, abarcando el contexto político e institucional del gobierno de

Alberto Fujimori, la aprobación de la norma, su aplicación en casos específicos y su posterior invalidación en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En el marco del estudio de caso, se seleccionaron los casos Barrios Altos y La Cantuta por constituir dos de los procesos más emblemáticos relacionados con la aplicación de la Ley de Amnistía N.º 26479, tanto por su relevancia en el contexto del conflicto armado interno peruano como por su impacto en la jurisprudencia nacional e internacional sobre derechos humanos. Desde el punto de vista metodológico, ambos casos permiten observar la incidencia de la ley sobre el funcionamiento del sistema judicial en momentos procesales distintos. En el caso Barrios Altos, la amnistía fue aplicada cuando la investigación aún se encontraba en trámite, produciendo la interrupción del proceso judicial. En La Cantuta, por el contrario, la aplicación de la norma permite analizar sus efectos en un escenario procesal diferente.

Esta comparación contribuye a identificar los distintos mecanismos mediante los cuales la Ley N.º 26479 operó como un instrumento de autoridad con efectos procedimentales sobre el sistema judicial peruano. Asimismo, la selección de estos casos responde a su trascendencia jurídica e institucional, ya que ambos dieron lugar a decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y continúan bajo supervisión de cumplimiento de sentencia, lo que evidencia la persistencia de las obligaciones internacionales del Estado peruano en materia de investigación y sanción de graves violaciones de derechos humanos. Si bien el recorte temporal de esta investigación comprende el período 1990–2001, la permanencia de estos casos en el ámbito del Sistema Interamericano y los debates reactivados por la promulgación de la Ley N.º 32107, en 2024, ponen de manifiesto la actualidad de la discusión sobre los efectos de las leyes de amnistía y la vigencia de los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

Asimismo, la investigación se apoya en diversas fuentes documentales, entre las que destacan el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, los informes de la Defensoría del Pueblo del Perú, la legislación nacional, las resoluciones y sentencias judiciales, documentos oficiales y la bibliografía especializada sobre el conflicto armado interno peruano. Estas fuentes permiten reconstruir el contexto de adopción de la ley, examinar su contenido normativo e identificar sus efectos sobre el funcionamiento de las instituciones encargadas de la administración de justicia.

Desde el punto de vista analítico, el estudio utiliza el enfoque de los instrumentos de política pública como herramienta para examinar el diseño y funcionamiento de la Ley de Amnistía N.º 26479. A partir de este marco, la investigación busca comprender cómo la norma operó como un instrumento de autoridad con efectos procedimentales sobre el sistema judicial, modificando las condiciones institucionales para la investigación, el procesamiento y el juzgamiento de casos vinculados a violaciones de derechos humanos.

2. LA LEY DE AMNISTÍA N.º 26479 COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

2.1. CONTEXTO POLÍTICO DE ADOPCIÓN

El desafío que las organizaciones subversivas como Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso (PCP-SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) – plantearon al orden democrático durante la década de 1980, fue enfrentado de manera limitada por los gobiernos Fernando Belaunde Terry (AP) y Alan García Pérez (APA). De acuerdo con la Comisión de Verdad y Reconciliación (2003), durante el gobierno de Fernando Belaunde Terry (1980-1985), un total de 32 provincias fueron declaradas en estado de emergencia, lo que implicó restricciones significativas a las garantías fundamentales de la población. En este periodo se registraron aproximadamente 7,795 muertes y desapariciones, cifra que representan el 35% del total de víctimas reportadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). Del total de estos casos, el 48% fue atribuido a la acción de organización subversiva, mientras que el 45% correspondió a intervenciones de las fuerzas de seguridad del Estado. (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, pág. 207)

Lejos de revertirse, esta dinámica se mantuvo durante el gobierno de Alan García Pérez (1985–1990), en el cual se registraron 8,173 personas muertas o desaparecidas. De este total, el 58% fueron víctimas de la actividad de las organizaciones subversivas mientras que el 30% a intervenciones de agentes estatales (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003). A partir de 1986, tras la represión de los motines de los penales de Lima y Callao —particularmente en El Frontón—, se consolidó una tendencia desde el poder político a evitar el señalamiento directo de responsabilidades militares en casos de violaciones de derechos humanos. Esta postura contribuyó a la configuración de un escenario de tolerancia institucional que favoreció la impunidad de diversos casos, como los ocurridos en Parcco Alto y Pomatambo (1986), la Base Militar de Santa Rosa en Apurímac (1987), Cayara (1988) y las acciones posteriores al enfrentamiento entre el Ejército y el MRTA en la localidad de Molinos, (Junín, 1989). (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, pág. 223).

En paralelo, el gobierno enfrentó una profunda crisis política y económica, agravada tras el fallido intento de estatización de la banca en 1987, lo que intensificó la oposición y el cuestionamiento público al gobierno. Al término de la década, el Perú se encontraba en una situación crítica, caracterizada por una hiperinflación que superó el 2,775% anual en 1989 y

por la ampliación del estado de emergencia a 65 provincias y un distrito. En este contexto de crisis económica, violencia armada y debilitamiento institucional, Alberto Fujimori llegó al poder en 1990 sin contar con una estructura partidaria sólida ni con mayoría parlamentaria. Su agrupación política, “Cambio 90, obtuvo solamente 32 diputados y 14 senadores, es decir, el 23% y 18% del total de miembros de cada cámara”. (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, p. 312). Esta limitada base política se desarrolló en un escenario marcado por el descrédito de los partidos tradicionales, la expansión de la violencia subversiva y la profunda crisis económica heredada del gobierno anterior.

De manera paralela, desde finales de la década de 1980, sectores militares y civiles venían elaborando propuestas orientadas a reorganizar el Estado bajo una lógica de seguridad y contrasubversión. Entre ellas destacó el denominado 'Plan Verde' un proyecto que planteaba la instauración de una “democracia dirigida”, en la cual el poder militar tendría una participación central en la conducción del Estado, incluso bajo la apariencia formal de un gobierno civil electo. Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2008), este proyecto contemplaba no solo medidas económicas orientadas a enfrentar la crisis fiscal e inflacionaria, sino también reformas políticas y legales destinadas a fortalecer las operaciones militares y de inteligencia.

Como parte de la estrategia adoptada por el gobierno de Alberto Fujimori, se intensificó el uso de decretos supremos y decretos legislativos emitidos con la finalidad de ampliar la capacidad de acción del Ejecutivo. Diversas de estas disposiciones fueron cuestionadas por su compatibilidad con principios constitucionales y democráticos, particularmente aquellas vinculadas al proceso de “pacificación”. La producción normativa impulsada durante este periodo —en la que Vladimiro Montesinos desempeñó un papel central— contribuyó a ampliar el poder del Ejecutivo y a debilitar los mecanismos tradicionales de control institucional, reduciendo la capacidad de fiscalización del Congreso y priorizando la lógica de seguridad y contrasubversión por encima de los límites democráticos establecidos.

Antes del golpe de Estado de 1992, entre junio y noviembre de 1991, el Congreso otorgó al Ejecutivo facultades para legislar sobre pacificación por 150 días. Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2008), Montesinos tomó a su cargo la elaboración de los decretos emitidos durante ese periodo, produciendo 120 normas, de las cuales 35 correspondían al tema de pacificación (p. 314). Desde los primeros años del gobierno, Montesinos se consolidó como

el principal asesor presidencial en asuntos militares y de inteligencia, ampliando progresivamente su influencia sobre las Fuerzas Armadas y otras instituciones del Estado. La CVR describe el mecanismo de control que estableció sobre el aparato castrense:

Montesinos hizo cambios decisivos en el Ejército hasta el 5 de abril de 1992: pasó al retiro o envió a puestos burocráticos a oficiales apegados a la institucionalidad y puso en sus lugares a otros que consideraba más obsecuentes. Paralelamente, organizó una red propia de espionaje en el Ejército que tuvo un efecto disuasivo a la vez que extendía su influencia en el Poder Judicial y en el Ministerio Público o fiscalía. (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, p. 314).

Este pasaje permite observar un proceso de concentración de poder que no se limitó únicamente a la ocupación de posiciones estratégicas dentro del aparato estatal, sino que también implicó la construcción de mecanismos informales de vigilancia y presión sobre actores institucionales clave. En este contexto el 'efecto disuasivo' señalado por la CVR sugiere que las limitaciones en la actuación de jueces y fiscales frente a las violaciones de derechos humanos no respondían exclusivamente a restricciones normativas, sino también a dinámicas de presión política e institucional.

De manera paralela, el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), que hasta inicios de la década de 1990 había mantenido un carácter principalmente burocrático, comenzó a transformarse progresivamente en uno de los principales instrumentos de control político del régimen. En este proceso, Montesinos asumió el control efectivo del organismo y consolidó su influencia mediante el nombramiento del general Julio Salazar Monroe al frente del SIN, figura que, según la CVR (2008), estaba dispuesta a aceptar sus condiciones (p. 314).

La consolidación de esta estructura se profundizó en diciembre de 1991, con la designación del general Nicolás Hermoza Ríos como Comandante General del Ejército. De acuerdo con la CVR (2008), Hermoza Ríos respaldó las iniciativas impulsadas por Montesinos, incluyendo el golpe de Estado que sería ejecutado al año siguiente (p. 314). Estas designaciones fortalecieron la articulación entre los organismos de inteligencia, las Fuerzas Armadas y el Poder Ejecutivo, favoreciendo una creciente concentración de poder y debilitando los mecanismos tradicionales de control institucional, especialmente después del golpe de Estado de 1992.

En esta lógica la lucha contrasubversiva fue concebida como una prioridad superior de la preservación plena del orden democrático. Ello implicó la ampliación de las prerrogativas de las Fuerzas Armadas, el fortalecimiento de los aparatos de inteligencia y la flexibilización de mecanismos de control institucional. A su vez, la estrategia enfatizaba operaciones de inteligencia y acciones psicosociales, en un contexto en el que las violaciones de derechos humanos comenzaron a adquirir un carácter más sistemático y planificado (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008).

Este proceso alcanzó un punto de inflexión con el golpe de estado del 5 de abril de 1992, mediante el cual Fujimori, con apoyo de las Fuerzas Armadas, disolvió el Congreso Nacional e intervino y reorganizó el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Ministerio Público, concentrando facultades que excedían el marco establecido por la Constitución de 1979. A partir de entonces, se consolidó una reconfiguración institucional orientada a fortalecer el poder ejecutivo y reducir los controles democráticos bajo el argumento de garantizar la pacificación y el control del conflicto armado interno.

El golpe de Estado de 1992 recibió un importante respaldo ciudadano. Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2008), el 71% de la población aprobó la disolución del Congreso y el 89% respaldó la reestructuración del Poder Judicial; incluso el 51% consideró que el régimen que nació del 5 de abril era democrático y sólo el 21% creía que se debía declarar la vacancia presidencial (p. 316). Estos datos evidencian la fractura institucional, así como la disposición de amplios sectores de la sociedad a respaldar medidas excepcionales bajo el argumento de restaurar el orden y garantizar la estabilidad.

La confusión entre forma y sustancia democrática —que el 51% de los peruanos demostraba en 1992— fue precisamente el terreno en que la Ley de Amnistía pudo ser presentada como una medida de 'reconciliación nacional' y no como lo que la CVR afirma que fue: la eliminación de la función investigadora y sancionadora del Estado respecto de crímenes propios. La CVR caracteriza el golpe no como ruptura, sino como continuación por otros medios de una estrategia que el Congreso había bloqueado.

En este contexto, la concentración de poder impulsada por el régimen logró desarrollarse con niveles relativamente bajos de resistencia institucional y social. La demanda

ciudadana de “reestructuración” del sistema político y judicial contribuyó a generar un contexto favorable para la adopción de medidas orientadas a fortalecer el control estatal y ampliar las capacidades del Ejecutivo en materia de seguridad y contrasubversión. Desde esta perspectiva, el respaldo social al golpe y la posterior aprobación de instrumentos como la Ley de Amnistía N.º 26479 pueden comprenderse como parte de un mismo proceso de debilitamiento de los mecanismos tradicionales de control democrático.

Tras el golpe de Estado, y hasta la instalación del Congreso Constituyente Democrático (CCD), el gobierno de Alberto Fujimori ejerció funciones legislativas mediante decretos ley, gobernando durante aproximadamente nueve meses sin contrapesos institucionales efectivos. Posteriormente, el CCD asumió la tarea de validar gran parte de esta producción normativa y adecuar el nuevo marco constitucional a las transformaciones impulsadas por el régimen. Como resultado de este proceso se aprobó la Constitución de 1993, la cual permitió la reelección presidencial inmediata y consolidó jurídicamente diversas reformas implementadas tras el golpe de Estado (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008).

Este periodo constituyó una de las etapas de mayor intensidad en el proceso de reconfiguración institucional impulsado por el régimen. Durante esos meses fueron promulgados diversos decretos leyes vinculados a la política de pacificación y seguridad interna, varios de los cuales retomaban disposiciones que el Congreso previamente había modificado o rechazado. Entre ellos, el Decreto Ley 25475, promulgado el 6 de mayo de 1992, estableció la cadena perpetua para determinados delitos de terrorismo e incorporó la figura de los “jueces sin rostro”. Posteriormente, el Decreto Ley 25564 redujo la edad de responsabilidad penal para delitos de terrorismo de 18 a 15 años, mientras que el Decreto Ley 25659 creó la figura de “traición a la patria” para conductas previamente tipificadas como terrorismo y autorizó el juzgamiento de civiles por tribunales militares. Asimismo, el Decreto Ley 25635 otorgó amplias facultades al Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), colocándolo bajo dependencia directa de la Presidencia y reduciendo significativamente los mecanismos de control institucional sobre sus actuaciones (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, p. 317-318).

En relación con el papel desempeñado por las fuerzas del orden durante el conflicto armado interno, la Comisión de la Verdad y Reconciliación señala:

De acuerdo con los testimonios recibidos por la CVR, las Fuerzas Policiales son responsables del 6.6% de los peruanos muertos y desaparecidos durante los años de violencia. Se ubican, así, en el tercer lugar, después del PCP-SL (53.68%) y de las Fuerzas Armadas (28.73%). En términos generales, la lucha contra la subversión reforzó prácticas institucionales, autoritarias y represivas preexistentes en la actuación policial. (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, p.259)

En este panorama, las disposiciones antiterroristas promulgadas desde 1992 ampliaron considerablemente los márgenes de acción discrecional de las fuerzas de seguridad y de los organismos de inteligencia. Una de las medidas más cuestionadas fue la denominada “ley de arrepentimiento”, cuya aplicación permitió la obtención de beneficios procesales a cambio de información sobre presuntos vínculos con organizaciones subversivas. Sin embargo, diversos informes señalaron que la ausencia de mecanismos adecuados de verificación favoreció denuncias falsas, acusaciones imprecisas y procesos judiciales sustentados únicamente en sindicaciones, lo que derivó en numerosas detenciones y condenas arbitrarias.

Si bien el contexto de violencia y crisis exigía respuestas estatales orientadas al control del conflicto, la propia Comisión de la Verdad y Reconciliación advirtió que ello no justificaba la restricción de garantías fundamentales ni el debilitamiento de principios básicos del debido proceso (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, p. 317). Esta tensión entre seguridad, pacificación y límites democráticos resultará particularmente relevante para comprender posteriores medidas adoptadas por el régimen, entre ellas la Ley de Amnistía N.º 26479.

El análisis del marco que condujo a la implantación de la Ley de Amnistía N.º 26479 demanda una examinación precisa del proceso empleado para la derrota estratégica de las organizaciones sediciosas, pues es justamente ese proceso el que configura el dilema político central que la amnistía intentó resolver. Lejos de ser un logro inmediato de las fuerzas contrainsurgentes de Fujimori, la pacificación provino de un minucioso esfuerzo policial especializado, que paradójicamente fue desmantelado por el propio régimen una vez que le sacó el máximo provecho político.

El 12 de septiembre de 1992, el Grupo Especial de Inteligencia (GEIN) de la Dirección Nacional Contra el Terrorismo (DINCOTE) logró la captura de Abimael Guzmán Reinoso, máximo líder del PCP-SL, junto con tres miembros del Comité Central, en una vivienda del distrito limeño de Surquillo. La captura de Abimael Guzmán Reinoso, significó el desplome de su dirección central y el inicio de su derrota estratégica (COMISSÃO DA VERDADE E RECONCILIACIÓN, 2008). Este éxito operativo, sumado a la capitulación de gran parte de la

militancia mediante las "leyes de arrepentimiento", permitió al régimen de Fujimori construir una narrativa de pacificación total que fue instrumentalizada para legitimar el carácter autoritario del Gobierno (COMISSÃO DA VERDADE E RECONCILIACIÓN, 2008, p. 309).

La Comisión de la Verdad y Reconciliación es determinante en señalar que este resultado fue producto de un largo proceso de trabajo exclusivamente policial, realizado a contracorriente de la tendencia elegida por el gobierno de Fujimori, que había privilegiado las operaciones de inteligencia del SIN y el aparato militar por encima de las capacidades institucionales de la DINCOTE (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, p. 258). La captura sorprendió incluso a las más altas esferas del gobierno, ya que la captura de Abimael no fue coordinada con el Presidente de la República, el Ministro del Interior ni el Servicio de Inteligencia Nacional. Por lo que Fujimori no pudo ofrecer declaraciones hasta las 23:30 horas del día 13, cuando la propia DINCOTE ya había divulgado la noticia sin esperar autorización gubernamental (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, p. 318-319).

Esta diferencia entre el papel desempeñado por los organismos de inteligencia policial y la narrativa oficial construida por el régimen resulta relevante para comprender la dinámica política del periodo. El gobierno de Fujimori se apropió institucionalmente del éxito y lo convirtió en el principal argumento de legitimación del régimen —tanto para la reelección de 1995 como para la aprobación de la Constitución de 1993. Paralelamente, diversos sectores policiales que habían tenido un papel central en las labores de inteligencia comenzaron posteriormente a perder autonomía y capacidad operativa. Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2008), meses después de la captura de Abimael Guzmán varios miembros de la DINCOTE fueron reasignados a otras unidades y, en 1993, el gobierno desarticuló el GEIN (DIVICOTE-1), que contaba con aproximadamente 80 agentes al momento de la operación (p. 319). Esta decisión evidencia que la derrota del PCP-SL no estuvo acompañada de una reducción de las estructuras excepcionales de seguridad ni de un fortalecimiento de los mecanismos democráticos de control, sino de una mayor concentración del aparato de inteligencia en torno al SIN y al Poder Ejecutivo.

Las operaciones militares desarrolladas durante este periodo permiten observar las características que asumió la estrategia contrasubversiva en la etapa de debilitamiento de las organizaciones subversivas. Entre ellas destaca la Operación Aries, ejecutada entre abril y julio de 1994 en la provincia de Leoncio Prado (Huánuco), dirigida contra los denominados bolsones

“Cuchara” y “Primavera” del PCP-SL. De acuerdo con la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2008), esta operación registró el mayor número de muertes producidas en una sola acción militar durante todo el conflicto armado interno (p. 303).

Paralelamente, las organizaciones de derechos humanos que buscaban documentar presuntas violaciones cometidas durante las operaciones contrasubversivas enfrentaron crecientes cuestionamientos desde sectores del poder político. Un ejemplo de ello ocurrió el 28 de abril de 1994, cuando la mayoría del Congreso Constituyente Democrático (CCD) aprobó una moción de condena contra la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) por la difusión de denuncias relacionadas con la actuación de las Fuerzas Armadas (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, p. 324). Este episodio resulta relevante porque evidencia las tensiones existentes entre las demandas de investigación de posibles violaciones a los derechos humanos y la narrativa oficial de la pacificación promovida por el régimen.

Por otro lado, la disminución de la capacidad operativa del PCP-SL no estuvo acompañada por la reducción del estado de emergencia. Hacia mediados de 1995, aproximadamente 68 provincias y 3 distritos permanecían bajo ese régimen, pese al evidente declive de las acciones subversivas (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, p. 327-328). La CVR caracteriza esta situación como "contrasubversión sin subversión", el gobierno utilizó instrumentalmente el tema del terrorismo para disuadir a los críticos, suscitar respaldo ciudadano y prolongar su permanencia en el poder (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, p. 327). Las cartas enviadas por Abimael Guzmán en octubre de 1993 solicitando conversaciones de paz constituyen un ejemplo ilustrativo de esta coyuntura. Su difusión pública coincidió con el proceso previo al referéndum constitucional de ese mismo año y fue utilizada por el gobierno para reforzar la percepción de éxito de la estrategia contrasubversiva y consolidar apoyo político a las transformaciones institucionales impulsadas desde el Ejecutivo.

Este contexto resulta especialmente relevante para comprender la aprobación de la Ley de Amnistía N.º 26479, como instrumento de política pública. Si la derrota del PCP-SL hubiese conducido a una normalización democrática efectiva, el funcionamiento pleno de las instituciones judiciales habría sido la consecuencia natural como parte del cierre del conflicto. Sin embargo, fue precisamente esa posibilidad —la reactivación de los mecanismos de control y rendición de cuentas en el marco de la pacificación— la que el régimen buscó bloquear mediante la amnistía. En términos formulados posteriormente por la Defensoría del Pueblo,

hacia junio de 1995 no existía una amenaza que justificara un proceso de reconciliación de tal alcance; para entonces, el Estado había derrotado a la subversión y sus principales líderes se encontraban en prisión (Defensoría del Pueblo, 2001, p. 24) En ese sentido, la amnistía no funcionó como un instrumento de transición posterior al conflicto, sino como un mecanismo de cierre judicial adoptado por un gobierno que había logrado imponerse militarmente, un gobierno que había ganado la guerra pero temía perder la paz si la justicia ordinaria podía operar.

La consolidación del proceso de acidificación abrió un nuevo escenario político e institucional. A medida que la amenaza subversiva disminuye y los principales dirigentes de las organizaciones armadas eran capturados, comenzó a cobrar mayor relevancia la discusión sobre las violaciones de los derechos humanos cometidos durante la lucha contrasubversiva. En este contexto, el régimen enfrentó un dilema político complejo: mientras el éxito de la derrota de la subversión fortalecía su legitimidad y respaldo ciudadano, también aumentaba la posibilidad de que avanzaran las investigaciones judiciales contra agentes estatales involucrados en dichos hechos. Es en este marco donde debe entenderse la aprobación de la Ley de Amnistía N.º 26479, como una medida orientada a intervenir sobre las consecuencias judiciales derivadas del propio proceso de pacificación.

Para comprender el contexto que antecedió a la aprobación de la Ley de Amnistía N.º 26479, resulta necesario examinar los hechos que dieron origen a las principales investigaciones por violaciones de derechos humanos desarrolladas durante el régimen de Alberto Fujimori. Entre los actores más relevantes se encontraba el denominado Grupo Colina, una unidad clandestina integrada por miembros vinculados a los organismos de inteligencia estatal y organizada con apoyo del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) y del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE).

A pesar del control estatal sobre el aparato de justicia, el hallazgo de fosas comunes y la filtración de información interna del Ejército pusieron en evidencia la existencia de una estrategia de eliminación selectiva ejecutada por agentes estatales. De acuerdo con los registros recopilados por la Defensoría del Pueblo (2001) y la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2008), este grupo estuvo involucrado en diversos crímenes cometidos durante la lucha contrasubversiva. Entre ellos destacan la masacre de Barrios Altos, ocurrida el 3 de noviembre de 1991, en la que quince personas fueron asesinadas y otras cuatro resultaron gravemente

heridas; la ejecución de nueve campesinos en el distrito de El Santa, en mayo de 1992; la desaparición del periodista Pedro Yauri en junio del mismo año; y el secuestro, asesinato y entierro clandestino de un profesor y nueve estudiantes de la Universidad La Cantuta en julio de 1992.

La relevancia de estos hechos para el presente estudio radica no solo en la gravedad de las violaciones cometidas, sino también en las responsabilidades políticas e institucionales que podían derivarse de su investigación. Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2008), la estructura de mando existente durante el régimen permitía sostener que operaciones de esta naturaleza difícilmente podían ejecutarse sin conocimiento y la aprobación del presidente Fujimori y de Vladimiro Montesinos (pág.321). Desde esta perspectiva, las denuncias sobre las actuaciones del Grupo Colina representaban un potencial riesgo jurídico y político para sectores centrales del gobierno.

Las primeras fisuras en el sistema de impunidad y mecanismos de encubrimiento comenzaron a manifestarse en 1993. Ese año, el grupo autodenominado “León Dormido” remitió información al congresista Henry Pease señalando que las desapariciones de La Cantuta habían sido asesinados por un escuadrón de la muerte con aprobación de los más altos mandos del Ejército y del SIN (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, p. 322). Como consecuencia, el Congreso conformó una comisión investigadora para examinar los hechos. Sin embargo, el desarrollo de estas investigaciones enfrentó importantes obstáculos políticos e institucionales. La mayoría oficialista aprobó medidas que limitaron la comparecencia de oficiales presuntamente involucrados ante instancias parlamentarias, mientras que distintos sectores denunciaron presiones orientadas a restringir el avance de las investigaciones.

La respuesta del gobierno frente al avance de las investigaciones fue la aprobación de la denominada "Ley Cantuta" (Ley 26291) de 1993, que resolvió la disputa de competencia jurisdiccional mediante la modificación de las reglas de decisión de la Corte Suprema, reduciendo el quórum requerido para resolver el conflicto, asegurando que jueces afines al gobierno transfirieran el proceso a la justicia militar (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, p. 323). Posteriormente, la Defensoría del Pueblo señalaría que esta ley constituyó uno de los primeros ejemplos de normas promovidas por sectores vinculados al Servicio de Inteligencia Nacional y aprobadas por la mayoría oficialista, pese a suscitar cuestionamientos respecto de su compatibilidad con la Constitución de 1993 (DEFENSORÍA DEL PUEBLO,

2001, p. 12). Aunque la justicia militar llegó a imponer condenas contra los acontecimientos posteriores evidenciarían que aquellas decisiones no significaban necesariamente el cierre definitivo de las controversias judiciales relacionadas con el caso.

Desde una perspectiva institucional, la Ley Cantuta constituye un antecedente directo para comprender las medidas que serían adoptadas posteriormente en materia de amnistía. En ambos casos puede observarse la utilización de mecanismos legislativos destinados a intervenir en procesos judiciales que comprometían a agentes estatales vinculados a la estrategia contrasubversiva. Si bien los alcances jurídicos de ambas normas fueron distintos, las dos tuvieron en común la capacidad de modificar las condiciones institucionales bajo las cuales se desarrollaban las investigaciones y los procedimientos judiciales.

El dilema político alcanzó su punto de máxima tensión en abril de 1995, cuando la fiscal provincial Ana Cecilia Magallanes denunció ante el Poder Judicial al General de División Julio Salazar Monroe —entonces jefe del SIN—, al Mayor Santiago Martín Rivas y a otros tres miembros del Ejército, imputándoles la autoría del asesinato de las quince víctimas de Barrios Altos en el marco de las actividades ilegales del Grupo Colina (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 11). La denuncia fue admitida el 19 de abril de 1995 por el Decimosexto Juzgado Penal de Lima, a cargo de la jueza Antonia Saquicuray abriendo un proceso que remitía directamente a Montesinos y a los niveles más altos del aparato de inteligencia.

A partir de entonces, diversas instituciones estatales adoptaron medidas que dificultaron el avance de la investigación. Los militares denunciados se negaron a comparecer ante la justicia ordinaria y el Consejo Supremo de Justicia Militar emitió una resolución mediante la cual dispuso que los oficiales involucrados —incluido el comandante general Nicolás Hermoza Ríos— no podían presentarse ante otra instancia jurisdiccional distinta de la militar (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 12). Paralelamente, la propia Fiscal de la Nación, Blanca Nélica Colán —cuya designación respondía a su afinidad con el régimen—, manifestó públicamente que la continuación del proceso por parte de la jueza Saquicuray podría constituir una actuación contraria al ordenamiento jurídico, generando nuevas tensiones entre los órganos encargados de la investigación y los sectores vinculados al gobierno.

Esta secuencia es la que la Defensoría del Pueblo describe con precisión como la expresión más nítida del dilema:

Fue recién como consecuencia de la condena a los responsables de la detención-desaparición de un profesor y nueve estudiantes de la Universidad La Cantuta y el inicio del proceso penal en el caso Barrios Altos —luego de cuatro años de ocurridos los hechos— en el que también se encontraban involucrados algunos militares que participaron en el anterior caso, que surgió la propuesta de las leyes de amnistía. Ella fue sustentada fundamentalmente por el entonces sector oficialista, al que le resultaba políticamente inconveniente que se juzgaran estos hechos dado que los involucrados eran miembros de los cuerpos de inteligencia vinculados al entonces asesor presidencial (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 24).

En este contexto, el discurso del cierre del conflicto armado adquirió una dimensión que trascendía la pacificación propiamente dicha. Para mediados de la década de 1990, la principal dirigencia de las organizaciones subversivas se encontraba capturada o severamente debilitada, mientras que diversas investigaciones judiciales comenzaban a examinar la responsabilidad de agentes estatales en graves violaciones de derechos humanos. En consecuencia, la discusión sobre el cierre del ciclo de violencia pasó a coexistir con el debate de un régimen que no buscaba cerrar el conflicto armado —que ya estaba estratégicamente concluido— por el contrario, buscaba cerrar los expedientes judiciales que amenazaban con convertir la victoria militar en derrota política.

En este escenario, la cuestión de la responsabilidad de agentes estatales adquirió creciente relevancia política. La apertura de procesos judiciales relacionados con casos emblemáticos, como Barrios Altos y La Cantuta, coincidió con un momento de consolidación política del gobierno de Fujimori, generando tensiones entre las demandas de investigación y las estrategias oficiales orientadas al cierre del conflicto. Es en este contexto donde debe situarse la aprobación de la Ley de Amnistía N.º 26479.

Las circunstancias que rodearon la aprobación de la Ley N.º 26479 constituyen un elemento relevante para comprender su adopción. El proyecto fue presentado por congresistas de la mayoría oficialista la noche del 13 de junio de 1995 y aprobado durante las primeras horas de la madrugada del 14 con 47 votos a favor y 11 en contra, en sesiones complementarias cuya realización fue posteriormente objeto de cuestionamientos (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001; Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008). La norma fue promulgada por el presidente Alberto Fujimori ese mismo día. La rapidez con la que se desarrolló el procedimiento legislativo coincidió con la existencia de investigaciones judiciales en curso relacionadas con presuntas violaciones de derechos humanos atribuidas a integrantes del aparato estatal. En este sentido, la Defensoría del Pueblo (2001) señala que, tanto durante la etapa de investigación

fiscal como durante la instrucción judicial, se evidenciaron diversos intentos orientados a impedir el avance de los procesos vinculados al caso Barrios Altos.

El contenido de la ley fue diseñado con una arquitectura deliberadamente amplia para disimular su propósito central. El artículo primero concedió amnistía general al personal militar, policial o civil —independientemente de su situación— que se encontrara denunciado, investigado, encausado, procesado o condenado por delitos comunes o militares derivados de la lucha contra el terrorismo, cometidos desde mayo de 1980 hasta la fecha de promulgación (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 49). Asimismo, el artículo segundo extendió sus beneficios a los involucrados en el intento de golpe de Estado del 13 de noviembre de 1992, mientras que el artículo tercero comprendió a las personas acusadas de delitos de infidencia y ultraje a la Nación relacionados con el conflicto con Ecuador.

Uno de los aspectos más relevantes de la norma se encontraba en su artículo sexto, —de consecuencias institucionales devastadoras— el cual establecía que los hechos comprendidos en la amnistía no podían ser objeto de investigación, pesquisa o proceso judicial, disponiendo el archivo definitivo de los casos que se encontraban en trámite (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 49). En este sentido, la ley no solo extinguía la responsabilidad penal de los beneficiarios, sino que también impedía la continuidad de las investigaciones judiciales vinculadas a dichos hechos. Debido a la amplitud de sus alcances, la Defensoría del Pueblo señaló posteriormente que la norma superaba incluso el alcance de otras experiencias latinoamericanas, como la Ley de Punto Final argentina o la autoamnistía promulgada por el régimen militar chileno en 1978 (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 13).

Pese al contexto político existente, la aplicación de la norma encontró algunas resistencias dentro del propio sistema judicial. El 16 de junio de 1995, la jueza Antonia Saquicuray, titular del proceso de la masacre de Barrios Altos, expidió una resolución declarando inaplicable el artículo primero de la Ley N.º 26479 al proceso en trámite. Para ello recurrió al control difuso de constitucionalidad¹ previsto en el artículo 138 de la Constitución.

¹ El control difuso de constitucionalidad es el mecanismo mediante el cual un juez nacional inaplica una norma interna por considerarla incompatible con la Constitución, sin expulsarla formalmente del ordenamiento jurídico. Este mecanismo guarda estrecha relación con el denominado control de convencionalidad, desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que opera en dos niveles. El primero es un control concentrado, ejercido por la propia Corte IDH, mediante el cual ese tribunal puede declarar la incompatibilidad de cualquier norma de derecho interno —incluso de rango constitucional— con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin que ello implique la anulación formal de la norma en el ordenamiento interno. El segundo es un control difuso de convencionalidad, formalizado por la Corte IDH en el caso *Almonacid Arellano vs. Chile* (2006),

La resolución estableció que la norma era incompatible con las obligaciones del Estado peruano ante la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con el deber de garantizar la vigencia de los derechos humanos (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 50-51).

Esta decisión judicial por parte de la jueza Saquicuray —excepcional en el contexto de un Poder Judicial profundamente intervenido— desencadenó una respuesta inmediata por parte de las autoridades políticas. El 2 de julio de 1995 fue promulgada por el Congreso la Ley N.º 26492, norma precisó y amplió los alcances de la amnistía previamente aprobada. Esta ley estableció expresamente que la aplicación de la amnistía no podía ser revisada por los órganos jurisdiccionales; y que su cumplimiento era obligatorio para jueces y tribunales. Asimismo, extendió además su alcance a todo el personal militar, policial o civil involucrado en hechos relativos a la lucha contra el terrorismo entre 1980 y el 14 de junio de 1995, sin importar que se encontrara o no denunciado, investigado o condenado (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 12-13).

De manera paralela, la Fiscalía de la Nación dispuso el cierre del proceso relacionado con el caso Barrios Altos y se inició un procedimiento disciplinario contra la jueza Saquicuray por la decisión adoptada en ejercicio del control difuso de constitucionalidad. Estos acontecimientos evidenciaron las tensiones existentes entre la aplicación de las leyes de amnistía y la actuación de aquellos operadores jurídicos que buscaban mantener abiertas las investigaciones por violaciones de derechos humanos.

La aprobación sucesiva de las Leyes N.º 26479 y N.º 26492 configuró un mecanismo normativo que no solo extinguió la responsabilidad penal de los beneficiarios de la amnistía, sino que también limitó significativamente las posibilidades de control judicial sobre dicha decisión. Mientras la primera norma dispuso el cierre de los procesos vinculados a hechos ocurridos en el contexto de la lucha contra el terrorismo, la segunda blindó que sus efectos no

que obliga a los jueces nacionales a examinar la conformidad de las normas internas con los estándares convencionales. En ambos casos, el parámetro de control es la Convención Americana y la jurisprudencia del sistema interamericano. La decisión de la jueza Saquicuray anticipa, en el plano constitucional interno, la lógica que la Corte IDH desarrollaría posteriormente en sede convencional al declarar las Leyes N.º 26479 y N.º 26492 incompatibles con la Convención Americana (CORTE IDH, 2001a). Sobre la distinción entre ambos niveles de control, véase: GUTIÉRREZ RAMÍREZ, Luis Miguel. Control de constitucionalidad y control de convencionalidad: interacción, confusión y autonomía: reflexiones desde la experiencia francesa. Revista IIDH, San José, v. 62, p. 239-264, 2015.

podían ser revisados por los órganos jurisdiccionales y que su aplicación resultaba obligatoria para jueces y tribunales.

Desde esta perspectiva, la Defensoría del Pueblo (2001) sostuvo que ambas disposiciones constituían un caso de desviación de poder, entendida como la utilización de una potestad jurídicamente reconocida para alcanzar finalidades distintas de aquellas previstas por el ordenamiento constitucional. Según este organismo, la facultad del Congreso para conceder amnistías se justifica únicamente en circunstancias excepcionales vinculadas a consideraciones de justicia; sin embargo, tales condiciones no se encontraban presentes en el caso de las Leyes N.º 26479 y N.º 26492, particularmente debido a que los hechos comprendidos involucraban graves violaciones de derechos humanos que se encontraban siendo objeto de investigación judicial (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 23-24).

La controversia generada por estas normas trascendió el ámbito interno y alcanzó el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. En la sentencia emitida el 14 de marzo de 2001 en el caso Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú), la Corte Interamericana de Derechos Humanos declarando por unanimidad que las leyes N.º 26479 y N.º 26492 resultaban incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en consecuencia, carecen de efecto jurídico (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 38). Asimismo, la Corte calificó ambas normas como leyes de autoamnistía, señalando que conducen a la indefensión de las víctimas e impidiendo la investigación y sanción de graves violaciones de derechos humanos, favoreciendo escenarios de impunidad incompatibles con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 37-40).

En conjunto, los acontecimientos analizados a lo largo de este capítulo permiten comprender las leyes de amnistía no como medidas aisladas, sino como parte de un proceso más amplio de reconfiguración institucional desarrollado durante la década de 1990. La progresiva concentración de poder en el Ejecutivo, el fortalecimiento de los organismos de inteligencia, la ampliación de las facultades otorgadas a las fuerzas del orden y las tensiones generadas por las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos constituyeron elementos centrales del contexto político en el que dichas normas fueron adoptadas.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, la Ley de Amnistía N.º 26479 permite observar cómo un instrumento de autoridad puede producir efectos que trascienden el ámbito

normativo inmediato e incidir directamente en el funcionamiento del sistema judicial. Más allá de extinguir responsabilidades penales, la norma modificó las condiciones bajo las cuales podrían desarrollarse investigaciones y procesos relacionados con violaciones de derechos humanos, afectando las capacidades institucionales de los órganos encargados de administrar la justicia. En este sentido, su análisis resulta relevante no sólo para comprender las decisiones adoptadas durante el gobierno de Alberto Fujimori, sino también para examinar la relación entre instrumentos de política pública, capacidades estatales y protección de los derechos fundamentales en contextos de conflicto y transición política.

2.2. DISEÑO DE LA LEY N.º 26479 COMO INSTRUMENTO DE AUTORIDAD

El Estado no dispone de una única forma de intervenir en la realidad social. De acuerdo con Christopher Hood (citado en Capella, 2018), los gobiernos cuentan con diferentes recursos para traducir sus decisiones en acciones concretas: la nodalidad, asociada a su capacidad estratégica en la producción y circulación de información; el tesoro, relacionado con la asignación de recursos económicos e incentivos; la organización, vinculada a su estructura administrativa y operativa; y la autoridad, que se expresa en la capacidad jurídica de establecer obligaciones, derechos, prohibiciones y reglas de conducta. Entre estos recursos, la autoridad ocupa un lugar central, pues permite al Estado intervenir mediante normas de carácter obligatorio que delimitan aquello que los actores pueden o no pueden hacer. A diferencia de otros instrumentos basados en incentivos económicos, información o capacidades organizativas, los instrumentos de autoridad operan a través de mandatos jurídicos respaldados por la facultad coercitiva del Estado.

No obstante, el diseño de las Leyes N.º 26479 y N.º 26492 no puede comprenderse de manera aislada. Su aprobación fue posible porque se insertó en un proceso más amplio de transformación normativa e institucional desarrollado durante los primeros años del régimen de Alberto Fujimori. En este sentido, la amnistía de 1995 constituyó la culminación de una serie de medidas orientadas a ampliar las facultades del Poder Ejecutivo, fortalecer los organismos de seguridad e inteligencia y restringir progresivamente los mecanismos de control democrático.

Para comprender plenamente la configuración de la amnistía como instrumento de autoridad, resulta necesario examinar el contexto normativo que la antecedió. Particularmente

fueron relevantes los decretos legislativos promulgados en 1991 al amparo de las facultades delegadas por el Congreso, los cuales introdujeron modificaciones sustanciales en el marco jurídico de la política contrasubversiva y contribuyeron a reconfigurar las relaciones entre el Poder Ejecutivo, las Fuerzas Armadas y el sistema de administración de justicia. Sobre esta base institucional y normativa se construyeron posteriormente las condiciones que hicieron posible la aprobación de las leyes de amnistía de 1995.

Este proceso alcanzó uno de sus momentos más significativos a finales de 1991, cuando el gobierno de Alberto Fujimori publicó 120 decretos legislativos en los últimos días del plazo otorgado por el Congreso para legislar en materia de pacificación. Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2008), Vladimiro Montesinos participó directamente en la elaboración de estas normas, y la estrategia de presentación fue deliberada: publicar el mayor volumen posible en el menor tiempo disponible, de modo que el Congreso no tuviera tiempo de analizar todos ellos antes de que entraran en vigencia automáticamente (COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN, 2008, p. 314-315). La magnitud y la velocidad de esta producción normativa contribuyeron a ampliar las facultades del Poder Ejecutivo en áreas vinculadas a la seguridad, la inteligencia y la lucha contrasubversiva. Más allá del contenido específico de cada decreto, este proceso refleja una tendencia hacia la concentración progresiva de poder en el Ejecutivo y la reducción de los espacios de control institucional.

Tres de esos decretos resultan especialmente relevantes para entender el contexto normativo que haría posible la amnistía de 1995. El Decreto Legislativo 743 creó una nueva estructura que concentraba en el Ejecutivo el nombramiento de los comandantes generales "por el tiempo que éste juzgara conveniente", eliminando el mecanismo de rotación institucional que históricamente había limitado la acumulación de poder personal dentro de las Fuerzas Armadas. El Decreto Legislativo 746 otorgó al SIN poderes sobre organismos públicos y privados con presupuesto clasificado como secreto y sin ningún control ministerial, judicial ni parlamentario, transformando al organismo en lo que la CVR caracterizó como un Estado dentro del Estado. El Decreto Legislativo 749 subordinó explícitamente a la Policía Nacional a los comandos político-militares en zonas de emergencia (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, p. 314-315).

El impacto de esta arquitectura normativa sobre el sistema de administración de justicia también fue documentado por la Defensoría del Pueblo. La creación de comisiones ejecutivas

en el Poder Judicial y en el Ministerio Público, mediante las Leyes N.º 26546 y N.º 26623, produjo una progresiva concentración de facultades administrativas y disciplinarias, afectando la independencia de los órganos jurisdiccionales y debilitando las garantías de inamovilidad y permanencia de los magistrados. Según la Defensoría del Pueblo (2001), hacia marzo del año 2000 apenas el 20 % de los jueces contaban con nombramiento titular, situación que incrementaba significativamente la vulnerabilidad de los operadores de justicia frente a presiones externas (p. 9). Esta transformación institucional resulta especialmente relevante para el análisis de la Ley N.º 26479 como instrumento de autoridad. La amnistía y las disposiciones destinadas a garantizar su aplicación no actuaron sobre un sistema judicial plenamente autónomo, sino sobre una estructura cuya capacidad de control y resistencia había sido progresivamente debilitada durante los años previos.

En una evaluación más amplia del proceso, la Comisión de la Verdad y Reconciliación concluyó que los decretos promulgados durante este periodo representaron “el punto culminante de un largo proceso de abdicación de la autoridad democrática a favor de la institución castrense” (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, p. 315). Desde esta perspectiva, la relación entre dichos decretos y la posterior aprobación de la Ley N.º 26479 no puede entenderse únicamente en términos cronológicos. Las reformas impulsadas desde 1991 contribuyeron a fortalecer los aparatos de inteligencia, ampliar las prerrogativas de las Fuerzas Armadas y reducir los mecanismos de control institucional, configurando un escenario que favoreció altos niveles de autonomía y escasa rendición de cuentas para los agentes involucrados en la estrategia contrasubversiva.

En consecuencia, la Ley N.º 26479 no constituyó una medida aislada dentro del ordenamiento jurídico peruano. Por el contrario, formó parte de un proceso más amplio de reconfiguración institucional, en el cual diversos instrumentos normativos fueron modificando gradualmente las relaciones entre el Poder Ejecutivo, las Fuerzas Armadas y el sistema de justicia. La amnistía puede entenderse, así, como la culminación de una secuencia de decisiones políticas y jurídicas que hicieron posible tanto la protección de determinados agentes estatales como la limitación de los mecanismos destinados a investigar y sancionar posibles violaciones de derechos humanos.

Esta distinción resulta relevante para el análisis de la Ley N.º 26479. Al promulgar dicha norma en junio de 1995, el Estado peruano no recurrió a incentivos económicos, campañas

informativas o reformas organizacionales para alcanzar sus objetivos. Por el contrario, utilizó su capacidad normativa para modificar de manera obligatoria las condiciones bajo las cuales determinados actores —militares, policías, civiles y, especialmente, jueces y fiscales— podían actuar frente a las investigaciones relacionadas con violaciones de derechos humanos. En este sentido, la ley puede ser comprendida principalmente como un instrumento de autoridad.

Analizar la Ley N.º 26479 desde esta perspectiva implica examinar su diseño normativo, identificando los mecanismos mediante los cuales se utilizó el poder normativo del Estado para definir beneficios, establecer restricciones y condicionar la actuación de las instituciones encargadas de administrar justicia. Asimismo, resulta necesario analizar las disposiciones incorporadas para garantizar su aplicación y limitar eventuales mecanismos de control o revisión institucional.

El artículo 1.º de la Ley N.º 26479 constituye el núcleo operativo del instrumento. Su texto estableció lo siguiente:

Concédase amnistía general al personal Militar, Policial o Civil, cualquiera que fuere su situación Militar o Policial o Funcional correspondiente, que se encuentre denunciado, investigado, encausado, procesado o condenado por delitos comunes y militares en los Fueros Común o Privativo Militar, respectivamente, por todos los hechos derivados u originados con ocasión o como consecuencia de la lucha contra el terrorismo y que pudieran haber sido cometidos en forma individual o en grupo desde Mayo de 1980 hasta la fecha de la promulgación de la presente Ley. (LEY N.º 26479, 1995, art. 1.º)

Desde el punto de vista del análisis de instrumentos, la formulación del artículo 1.º revela decisiones de diseño que merecen ser examinadas de manera amplia. En primer lugar, la norma extiende sus beneficios al personal militar, policial y civil, sin establecer distinciones de jerarquía, función o grado de responsabilidad. En otras palabras, la amnistía comprende tanto a quienes participaron directamente en acciones vinculadas a la lucha contrasubversiva como a quienes ocuparon posiciones de mando o colaboración dentro de dichas operaciones. Esta característica permitió que el instrumento operara sobre un universo amplio de actores vinculados a la estrategia contrasubversiva desarrollada por el Estado.

La segunda dimensión de esta amplitud concierne a la situación procesal de las personas beneficiadas. El artículo 1.º incluye indistintamente a quienes se encontraban denunciados, investigados, encausados, procesados o condenados, sin establecer diferencias entre las distintas etapas del proceso penal. En consecuencia, la amnistía no se limitó a intervenir sobre procedimientos en curso, sino que también produjo efectos sobre sentencias ya emitidas. La

Comisión de la Verdad y Reconciliación registra que, como resultado de su aplicación, las condenas impuestas por la justicia militar a Santiago Martín Rivas y otros integrantes del Grupo Colina por los hechos de La Cantuta quedaron sin efecto (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2008, p. 325). Desde la lógica de los instrumentos de autoridad, ello evidencia que la norma fue diseñada para actuar de manera transversal sobre toda la cadena de persecución penal, independientemente del estado en que se encontrara cada caso.

La combinación de ambas dimensiones —la amplitud de los beneficiarios y la amplitud de las situaciones procesales comprendidas— permite observar que la ley no estuvo orientada a resolver un conjunto específico de casos, sino a garantizar una cobertura jurídica extensa para los actores involucrados en la lucha contra el terrorismo. Esta ausencia de criterios de diferenciación constituye una decisión deliberada de diseño, destinada a maximizar el alcance del instrumento y a reducir las posibilidades de que determinados grupos o situaciones quedarán excluidos de sus efectos.

La Defensoría del Pueblo sostiene que la Ley N.º 26479 incluso superó los alcances de otras experiencias latinoamericanas comparables, como la Ley de Punto Final argentina o la autoamnistía promulgada por el régimen militar chileno en 1978, debido a que estas establecían ciertos límites temporales, personales o materiales que la norma peruana evitó incorporar (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 13). Según el mismo informe, durante el período comprendido por la amnistía se registraron más de seis mil detenciones-desapariciones atribuidas a agentes estatales, lo que permite dimensionar la magnitud del universo de hechos potencialmente alcanzados por la norma (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 13).

El artículo 2.º extendió la amnistía al personal militar involucrado en el intento de golpe de Estado del 13 de noviembre de 1992, y el artículo 3.º incorporó a quienes hubieran sido denunciados por delitos de infidencia y ultraje a la Nación con ocasión del conflicto en la frontera norte con Ecuador. La Defensoría del Pueblo señala que estas extensiones cumplían una función política precisa de presentar la ley como una medida de reconciliación nacional de amplio espectro, cuando su propósito central era la protección de los agentes vinculados a graves violaciones de derechos humanos (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 24). La lógica subyacente era la misma en todos los artículos: blindar a los agentes estatales de cualquier proceso que pudiera comprometer su posición o la del gobierno.

La única exclusión explícita del beneficio se encontraba en el artículo 5.º, que exceptuaba al personal denunciado por tráfico ilícito de drogas, terrorismo y traición a la patria. Desde la perspectiva del diseño normativo, esta técnica reforzaba indirectamente el alcance de la amnistía, pues al delimitar únicamente los supuestos excluidos ampliaba por contraste el universo de conductas y personas comprendidas en la regla general. En consecuencia, todo aquello que no estuviera expresamente excluido quedaba potencialmente cubierto por la norma, configurando un instrumento caracterizado por una lógica de cobertura amplia y restricciones mínimas.

Si el artículo 1.º establece quiénes son beneficiados, el artículo 6.º define el mecanismo de cierre institucional que convierte a la ley en un instrumento de autoridad en su sentido más estricto. Su texto dispuso lo siguiente:

Los hechos o delitos comprendidos en la presente amnistía, así como los sobreseimientos definitivos y las absoluciones, no son susceptibles de investigación, pesquisa o sumario; quedando, todos los casos judiciales, en trámite o en ejecución, archivados definitivamente. (LEY N.º 26479, 1995, art. 6.º)

Mientras que el artículo 1.º opera sobre los beneficiarios, modificando su situación jurídica individual, extinguiendo la responsabilidad penal de militares, policías y civiles, el artículo 6.º actúa sobre las instituciones responsables de administrar justicia. En lugar de regular la situación de los amnistiados, establece restricciones específicas para jueces, fiscales y demás autoridades competentes, definiendo los límites dentro de los cuales pueden actuar frente a los hechos comprendidos por la amnistía

La estructura normativa de la disposición puede descomponerse en una serie de prohibiciones y mandatos directos: prohíbe la investigación, la pesquisa y la realización de sumarios, y ordena el archivo definitivo de todos los procesos en trámite o en ejecución. Como señala la Defensoría del Pueblo, la norma no solo extinguía la responsabilidad penal de los beneficiarios, sino que también impedía la continuidad de las investigaciones judiciales relacionadas con dichos hechos (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 49). En este sentido, la ley no se limitó a eliminar las consecuencias jurídicas de determinadas conductas, sino que restringió la capacidad institucional del sistema judicial para continuar ejerciendo sus funciones de investigación y juzgamiento.

La acumulación de verbos empleada en el artículo 6.º no resulta casual. Cada uno de ellos se vincula con una fase específica del proceso penal y con distintos actores institucionales. La investigación corresponde al Ministerio Público; la pesquisa, a los órganos policiales competentes; el sumario, al juez instructor; y el archivo definitivo, al conjunto del sistema de administración de justicia. En consecuencia, la disposición no se dirige a una única institución ni a una etapa procesal determinada, sino que abarca integralmente toda la cadena encargada de la persecución y juzgamiento de los hechos comprendidos en la amnistía.

Es precisamente en este punto donde la Ley N.º 26479 puede ser comprendida con mayor claridad como un instrumento de autoridad. La norma no establece incentivos para que jueces o fiscales archiven los procesos, ni busca persuadir a los operadores del sistema de justicia sobre la conveniencia de la medida. Por el contrario, impone un mandato de cumplimiento obligatorio. El archivo definitivo de los casos no queda sujeto a valoración, interpretación o ponderación por parte de las autoridades competentes, sino que se configura como una obligación jurídica imperativa. Desde la perspectiva propuesta por Capella (2018), esta combinación de efectos sustantivos sobre los beneficiarios y efectos procedimentales sobre las instituciones permite identificar a la ley no solo como una medida de gracia, sino también como un instrumento de política pública capaz de modificar directamente el funcionamiento del aparato estatal.

Los efectos de la norma fueron reforzados por el artículo 4.º, que dispuso la anulación de los antecedentes policiales, judiciales y penales de las personas beneficiadas, así como el levantamiento de cualquier medida restrictiva de libertad y la inmediata excarcelación de quienes permanecieran detenidos. Asimismo, la disposición estableció que dichas acciones debían ejecutarse “en el día y bajo responsabilidad”, incorporando un mecanismo adicional de presión sobre los funcionarios encargados de su cumplimiento. De este modo, la ley no solo definía los beneficios otorgados, sino que también aseguraba su implementación inmediata mediante mandatos expresos dirigidos a las instituciones responsables de ejecutarla.

La configuración de estas disposiciones debe entenderse en el contexto político en el que fueron aprobadas. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2001), la iniciativa surgió poco después de la condena impuesta a los responsables de la desaparición y asesinato de un profesor y nueve estudiantes de la Universidad La Cantuta, así como del inicio de las investigaciones judiciales por la masacre de Barrios Altos. Según el mismo informe, la propuesta fue impulsada

principalmente por el sector oficialista, para el cual resultaba políticamente inconveniente que continuaran procesos que involucraban a integrantes de organismos de inteligencia vinculados al entonces asesor presidencial (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 24).

La forma en que la ley fue aprobada refuerza esta interpretación. La Defensoría del Pueblo señala que la norma fue debatida y aprobada de manera sorpresiva, sin un debate sustantivo previo y sin que incluso los congresistas de oposición tuvieran conocimiento anticipado de la iniciativa (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 24-25). Esta celeridad legislativa evidencia la prioridad política otorgada a la adopción de la medida y permite comprender la amnistía no solo como una decisión jurídica, sino también como una respuesta estatal frente al avance de investigaciones que comenzaban a comprometer a actores vinculados al aparato de seguridad e inteligencia del régimen.

La arquitectura normativa de la Ley N.º 26479 no se agotó con su promulgación. Pocos días después de su entrada en vigor, la decisión adoptada por la jueza Antonia Saquicuray en el caso Barrios Altos evidenció una limitación relevante para la efectividad del instrumento. El 16 de junio de 1995, la magistrada declaró inaplicable el artículo 1.º de la ley mediante el ejercicio del control difuso de constitucionalidad, al considerar que la norma resultaba incompatible con disposiciones constitucionales y con obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano. La reacción institucional fue rápida. El 2 de julio de 1995 se promulgó la Ley N.º 26492, presentada formalmente como una norma destinada a precisar e interpretar los alcances de la amnistía aprobada semanas antes. Sin embargo, su función práctica fue reforzar los efectos de la Ley N.º 26479 frente a eventuales cuestionamientos judiciales.

La Defensoría del Pueblo señala que, tras la decisión adoptada por la jueza del 16.º Juzgado Penal de Lima, el Congreso aprobó la Ley N.º 26492, la cual fue posteriormente utilizada por la 11.ª Sala Penal para revocar dicha resolución y disponer el archivamiento del proceso. Asimismo, se inició una investigación contra la magistrada por haber ejercido el control difuso de constitucionalidad respecto de la Ley N.º 26479 (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 25).

Desde la perspectiva del análisis de instrumentos, este episodio resulta particularmente significativo. La Ley N.º 26479 había sido diseñada para extinguir la responsabilidad penal de los beneficiarios y ordenar el cierre de los procesos judiciales vinculados a los hechos

comprendidos en la amnistía. No obstante, la actuación de la jueza Saquicuray demostró que los órganos jurisdiccionales todavía conservaban la capacidad de cuestionar la aplicación de la norma. La Ley N.º 26492 respondió precisamente a esta situación, reforzando la obligatoriedad de la amnistía y reduciendo los márgenes de actuación de los jueces frente a ella.

En este sentido, ambas normas deben ser analizadas de manera conjunta. Mientras la Ley N.º 26479 definió los beneficios otorgados y dispuso el archivamiento de los procesos, la Ley N.º 26492 fortaleció dichos efectos al limitar las posibilidades de revisión judicial. Se configuró así un diseño normativo de doble nivel: una primera capa orientada a extinguir la responsabilidad penal y una segunda destinada a asegurar la aplicación de esa decisión frente a eventuales resistencias institucionales. Esta característica permite observar con claridad el uso de la autoridad como instrumento de política pública. El poder normativo del Estado no solo fue empleado para modificar la situación jurídica de los beneficiarios de la amnistía, sino también para condicionar el comportamiento de las instituciones encargadas de controlar y aplicar el derecho. De este modo, el instrumento trascendió el ámbito de los destinatarios directos de la medida y pasó a incidir sobre el propio funcionamiento del sistema de justicia.

Los mecanismos de blindaje incorporados por la Ley N.º 26492 se materializaron principalmente en sus tres primeros artículos. El artículo 1.º estableció que la amnistía concedida mediante la Ley N.º 26479 "no constituye interferencia en el ejercicio de la función jurisdiccional ni vulnera el deber del Estado de respetar y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos". Esta disposición fue posteriormente cuestionada por diversos juristas. En su voto singular dentro de la sentencia del Tribunal Constitucional de 1997, el magistrado Manuel Aguirre Roca sostuvo que dicho artículo pretendía imponer anticipadamente la presunción de constitucionalidad de la norma, desconociendo las competencias de control constitucional atribuidas al Poder Judicial y al propio Tribunal Constitucional (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, 1997, Exp. N.º 013-96-I/TC).

El artículo 2.º reforzó esta lógica al establecer que la amnistía no podía ser objeto de revisión en sede judicial. Según la Defensoría del Pueblo (2001), esta disposición resultaba particularmente problemática desde una perspectiva constitucional, ya que el artículo 142 de la Constitución de 1993 solo contemplaba supuestos específicos de irrevisabilidad judicial. En consecuencia, al incorporar una nueva excepción no prevista expresamente por el texto

constitucional, la norma buscaba restringir la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales examinaran la compatibilidad de la amnistía con el ordenamiento constitucional vigente.

Por su parte, el artículo 3.º completó el mecanismo de blindaje al disponer que la amnistía era de aplicación obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales. De esta manera, la ley no solo definía quiénes serían beneficiados por la medida, sino que también buscaba condicionar la actuación de jueces y tribunales frente a cualquier intento de revisión o inaplicación de sus disposiciones. En términos de diseño institucional, la norma fortaleció el carácter imperativo del instrumento, reduciendo los márgenes de actuación de las instancias encargadas del control judicial.

Consideradas de manera conjunta, las Leyes N.º 26479 y N.º 26492 configuraron un diseño normativo orientado tanto a extinguir la responsabilidad penal de los beneficiarios como a limitar las posibilidades de revisión judicial de dicha decisión. Desde la perspectiva del análisis de instrumentos, este doble mecanismo permite observar un uso intensivo del recurso de autoridad, mediante el cual el Estado no solo modificó situaciones jurídicas concretas, sino que también condicionó la actuación de las instituciones encargadas de ejercer funciones de control y fiscalización.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo (2001) sostuvo que ambas normas constituyeron un supuesto de desviación de poder, entendido como la utilización de una facultad jurídicamente reconocida —la potestad del Congreso para conceder amnistías— con finalidades distintas de aquellas para las cuales fue concebida. Según dicho organismo, la amnistía encuentra justificación únicamente en circunstancias excepcionales vinculadas a consideraciones de justicia; sin embargo, tales condiciones no se verificaban en el caso de las Leyes N.º 26479 y N.º 26492, particularmente porque los hechos comprendidos involucraban graves violaciones de derechos humanos que se encontraban siendo objeto de investigación judicial (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 23-24).

El análisis de la Ley N.º 26479 y de su norma complementaria, la Ley N.º 26492, permite identificar con mayor precisión la naturaleza del instrumento de política pública adoptado por el Estado peruano en 1995. Siguiendo la clasificación propuesta por Capella (2018), los instrumentos de política pública pueden operar tanto en una dimensión sustantiva, cuando producen efectos directos sobre individuos o grupos sociales, como en una dimensión

procedimental, cuando modifican el funcionamiento interno de las instituciones estatales. Ambas dimensiones se encuentran presentes en el caso analizado.

Desde una perspectiva sustantiva, la amnistía alteró directamente la situación jurídica de sus beneficiarios al extinguir la responsabilidad penal de militares, policías y civiles comprendidos en su ámbito de aplicación, además de disponer la eliminación de antecedentes y la liberación de quienes se encontraban sometidos a procesos o condenas. El instrumento produjo, por tanto, efectos inmediatos sobre personas concretas, modificando de manera definitiva su relación con el sistema de justicia.

No obstante, la dimensión procedimental constituye el rasgo más relevante para comprender la lógica de funcionamiento de este instrumento. Las disposiciones contenidas en las Leyes N.º 26479 y N.º 26492 no se limitaron a beneficiar a determinados individuos, sino que intervinieron directamente sobre las capacidades institucionales del Estado. La prohibición de investigar, procesar o continuar causas judiciales, el archivamiento obligatorio de los expedientes en trámite y la limitación de los mecanismos de control jurisdiccional alteraron las condiciones bajo las cuales debían actuar el Poder Judicial y el Ministerio Público. De este modo, el instrumento no solo modificó resultados jurídicos concretos, sino también las reglas institucionales que hacían posible la investigación y sanción de los hechos comprendidos en la amnistía.

Esta doble operación —dirigida simultáneamente a los beneficiarios y a las instituciones encargadas de administrar justicia— explica por qué la amnistía peruana de 1995 produjo efectos que excedieron el ámbito tradicional de una medida de gracia. Más que extinguir responsabilidades individuales, reconfiguró el funcionamiento del sistema de justicia respecto de un conjunto específico de hechos y actores. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo concluyó que estas normas impidieron la investigación, juzgamiento y sanción de graves violaciones de derechos humanos, garantizando escenarios de impunidad incompatibles con los fines constitucionales de la institución de la amnistía (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 41-42). De manera concordante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en el caso Barrios Altos (2001) que ambas leyes eran incompatibles con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano en materia de derechos humanos.

En consecuencia, el diseño de la Ley N.º 26479 no puede analizarse únicamente desde una perspectiva jurídico-formal centrada en las conductas que permitió o prohibió. Su relevancia como instrumento de política pública radica también en los efectos que produjo sobre la estructura institucional encargada de administrar justicia. Esta perspectiva permite comprender que la amnistía no solo modificó situaciones jurídicas individuales, sino que alteró las capacidades estatales de investigación, juzgamiento y sanción. Precisamente a partir de estos efectos institucionales concretos se desarrollará el siguiente capítulo, dedicado a examinar las consecuencias de la aplicación de la amnistía sobre los procesos judiciales y los mecanismos de rendición de cuentas posteriores al conflicto armado interno.

3. EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY N 26479 EN EL SISTEMA JUDICIAL

El análisis de los efectos de la Ley de Amnistía N.º 26479 sobre el sistema judicial requiere anclar el examen teórico en casos concretos donde la aplicación de la norma pueda ser verificada documentalmente. La selección de casos no responde a criterios de representatividad estadística, sino a criterios de relevancia analítica: se trata de identificar procesos judiciales en los que la amnistía produjo consecuencias directas y verificables sobre la continuidad, suspensión o cierre de las investigaciones. Con ese propósito, el presente capítulo examina dos casos: la masacre de Barrios Altos (1991) y la desaparición forzada de un profesor y nueve estudiantes de la Universidad La Cantuta (1992). La elección de ambos no es arbitraria, sino que responde a seis criterios que se desarrollan a continuación.

Cuadro 1 – Criterios de selección de los casos de análisis

Criterio de selección	Barrios Altos	La Cantuta
Gravedad de los hechos	15 muertos, 4 heridos graves	10 víctimas (9 estudiantes y 1 profesor)
Autoría atribuida al Grupo Colina	Sí	Sí
Proceso judicial en curso al momento de la amnistía	Sí (instrucción abierta, abril 1995)	Sí (condenas dictadas, mayo 1994)
Identificados por la Defensoría del Pueblo como detonante de la amnistía	Sí	Sí
Objeto de sentencia de la Corte IDH	Sí (2001)	Sí (2006)
Directamente afectados por la aplicación de la amnistía	Sí (archivo definitivo, julio 1995)	Sí (anulación de condenas, junio 1995)

Fuente: Elaboración propia a partir de Defensoría del Pueblo (2001); Corte IDH (2001a; 2006); CVR (2008).

- Caso Barrios Altos

El 3 de noviembre de 1991, aproximadamente a las 22:30 horas, seis individuos fuertemente armados irrumpieron en el inmueble ubicado en el Jirón Huanta N.º 840, en el vecindario de Barrios Altos, Lima, donde se celebraba una reunión social para recaudar fondos. Los atacantes llegaron en dos vehículos con luces y sirenas policiales, encubrieron sus rostros con pasamontañas y obligaron a las personas presentes a arrojar al suelo. Seguidamente, les dispararon de forma indiscriminada durante aproximadamente dos minutos, matando a quince personas e hiriendo gravemente a otras cuatro. Una de las personas heridas, Tomás Livias

Ortega, quedó con incapacidad permanente. Las detonaciones sonaban apagadas, lo que permitió inferir el uso de silenciadores; la policía encontró en la escena 111 cartuchos y 33 proyectiles del mismo calibre (CORTE IDH, 2001a, párr. 2, a–c).

Las investigaciones judiciales y los informes periodísticos posteriores revelaron que los involucrados trabajaban para inteligencia militar y eran miembros del Ejército peruano que actuaban en el escuadrón de eliminación denominado Grupo Colina, el cual llevaba a cabo su propio programa antisubversivo (CORTE IDH, 2001a, párr. 2, d). La Comisión de la Verdad y Reconciliación describió a este grupo como un escuadrón integrado por agentes del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE) dirigidos desde el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN): con ese respaldo, el SIN formaba sus propios destacamentos para misiones especiales, usando personal del SIE, y los insertaba en los teatros de operaciones (CVR, 2008, p. 320–321). La CVR sostuvo que, dada la estructura de mando y de toma de decisiones del régimen, esos crímenes no pudieron ser cometidos sin el conocimiento y la aprobación del presidente Fujimori y de Vladimiro Montesinos (CVR, 2008, p. 321).

A pesar de la gravedad de los hechos, transcurrieron casi cuatro años antes de que se abriera formalmente un proceso judicial. Fue recién en abril de 1995 cuando la fiscal Ana Cecilia Magallanes denunció ante el Poder Judicial al jefe del SIN y a otros cuatro militares por el asesinato de las quince víctimas, y el 19 de abril del mismo año la jueza Antonia Saquicuray abrió la instrucción judicial correspondiente. La Defensoría del Pueblo señaló con precisión que fue como consecuencia de ese proceso penal —junto con la condena a los responsables en el caso La Cantuta— que surgió la propuesta de las leyes de amnistía, sustentada por el sector oficialista al que le resultaba políticamente inconveniente que se juzgaran los hechos, dado que los involucrados eran miembros de los cuerpos de inteligencia vinculados al entonces asesor presidencial (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 24).

La amnistía produjo el archivo definitivo del proceso el 14 de julio de 1995, tres meses después de haberse iniciado la instrucción, mediante resolución de la Undécima Sala Penal de la Corte Superior de Lima. El caso fue objeto de sentencia de fondo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 14 de marzo de 2001, siendo el primero en que ese tribunal declaró la incompatibilidad de leyes de autoamnistía con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CORTE IDH, 2001a).

- Caso La Cantuta

En la madrugada del 18 de julio de 1992, miembros del Ejército peruano y agentes del Grupo Colina, vestidos con pantalones oscuros y chompas negras de cuello alto, encapuchados y armados, ingresaron al campus de la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle — La Cantuta. Una vez en las residencias estudiantiles, los militares obligaron a todos los estudiantes a salir de sus dormitorios y a echarse al suelo. Uno de los efectivos, con una lista en la mano, procedió a levantar la cabeza de cada estudiante para identificar a aquellos cuyos nombres figuraban en ella, llevándose a Bertila Lozano Torres, Dora Oyague Fierro, Luis Enrique Ortiz Perea, Armando Richard Amaro Cóndor, Robert Edgar Teodoro Espinoza, Heráclides Pablo Meza, Felipe Flores Chipana, Marcelino Rosales Cárdenas y Juan Gabriel Mariños Figueroa (CORTE IDH, 2006, párrs. 80.12–80.13). Paralelamente, en las residencias de profesores, los agentes irrumpieron en la vivienda del profesor Hugo Muñoz Sánchez, lo amordazaron, le cubrieron la cabeza con un trapo negro y lo llevaron por la fuerza mientras impedían que su esposa pudiera salir (CORTE IDH, 2006, párr. 80.14). Los diez fueron retirados del campus con rumbo desconocido (CORTE IDH, 2006, párr. 80.15).

Sus destinos fueron distintos, pero igualmente irreversibles. Los restos de Bertila Lozano Torres y Luis Enrique Ortiz Perea fueron encontrados en fosas clandestinas descubiertas en Cieneguilla y Huachipa en julio y noviembre de 1993 respectivamente. Hugo Muñoz Sánchez, Dora Oyague Fierro, Felipe Flores Chipana, Marcelino Rosales Cárdenas, Armando Richard Amaro Cóndor, Robert Edgar Teodoro Espinoza, Heráclides Pablo Meza y Juan Gabriel Mariños Figueroa continuaron desaparecidos al momento de la sentencia de la Corte Interamericana (CORTE IDH, 2006, párr. 80.16). La CVR estableció que la operación fue realizada por un grupo de agentes del SIE dirigidos desde el SIN, y que no tardaría en saberse que correspondía al mismo perpetrador que había actuado en Barrios Altos: el escuadrón denominado Grupo Colina (CVR, 2008, p. 321).

A diferencia de Barrios Altos, en La Cantuta la amnistía no interrumpió una investigación en curso, sino que anuló condenas ya dictadas. En mayo de 1994, el Consejo Supremo de Justicia Militar había condenado a Santiago Martín Rivas y Carlos Pichilingüe Guevara a veinte años de prisión, y a otros integrantes del Grupo Colina a quince años, por los delitos de abuso de autoridad, secuestro, desaparición forzada y asesinato (CORTE IDH, 2006, párr. 80.55). Apenas dos días después de la promulgación de la Ley N.º 26479, el propio tribunal militar aplicó la amnistía y ordenó la inmediata excarcelación de los condenados (CORTE IDH,

2006, párr. 80.60). La Defensoría del Pueblo identificó que fue precisamente la condena a estos responsables —en combinación con el inicio del proceso por Barrios Altos— lo que motivó la propuesta legislativa de la amnistía (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 24). El caso fue objeto de sentencia de fondo de la Corte Interamericana el 29 de noviembre de 2006 (CORTE IDH, 2006).

Los seis criterios que justifican la selección de estos dos casos son, en síntesis, los siguientes. Primero, la gravedad de los hechos: en conjunto, los casos involucran veinticinco víctimas directas —quince asesinadas en Barrios Altos, nueve estudiantes y un profesor desaparecidos y ejecutados en La Cantuta—, además de cuatro heridos graves. Segundo, la autoría institucional: en ambos casos la Corte Interamericana y la CVR identificaron al Grupo Colina —unidad clandestina integrada por agentes del SIE bajo dirección del SIN— como el perpetrador directo. Tercero, la existencia de procesos judiciales en curso al momento de la amnistía: en Barrios Altos, una instrucción abierta apenas dos meses antes; en La Cantuta, condenas firmes dictadas un año antes. Cuarto, su identificación explícita por parte de la Defensoría del Pueblo como los detonantes directos de la propuesta legislativa de la Ley N.º 26479 (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 24). Quinto, haber sido objeto de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que establecieron la incompatibilidad de las leyes de amnistía con la Convención Americana. Sexto, haber sido directamente afectados por la aplicación de la norma: en un caso mediante el archivo definitivo de la instrucción; en el otro, mediante la anulación de condenas y la excarcelación de los condenados. La concurrencia de estos criterios hace de Barrios Altos y La Cantuta los casos más pertinentes para examinar los efectos de la Ley N.º 26479 sobre el sistema judicial peruano.

3.1. EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY N.º 26479 EN EL CASO DE BARRIOS ALTOS

El capítulo anterior analizó el diseño de la Ley N.º 26479 y de la Ley N.º 26492 desde la perspectiva de los instrumentos de política pública, identificando los mecanismos normativos mediante los cuales ambas normas operaron como instrumentos de autoridad. Se observó que la amnistía combinó una dimensión sustantiva, orientada a extinguir la responsabilidad penal de determinados agentes estatales, y una dimensión procedimental, destinada a condicionar el funcionamiento de las instituciones encargadas de investigar y juzgar los hechos comprendidos en su ámbito de aplicación.

A partir de este marco, el presente capítulo se concentra en los efectos concretos que dichas disposiciones produjeron cuando fueron aplicadas en el caso Barrios Altos. El interés del análisis no radica en describir nuevamente el contenido de las normas, sino en examinar las consecuencias derivadas de su implementación sobre el proceso judicial, la actuación de los órganos jurisdiccionales y los derechos de las víctimas.

Con este propósito, el estudio se organiza en tres dimensiones analíticas. La primera examina la interrupción del proceso judicial y los efectos que la amnistía produjo sobre las investigaciones en curso. La segunda analiza las restricciones impuestas al control jurisdiccional y a la capacidad de jueces y fiscales para cuestionar o revisar la aplicación de la norma. Finalmente, la tercera aborda el impacto de estas medidas sobre los derechos de las víctimas, particularmente en relación con el acceso a la justicia, la identificación de los responsables y la posibilidad de obtener una sanción judicial efectiva.

3.1.1. Interrupción del proceso judicial

El efecto más inmediato de la aplicación de la Ley N.º 26479 en el caso Barrios Altos fue la interrupción de un proceso penal que, después de varios años de investigación, había logrado consistencia institucional —identificando a algunos de los presuntos responsables de los hechos— para posteriormente, ser clausurado en menos de treinta días desde la promulgación de la ley. Como se analizó en el capítulo anterior, el artículo 6.º de la ley disponía el archivo definitivo de los procesos judiciales comprendidos en su ámbito de aplicación y prohibía la realización de nuevas investigaciones o diligencias respecto de los hechos amnistiados.

La relevancia de este efecto resulta más evidente si se considera la trayectoria previa del caso. Aunque los hechos ocurrieron en noviembre de 1991, fue recién en abril de 1995 cuando la fiscal Ana Cecilia Magallanes formuló denuncia contra varios integrantes del aparato de inteligencia vinculados al Grupo Colina, y el 19 de abril del mismo año la jueza Antonia Saquicuray abrió formalmente la instrucción judicial. Después de aproximadamente cuatro años de avances limitados y diversos obstáculos institucionales —entre ellos conflictos de competencia jurisdiccional, negativas de los investigados a comparecer ante la justicia ordinaria y resoluciones emitidas por la justicia militar que restringían la actuación de los órganos jurisdiccionales civiles—, el proceso comenzaba a adquirir consistencia institucional cuando la Ley N.º 26479 dispuso su interrupción. En este contexto, la aprobación de la amnistía no

constituyó un obstáculo adicional dentro del proceso, sino una medida que puso fin jurídicamente a la posibilidad de continuar investigando los hechos.

En este sentido, Sacaico Palacios (2019) sostiene que el Estado recurrió a mecanismos normativos que terminaron garantizando la impunidad de los procesados, al impedir la continuidad de las investigaciones y permitir la liberación de los involucrados (p. 80). Desde la perspectiva de los instrumentos de política pública, ello permite observar que la intervención estatal no operó mediante acciones materiales o administrativas dirigidas a dificultar la investigación, sino a través de una disposición normativa que transformó el archivo de la causa en una obligación legal para jueces y fiscales.

La rapidez con la que la norma fue aprobada refuerza esta interpretación. Según la propia Corte Interamericana, el proyecto fue presentado, aprobado y promulgado en un lapso extraordinariamente breve, sin un debate sustantivo sobre sus implicancias jurídicas o institucionales (CORTE IDH, 2001a, párr. 2i). Esta celeridad permitió que la interrupción del proceso ocurriera precisamente cuando las investigaciones comenzaban a avanzar hacia la identificación y eventual procesamiento de los presuntos responsables.

Los efectos de esta interrupción trascendieron el expediente específico de Barrios Altos. Como se indicó en el capítulo anterior, la aplicación de la amnistía también alcanzó a miembros del Grupo Colina condenados por los hechos de La Cantuta, cuyas sentencias quedaron sin efecto y dieron lugar a su inmediata excarcelación (CORTE IDH, 2001a, párr. 2j). Desde el análisis de instrumentos de política pública, ello evidencia que la ley no operó sobre un caso aislado, sino que intervino de manera transversal sobre los procesos penales vinculados a graves violaciones de derechos humanos, desarticulando simultáneamente diversas vías de investigación y sanción que se encontraban en curso.

La interrupción del proceso judicial no puede analizarse únicamente desde la dimensión normativa de la Ley N.º 26479. Su aplicación se produjo en un contexto político y discursivo que contribuyó a limitar los cuestionamientos públicos frente al archivo de las investigaciones. En este sentido, Almeida Goshi (2017) sostiene que, desde los primeros momentos posteriores a la masacre de Barrios Altos, una parte importante de la prensa escrita reprodujo el hecho dentro de una narrativa centrada exclusivamente en la violencia subversiva, invisibilizando la posible participación de agentes estatales.

En los casos señalados, el terrorista es el único actor social que figura como el agente de la masacre [...]. Aunque el crimen de Barrios Altos haya sido cometido por el Grupo Colina como parte de un plan de inteligencia del Estado —como vemos— ni este escuadrón ni alguna autoridad del régimen fujimorista ni ningún otro actor social emergen como agentes explícitos ni implícitos del siniestro, ya que en la Lima de inicios de la década del noventa QUIEN MATA ES TERRORISTA. (ALMEIDA GOSHI, 2017, p. 35)

A partir de este análisis, la autora identifica la consolidación de una lógica discursiva sintetizada en la expresión "QUIEN MATA ES TERRORISTA", mediante la cual la violencia era asociada casi exclusivamente a los grupos subversivos, dificultando la incorporación de agentes estatales como posibles responsables de graves violaciones de derechos humanos (ALMEIDA GOSHI, 2017, p. 35). Aunque esta construcción no explica por sí sola la aprobación de la amnistía, sí contribuye a comprender el contexto en el que el archivo de las investigaciones encontró escasos niveles de cuestionamiento público.

En el plano institucional, la Defensoría del Pueblo documentó que tanto durante la investigación fiscal como durante la instrucción judicial se registraron diversos intentos orientados a obstaculizar el avance de los procesos vinculados al caso Barrios Altos (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 24-25). La Ley N.º 26479 no constituyó, por tanto, el primer mecanismo de interferencia sobre el proceso, sino el instrumento que consolidó y formalizó jurídicamente una secuencia previa de obstáculos institucionales. En términos prácticos, un proceso que había requerido varios años para alcanzar un nivel mínimo de avance institucional quedó clausurado en pocas semanas como consecuencia de la aplicación de la amnistía. Esta asimetría temporal permite dimensionar la magnitud del efecto que la Ley N.º 26479 produjo sobre la continuidad de las investigaciones judiciales vinculadas al caso Barrios Altos.

3.1.2. Restricción del control judicial

El segundo efecto identificable de la aplicación de las Leyes N.º 26479 y N.º 26492 fue la limitación de la capacidad del Poder Judicial para ejercer control sobre la constitucionalidad de la amnistía y continuar conociendo los procesos comprendidos en su ámbito de aplicación. Como se analizó en el capítulo anterior, la Ley N.º 26492 declaró la amnistía irrevisable en sede judicial y estableció su aplicación obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales. Corresponde examinar, por tanto, los efectos concretos que estas disposiciones produjeron sobre el ejercicio de la función jurisdiccional.

La manifestación más visible de este efecto fue la neutralización de la única decisión judicial que intentó impedir la aplicación de la amnistía. Mediante resolución de 16 de junio de 1995, la jueza Antonia Saquicuray declaró inaplicable el artículo 1.º de la Ley N.º 26479 en el proceso Barrios Altos, ejerciendo el control difuso de constitucionalidad previsto en el ordenamiento jurídico peruano. La reacción frente a esta decisión se produjo en distintos niveles. Por un lado, la Fiscal de la Nación advirtió públicamente que los jueces que se negaran a aplicar la ley podrían incurrir en prevaricato. Por otro lado, el Congreso aprobó la Ley N.º 26492, norma que reforzó la obligatoriedad de la amnistía y buscó impedir nuevas decisiones de similar naturaleza (CORTE IDH, 2001a, párr. 2m). Como resultado, el 14 de julio de 1995 la Undécima Sala Penal de la Corte Superior dispuso el archivamiento definitivo del proceso y ordenó la apertura de una investigación disciplinaria contra la magistrada (CORTE IDH, 2001a, párr. 2n).

Los efectos de estas medidas trascendieron el caso particular de la jueza Saquicuray. La restricción del control judicial generó un entorno institucional en el que el ejercicio de facultades constitucionales por parte de los jueces podía dar lugar a consecuencias disciplinarias o incluso penales. Aunque referida a un contexto distinto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló en 2024 que este tipo de medidas puede producir un efecto amedrentador sobre los operadores de justicia, afectando el ejercicio autónomo e independiente de la función jurisdiccional (CORTE IDH, 2024, considerandos 64-65). Esta caracterización resulta útil para comprender los efectos institucionales que produjo la aplicación de las leyes de amnistía en el caso Barrios Altos, pues evidencia cómo la amenaza de sanciones puede limitar la capacidad de los jueces para ejercer controles frente a decisiones adoptadas por otros poderes del Estado.

Almeida Goshi sostiene que el discurso oficial en torno a la amnistía fue ampliamente reproducido por la prensa escrita mediante la difusión de declaraciones de las autoridades sin un cuestionamiento significativo. Según la autora:

Las declaraciones de las autoridades son presentadas con el uso de verbos de acción verbal neutrales (tales como declarar, indicar, expresar, asegurar, explicar, recalcar, afirmar y ratificar) por medio de los cuales la prensa escrita reproduce el habla reportada objetivamente [...]. En consecuencia, la versión oficial no es cuestionada ni subvalorada.' (ALMEIDA GOSHI, 2017, p. 41)

Esta dinámica resulta relevante para comprender el contexto en el que operó la restricción del control judicial. La amenaza de prevaricato dirigida contra los jueces que cuestionaron la aplicación de la amnistía fue difundida en un escenario mediático donde la medida era presentada como un mecanismo legítimo para garantizar la pacificación y la

reconciliación nacional. En consecuencia, la oposición judicial a la ley no solo enfrentó obstáculos normativos e institucionales, sino también un entorno discursivo que tendía a reforzar la legitimidad de la posición gubernamental. De este modo, las disposiciones jurídicas y la narrativa oficial convergieron en la reducción de los espacios disponibles para cuestionar judicialmente la validez de las leyes de amnistía.

La eficacia de esta restricción puede observarse en sus efectos posteriores. Oré Guardia y Chipa Ávila señalan que la reapertura del proceso por la masacre de Barrios Altos no fue resultado de mecanismos internos de corrección institucional, sino consecuencia directa del cumplimiento de la Sentencia de Fondo emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2001. El proceso, que había sido archivado en aplicación de las leyes de amnistía, solo pudo continuar después de que dicho tribunal declarara la incompatibilidad de esas normas con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ORÉ GUARDIA; CHIPA ÁVILA, 2023, p. 246).

Este hecho permite identificar un efecto concreto de la Ley N.º 26479 y de la Ley N.º 26492 sobre el control judicial: mientras ambas normas permanecieron vigentes, los mecanismos institucionales internos no lograron revertir el cierre de las investigaciones ni restablecer el examen judicial de los hechos. La recuperación de la capacidad jurisdiccional para investigar y juzgar el caso dependió, finalmente, de la intervención del sistema interamericano de derechos humanos.

3.1.3. Impacto sobre los derechos de las víctimas

Los efectos analizados en los apartados anteriores —la interrupción del proceso judicial y la restricción del control jurisdiccional— constituyen los mecanismos a través de los cuales la Ley N.º 26479 produjo su consecuencia más significativa sobre las víctimas y sus familiares: la imposibilidad práctica de ejercer plenamente sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación. En su Sentencia de Fondo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que las Leyes N.º 26479 y N.º 26492 impidieron que los familiares de las víctimas y los sobrevivientes fueran oídos por un juez competente; obstaculizaron la investigación, persecución y sanción de los responsables; y limitaron el esclarecimiento de los hechos vinculados a la masacre de Barrios Altos (CORTE IDH, 2001a, párr. 42). Estos efectos pueden analizarse a través de tres dimensiones interrelacionadas: la imposibilidad de identificar a todos

los responsables, la imposibilidad de acceder a la justicia y la imposibilidad de obtener una reparación integral.

La primera dimensión corresponde a las dificultades generadas para la identificación y determinación de responsabilidades. El archivamiento definitivo del proceso en aplicación de las leyes de amnistía interrumpió una investigación que aún se encontraba en desarrollo, impidiendo la continuación de diligencias destinadas a esclarecer plenamente los hechos y establecer la participación de todos los involucrados. Sacaico Palacios señala que incluso después de la reapertura ordenada por la Corte Interamericana, el deber estatal de investigar y determinar la totalidad de las responsabilidades continuaba pendiente años después:

Aún no se ha dado cumplimiento total al deber de investigar los hechos para determinar las personas responsables de las violaciones de los derechos humanos a los que se hizo referencia en la Sentencia de fondo, así como divulgar públicamente los resultados de dicha investigación y la sanción de los responsables. (SACAICO PALACIOS, 2019, p. 116, citando Resolución de la Corte IDH de septiembre de 2012)

Esta constatación permite apreciar que los efectos de la interrupción del proceso no desaparecieron con la posterior reapertura de las investigaciones. El período durante el cual la causa permaneció archivada generó retrasos que incidieron directamente en la obtención y conservación de elementos probatorios necesarios para el esclarecimiento de los hechos. En consecuencia, las dificultades posteriores para identificar y sancionar a todos los responsables no pueden analizarse al margen de la paralización impuesta por las leyes de amnistía durante los años en que permanecieron vigentes.

La segunda dimensión del impacto producido por las leyes de amnistía se manifestó en la afectación del derecho a la justicia. El archivo de los procesos judiciales impidió que los hechos fueran juzgados dentro de un plazo razonable y postergó durante años la imposición de sanciones a los responsables. Las consecuencias fueron inmediatas y concretas, los condenados por los hechos de La Cantuta recuperaron su libertad al día siguiente de la promulgación de la ley, mientras que, en el caso Barrios Altos, los cinco oficiales investigados quedaron exentos de cualquier consecuencia penal derivada de las actuaciones que se encontraban en curso. Las repercusiones de esta situación se extendieron durante varios años. Sacaico Palacios señala que la primera condena de especial relevancia vinculada al caso Barrios Altos recién se produjo en 2009, cuando la Sala Penal Especial de la Corte Suprema condenó al expresidente Alberto Fujimori a veinticinco años de prisión como autor mediato de homicidio calificado y lesiones graves (SACAICO PALACIOS, 2019, p. 82). Entre la masacre ocurrida en 1991 y dicha sentencia transcurrieron dieciocho años, período durante el cual la posibilidad de sancionar a

los responsables permaneció seriamente limitada por los efectos de las leyes de amnistía. Desde esta perspectiva, la afectación del derecho a la justicia no consistió únicamente en la paralización temporal de los procesos, sino también en el retraso sustancial de la respuesta jurisdiccional frente a graves violaciones de derechos humanos.

Una tercera dimensión del impacto de la ley se relaciona con el derecho a la verdad. La imposibilidad de continuar las investigaciones y determinar responsabilidades privó a las víctimas y a sus familiares de mecanismos institucionales capaces de esclarecer plenamente lo ocurrido. Almeida Goshi señala que, durante los años de vigencia de la amnistía, fueron principalmente los familiares de las víctimas y las organizaciones de derechos humanos quienes continuaron exigiendo justicia y el esclarecimiento de los hechos (ALMEIDA GOSHI, 2017, p. 70). Esta situación revela una profunda asimetría institucional. Mientras el Estado disponía de instrumentos jurídicos para impedir el avance de las investigaciones —mediante el archivo definitivo de los procesos, la prohibición de investigar y las restricciones al control judicial—, las víctimas y sus familiares contaban únicamente con el reclamo público como mecanismo para mantener viva la demanda de verdad y justicia.

En este contexto, la autora analiza el significado político del testimonio de Raida Cóndor, madre de uno de los estudiantes asesinados en La Cantuta. Su declaración ante la prensa constituye un ejemplo de las limitadas vías de reconocimiento que permanecieron disponibles para las víctimas cuando los mecanismos judiciales fueron bloqueados por la aplicación de las leyes de amnistía:

Con la (re)producción de sus discursos, no solo él, sino también las demás víctimas de La Cantuta, son representados como pérdidas dolorosas e irreparables. La difusión de la voz de Raida Cóndor por un medio escrito les brinda a las víctimas —si bien de manera restringida— un reconocimiento que el homo sacer, el sujeto signado por la desprotección absoluta, no puede ostentar: la valoración de su existencia, incluso, después de la muerte. (ALMEIDA GOSHI, 2017, p. 64-65)

La relevancia de este testimonio radica en que evidencia una de las consecuencias más profundas de la interrupción de los procesos judiciales: la necesidad de trasladar la búsqueda de reconocimiento desde el ámbito institucional hacia el espacio público. Ante la ausencia de mecanismos estatales capaces de investigar los hechos y determinar responsabilidades, la visibilidad mediática se convirtió en una de las pocas formas disponibles para reivindicar la condición de víctima y preservar la memoria de lo ocurrido

En el caso Barrios Altos, las distintas dimensiones de esta afectación se manifestaron de manera simultánea. Las quince personas asesinadas y las cuatro sobrevivientes heridas —una de ellas con incapacidad permanente—, así como sus familiares, permanecieron durante años sin una determinación judicial definitiva de responsabilidades, sin sanción para los perpetradores y sin mecanismos institucionales efectivos para el esclarecimiento de los hechos. La Corte IDH señaló que las leyes de autoamnistía conducen a la indefensión de las víctimas y favorecen la perpetuación de la impunidad, en tanto impiden la identificación de los responsables, obstaculizan la investigación y el acceso a la justicia, y restringen el derecho de las víctimas y sus familiares a conocer la verdad y obtener reparación (CORTE IDH, 2001a, párr. 43). Esta caracterización no constituye una afirmación abstracta. Por el contrario, describe con precisión la situación en la que se encontraron las víctimas de Barrios Altos durante los años en que las leyes de amnistía bloquearon el funcionamiento regular de los mecanismos de justicia.

La Sentencia de Reparaciones de 30 de noviembre de 2001 buscó atender las consecuencias generadas por años de impunidad. El acuerdo homologado por la Corte IDH contempló indemnizaciones de US\$ 175.000 por víctima y de US\$ 250.000 para los beneficiarios de Máximo León León, además de medidas de atención en salud y educación, la publicación de la sentencia, un acto público de reconocimiento de responsabilidad y pedido de perdón por parte del Estado, así como la construcción de un monumento conmemorativo (CORTE IDH, 2001b, párr. 42-44). No obstante, Sacaico Palacios señala que, hasta la séptima audiencia de supervisión realizada en 2012, el Estado peruano había cumplido aproximadamente el 74 % de las medidas ordenadas, manteniéndose pendientes diversos compromisos relacionados con la reparación integral y las garantías de no repetición (SACAICO PALACIOS, 2019, p. 79, 95). Esta situación prolongó parte de los efectos ocasionados por la amnistía: las víctimas no solo vieron restringido su acceso a la justicia durante los años de vigencia de las leyes N.º 26479 y N.º 26492, sino que también enfrentaron dificultades para obtener una reparación plena una vez declarada su incompatibilidad con la Convención Americana.

La Defensoría del Pueblo concluyó que las Leyes N.º 26479 y N.º 26492 impidieron la investigación, el juzgamiento y la sanción de graves violaciones de derechos humanos, favoreciendo escenarios de impunidad incompatibles con los fines constitucionales de la institución de la amnistía (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 41-42). Esta valoración

adquiere mayor relevancia al contrastarse con los efectos observados en el caso Barrios Altos. La paralización de la investigación, la restricción de los mecanismos de control jurisdiccional y la afectación de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación constituyen consecuencias verificables derivadas de la aplicación de estas normas. En ese sentido, el caso Barrios Altos ofrece una evidencia particularmente ilustrativa de cómo un instrumento jurídico diseñado para extinguir la responsabilidad penal produjo, simultáneamente, efectos profundos sobre el funcionamiento del sistema de justicia y sobre la protección de los derechos humanos.

3.2. EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY N.º 26479 EN EL CASO DE LA CANTUTA

El análisis de los efectos de la Ley N.º 26479 en el caso La Cantuta requiere considerar una situación distinta de la observada en Barrios Altos. Mientras que en este último la amnistía interrumpió una investigación que aún se encontraba en trámite, en La Cantuta la norma fue aplicada cuando ya existían condenas impuestas por el Consejo Supremo de Justicia Militar (CSJM) contra integrantes del Grupo Colina por el secuestro, desaparición forzada y asesinato del profesor Hugo Muñoz Sánchez y de nueve estudiantes de la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle, ocurridos el 18 de julio de 1992 (CORTE IDH, 2006, párr. 80.55). En consecuencia, la amnistía no solo paralizó actuaciones judiciales en curso, sino que dejó sin efecto sanciones ya impuestas, permitió la liberación de los condenados y extinguió la responsabilidad penal previamente reconocida por la propia jurisdicción militar. Esta particularidad resulta analíticamente relevante porque evidencia que las Leyes N.º 26479 y N.º 26492 tuvieron capacidad para incidir sobre distintas etapas de la persecución penal, alcanzando tanto investigaciones en curso como decisiones judiciales ya emitidas.

La especificidad del caso La Cantuta también se relaciona con el contexto institucional en el que la amnistía fue aplicada. Como se analizó en capítulos anteriores, la transferencia del caso a la jurisdicción militar en 1994, facilitada por la denominada Ley Cantuta (Ley N.º 26291), modificó las condiciones bajo las cuales podía ejercerse el control judicial sobre los hechos investigados. De este modo, cuando la amnistía fue promulgada en junio de 1995, encontró un escenario institucional previamente configurado por decisiones normativas que habían limitado los márgenes de actuación de la jurisdicción ordinaria.

Esta circunstancia permite identificar una diferencia relevante respecto del caso Barrios Altos. Mientras que en este último la decisión de la jueza Antonia Saquicuray de inaplicar la amnistía mediante el control difuso motivó posteriormente la promulgación de la Ley N.º 26492, en La Cantuta el propio Consejo Supremo de Justicia Militar aplicó la amnistía pocos días después de su entrada en vigencia, disponiendo la liberación de los condenados. La secuencia evidencia que la Ley N.º 26479 no actuó de manera aislada, sino en articulación con medidas normativas previas que habían reconfigurado progresivamente las relaciones entre el sistema de justicia, las Fuerzas Armadas y el Poder Ejecutivo. Desde esta perspectiva, la transferencia de jurisdicción y las leyes de amnistía pueden entenderse como instrumentos complementarios dentro de una misma estrategia orientada a limitar la persecución penal de agentes estatales vinculados a la lucha contrasubversiva.

A partir de este contexto, el análisis de los efectos de la amnistía en el caso La Cantuta se organiza en tres dimensiones: la interrupción del proceso judicial, la limitación del control jurisdiccional y el impacto sobre los derechos de las víctimas.

3.2.1. Interrupción del proceso judicial

Los hechos de La Cantuta generaron, desde su ocurrencia, una respuesta judicial caracterizada por sucesivos obstáculos institucionales. El 18 de julio de 1992, integrantes del Grupo Colina ingresaron a la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle y detuvieron al profesor Hugo Muñoz Sánchez y a nueve estudiantes, quienes posteriormente fueron ejecutados y enterrados clandestinamente (CORTE IDH, 2006, párr. 2). A partir de ese momento, los familiares emprendieron diversas acciones judiciales orientadas a determinar el paradero de las víctimas y establecer responsabilidades.

Las primeras respuestas provinieron de los procesos de habeas corpus interpuestos ante los juzgados penales de Lima. No obstante, dichas acciones fueron declaradas improcedentes o infundadas sobre la base de declaraciones de autoridades militares que negaban cualquier participación en los hechos. Incluso en el caso promovido por Raida Cóndor de Amaro, donde la Sexta Sala Penal de la Corte Superior de Lima identificó expresamente la existencia de “serias irregularidades procesales” y ordenó ampliar las investigaciones en dos oportunidades, los procedimientos terminaron siendo archivados (CORTE IDH, 2006, párr. 80.20.iii).

Las denuncias penales posteriores permitieron la apertura de investigaciones en el fuero común. Sin embargo, estas también enfrentaron obstáculos institucionales. En agosto de 1993, la Octava Fiscalía Provincial en lo Penal de Lima se inhibió de continuar con las investigaciones al considerar que la Sala de Guerra del Consejo Supremo de Justicia Militar (CSJM) había asumido competencia sobre los mismos hechos (CORTE IDH, 2006, párr. 80.23). Paralelamente, el hallazgo de fosas clandestinas en Cieneguilla y Huachipa impulsó una nueva línea de investigación conducida por la Décimo Sexta Fiscalía Provincial Penal, la cual logró avances relevantes en la identificación de restos humanos y culminó con la presentación de una denuncia penal ante el Décimo Sexto Juzgado Penal de Lima (CORTE IDH, 2006, párrs. 80.30-80.31, 80.46-80.47).

No obstante, cuando esta investigación comenzó a consolidarse, se produjo una intervención normativa que modificó las condiciones bajo las cuales el proceso podía continuar. El mismo día en que se abrió instrucción judicial, el Vocal Instructor del CSJM promovió una contienda de competencia destinada a trasladar el caso al fuero militar. La controversia llegó a la Sala Penal de la Corte Suprema, que el 3 de febrero de 1994 quedó dividida entre quienes respaldaban la competencia del fuero común y quienes apoyaban la competencia militar. Frente a este escenario, el Congreso aprobó la Ley N.º 26291, norma que redujo el quórum necesario para resolver este tipo de controversias y estableció el carácter secreto de la votación. Promulgada el 9 de febrero de 1994, la ley permitió que dos días después la Sala Penal de la Corte Suprema derivara el caso al Consejo Supremo de Justicia Militar (CORTE IDH, 2006, párr. 80.51).

Desde la perspectiva de los efectos producidos sobre el proceso judicial, esta secuencia resulta particularmente significativa. Antes incluso de la promulgación de las leyes de amnistía, la investigación ya había sido desplazada desde la jurisdicción ordinaria hacia una jurisdicción militar que ofrecía menores posibilidades de control externo y mayores condiciones para la protección de los agentes involucrados. La propia Corte Interamericana concluyó que esta actuación constituyó una “manipulación de mecanismos legales y constitucionales articulada en los tres poderes del Estado” con la finalidad de favorecer la impunidad de los responsables (CORTE IDH, 2006, párr. 143). En consecuencia, cuando la Ley N.º 26479 fue promulgada en junio de 1995, el proceso de debilitamiento de la investigación judicial ya se encontraba avanzado. La amnistía no inauguró la interrupción del proceso, sino que la convirtió en definitiva.

En el fuero militar, el Consejo Supremo de Justicia Militar dictó sentencia el 3 de mayo de 1994, condenando a Santiago Enrique Martín Rivas y Carlos Eliseo Pichilingüe Guevara a veinte años de prisión por los delitos de abuso de autoridad, secuestro, desaparición forzada y asesinato; a Julio Chuqui Aguirre, Nelson Carbajal García y Jesús Sosa Saavedra a quince años de prisión como coautores de dichos hechos; y a otros procesados a penas menores por delitos de negligencia (CORTE IDH, 2006, párr. 80.55). Sin embargo, pocos meses después, la Sala Revisora del propio CSJM dispuso el sobreseimiento definitivo de la causa seguida contra Vladimiro Montesinos, Nicolás Hermoza Ríos y Luis Pérez Documet como presuntos autores intelectuales, al considerar improbados los cargos formulados en su contra (CORTE IDH, 2006, párr. 80.57). Esta decisión delimitó tempranamente el alcance de la responsabilidad penal dentro del caso, manteniendo fuera del proceso a quienes eran señalados como responsables de los niveles superiores de decisión. En este contexto, un testigo citado ante la Corte Interamericana afirmó que los propios condenados tenían conocimiento de que serían beneficiados por una futura amnistía una vez obtenida la reelección presidencial (CORTE IDH, 2006, párr. 1157), circunstancia que refuerza la percepción de provisionalidad que rodeó las condenas impuestas por la jurisdicción militar.

La situación cambió de manera definitiva con la promulgación de la Ley N.º 26479 el 14 de junio de 1995. Dos días después, mediante Ejecutoria Suprema, el Consejo Supremo de Justicia Militar aplicó la amnistía a los principales condenados por el caso, ordenando su inmediata excarcelación y disponiendo el cese de la persecución penal respecto de los demás involucrados (CORTE IDH, 2006, párr. 80.60). De este modo, el artículo 6.º de la ley produjo el efecto previsto en su diseño normativo: el cierre definitivo de los procesos comprendidos en la amnistía y la imposibilidad de continuar cualquier investigación o actuación judicial vinculada a los hechos amparados por la norma (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 49). La Corte Interamericana concluyó posteriormente que la aplicación de las leyes de amnistía obstaculizó la investigación, el juzgamiento y la sanción de los responsables, incumpliendo las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano respecto de las víctimas y sus familiares (CORTE IDH, 2006, párr. 188).

La particularidad del efecto producido en el caso La Cantuta radica en que la ley no actuó únicamente sobre investigaciones en curso, sino también sobre decisiones judiciales ya adoptadas. A diferencia de lo ocurrido en Barrios Altos, donde el proceso aún se encontraba en

etapa de instrucción cuando se promulgó la amnistía, en La Cantuta existían condenas firmes y personas privadas de libertad como resultado de ellas. La aplicación de la Ley N.º 26479 eliminó esos efectos jurídicos previamente producidos por el propio sistema de justicia. Desde la perspectiva del análisis de instrumentos de política pública, ello evidencia una manifestación particularmente intensa de la dimensión procedimental del instrumento de autoridad: la norma no solo limitó la capacidad futura del Estado para investigar y sancionar, sino que también anuló retrospectivamente el único resultado condenatorio que se había alcanzado respecto de los crímenes atribuidos al Grupo Colina.

3.2.2. Limitación del control judicial

En el caso La Cantuta, la restricción del control judicial presentó características distintas a las observadas en Barrios Altos. Mientras que en este último caso la limitación de la actuación jurisdiccional se consolidó principalmente a partir de la promulgación de la Ley N.º 26492, en La Cantuta el debilitamiento de los mecanismos de control fue el resultado de un proceso progresivo desarrollado a lo largo de varios años. La amnistía de 1995 constituyó la etapa final de una secuencia de intervenciones institucionales que, de manera gradual, redujeron la capacidad del sistema judicial para supervisar, investigar y sancionar las conductas atribuidas a agentes estatales.

Una primera manifestación de esta restricción puede observarse en la respuesta judicial frente a los habeas corpus interpuestos por los familiares de las víctimas en 1992. Los tres recursos fueron declarados improcedentes o infundados después de que los órganos jurisdiccionales aceptaran las versiones proporcionadas por autoridades militares sin ordenar diligencias de verificación suficientes. En uno de los casos, incluso, el juzgado desistió de impulsar nuevas actuaciones cuando las autoridades castrenses alegaron razones de seguridad para no identificar al personal destacado en la universidad (CORTE IDH, 2006, párr. 80.20.i). Al evaluar estos hechos, la Corte Interamericana concluyó que los jueces involucrados “desvirtuaron el rol controlador que debe desempeñar el Poder Judicial en un Estado de Derecho” e incurrieron en una evidente falta de fundamentación (CORTE IDH, 2006, párr. 131.d). Más allá del resultado concreto de los recursos, el efecto producido fue la reducción de la capacidad de control judicial sobre la actuación de las fuerzas de seguridad en una etapa temprana del caso.

Una segunda manifestación se produjo con la aprobación de la Ley N.º 26291 y la posterior transferencia del caso a la jurisdicción militar. La norma fue aprobada y promulgada en un plazo excepcionalmente breve, en un contexto marcado por la división existente dentro de la Sala Penal de la Corte Suprema respecto de la competencia para conocer el caso. Su aplicación permitió resolver la contienda en favor del fuero militar y retirar el proceso de la jurisdicción ordinaria. La Corte Interamericana concluyó que esta intervención generó una derivación irregular de las investigaciones que obstruyó durante varios años el desarrollo de las pesquisas en el fuero competente (CORTE IDH, 2006, párr. 143). En términos institucionales, el efecto fue significativo: la capacidad de los jueces ordinarios para controlar el avance de las investigaciones quedó severamente limitada. La Defensoría del Pueblo identifica esta ley como una de las primeras iniciativas impulsadas por sectores vinculados al Servicio de Inteligencia Nacional y aprobadas por la mayoría oficialista pese a los cuestionamientos formulados respecto de su compatibilidad con la Constitución de 1993 (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 12).

La tercera dimensión estuvo constituida por la propia estructura del fuero militar al que fue derivado el caso. La Corte Interamericana estableció que, al momento de los hechos, el Consejo Supremo de Justicia Militar (CSJM) se encontraba subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo y que sus magistrados eran oficiales en actividad, circunstancias que comprometían seriamente las condiciones de independencia e imparcialidad requeridas para el juzgamiento de graves violaciones de derechos humanos. Por ello, concluyó que la jurisdicción penal militar no constituía el fuero competente para investigar, juzgar y sancionar a los responsables de estos hechos (CORTE IDH, 2006, párrs. 141-142). En la misma línea, el Tribunal Constitucional peruano reconoció posteriormente que la derivación del caso a la justicia militar formó parte de un “plan sistemático para promover la impunidad en materia de violación de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad”, cuyas manifestaciones incluyeron tanto el juzgamiento de delitos comunes por órganos militares como la posterior expedición de las Leyes N.º 26479 y N.º 26492 (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Exp. N.º 4587-2004-AA/TC, citado en CORTE IDH, 2006, párr. 144). Esta valoración resulta particularmente relevante para el análisis del instrumento, pues evidencia que la amnistía no operó de manera aislada, sino sobre una estructura jurisdiccional previamente configurada para limitar los mecanismos ordinarios de control y rendición de cuentas.

En este contexto debe entenderse el efecto que la Ley N.º 26479 produjo sobre el control judicial en el caso La Cantuta. A diferencia de lo ocurrido en Barrios Altos, donde la decisión de la jueza Antonia Saquicury constituyó una manifestación explícita de resistencia jurisdiccional frente a la amnistía, en La Cantuta la aplicación de la ley se desarrolló en un escenario institucional donde esa capacidad de resistencia ya había sido considerablemente reducida. El propio CSJM —órgano que había emitido las condenas— aplicó la amnistía apenas dos días después de su promulgación, sin que se promoviera un control constitucional de la norma ni se formularan objeciones jurisdiccionales relevantes respecto de su aplicación. Desde esta perspectiva, el efecto de la ley sobre el control judicial no consistió únicamente en impedir futuras revisiones, sino en operar sobre un sistema cuya capacidad de cuestionamiento había sido previamente debilitada mediante decisiones normativas e institucionales adoptadas durante los años anteriores.

La Ley N.º 26492 reforzó posteriormente esta situación al declarar la aplicación obligatoria de la amnistía para todos los órganos jurisdiccionales y excluir cualquier posibilidad de revisión judicial de la medida (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 12-13). Sin embargo, en el caso La Cantuta su función fue distinta de la observada en Barrios Altos. Mientras que en este último caso la norma respondió a una resistencia judicial concreta que el Ejecutivo y el Legislativo buscaron neutralizar, en La Cantuta actuó principalmente como un mecanismo de consolidación de una restricción que ya se encontraba institucionalmente instalada. La diferencia es significativa porque muestra que la limitación del control judicial podía alcanzarse tanto mediante la coerción directa sobre jueces que cuestionaban la amnistía como mediante la reconfiguración previa de las condiciones institucionales bajo las cuales esos jueces debían actuar.

La efectividad de esa restricción puede apreciarse en sus consecuencias concretas. Ningún órgano de la jurisdicción ordinaria volvió a conocer el caso entre 1994 y 2001; las condenas dictadas por la justicia militar fueron dejadas sin efecto mediante la aplicación de la amnistía; y la reapertura de las investigaciones no fue resultado de mecanismos internos de corrección institucional, sino del cumplimiento de lo ordenado por la Corte Interamericana tras la sentencia del caso Barrios Altos de marzo de 2001, cuyos efectos fueron extendidos a todos los casos en los que se hubieran aplicado las leyes de autoamnistía (CORTE IDH, 2006, párrs. 80.62-80.63). Ello permite identificar con claridad el efecto procedimental producido por el

instrumento: mientras las leyes de amnistía permanecieron vigentes, la capacidad del sistema judicial para revisar, cuestionar o revertir sus consecuencias fue prácticamente inexistente.

Desde la perspectiva del análisis de instrumentos de política pública, este resultado confirma que la restricción del control judicial en La Cantuta no fue consecuencia exclusiva de la Ley N.º 26479 ni de la Ley N.º 26492 consideradas aisladamente. Fue el producto acumulativo de una secuencia de decisiones institucionales —la desestimación de los habeas corpus, la modificación de las reglas de competencia mediante la Ley N.º 26291, la transferencia del caso al fuero militar y, finalmente, la aplicación de la amnistía— que redujeron progresivamente los espacios de actuación de la jurisdicción ordinaria. La amnistía constituyó el cierre de ese proceso, transformando una capacidad de control previamente debilitada en una imposibilidad jurídica de investigar, juzgar o revisar los hechos.

3.2.3. Impacto sobre los derechos de las víctimas

Los efectos analizados en los apartados anteriores —la interrupción del proceso judicial y la restricción del control jurisdiccional— tuvieron consecuencias directas sobre los derechos de las víctimas, sus familiares y la comunidad afectada. Estas consecuencias pueden observarse en tres dimensiones estrechamente vinculadas: la imposibilidad de identificar a todos los responsables, la imposibilidad de obtener sanción y la imposibilidad de acceder a la verdad. La relevancia de estos efectos fue advertida tempranamente por el sistema interamericano. Al declarar admisible el caso en 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos identificó a las Leyes N.º 26479 y N.º 26492 como obstáculos jurídicos que impedían el acceso a recursos efectivos dentro de la jurisdicción peruana (CIDH, 1999, párrs. 42-43). Este pronunciamiento resulta particularmente significativo porque evidencia que la incompatibilidad de las leyes de amnistía con las obligaciones internacionales del Estado fue reconocida varios años antes de que la Corte Interamericana emitiera su sentencia de fondo sobre el caso Barrios Altos, cuando dichas normas todavía producían efectos plenos en el caso La Cantuta.

La primera manifestación de este impacto fue la imposibilidad de identificar a todos los responsables. La CIDH señaló en 1999 que, aun cuando pudiera plantearse una nueva investigación orientada a establecer responsabilidades intelectuales por los hechos, el artículo 6.º de la Ley N.º 26479, en concordancia con el artículo 3.º de la Ley N.º 26492, impedía

jurídicamente a los tribunales peruanos iniciar cualquier actuación en ese sentido (CIDH, 1999, párr. 43). No se trataba, por tanto, de una limitación derivada de dificultades probatorias o de falta de voluntad institucional, sino de una prohibición legal expresamente incorporada al diseño de la amnistía. Esta situación resultó especialmente relevante respecto de los presuntos autores intelectuales de la operación —Vladimiro Montesinos, Nicolás Hermoza Ríos y Luis Pérez Documet—, quienes ya habían sido favorecidos por decisiones adoptadas en la jurisdicción militar. La amnistía consolidó esa protección al impedir que nuevas investigaciones pudieran esclarecer su eventual responsabilidad. En consecuencia, la Corte Interamericana concluyó que el Estado incumplió durante ese período su obligación de adecuar el derecho interno a la Convención Americana, en perjuicio de los familiares de las víctimas y en relación con diversos derechos protegidos por dicho instrumento (CORTE IDH, 2006, párr. 189).

La segunda manifestación fue la imposibilidad de obtener sanción. La Comisión Interamericana constató que las leyes de amnistía tuvieron como consecuencia la liberación de las únicas personas que habían sido condenadas por los hechos de La Cantuta (CIDH, 1999, párr. 35). Este dato permite observar con claridad el alcance del instrumento: no solo impidió investigaciones futuras, sino que eliminó los efectos de decisiones judiciales ya adoptadas. Sandoval López describe este resultado como una forma de “legalización de la impunidad” (SANDOVAL LÓPEZ, 2002, p. 77), expresión que refleja adecuadamente el efecto producido por la norma. La excarcelación inmediata de Santiago Martín Rivas y Carlos Pichilingüe Guevara, condenados a veinte años de prisión, constituye la expresión más visible de esa consecuencia. Aunque en octubre de 2001 el propio Consejo Supremo de Justicia Militar declaró nula la resolución que había aplicado la amnistía (CORTE IDH, 2006, párr. 80.63), la Corte Interamericana observó posteriormente que no existían elementos que permitieran afirmar que dichas condenas hubieran sido efectivamente ejecutadas (CORTE IDH, 2006, párr. 80.64). Ello demuestra que los efectos producidos por la amnistía entre 1995 y 2001 no pudieron ser completamente revertidos mediante decisiones posteriores.

La tercera dimensión del impacto se relaciona con la imposibilidad de conocer la verdad, efecto que trascendió el ámbito estrictamente judicial y se proyectó sobre la memoria colectiva del caso. Esta limitación operó simultáneamente en el plano institucional y en el plano discursivo. En el primero, la prohibición de investigar establecida por el artículo 6.º de la Ley N.º 26479 paralizó no solo los procedimientos penales, sino también las actuaciones destinadas a esclarecer el destino de las víctimas y a identificar plenamente sus restos. A la fecha de la

sentencia de la Corte Interamericana, cuatro de las diez víctimas continuaban sin ser plenamente identificadas y su paradero no había podido establecerse de manera definitiva (CORTE IDH, 2006, párrs. 80.39-80.41). La suspensión de las investigaciones contribuyó directamente a prolongar esa incertidumbre. En el plano discursivo, la amnistía reforzó lo que Sandoval López denomina la “memoria victoriosa” construida por el Estado, una narrativa que buscaba clausurar el debate sobre los hechos y desplazar las demandas de verdad y justicia impulsadas por los familiares y las organizaciones de derechos humanos (SANDOVAL LÓPEZ, 2002, p. 15). Como señala el autor, frente a esa narrativa oficial solo persistió una memoria marginal sostenida por los familiares de las víctimas y por los organismos de derechos humanos, cuya capacidad de incidencia permaneció limitada durante los años de vigencia de la amnistía (SANDOVAL LÓPEZ, 2002, p. 16).

Las condiciones concretas de esa marginalización han sido documentadas a partir de los testimonios de los propios familiares. Desde los días posteriores a los hechos, estos recorrieron comisarías, cuarteles, juzgados, hospitales y morgues sin obtener información sobre el paradero de las víctimas. Las respuestas que recibían eran reiteradamente negativas: “Esa madrugada no se ha realizado ningún operativo” o “No hay ningún detenido con el nombre que usted me dice” (SANDOVAL LÓPEZ, 2002, p. 61). Esta negación institucional fue acompañada por una estrategia de estigmatización pública que asociaba a las víctimas con la subversión. Sandoval López documenta que, incluso antes de los hechos, el presidente Fujimori había señalado que la Universidad La Cantuta era un espacio donde se enseñaba a destruir el país mediante ideologías terroristas (SANDOVAL LÓPEZ, 2002, p. 29). Con posterioridad, esa representación continuó operando como mecanismo de silenciamiento. Testimonios recogidos por el autor muestran que muchos estudiantes evitaban cualquier vinculación pública con las víctimas por temor a ser identificados como “terrucos”, mientras que otros relataban que sus propias familias desalentaban toda participación política debido a los riesgos asociados a dicho estigma (SANDOVAL LÓPEZ, 2002, p. 82). A ello se sumaban factores de origen social y étnico: gran parte de los familiares provenía de sectores rurales andinos o de contextos migrantes empobrecidos, sobre los cuales recaían prejuicios vinculados a categorías como “serrano”, “cholo” o migrante, reforzando procesos de exclusión y deshumanización (SANDOVAL LÓPEZ, 2002, p. 88).

Frente a la ausencia de respuestas institucionales, los familiares recurrieron a formas alternativas de preservación de la memoria y de reivindicación pública de las víctimas.

Sandoval López describe el uso de fotografías en marchas y movilizaciones como un intento de registrar simbólicamente la existencia de quienes habían sido desaparecidos, generando lo que denomina una condición de “presente-ausente”, en la que la imagen mantiene visible a quien el poder pretende borrar del espacio público (SANDOVAL LÓPEZ, 2002, p. 86). La declaración de Raída Cóndor, madre de Armando Richard Amaro Cóndor, sintetiza la profundidad de ese daño: “¿Ahora quién resarcirá todo lo que hemos perdido? ¿Cuándo lograremos conocer la verdad y por qué sucedió las cosas? Nunca podremos recuperar a nuestros familiares...” (SANDOVAL LÓPEZ, 2002, p. 87). Más allá de su dimensión testimonial, estas palabras condensan los efectos acumulados por la aplicación de la amnistía: la imposibilidad de obtener justicia, de conocer plenamente la verdad y de acceder a una reparación oportuna frente a las violaciones sufridas.

En su sentencia de 29 de noviembre de 2006, la Corte Interamericana concluyó que el Estado peruano había vulnerado los artículos 5.1, 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1, en perjuicio de los familiares de las víctimas, debido al conjunto de mecanismos que obstaculizaron el acceso a recursos judiciales efectivos, entre ellos la derivación irregular del caso al fuero militar y la aplicación de las leyes de amnistía (CORTE IDH, 2006, párrs. 129, 145, 161 y 189). Como consecuencia, ordenó la continuación de las investigaciones y procesos penales en la jurisdicción ordinaria, la búsqueda de las víctimas desaparecidas, la publicación de la sentencia, el reconocimiento público de responsabilidad por parte del Estado y el pago de indemnizaciones a los familiares. El recorrido institucional que se inicia con el Informe N.º 42/99 de la CIDH y culmina con la sentencia de la Corte IDH de 2006 evidencia la magnitud de los daños generados por la amnistía y el tiempo requerido para comenzar a revertirlos. Desde la perspectiva del análisis de instrumentos de política pública, el caso La Cantuta confirma que las Leyes N.º 26479 y N.º 26492 no solo bloquearon investigaciones y procesos en curso. También consolidaron escenarios de impunidad mediante la anulación de condenas ya dictadas, restringieron las posibilidades de control judicial e impidieron durante años el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

3.3. PATRONES DE APLICACIÓN IDENTIFICADOS

El análisis comparativo de los casos Barrios Altos y La Cantuta busca identificar los mecanismos mediante los cuales la Ley de Amnistía N.º 26479 incidió en la continuidad,

suspensión o terminación de procesos relacionados con violaciones de derechos humanos. La selección de ambos casos responde a criterios analíticos específicos. Los dos involucran la aplicación de la Ley N.º 26479 y de su norma complementaria N.º 26492, así como hechos atribuidos a integrantes del Grupo Colina durante el gobierno de Alberto Fujimori. No obstante, la situación procesal de cada caso era diferente al momento de la aplicación de la amnistía. Mientras que en Barrios Altos la medida fue aplicada durante la etapa de investigación, en La Cantuta alcanzó procesos en los que ya existían condenas firmes. Esta diferencia resulta particularmente relevante porque permite observar los efectos de una misma norma en escenarios procesales distintos.

A pesar de estas diferencias, el examen de ambos expedientes revela cuatro mecanismos recurrentes de aplicación. La presencia de efectos semejantes en contextos diversos sugiere que tales resultados no respondieron únicamente a las características de cada proceso, sino también a la forma en que la amnistía fue diseñada e implementada. Los patrones expuestos a continuación se sustentan en decisiones judiciales, pronunciamientos del sistema interamericano de derechos humanos e informes institucionales de la Defensoría del Pueblo.

Cuadro 2 – Patrones comparativos de aplicación de la Ley N.º 26479 en los casos Barrios Altos y La Cantuta

Mecanismo de aplicación identificado	Barrios Altos	La Cantuta	Consecuencia procesal
Aplicación de la amnistía (Ley N.º 26479, art. 1.º)	Sí	Sí	Extinción de la responsabilidad penal de militares, policías y civiles
Archivo obligatorio de procesos judiciales (Ley N.º 26479, art. 6.º)	Sí	Sí	Cierre definitivo de investigaciones y procesos en trámite o en ejecución
Prohibición de investigar, pesquisar o instruir sumario sobre hechos amnistiados	Sí	Sí	interrupción de la capacidad de jueces y fiscales para continuar las investigaciones
Aplicación obligatoria e irrevisabilidad judicial (Ley N.º 26492, arts. 2.º y 3.º)	Sí	Sí	Restricción del control jurisdiccional; imposibilidad de revisión o inaplicación

			de la amnistía
--	--	--	----------------

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley N.º 26479 (PERU, 1995); Corte IDH (2001a; 2006); Defensoría del Pueblo (2001).

3.3.1. Patrón 1: Extinción de la responsabilidad penal

El primer mecanismo de aplicación de la Ley N.º 26479 consistió en la extinción generalizada de la responsabilidad penal de sus beneficiarios. El artículo 1.º de la norma estableció una amnistía amplia a favor de personal militar, policial o civil, cualquiera fuera su situación procesal —denunciados, investigados, encausados, procesados o condenados— por hechos vinculados a la lucha contra el terrorismo entre mayo de 1980 y la fecha de promulgación de la ley (PERÚ, 1995, art. 1.º). Esta formulación no estableció distinciones por jerarquía, función o etapa del proceso penal, lo que evidencia una opción normativa orientada a maximizar el alcance de la exoneración.

La amplitud de esta disposición respondió a un diseño deliberado de cobertura extensiva. La Defensoría del Pueblo advirtió que la norma peruana fue particularmente expansiva en comparación con otras experiencias regionales de amnistía, al no incorporar restricciones temporales, materiales o personales que limitaran su alcance (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 13). En términos funcionales, ello configuró un instrumento con vocación de aplicación total sobre cualquier hecho vinculado al periodo definido, salvo las exclusiones expresamente previstas en el artículo 5.º.

En el caso Barrios Altos, este mecanismo operó sobre una investigación ya formalizada, interrumpiendo su desarrollo antes de la etapa de juzgamiento. En el caso La Cantuta, su alcance fue más profundo: la amnistía se aplicó sobre personas que ya contaban con condenas emitidas por el Consejo Supremo de Justicia Militar (CSJM), incluyendo penas de hasta veinte años de prisión por delitos de abuso de autoridad, secuestro, desaparición forzada y asesinato (CORTE IDH, 2006, párr. 80.55). La Corte Interamericana estableció que las condenas previamente impuestas fueron dejadas sin efecto de manera inmediata, produciendo la liberación de los condenados vinculados al caso La Cantuta (CORTE IDH, 2001a, párr. 2j).

La diferencia entre ambos supuestos permite precisar el alcance del patrón. Mientras en Barrios Altos la amnistía interrumpió un proceso en curso, en La Cantuta produjo la anulación retroactiva de efectos jurídicos ya consolidados, incluyendo sentencias firmes y privaciones de

libertad en ejecución. Sin embargo, en ambos casos se verifica una misma lógica de funcionamiento: la utilización del poder normativo del Estado para extinguir la responsabilidad penal de agentes estatales implicados en graves violaciones de derechos humanos. En este sentido, el patrón expresa la dimensión sustantiva del instrumento de autoridad, en tanto modifica directamente la situación jurídica de sus destinatarios y redefine su relación con el sistema de justicia (CAPELLA, 2018).

3.3.2. Patrón 2: Archivo obligatorio de procesos judiciales

El segundo patrón identificado fue el archivo obligatorio de los procesos judiciales vinculados a los hechos comprendidos por la amnistía. El artículo 6.º de la Ley N.º 26479 estableció que los hechos alcanzados por el beneficio no podían ser objeto de investigación, pesquisa o sumario, disponiendo además el archivo definitivo de todos los procesos judiciales que se encontraran en trámite o en ejecución (PERÚ, 1995, art. 6.º). La Defensoría del Pueblo destacó que esta disposición eliminó expresamente toda posibilidad de continuar las investigaciones o actuaciones judiciales relacionadas con los hechos amnistiados, imponiendo el cierre definitivo de los casos existentes (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 12).

El alcance de este mecanismo no radicó únicamente en la decisión de archivar procesos, sino en el carácter obligatorio e inmediato de su ejecución. El artículo 4.º de la ley dispuso que el Poder Judicial, la jurisdicción militar y el Poder Ejecutivo debían actuar “en el día, bajo responsabilidad”, anulando antecedentes, dejando sin efecto las medidas restrictivas de libertad y disponiendo la excarcelación de los beneficiarios (PERÚ, 1995, art. 4.º). De este modo, el archivo dejó de ser una decisión jurisdiccional derivada de la evaluación de cada caso para convertirse en una consecuencia automática impuesta por mandato legal. La Corte Interamericana señaló que la ley fue aprobada y promulgada con rapidez extraordinaria, teniendo como efecto inmediato el archivo definitivo de las investigaciones judiciales en curso (CORTE IDH, 2001a, párr. 2i).

La aplicación de este mecanismo puede observarse con claridad en ambos casos analizados. En Barrios Altos, la Undécima Sala Penal de la Corte Superior de Lima ordenó el archivo definitivo del proceso el 14 de julio de 1995 (CORTE IDH, 2001a, párr. 2n). En La Cantuta, el Consejo Supremo de Justicia Militar aplicó la amnistía mediante Ejecutoria Suprema del 16 de junio de 1995, apenas dos días después de promulgada la ley, disponiendo

la excarcelación de los condenados y el cese de la persecución penal (CORTE IDH, 2006, párr. 80.60). La rapidez con que estas decisiones fueron adoptadas en contextos procesales distintos evidencia que el archivo no dependió de valoraciones autónomas de los operadores judiciales, sino de la ejecución de una obligación normativa previamente definida.

La comparación entre ambos casos permite identificar un mismo patrón de funcionamiento. Aunque Barrios Altos se encontraba en etapa de investigación y La Cantuta contaba ya con condenas judiciales, la consecuencia fue idéntica: la paralización definitiva de la actuación jurisdiccional. El instrumento operó, por tanto, sobre distintas fases de la persecución penal, demostrando que su objetivo no era resolver controversias jurídicas específicas, sino impedir la continuidad de cualquier procedimiento que pudiera conducir al establecimiento de responsabilidades. Desde la perspectiva de los instrumentos de política pública, este patrón expresa principalmente la dimensión procedimental del instrumento de autoridad, pues modifica directamente la capacidad de actuación del sistema de justicia y redefine las condiciones bajo las cuales jueces y fiscales pueden ejercer sus funciones (CAPELLA, 2018).

3.3.3. Patrón 3: Limitación de la capacidad de jueces y fiscales

El tercer patrón identificado consiste en la restricción de la capacidad de jueces y fiscales para continuar investigando los hechos comprendidos en la amnistía o para cuestionar jurídicamente su aplicación. A diferencia de los patrones anteriores, cuyos efectos recaían directamente sobre los beneficiarios de la ley y sobre los procesos judiciales en curso, este mecanismo actuó sobre las instituciones encargadas de administrar justicia. Su objetivo no fue únicamente extinguir responsabilidades o archivar expedientes, sino reducir las posibilidades de resistencia institucional frente a la aplicación de la amnistía.

En el caso Barrios Altos, este patrón se manifestó de forma explícita a partir de la resolución emitida por la jueza Antonia Saquicuray el 16 de junio de 1995. Al declarar inaplicable el artículo 1.º de la Ley N.º 26479 mediante el ejercicio del control difuso de constitucionalidad, la magistrada intentó mantener abierto un espacio de control jurisdiccional sobre la norma. La reacción institucional fue inmediata. La Fiscal de la Nación advirtió públicamente que los jueces que se negaran a aplicar la ley podían ser procesados por prevaricato; el Congreso aprobó la Ley N.º 26492 pocos días después; y la Undécima Sala Penal

revocó la decisión de Saquicuray y dispuso el archivo definitivo del proceso. Paralelamente, se inició una investigación disciplinaria contra la magistrada por haber cuestionado la aplicación de la amnistía (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 25). La secuencia revela que la restricción no operó únicamente mediante la norma, sino también a través de mecanismos institucionales orientados a desalentar cualquier intento de control judicial.

En el caso La Cantuta, la limitación de la capacidad jurisdiccional adoptó una forma distinta. Antes de la promulgación de la amnistía, la Ley N.º 26291 había modificado las reglas de resolución de las contiendas de competencia, permitiendo que el caso fuera transferido al fuero militar. La Corte Interamericana concluyó que esta intervención constituyó una manipulación de mecanismos legales y constitucionales articulada desde los distintos poderes del Estado, cuyo efecto fue apartar la investigación de la jurisdicción ordinaria y obstaculizar su desarrollo durante varios años (CORTE IDH, 2006, párr. 143). Cuando la Ley N.º 26479 entró en vigor, el Consejo Supremo de Justicia Militar aplicó la amnistía sin que existiera oposición jurisdiccional alguna. A diferencia de Barrios Altos, donde fue necesario neutralizar una resistencia concreta, en La Cantuta las condiciones institucionales para ejercer control ya habían sido previamente debilitadas.

La comparación entre ambos casos permite identificar dos modalidades de un mismo patrón. En Barrios Altos, la restricción se produjo mediante la neutralización de una resistencia judicial existente; en La Cantuta, mediante la construcción previa de un entorno institucional que prácticamente eliminó la posibilidad de resistencia. Aunque los mecanismos fueron distintos, el resultado fue equivalente: los órganos encargados de investigar y controlar la legalidad de la actuación estatal vieron reducida su capacidad de intervención frente a la aplicación de la amnistía.

Desde una perspectiva más amplia, este patrón muestra que la efectividad del instrumento no dependió exclusivamente de las disposiciones contenidas en la Ley N.º 26479. También requirió la creación de condiciones institucionales que dificultaran o desincentivaran cualquier cuestionamiento por parte de jueces y fiscales. La Corte Interamericana ha señalado que medidas de esta naturaleza pueden generar un efecto amedrentador sobre los operadores de justicia, afectando el ejercicio independiente de la función jurisdiccional (CORTE IDH, 2024, considerando 65). Aunque dicho pronunciamiento es posterior, la lógica identificada resulta consistente con lo ocurrido en el Perú en 1995.

Desde la perspectiva de los instrumentos de política pública, este patrón expresa con claridad la dimensión procedimental del instrumento de autoridad. Sus efectos no recaen directamente sobre los beneficiarios de la amnistía, sino sobre las capacidades institucionales del sistema de justicia. Al limitar las posibilidades de investigación, control y revisión judicial, la norma modificó las condiciones bajo las cuales jueces y fiscales podían ejercer sus funciones, alterando el funcionamiento de los propios mecanismos estatales de control (CAPELLA, 2018).

3.3.4. Patrón 4: Refuerzo mediante la Ley N.º 26492

El cuarto patrón identificado corresponde al blindaje normativo incorporado mediante la Ley N.º 26492, cuyo propósito fue garantizar la aplicación efectiva de la amnistía e impedir cualquier control jurisdiccional sobre ella. La promulgación de esta norma respondió a un problema concreto para el diseño original de la Ley N.º 26479: la posibilidad de que los órganos judiciales cuestionaran su constitucionalidad o limitaran sus efectos. La resolución emitida por la jueza Antonia Saquicuray el 16 de junio de 1995, mediante la cual declaró inaplicable la amnistía en el caso Barrios Altos a través del control difuso, evidenció precisamente esa posibilidad. En este contexto, la Ley N.º 26492 operó como un mecanismo complementario destinado a eliminar los márgenes institucionales de resistencia judicial.

La Defensoría del Pueblo señala que esta norma estableció expresamente que la amnistía no podía ser revisada en sede judicial y que su aplicación era obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales. Asimismo, precisó que los procesos judiciales comprendidos en su ámbito debían permanecer definitivamente archivados, independientemente de que los beneficiarios se encontraran denunciados, investigados, procesados o condenados (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 13). De este modo, la ley no se limitó a reafirmar el contenido de la amnistía, sino que intervino directamente sobre las facultades de los jueces, restringiendo cualquier posibilidad de control respecto de su aplicación.

La Corte Interamericana describió este efecto al señalar que la Ley N.º 26492 declaró la amnistía irrevisable y de aplicación obligatoria, amplió su alcance a potenciales beneficiarios que aún no habían sido denunciados o procesados, e impidió que los órganos jurisdiccionales evaluaran la legalidad o compatibilidad de la Ley N.º 26479 con el ordenamiento jurídico vigente (CORTE IDH, 2001a, párr. 2m). En términos prácticos, la norma anuló los efectos de

la decisión adoptada por la jueza Saquicuray y cerró la posibilidad de que otros magistrados adoptaran criterios semejantes en casos futuros.

La función de este mecanismo fue advertida incluso antes de que la Corte Interamericana resolviera el caso Barrios Altos. En 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos observó que el artículo 6.º de la Ley N.º 26479, en conjunto con el artículo 3.º de la Ley N.º 26492, impedía jurídicamente la apertura o continuación de actuaciones judiciales relacionadas con los hechos amnistiados, constituyendo un obstáculo legal para el acceso a recursos efectivos dentro de la jurisdicción peruana (CIDH, 1999, párrs. 42-43). Este señalamiento resulta particularmente relevante porque evidencia que los efectos restrictivos de ambas normas fueron identificados como incompatibles con las obligaciones internacionales del Estado mientras continuaban plenamente vigentes.

Desde la perspectiva del análisis de instrumentos de política pública, la Ley N.º 26492 actuó sobre una dimensión distinta a la de la Ley N.º 26479. Mientras esta última produjo efectos sustantivos al extinguir la responsabilidad penal de sus beneficiarios, la Ley N.º 26492 modificó las condiciones institucionales bajo las cuales podía aplicarse dicha extinción. Su función consistió en asegurar que los operadores judiciales carecieran de herramientas para cuestionar o revisar la amnistía, reforzando así la eficacia del instrumento principal. El resultado fue un diseño normativo de doble nivel: una primera norma destinada a eliminar la responsabilidad penal y una segunda destinada a proteger esa eliminación frente a cualquier mecanismo de control.

La Defensoría del Pueblo concluyó que ambas leyes constituyeron un supuesto de desviación de poder, en la medida en que utilizaron una institución jurídicamente legítima —la amnistía— para fines distintos de aquellos previstos por el orden constitucional. En lugar de responder a objetivos de reconciliación o justicia, las normas fueron empleadas para impedir la investigación, el juzgamiento y la sanción de graves violaciones de derechos humanos, garantizando escenarios de impunidad incompatibles con los límites constitucionales de dicha institución (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2001, p. 42). En este sentido, el blindaje introducido por la Ley N.º 26492 constituye la expresión más acabada del uso del instrumento de autoridad identificado en este estudio: no solo extinguió la responsabilidad penal de determinados agentes estatales, sino que procuró asegurar que esa decisión permaneciera inmune a cualquier forma de revisión judicial.

3.3.5. Síntesis Analítica

Los cuatro patrones identificados no operaron de manera aislada, sino como componentes complementarios de un mismo instrumento de autoridad. Su análisis conjunto permite observar que la Ley N.º 26479 y su norma complementaria, la Ley N.º 26492, actuaron simultáneamente sobre dos dimensiones distintas del sistema de justicia. Por un lado, intervinieron directamente sobre la situación jurídica de los beneficiarios de la amnistía mediante la extinción de la responsabilidad penal y el archivo obligatorio de los procesos. Por otro, modificaron las condiciones institucionales bajo las cuales jueces y fiscales podían ejercer sus funciones, restringiendo la capacidad de investigación, limitando los mecanismos de control jurisdiccional y eliminando la posibilidad de revisión judicial de las propias normas de amnistía.

Esta articulación permite comprender la lógica de funcionamiento del instrumento a partir de la clasificación propuesta por Capella (2018). Los Patrones 1 y 2 —extinción de la responsabilidad penal y archivo obligatorio de los procesos— expresan la dimensión sustantiva del instrumento, pues produjeron efectos inmediatos sobre personas y procesos concretos. Los Patrones 3 y 4 —limitación de la capacidad de jueces y fiscales y blindaje normativo frente a la revisión judicial— corresponden a su dimensión procedimental, en tanto alteraron las reglas institucionales que estructuraban la actuación del sistema de justicia. La combinación de ambas dimensiones permitió que la amnistía no operara únicamente como una medida de gracia dirigida a determinados individuos, sino como un mecanismo de reconfiguración institucional orientado a asegurar la eficacia y permanencia de sus efectos.

Los casos Barrios Altos y La Cantuta muestran con claridad el funcionamiento de esta doble lógica. Aunque la ley fue aplicada sobre situaciones procesales distintas —una investigación en curso en el primer caso y condenas ya dictadas en el segundo—, los resultados fueron convergentes: la paralización de las investigaciones, la eliminación de las consecuencias penales para los responsables, la reducción de los márgenes de actuación judicial y la afectación de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. La reiteración de estos mecanismos en ambos casos permite sostener que no se trató de decisiones aisladas adoptadas por operadores específicos, sino de un patrón consistente de aplicación derivado del propio diseño normativo de las leyes de amnistía.

La Corte Interamericana sintetizó los efectos de este mecanismo al señalar que las leyes de autoamnistía conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad,

impidiendo la identificación y sanción de los responsables, obstaculizando la investigación de los hechos y limitando el acceso a la justicia y a la verdad (CORTE IDH, 2001a, párr. 43). Los hallazgos presentados en este capítulo permiten observar empíricamente cómo esos efectos se materializaron en los casos Barrios Altos y La Cantuta. En consecuencia, la evidencia analizada confirma que las Leyes N.º 26479 y N.º 26492 funcionaron como instrumentos de autoridad diseñados no solo para extinguir responsabilidades penales, sino también para reconfigurar las condiciones institucionales necesarias para garantizar dicha extinción. Desde esta perspectiva, la impunidad observada en ambos casos no constituye un efecto colateral de la aplicación de la amnistía, sino uno de los resultados centrales producidos por su propio diseño y por los mecanismos mediante los cuales fue implementada.

4. CONSIDERACIONES FINALES

La presente investigación se propuso responder la siguiente pregunta: ¿cómo incidió la Ley de Amnistía N.º 26479 en el funcionamiento del sistema judicial peruano en casos vinculados a violaciones de derechos humanos? A partir del análisis desarrollado a lo largo de los capítulos anteriores, es posible afirmar que la norma no actuó únicamente como un mecanismo de extinción formal de responsabilidades penales, sino como un instrumento de política pública que produjo efectos estructurales sobre las capacidades institucionales del sistema de justicia.

El examen del diseño normativo de las Leyes N.º 26479 y N.º 26492, articulado con el análisis de su aplicación en los casos Barrios Altos y La Cantuta, permitió identificar cuatro patrones de funcionamiento recurrentes: la extinción generalizada de la responsabilidad penal, el archivo obligatorio de procesos judiciales, la restricción de la capacidad de actuación de jueces y fiscales, y el blindaje normativo frente a la revisión jurisdiccional. Estos mecanismos no operaron de manera aislada, sino como componentes complementarios de un mismo instrumento de autoridad que intervino simultáneamente sobre la situación jurídica de sus beneficiarios y sobre las condiciones institucionales bajo las cuales el sistema de justicia podía ejercer sus funciones. Siguiendo la clasificación propuesta por Capella (2018), los resultados evidencian que la amnistía combinó efectos sustantivos —dirigidos a extinguir responsabilidades concretas— con efectos procedimentales —orientados a modificar las reglas que estructuraban la actuación de las instituciones encargadas de administrar justicia—, configurando así un instrumento cuyo alcance trascendió ampliamente el de una medida de gracia ordinaria.

La comparación entre ambos casos analizados permitió observar que estos efectos se produjeron con independencia de la etapa procesal en que se encontraba cada proceso. Mientras en Barrios Altos la amnistía interrumpió una investigación en curso, en La Cantuta anuló condenas ya dictadas y dispuso la excarcelación de personas privadas de libertad en ejecución de sentencias firmes. La reiteración de los patrones identificados en contextos procesales distintos indica que los resultados observados no respondieron a decisiones aisladas de operadores específicos, sino a la lógica de funcionamiento incorporada en el propio diseño normativo de las leyes de amnistía. En consecuencia, la impunidad observada en ambos casos no constituyó un efecto colateral, sino uno de los resultados centrales producidos por su

implementación, tal como lo reconocieron tanto la Defensoría del Pueblo (2001) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus pronunciamientos sobre el caso Barrios Altos (CORTE IDH, 2001a) y el caso La Cantuta (CORTE IDH, 2006).

El estudio también permitió situar la aprobación de la amnistía dentro de un proceso más amplio de concentración de poder desarrollado durante el gobierno de Alberto Fujimori. Las reformas normativas e institucionales impulsadas desde 1991 —incluyendo los decretos legislativos que ampliaron las prerrogativas del Poder Ejecutivo, fortalecieron los organismos de inteligencia y subordinaron progresivamente el sistema de justicia a las prioridades de la estrategia contrasubversiva— constituyeron el sustrato sobre el cual fue posible la aprobación y aplicación de las leyes de amnistía de 1995. En este sentido, la Ley N.º 26479 no representó una ruptura con el proceso institucional precedente, sino su culminación: el instrumento que consolidó jurídicamente las condiciones de impunidad construidas mediante una secuencia acumulativa de decisiones políticas y normativas, como lo señalara la propia Comisión de la Verdad y Reconciliación (2008).

Desde una perspectiva teórica, la investigación contribuye a aproximar los campos de las políticas públicas y la justicia transicional, mostrando que los instrumentos jurídicos pueden ser analizados no solo a partir de su contenido normativo, sino también de los efectos que producen sobre las capacidades estatales. El enfoque adoptado —centrado en la clasificación de Hood (citado en Capella, 2018) y en la distinción entre instrumentos sustantivos y procedimentales— demostró ser pertinente para examinar cómo un mecanismo formalmente concebido como medida de reconciliación puede operar, en la práctica, como un instrumento de reconfiguración institucional orientado a limitar la capacidad del Estado para investigar y sancionar graves violaciones de derechos humanos. Esta perspectiva amplía la comprensión de la relación entre políticas públicas, capacidades estatales y administración de justicia, contribuyendo a una agenda de investigación que continúa siendo relevante en el contexto latinoamericano.

Finalmente, cabe señalar que los efectos de las Leyes N.º 26479 y N.º 26492 no se agotaron en el período de su vigencia. Las resoluciones emitidas por la Corte Interamericana en 2024 y 2025 evidencian que los patrones identificados en este estudio continúan siendo objeto de supervisión internacional, y que parte de las obligaciones derivadas de las sentencias de fondo permanecen pendientes de cumplimiento efectivo por parte del Estado peruano.

(CORTE IDH, 2024; 2025). Esta persistencia de efectos confirma que el análisis de la amnistía peruana de 1995 no constituye únicamente un ejercicio de historia institucional, sino una contribución al examen de problemas que siguen estructurando las tensiones entre justicia, memoria y responsabilidad estatal en el Perú contemporáneo. Futuras investigaciones podrán ampliar esta agenda mediante la comparación de la experiencia peruana con otros casos latinoamericanos de amnistía y justicia transicional, contribuyendo al desarrollo de marcos analíticos capaces de dar cuenta de la variedad de instrumentos mediante los cuales los Estados han gestionado —o eludido— la rendición de cuentas por violaciones de derechos humanos.

5. REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

ALMEIDA GOSHI, Claudia Kazuko. **El fujimorismo a través del crimen: un análisis de los discursos sobre las tragedias de Barrios Altos, La Cantuta y el homicidio de Mariela Barreto en la prensa escrita peruana**. 2017. Tesis (Maestría en Lingüística) – Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2017.

ALVARACÍN JARRÍN, Adrián Alejandro. La reparación inmaterial y el arte frente a violaciones de derechos humanos: análisis del caso Barrios Altos vs. Perú. **Foro: Revista de Derecho**, [S. l.], n. 33, p. 123-140, 2020. DOI: 10.32719/26312484.2020.33.7. Disponível em: <https://ojs.freddyguerrero.com/index.php/foro/article/view/1291>. Acesso em: 1 abr. 2026.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 20 abr. 2026.

COMISSÃO DA VERDADE E RECONCILIAÇÃO (PERU). **Hatun Willakuy: versão abreviada do Informe Final da Comissão da Verdade e Reconciliação**. Lima: CVR, 2008.

COMISSÃO DA VERDADE E RECONCILIAÇÃO (PERU). **Informe final**. Lima: CVR, 2003. 9 tomos. Disponível em: <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>. Acesso em: 23 abr. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Barrios Altos vs. Perú**. Sentença de 14 de março de 2001. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_75_esp.pdf. Acesso em: 1 abr. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Barrios Altos vs. Perú**. Sentença de 30 de novembro de 2001 (Reparações e Custas). Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_87_esp.pdf. Acesso em: 1 abr. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso La Cantuta vs. Perú**. Sentença de 29 de novembro de 2006 (Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_162_esp.pdf. Acesso em: 1 abr. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso La Cantuta vs. Perú**. Sentença de 30 de novembro de 2007 (Interpretação da Sentença de Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_173_esp.pdf. Acesso em: 1 abr. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Ficha técnica: Caso Barrios Altos vs. Perú**. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/barriosaltos.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Ficha técnica: Caso La Cantuta vs. Perú**. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/cantuta.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 1 de julho de 2024: medidas provisórias e supervisão de cumprimento de sentença nos casos Barrios Altos e La Cantuta vs. Perú**.

Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/medidas/barrioscantuta_06.pdf. Acesso em: 1 abr. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 3 de outubro de 2025: ampliação de medidas provisórias e supervisão de cumprimento de sentenças nos casos Barrios Altos e La Cantuta vs. Perú.** Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/medidas/barrioscantuta_se_08.pdf. Acesso em: 1 abr. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução da Presidência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.** 2025. Disponível em: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2025/07/Caso-Barrios-Altos-y-Caso-La-Cantuta-VS.-Peru-LPDerecho.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (PERÚ). **Amnistía vs. derechos humanos: buscando justicia.** Lima: Defensoría del Pueblo, 2001.

GUTIÉRREZ RAMÍREZ, Luis Miguel. Control de constitucionalidad y control de convencionalidad: interacción, confusión y autonomía: reflexiones desde la experiencia francesa. **Revista IIDH**, San José, v. 62, p. 239-264, 2015.

INFANTE YUPANQUI, C. R. La amnistía política en el Perú y la lógica discursiva de la prensa peruana de 1933 y de 2010. **Alteritas**, [S. l.], n. 9, p. 279-296, 2020. DOI: 10.51440/unsch.revistaalteritas.2019.9.21. Disponível em: <https://revistas.unsch.edu.pe/index.php/alteritas/article/view/21>. Acesso em: 6 abr. 2026.

ORÉ GUARDIA, Arsenio; CHIPA AVILA, Liz. Aproximación crítica a la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: a propósito del caso Barrios Altos. **Revista Peruana de Derecho Constitucional**, [S. l.], n. 16, p. 237-261, 2025. Disponível em: <https://revista.tc.gob.pe/index.php/revista/article/view/443>. Acesso em: 1 abr. 2026.

PERU. **Lei n.º 26.479, de 14 de junho de 1995.** Concede anistia geral a pessoal militar, policial e civil para diversos casos. Disponível em: <https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/007CD779E77E5B6A05256D25005D324C>. Acesso em: 2 maio 2026.

PERU. **Lei n.º 26.492, de 30 de junho de 1995.** Precisan interpretación y alcances de amnistía otorgada por la Ley n.º 26479. Disponível em: <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/26492-jun-30-1995.pdf>. Acesso em: 2 maio 2026.

SACAICO PALACIOS, Miguel Angel. **Relevancia de las audiencias de cumplimiento del caso Barrios Altos vs. Perú realizadas en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.** 2019. Tesis (Título Profesional de Abogado) – Facultad de Derecho y Ciencias Administrativas, Universidad Peruana del Centro, Huancayo, 2019.

SANDOVAL LÓPEZ, Pablo Gustavo. **El olvido está lleno de memoria:** juventud universitaria y violencia política en el Perú. La matanza de estudiantes de La Cantuta. 2002. Tesis

(Licenciatura en Antropología) – Facultad de Antropología, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 2002.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014. 168 p.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016. 238 p.