

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Política Comparada

¿Qué factores políticos determinan el uso del perdón presidencial? Análisis del indulto en  
Perú (1994-2018)

Hugo Steven Palacios Amorín

Asesor: Alejandro Olivares L.

Lectores: Maritza Paredes y Christopher Martínez

Quito, septiembre de 2021

## **Epígrafe**

“I can forgive, but I cannot forget, is only another way of saying, I will not forgive”.

Henry Ward Beecher

## Tabla de contenidos

Resumen.....	VIII
Agradecimientos.....	X
Introducción .....	1
Capítulo 1.....	10
Rastreando el poder del perdón: revisión bibliográfica sobre el indulto en América.....	10
Latina .....	10
1. El poder “omitido”: el estudio del indulto en la literatura sobre el presidencialismo .....	11
en América Latina.....	11
2. Revisión de la literatura acerca del indulto .....	16
2.1. El <i>pardon power</i> en el Derecho norteamericano .....	17
2.2. El estudio del indulto en el Derecho de América Latina y España.....	24
2.2.1. El estudio del indulto en España .....	25
2.2.2. El estudio del indulto en América Latina.....	29
2.3. El <i>pardon power</i> en la Ciencia Política norteamericana .....	36
2.4. El estudio del indulto en la Ciencia Política de América Latina .....	44
Capítulo 2.....	49
Diseño metodológico: construcción de tipología, selección de casos y análisis.....	49
cuantitativo sobre el indulto presidencial en América del Sur.....	49
1. ¿Qué país es más indulgente? Tipología de la fortaleza del indulto presidencial.....	49
en América del Sur .....	49
2. La construcción de tipologías como herramienta metodológica .....	50
3. Construcción de la tipología del indulto a nivel teórico-conceptual .....	53
4. Tipología del indulto presidencial en América del Sur .....	57
4.1. Construcción de los periodos de fortaleza del indulto presidencial en América.....	58
del Sur .....	58
4.2. Construcción de la variable permisibilidad .....	62
4.3. Construcción de la variable alcance del indulto en materia de delito .....	72
5. Construcción de la tipología a nivel empírico y selección de casos de estudio .....	78
6. Análisis cuantitativo: aplicación de modelos de regresión lineal con series de tiempo .....	82
Capítulo 3.....	85
Los determinantes políticos del indulto presidencial: teoría y operacionalización.....	85
de las variables.....	85

1. Operacionalización de la variable dependiente: número de indultos por mes (Y).....	85
2. Operacionalización de las variables independientes .....	86
2.1. Variables independientes extraídas de la literatura sobre el indulto .....	86
2.2. Variables de control .....	93
Capítulo 4.....	104
Descripción y análisis de los determinantes políticos del indulto presidencial en.....	104
Perú (1994- 2018).....	104
1. El indulto en Perú: descripción de la variable dependiente .....	104
2. El indulto en Perú: descripción de las variables independientes.....	115
3. El indulto en Perú: análisis desde la estadística inferencial.....	125
3.1. Análisis inferencial desde los modelos de regresión con series de tiempo sobre.....	126
la concesión de indultos en Perú.....	125
3.2. Interpretación de los datos: resultados de la aplicación de modelos de regresión.....	130
con series de tiempo en Perú (1994-2018).....	129
Conclusiones .....	137
Anexos .....	146
Lista de referencias.....	170

## Ilustraciones

### Figuras

Figura 2.1. Tipología de la fortaleza del indulto presidencial.....	57
Figura 2.2. Tipología de la fortaleza del indulto presidencial en América del Sur.....	80
Figura 3.1. Índice de Democracia Liberal en Perú (1994-2018).....	96
Figura 3.2. Índice de <i>Accountability</i> horizontal en Perú (1994-2018).....	98
Figura 3.3. Índice de Institucionalización de Partidos (1994-2018).....	101
Figura 4.1. Proceso de concesión del indulto y derecho de gracia en Perú.....	106
Figura 4.2. Total de indultos y derechos de gracia otorgados en Perú según los tipos.....	111
establecidos en el Reglamento de la Comisión de Gracias Presidenciales.....	111
Figura 4.3. Total de indultos y derechos de gracia concedidos en Perú (1994-2018).....	112
Figura 4.4. Número de indultos concedidos por mes en Perú (1994-2018).....	115
Figura 4.5. Número de indultos según profesión del Presidente.....	118
Figura 4.6. Descenso del número de indultos por año en el mes de diciembre .....	120
Figura 4.7. Número de indultos por mes vs Índices de Aprobación presidencial.....	121
en Perú (1994-2018).....	121
Figura 4.8. Número de indultos por año vs Índices de Democracia.....	122
Liberal en Perú (1994-2018).....	122
Figura 4.9. Número de indultos por año vs Índices de <i>Accountability</i> horizontal.....	123
en Perú (1994-2018).....	123
Figura 4.10. Número de indultos por año vs Índices de Institucionalización.....	124
de Partidos en Perú (1994-2018) .....	124
Figura 4.11. Número de indultos por mes vs Índices de Precios al.....	125
Consumidor (IPC) en Perú (1994-2018).....	125

### Tablas

Tabla 2.1. Penalidad impuesta a la subvariable carácter discrecional (CD).....	64
Tabla 2.2. Medición de la variable permisibilidad en América del Sur.....	71
Tabla 3.1. Profesión de los presidentes del Perú (1994-2018).....	91
Tabla 3.2. Presidentes y filiación partidaria en Perú (1980-2018).....	100
Tabla 3.3. Variables de estudio.....	103

Tabla 4.1. Número de indultos y derechos de gracia concedidos según presidente.....	113
(1994-2018) .....	113
Tabla 4.2. Descripción del número de indultos concedidos por año de gobierno según.....	116
presidente (1994-2018).....	116
Tabla 4.3. Número de indultos por mes entre 1994-2018.....	119
Tabla 4.4. Análisis de correlación de Spearman.....	126
Tabla 4.5. Modelos de regresión lineal con series de tiempo.....	132

## **Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis**

Yo, Hugo Steven Palacios Amorín, autor de la tesis titulada “¿Qué factores políticos determinan el uso del perdón presidencial? Análisis del indulto en Perú (1994-2018)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Política Comparada concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, septiembre de 2021



---

Hugo Steven Palacios Amorín

## **Resumen**

La presente investigación tiene por objetivo establecer cuáles son los principales determinantes o factores que condicionan el uso del poder del indulto presidencial en América del Sur. El marco temporal enmarca cada uno de los países en estudio desde el establecimiento de su actual Constitución hasta el año 2017. Para lograr el objetivo propuesto, se plantean dos preguntas de investigación. La primera, relacionada a establecer qué países en América del Sur poseen una mayor o menor fortaleza del indulto presidencial. La segunda, busca responder cuáles son los factores o determinantes políticos que condicionan el uso del indulto a partir de un estudio de caso: Perú.

La primera pregunta se responde mediante la construcción de una tipología que mida la fortaleza de indulto que poseen los nueve países de la región. El vacío teórico y empírico en el que se encuentra la literatura sobre el indulto obliga al investigador a dar un paso previo: establecer las diferencias entre los diseños constitucionales e institucionales sobre el indulto en América del Sur. Dicha tipología se construyó a partir de dos variables: permisibilidad y alcance del indulto en materia de delito. La primera variable mide el grado de restricciones que posee un presidente para ejercer libremente el indulto. Por ende, se considera mayor permisibilidad cuando existen menos restricciones institucionales para su ejercicio. La segunda variable mide los delitos permitidos por el diseño institucional sobre los cuales puede recaer el indulto presidencial. Así, un mayor alcance se obtiene cuanto mayor sea el número de delitos que se puedan indultar.

El cruce de ambas variables permitió crear cuatro tipos ideales de fortaleza del indulto presidencial: el indulto pleno, el indulto mínimo, el indulto limitado y el indulto restringido. La operacionalización de las variables permitió ubicar empíricamente los nueve países dentro de cada uno de los cuadrantes, teniendo en cuenta los cambios institucionales acaecidos en cada país durante el periodo de estudio. Un primer hallazgo permite establecer que casi todos los países de América del Sur gozan de una alta fortaleza del indulto presidencial. Esto se revela de acorde a lo señalado por la literatura del presidencialismo, según la cual los presidentes gozan de un alto grado de poderes formales.

El análisis empírico se da por medio de un estudio de caso. El país elegido fue Perú, dado que posee el mayor grado de fortaleza del indulto en América del Sur. Es decir, pertenece al

cuadrante denominado indulto pleno, el cual posee una alta permisibilidad y un alto alcance del indulto en materia de delito. En ese sentido, Perú se configura como un caso extremo. A continuación, la segunda pregunta de investigación se responde a partir del análisis de métodos cuantitativos. Para ello, se construyó una base de datos cuya variable dependiente es el número de indultos por mes en Perú dentro del periodo que comprende entre enero de 1994 y marzo del 2018. Así, se construye una base de datos con un total de 291 observaciones que corresponden al número de meses comprendidos en dicho periodo.

A continuación, se analiza de manera descriptiva el comportamiento de las principales variables propuestas por la literatura sobre el indulto. Luego, se realizan modelos de regresión lineales con series de tiempo a fin de determinar qué variables son significativas sobre el número de indultados por mes en Perú. Los hallazgos empíricos determinan que variables como el último año de gobierno, la aprobación presidencial, el indulto navideño, el indulto de Fiestas Patrias se relacionan de manera significativa y positiva con el número de indultados por mes en Perú. Del mismo modo, la variable Índice de Precios al Consumidor (IPC) también es significativa; no obstante, se relaciona de manera negativa con la variable dependiente. Finalmente, variables como la Democracia Liberal, *Accountability* horizontal, Institucionalización de partidos o la Profesión arrojan resultados no significativos al momento de explicar el número de indultos por mes en Perú.

## **Agradecimientos**

El agradecimiento a todos y todas las personas que forman parte de la culminación de un proceso siempre es un acto incompleto e injusto. Incompleto, debido a que la fragilidad de la memoria imposibilita mencionar a cada persona que contribuyó de una u otra forma en nuestros logros. Por lo mismo, la sección de agradecimientos suele convertirse –a mi parecer– en un apartado injusto, ya que se omiten personas o instituciones. A pesar de las limitaciones mencionadas, el sentimiento de gratitud me motiva a cumplir con este importante apartado del presente trabajo.

En primer lugar, quisiera agradecer a mi familia por su constante apoyo en todos estos años. De manera especial, mis agradecimientos a mi madre y mis tíos quienes me supieron inculcar el valor de la perseverancia. En segundo lugar, quisiera agradecer a las personas que hicieron de mi estancia en Ecuador no solo un paso enriquecedor en términos académicos, sino también un lugar familiar: ¡Gracias Anita y Santiago por hacer de Quito un lugar más acogedor! Mis agradecimientos también a mi amigo e historiador Homero Quiroz por el apoyo brindado, y por animarme a proseguir mis estudios de posgrado en la FLACSO.

En tercer lugar, agradezco a la plana docente y administrativa de la maestría por brindarme la oportunidad de ser parte de un excelente grupo de estudiantes y por todos los conocimientos impartidos. De manera especial, mis agradecimientos a los profesores Santiago Basabe-Serrano, y Alejandro Olivares Lavados. Sus críticas y enseñanzas me permitieron crecer no solo académicamente, sino también como persona. Mi gratitud hacia ambos es inconmensurable. Finalmente, mis agradecimientos van dirigidos a aquella persona cuyo nacimiento me motivó a retomar los estudios universitarios y me permitió conocer una gratificante faceta de la vida: ¡muchas gracias, Dylan!

## Introducción

Entre 1989 y 1990, el expresidente argentino, Carlos Menem otorgó una serie de decretos que indultaban tanto a militares como civiles condenados en 1985 por crímenes relacionados a la dictadura militar. El motivo que impulsó al exmandatario fue la búsqueda de la reconciliación nacional. Así, el primero de estos decretos (Decreto Nacional 1.002/1989) señaló que las consecuencias de las décadas anteriores “obran como constante factor de perturbación en el espíritu social que impide alcanzar los objetivos de concordia y unión a los que el Gobierno Nacional debe atender prioritariamente”. Frente a esta realidad, el citado documento menciona que es necesario una “grandeza de ánimo que supere el sentimiento de rencor -por comprensible que sea- y lo reemplace por la magnanimidad, sin cuya presencia nunca lograremos la paz interior y la unión nacional”. El Decreto 1.002/1989 también resaltó el rol de “mecanismo político” del indulto para lograr la pacificación nacional y consolidar la democracia argentina.

En Ecuador, el año 2012 marcó el uso del poder presidencial del indulto. Si bien la Constitución de 1998 otorgaba esta prerrogativa, los presidentes comprendidos entre estos años no hicieron uso de este poder. Así, el presidente Rafael Correa, por medio de los Decretos Ejecutivos n.º 1108 y n.º 1109 otorgó el indulto presidencial a Jaime Vinicio Paucar Gualotuña y a Luis Rodolfo Bahamonde Morales, respectivamente. Ambos policías fueron condenados por atentar contra el presidente en los sucesos conocidos con el nombre del 30S.<sup>1</sup> Jaime Paucar alegó “que aceptando mis disculpas, por sentimiento de piedad en un acto de humanidad admita el perdón que solicito y me conceda el indulto de la pena en mi contra o me conmute la pena (...)” (Decreto n.º 1108). De la misma manera, Luis Bahamonde pide al presidente “me conceda su gracia a través del INDULTO (...) eso redundará en beneficio de mi familia y de mi persona” (Decreto n.º 1108). Ambos pedidos son respaldados por un certificado de buena conducta expedido por el Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito n.º 4. En los dos casos, la gracia se concedió por razones humanitarias.

El 2017 produjo uno de los indultos de mayor impacto mediático y político en la región: Pedro Pablo Kuczynski, presidente del Perú, indultó al expresidente Alberto Fujimori.

---

<sup>1</sup> Se conoce con este nombre al motín efectuado por miembros de la Policía Nacional del Ecuador como respuesta a la creación de la Ley de Servicio Público del 2010. Tras un intento de diálogo personal, los policías amotinados retuvieron a Correa durante varias horas. Finalmente, fue liberado.

Fujimori fue sentenciado por delitos de lesa humanidad. No obstante, dado que su estado de salud se encontraba deteriorado, se le concedió la gracia presidencial argumentando razones humanitarias (Resolución Suprema n.º 281-2017-JUS). Si bien, las condiciones médicas fueron sustentadas por un acta emitida por la Junta Médica Penitenciaria, la controversia se desarrolló en torno a dos aspectos. En primer lugar, los delitos por los cuales fue sentenciado no podían ser beneficiados con esta prerrogativa presidencial dado los compromisos internacionales que mantiene Perú en materia de derechos humanos. En segundo lugar, días antes del indulto, Kuczynski afrontó un pedido de destitución por permanente incapacidad moral ocasionado por sus nexos con la empresa brasileña Odebrecht. En aquella oportunidad, los votos del Congreso con apoyo de un sector de la bancada fujimorista (Fuerza Popular) lo mantuvieron en el poder.

La narrativa de los tres casos mencionados evidencia la versatilidad de los móviles que pueden impulsar la concesión de un indulto presidencial. Mientras que, el caso argentino demuestra el uso del indulto como una herramienta de reconciliación nacional, el caso ecuatoriano evidencia el uso del indulto bajo la categoría de razones humanitarias. No obstante, también podrían también encajar dentro de una búsqueda de reconciliación (perdón a los potenciales asesinos del presidente) o como recompensa frente a un buen comportamiento. En Perú, la aparición de una serie de videos conocidos como los “Kenjivideos”<sup>2</sup> donde se aprecian las negociaciones entre el presidente Kuczynski y un sector de la bancada fujimorista liderada por Kenji develarían que la concesión del indulto podría estar sujeta a una lógica de “retribución” política. Sin el apoyo de dicho sector, la destitución de Kuczynski era inevitable. Si bien todos estos indultos poseen una causa “oficial”, resalta la existencia de motivos subyacentes a dichas concesiones. Además, evidencian el alto grado de permisibilidad que poseen los presidentes sudamericanos para hacer uso de esta prerrogativa.

El indulto es un poder presidencial sustentado en la Constitución y en otras normas que regulan su uso. Lo que diferencia al indulto de otros poderes presidenciales es su carácter discrecional, dado que su concesión o negación es en última instancia resultado de la voluntad del presidente. Esto no implica que no exista un control jurisdiccional sobre esta prerrogativa. No obstante, este control es por lo general de tipo administrativo y no vinculante en cuanto a la decisión presidencial. La característica discrecional del indulto es la que genera mayores críticas en lo que respecta a su uso. Así, desde el Derecho, las posturas en torno al indulto se

---

<sup>2</sup> El nombre deriva de Kenji, hijo de Fujimori y presidente del Congreso.

polarizan entre la permanencia – por lo general asociada a modificaciones- o la abolición de esta institución del perdón. Así mismo, la discrecionalidad impide apreciar con total claridad las motivaciones o los factores que subyacen a la concesión de esta gracia presidencial. Esto último, convierte al indulto en una herramienta estratégica de cara a los objetivos del gobierno.

La palabra indulto proviene del término latín *Indultum* cuya traducción podría interpretarse como “ser indulgente, ser complaciente con las faltas” (Herrero 2012b, 111). En ese sentido, su significado se encuentra relacionado a conceptos como indulgencia o benevolencia. Para Carracedo (2017, 63) significa “concesión, complacencia o perdón”. La etimología de la palabra indulto guarda una estrecha relación con su aplicación jurídica, además de distinguirla de otras instituciones de clemencia como la amnistía. Esta última, proviene del griego a-mnés-is (amnesia) (Herrero 2012b, 153) que significa olvido. En ambos casos, sus raíces etimológicas definen su accionar como instrumentos de clemencia. La diferencia entre las dos recae en que, el indulto se centra en el perdón de la sanción, pero no borra el delito cometido. En contraparte, la amnistía implica la abolición o el olvido total del delito. Por ello, se señala que el indulto puede relacionarse con la locución “perdono, pero no olvido” (Carracedo 2017, 59). Otro elemento que se menciona como rasgo distintivo es su fin. Por lo general, se menciona el carácter político de la amnistía asociado a procesos de pacificación (Herrero 2012b). Como veremos más adelante, el indulto (en cualquiera de sus manifestaciones) no se encuentra exento de motivaciones políticas.

El indulto es una institución de larga data. La aparición de un perdón particular frente a un acto de adulterio en uno de los códigos de leyes más antiguos como el de Hammurabi (S.XVIII a.C.) o en libros sagrados de la India es evidencia de su antigüedad en la sociedad (Carracedo 2017, 118; Herrero 2012a, 688). Las citas bíblicas tanto del Antiguo como del Nuevo Testamento mencionan la potestad del monarca para otorgar el perdón. No obstante, la cita bíblica más famosa del indulto corresponde al evangelio de Marcos (15, 6-11) donde se perdona a Barrabás en detrimento de Jesús. Precisamente, es en este contexto y bajo el predominio del Imperio Romano en el mundo antiguo donde se asientan las bases legales de esta institución. Por ello, ya en el siglo I el indulto se constituye como un acto legislativo cuya ejecución se circunscribe a determinados funcionarios e incluso a ciertas fechas o festividades (Díaz 2016, 4). La consolidación de la Iglesia cristiana durante la Edad Media abrirá un nuevo campo para el perdón no solo asociado al ámbito legal sino también al religioso. No obstante,

la principal consecuencia será la fuerte relación existente entre el poder de perdonar y el origen divino del monarca.

Los cambios acaecidos en la sociedad europea a nivel político generaron modificaciones importantes en la base legal que sustenta la facultad del perdón. El advenimiento del Absolutismo consolida la imagen del rey como representante de Dios en la Tierra. En ese sentido, la facultad divina del perdón es transmitida al poder temporal (Rey) quien ahora posee dicha prerrogativa. Esto configurará no solo la benevolencia como un atributo real; sino que, la discrecionalidad del rey se convertirá en una de las principales características de este poder (Carracedo 2017, 121). Así mismo, el indulto se configura como un mecanismo de control político y social que imparte justicia y equidad (Carracedo 2017, 123). Estas características del indulto fueron heredadas en América. En el caso norteamericano, tras la Independencia, el modelo británico fue modelado en la Convención de Filadelfia (1787), siendo Alexander Hamilton uno de los principales defensores de la clemencia presidencial (Dinan 2003, 616). En América Latina, el proceso independentista consolidó el modelo republicano. No obstante, según Carracedo (2017, 130) el poder del rey fue heredado por el presidente en la nueva forma de gobierno.

El desarrollo histórico de la institución del indulto también muestra la versatilidad de los móviles que impulsan su concesión, la cual se muestra en la literatura. Para Carracedo (2017, 109) la mayoría de concesiones responden a razones jurídicas. El uso del indulto como herramienta para moderar las penas, corregir errores judiciales o del legislador también es mencionado por algunos autores (Barkow 2009, 153; Carracedo 2017, 217; Carrasco 1998, 143; Herrero 2012b, 144; Harrison 2001, 147; Hoffstadt 2000-2001, 180; Ugaz 1991, 64). Incluso, se señala que existe un aumento en la demanda de la clemencia presidencial cuando no existen otros dispositivos que corrijan dichos errores (Love 2007, 9; Love 2010, 1204). En ese sentido, el indulto funciona como un “control sobre el poder judicial” (Whitford y Ochs 2006, 828). El indulto también es visto como un mecanismo para lograr beneficios personales, electorales, financieros o políticos (Carracedo 2017, 283; Dinan 2003, 392; Posner y Landes 2007, 6). Algunos casos específicos en la política norteamericana – los indultos de Bill Clinton o George W. Bush – demuestran el uso inapropiado del indulto en beneficio personal (Crouch 2008, 722).

La búsqueda de la reconciliación nacional, la paz o la concordia también son mencionadas como fundamentos de la gracia presidencial. En estos casos, el indulto es usado por lo general en contextos de justicia transicional (Carracedo 2017, 301-302). En ese marco, el indulto – bajo determinados principios – puede servir como una forma de reconciliación de los pueblos (Domínguez 2011). El indulto, también es usado para afrontar crisis a nivel penitenciario, resultado de una sobrepoblación carcelaria. Este problema, no solo está relacionado al hacinamiento de la población en presidio, sino también a los costos y al presupuesto estatal (Carracedo 2017, 229; Love 2007, 9). Bajo esa lógica, algunos gobernadores en Estados Unidos proponían el uso de la clemencia con la finalidad de ahorrar costos en el sistema penitenciario (Barkow 2009, 156). El indulto también es visto como una manera de perdonar la pena de muerte, por lo general a través de la conmutación por una pena más benigna (Andrade 2005; Carracedo 2017, 160). No obstante, la progresiva abolición de la pena de muerte ha disminuido el uso del indulto con esta finalidad.

La entrega del indulto por festividades religiosas, nacionales o fechas especiales es una de las causas tradicionales que aún motivan su concesión. En Arabia Saudita, el rey Hassan II otorgó esta gracia presidencial a más de 1800 personas por motivo de su onomástico número 70 (Baumgartner y Morris 2001, 212-213). En el mundo occidental, la tradición judeo-cristiana se hace presente en la concesión del indulto a través de la celebración de la Navidad (Ruckman 2008). Las causas tradicionales también se aprecian en motivos menos pomposos como la de conceder el indulto a un sentenciado como recompensa o beneficio penitenciario (Carracedo 2017, 247; Herrero 2012b, 143). En ese sentido, el indulto asume el papel de la “zanahoria” como recompensa ante un buen comportamiento (Posner y Landes 2007, 6). No obstante, si existe un motivo recurrente en la literatura es la de argumentar razones humanitarias para la concesión del indulto. Así, el padecimiento de enfermedades terminales, físicas o mentales por parte del sentenciado lo hacen acreedor de esta prerrogativa presidencial (Chaparro 2017, 122; Harrison 2001, 147; Ruckman 1997, 257; Salomé 2013, 43).

Si bien, la literatura contempla una serie de motivaciones que impulsan la concesión del indulto, las principales explicaciones sobre este poder presidencial provienen de la Ciencia Política norteamericana. Con base en los principales estudios, Ruckman (1998) agrupa las variables explicativas sostenidas por la literatura en dos grandes grupos: centradas en el

presidente y en la presidencia<sup>3</sup>. El primer grupo, se asocia a variables relacionadas a las características del presidente como el carácter presidencial (activo-positivo u otro), la identificación partidista (demócrata o republicano) o las experiencias personales (abogado o exgobernador) (Ruckman 1998, 7-8). El segundo grupo, tiene en cuenta tanto factores políticos como administrativos. Dentro de los factores políticos se encuentran las variables: años de la nación en guerra, año de elecciones presidenciales, influencia de la campaña de “ley y orden” de Richard Nixon (pre-1968 o post 1968), y la crisis de la presidencia de Nixon. Entre las variables administrativas se mencionan los cambios en la política de clemencia de los años 1962 y 1983, así como el número de años fiscales cubiertos por cada administración (Ruckman 1998, 8-9). El gran aporte del politólogo P.S. Ruckman es incluir el estudio del indulto dentro del ámbito de los estudios presidenciales.

Como podemos apreciar, la literatura muestra diversos móviles que impulsan la concesión del indulto. Los tres casos mencionados al inicio encajan con varias de las causas esgrimidas por la literatura. De la misma manera, existen otros móviles. Así, al caso argentino, podemos sumar los indultos a “presos políticos” otorgados por el presidente Patricio Aylwin en Chile como un mecanismo para lograr la reconciliación política (Loveman y Lira 2002). El uso del indulto como política pública penitenciaria para reducir el hacinamiento carcelario es aplicada en países como Bolivia (Carracedo 2017, 234) bajo el postulado de “razones pragmáticas y humanitarias” (Milla 2014, 308-309). Bajo la misma finalidad, es una medida recomendada por órganos estatales en Perú (Defensoría del Pueblo Perú 2018, 11). Recientemente, los sucesos acaecidos por la pandemia del COVID-19 incentivaron el uso del indulto como una medida para afrontar la crisis sanitaria a nivel penitenciario. Otras causas de la concesión de indultos como la celebración de festividades se aprecian en países como Brasil donde se hace entrega del “indulto natalino” (perdón de Navidad).

Teniendo en cuenta la falta de claridad de los móviles que impulsan la concesión del indulto, además de las diferencias entre los marcos constitucionales, la presente investigación parte de dos interrogantes: ¿qué países de América del Sur poseen una mayor –o menor- fortaleza del indulto presidencial? y ¿qué factores o determinantes políticos condicionan el uso del indulto en Perú? Las preguntas de investigación surgen frente al vacío teórico y empírico en el cual se encuentra la literatura del indulto en la Ciencia Política latinoamericana. Por ello, un primer

---

<sup>3</sup> Este estudio no solo abarca al indulto, sino también otras formas (conmutaciones, remisiones, etc.) que adopta la clemencia presidencial en Estados Unidos.

objetivo busca establecer las diferencias de fortaleza del indulto presidencial que poseen los diferentes países de América del Sur. Esto es importante, teniendo en cuenta que no todos los países poseen los mismos marcos institucionales que regulan el indulto. El segundo objetivo, es determinar qué factores o determinantes políticos condicionan la concesión del indulto en Perú. Este objetivo se logrará analizando las variables que señala la literatura sobre el indulto. El marco temporal de la presente investigación comprende desde la instauración de la Constitución vigente en los países de América del Sur hasta el año 2017. La elección de América del Sur responde a las características políticas, económicas y sociales compartidas por los países que conforman esta subregión.

Para responder la primera pregunta, se plantea una hipótesis general que sigue la tendencia apreciada en la literatura sobre presidencialismo: Los presidentes de América Latina poseen un alto grado de fortaleza en poderes formales. Por ende, la hipótesis general 1 sostiene que: “Los presidentes de América del Sur poseen un alto grado de fortaleza con respecto al indulto”. La segunda pregunta se relaciona con las variables propuestas para el análisis cuantitativo. Para ello, se establece una hipótesis general 2: “El último año de gobierno, la profesión del presidente, el indulto de Navidad, la aprobación presidencial, y el indulto de Fiestas Patrias son significativas al momento de explicar el número de indultos por mes en Perú”. Para corroborar la hipótesis general 2 se establecen cinco hipótesis específicas. Cada hipótesis específica corresponde a cada una de las variables mencionadas. Por ende, se espera que variables el último año de gobierno (X1), la profesión del presidente (X2), el indulto navideño (X3), y la aprobación presidencial (X4), y el indulto de Fiestas Patrias (X5) sean significativas y posean una relación directa con el número de indultos por mes en Perú. Finalmente, se incluye un conjunto de variables que no son señaladas por la literatura norteamericana, pero funcionan como variables de control: Democracia Liberal (X6), *Accountability* horizontal (X7), y la Institucionalización de Partidos (X8). Su elección responde a que tanto abogados como politólogos consideran al indulto un elemento importante en el sistema de frenos y contrapesos (Carracedo 2017; Love 2007; Ruckman 2001; Ruckman 2012). Dentro de las variables de control también se añade una de tipo económico como es el Ingreso de Precios al Consumidor (IPC) (X9). Como se sabe, el IPC mide el nivel de precios de los bienes y servicios que conforman la canasta básica familiar. La inclusión de esta variable intenta medir el efecto de factores contextuales en el uso del indulto presidencial. De este segundo grupo de variables, se desprenden las cuatro hipótesis

específicas restantes. La expectativa es que las cuatro variables mencionadas sean significativas y se relacionen de manera inversa con el número de indultos por mes en Perú. La presente investigación se estructura en cuatro capítulos. El primer capítulo pretende demostrar el vacío existente en la literatura en la Ciencia Política de América del Sur. Para ello, se realiza una primera aproximación desde los estudios del presidencialismo para evidenciar la falta de estudios con respecto al “poder omitido”. Luego, se analizan los principales textos sobre el indulto teniendo en cuenta dos ejes: uno de carácter geográfico y otro de índole disciplinaria. El primer eje confronta la literatura producida en Estados Unidos frente a la producción en América del Sur y España. El segundo eje compara los textos creados desde el Derecho en contraste con la literatura desde la Ciencia Política. La elección del primer eje corresponde a la abundante literatura producida en Estados Unidos tanto desde el Derecho como de la Ciencia Política. El segundo eje toma la literatura del Derecho como un referente debido a los constantes análisis jurídicos que surgen desde esta disciplina. Esto no implica, que otras disciplinas como la Historia o la Economía no hayan investigado al respecto. No obstante, la producción desde estas disciplinas es mínima.

El segundo capítulo busca responder a la primera pregunta de investigación. Por ello, este capítulo se sustenta en la creación de una tipología que permita identificar las diferencias en la fortaleza del indulto presidencial en América del Sur. Esta tipología se elabora con base en el cruce de dos variables: permisibilidad y el alcance del indulto en materia de delito. La primera variable mide las restricciones impuestas al presidente por otros poderes del Estado o instituciones. La segunda, mide la capacidad que tiene el Presidente para otorgar indultos bajo diferentes tipos de delitos. Del cruce de ambas variables se establecen cuatro cuadrantes que representan tipos ideales de fortaleza del indulto presidencial. La operacionalización de ambas variables permite identificar de manera empírica los casos pertenecientes a cada uno de los cuatro cuadrantes. La construcción de las variables se llevó a cabo a través del análisis de los marcos jurídicos e institucionales que regulan el indulto en los diferentes países de América del Sur. El análisis, parte desde la instauración de las últimas Constituciones de cada país hasta el año 2017. Así mismo, la tipología de la fortaleza del indulto presidencial permitirá seleccionar los casos de estudio que posteriormente serán sometidos a un análisis cuantitativo. En este caso, Perú fue elegido por ser el país con mayor fortaleza de indulto en la región.

El tercer capítulo analiza los principales determinantes políticos sugeridos por la literatura en el estudio del indulto. En este capítulo no solo se describen teóricamente cada una de ellas,

sino también se explica el proceso de construcción para su posterior análisis estadístico. Se consideran nueve variables. De ellas, cuatro son establecidas por la literatura: último año de gobierno, profesión, indulto navideño, y aprobación presidencial. La quinta variable (indulto de Fiestas Patrias) es una modificación de la variable indulto de Navidad al caso peruano. Esta registra una festividad nacional como posible determinante en la concesión de indultos en dicho país. Las cinco variables buscan testear las hipótesis sugeridas por la literatura para el análisis del indulto en Perú. Las cuatro variables restantes –anteriormente mencionadas- son: la Democracia Liberal, el *Accountability* horizontal, la Institucionalización de Partidos, y el Ingreso de Precios al Consumidor (IPC).

El cuarto capítulo, se centra en el análisis y los resultados del testeo de las variables expuestas en el capítulo anterior para el caso peruano. Primero, se someten las variables al análisis de la estadística descriptiva. Posteriormente, las variables son sometidas a modelos de regresión a fin de poder determinar la relación existente entre las variables independientes y la variable dependiente. Los modelos elegidos para esta investigación son de regresión con series de tiempo. Ello, debido a que la variable dependiente es el número de indultados por mes. Por ende, se busca analizar la variación del número de indultados por mes entre 1994 y 2018<sup>4</sup> con base en un conjunto de variables explicativas. Por último, se establecen conclusiones y futuras agendas de investigación bajo la concepción de una triple ampliación en este campo de estudio.

---

<sup>4</sup> El análisis de los diferentes diseños institucionales abarca desde el año en que se instaura la Constitución vigente hasta el año 2017. No obstante, dado que el Perú fue el país elegido para el estudio de caso se añadieron los tres primeros meses del 2018. Ello, responde a que Pedro Pablo Kuczynski renunció a la presidencia en marzo del mismo año. En ese sentido, se decidió extender el marco temporal por tres meses para abarcar hasta el final de su gobierno. Así mismo, se corroboró que ningún documento modificó el diseño institucional del indulto en dichos tres meses.

## Capítulo 1

### Rastreado el poder del perdón: revisión bibliográfica sobre el indulto en América Latina

En un artículo bastante sugerente, Ruckman (2001) señala cómo los indultos otorgados por el expresidente Bill Clinton en su último día de mandato evidenciaron la supuesta “deficiencia” de los politólogos frente a esta temática. Tras el escándalo creado por los indultos de “último minuto” (Ruckman 2004), la prensa se dirigió hacia los politólogos buscando respuestas que no fueron satisfactorias para los medios de comunicación<sup>5</sup>. Así, en un clima de descontento y acusaciones de “favoritismo” hacia el saliente presidente, la academia tenía poco que decir al respecto. El problema principal era la inexistencia de trabajos que abarcaran sistemáticamente el estudio de la clemencia presidencial. Esta carencia incluía a las revistas top de la Ciencia Política norteamericana (Ruckman 2001, 4). Si bien, el estudio del perdón presidencial no es un tema de investigación omitido en Estados Unidos, la coyuntura política generada por los indultos de Clinton desnudó las debilidades en su estudio. De suceder una situación similar en América Latina ¿qué podría brindar la Ciencia Política al respecto? ¿Existen estudios sistemáticos sobre este poder presidencial en nuestra región?

Para poder contestar satisfactoriamente las dos preguntas esbozadas es necesario rastrear los principales estudios sobre el indulto. Cabe resaltar que esta investigación pone énfasis en el carácter del indulto como un poder presidencial, lo cual exige que su análisis supere las revisiones jurídicas realizadas desde el Derecho. Así, bajo el enfoque propuesto, esta revisión de la literatura se realizó en dos partes: la primera, concerniente a los principales estudios sobre el presidencialismo en América Latina y; la segunda, con base en lo publicado específicamente sobre el indulto en América Latina. La primera parte, permitirá identificar el vacío existente acerca del estudio del indulto en este campo de la Ciencia Política; mientras que la segunda, mostrará que la aproximación hacia este tema es un monopolio ejercido desde el Derecho. Para la segunda parte se toman en cuenta dos ejes: a) por un lado, se plantea una revisión que contraste lo publicado sobre el indulto en Estados Unidos frente a lo publicado desde América del Sur y España; y, b) por otro, se confronta la producción bibliográfica

---

<sup>5</sup> Bill Clinton otorgó 140 indultos y 36 conmutaciones de pena (Ruckman 2001, 3). Los cuestionamientos no solo se centraron en el alto número de gracias concedidas en un solo día; sino también que algunos de los beneficiarios eran personas “notables” (Ruckman 2004, 16).

generada desde el Derecho frente a la creación desde la Ciencia Política. El cruce de ambos ejes guiará esta segunda parte de la revisión de la literatura.

### **1. El poder “omitido”: el estudio del indulto en la literatura sobre el presidencialismo en América Latina**

La intención de esta primera parte no es realizar un estudio exhaustivo acerca de las investigaciones sobre presidencialismo en América Latina. El objetivo es mostrar que la literatura perteneciente a este campo de la Ciencia Política omite el estudio del indulto. Así, investigaciones sobre el estudio de los poderes, la fortaleza presidencial, y la construcción de tipologías no consideran el perdón presidencial en sus respectivos análisis. Por ende, se afirma que el indulto es un vacío dentro de la literatura presidencialista. Esto convierte al indulto en una deuda pendiente dentro de la Ciencia Política latinoamericana sobre estudios de presidencialismo. Sobre todo, teniendo en cuenta que el presidencialismo es el sistema de gobierno predominante en la región.<sup>6</sup>

El indulto es un poder presidencial sustentado en la Constitución y en otras normas que regulan su uso. Lo que diferencia al indulto de otros poderes presidenciales es su carácter discrecional, dado que su concesión o negación es en última instancia resultado de la voluntad presidencial. Esto no implica que no exista un control jurisdiccional. No obstante, este control es por lo general de tipo administrativo y no vinculante en cuanto a la decisión presidencial. La característica discrecional del indulto es la que genera mayores críticas en lo que respecta a su uso. Esto último, convierte al indulto en una herramienta estratégica de cara a los objetivos del gobierno. A pesar de ello, el interés brindado hacia el indulto es inexistente en los trabajos sobre presidencialismo.

Existe abundante literatura sobre presidencialismo tanto para Estados Unidos como para América Latina. Parte de esta literatura se centró en ver las diferencias existentes entre la forma de gobierno parlamentaria en oposición a un gobierno presidencialista o semipresidencialista (Linz 1990, Shugart y Carey 1992). Estos trabajos influenciaron la

---

<sup>6</sup> Durante el siglo XX, algunas constituciones latinoamericanas como las de Ecuador (1979) o Perú (1933) depositaban esta facultad en el Poder Legislativo. En la actualidad, las Constituciones vigentes consignan este poder de manera predominante en el Poder Ejecutivo, salvo los casos de Costa Rica, El Salvador y Uruguay cuyas legislaciones otorgan esta facultad al Poder Legislativo. Guatemala no contempla la institución del indulto en su legislación y Ecuador señala que es tanto una atribución presidencial (Asamblea Nacional 2008, Artículo 147, numeral 18) como legislativa. Cabe resaltar que la Constitución ecuatoriana limita el indulto por parte del Poder Legislativo a motivos humanitarios.

literatura sobre presidencialismo en América Latina (Lanzaro 2001; Mainwaring y Shugart 2002; Cheibub, Elkins y Ginsburg 2011; Morgenstern, Polga-Hecimovich y Shair-Rosenfield 2013; Escamilla y Sánchez 2016; y, Basabe-Serrano 2017). Si bien, algunos trabajos abordan el tema de la fortaleza presidencial, ninguno incluye el perdón presidencial dentro de sus análisis. Es importante señalar lo que mencionan Cheibub, Elkins y Ginsburg (2011, 14): “el ejecutivo es un líder legislativo en América Latina”. La inclusión del indulto en estas investigaciones permitiría apreciar si el Ejecutivo también se configura como un líder judicial en la región.

Otra vertiente de los estudios presidencialistas de la región sitúa el foco de atención en el estudio de las variaciones del grado de presidencialismo. Basabe-Serrano (2017, 5) señala que la literatura encargada de analizar dichas diferencias se sustenta en la estructura de controles mutuos dados entre los poderes del Estado. De ello, se desprende que un gobierno es más presidencialista que otro en la medida que los mandatarios poseen “mayores facultades formales” con respecto a los poderes Legislativo y Judicial. Esto a su vez, permite determinar la intensidad del grado de presidencialismo y los tipos que cada país presenta con respecto a sus pares en la región. De manera empírica, intentan comprender el presidencialismo latinoamericano usando como factor explicativo los poderes que detentan los presidentes en la región (Morgenstern, Polga-Hecimovich y Shair-Rosenfield 2013; Escamilla y Sánchez 2016; Basabe-Serrano 2017).

Morgenstern, Polga-Hecimovich y Shair-Rosenfield (2013) estudian la diferencia entre el poder presidencial en Estados Unidos frente al poder ejercido en América Latina. Contrario a la creencia de la existencia de presidencialismos débiles, los autores señalan que solo existen presidencialismos fuertes o extrafuertes. La fortaleza de los presidentes se determina a partir de su capacidad para implementar su agenda. Esta capacidad se encuentra dada tanto por los poderes formales como por los informales y no escritos o asociados (“poderes reforzados”). La interacción de ambos tipos de poderes fue analizada a partir de los conceptos de alcance y fuerza. El primer concepto hace referencia a “la gama de ideas que ponen sobre la mesa y pueden convertir en política” (Morgenstern, Polga-Hecimovich y Shair-Rosenfield 2013, 42), mientras que el segundo, explica la fuerza que posee el presidente para impedir que anulen dichas políticas. La relación entre los dos tipos de poderes es de complementariedad, más aún cuando los poderes formales son débiles. Según lo propuesto por los autores, los presidentes latinoamericanos gozan de poderes formales más fuertes con respecto a sus pares en Estados

Unidos. En este análisis, no se menciona la existencia de similitudes o diferencias con respecto al indulto presidencial.

Otros trabajos también centraron su análisis en los poderes presidenciales. Mainwaring y Shugart (2002, 20) señalan que la fortaleza presidencial se sustenta sobre dos categorías: los poderes constitucionales y los poderes partidarios. Dentro de los poderes constitucionales, se mencionan los poderes que inciden en materia legislativa: las capacidades de veto y de emisión de decretos-ley. La fortaleza de un presidente también se mide por los poderes partidarios. En ese sentido, es fundamental para el presidente gozar de un apoyo legislativo importante (Basabe-Serrano 2017, 6). Otros poderes también dan cuenta de la fortaleza que posee un presidente. Escamilla y Sánchez (2016, 118) señalan que la fortaleza presidencial también se presenta cuando el presidente convoca a la ciudadanía a través de referéndums o consultas populares, teniendo en cuenta que éstas no son funciones exclusivas del presidente. La influencia en la designación de funcionarios públicos y control sobre el gabinete también son usados como indicadores para medir la fortaleza presidencial (Basabe-Serrano 2017).

Como se puede apreciar, ninguno de estos trabajos incluye al indulto. Por lo tanto, el indulto se encuentra al margen de cualquier medición de fortaleza presidencial en América Latina. La exclusión del indulto en el campo del presidencialismo también se constata en la elaboración de tipologías sobre esta forma de gobierno en la región. Escamilla y Sánchez (2016) analizan el grado de dispersión o concentración del poder presidencial en América Latina. Los autores señalan que mientras algunos países tienden a la concentración del poder, otros países están sometidos a reformas constitucionales y a la creación de órganos autónomos que propician la dispersión del poder. A partir del análisis extraído de las 18 Constituciones latinoamericanas en lo que concierne a facultades en materia reglamentaria (poder de veto, poder de emergencia, poder de decreto, delegación legislativa y poder de convocatoria a consulta popular) lograron determinar el nivel de concentración del poder presidencial. Para complementar estos hallazgos, los autores analizan otras variables relacionadas a la desconcentración del Ejecutivo hacia otros poderes o instituciones. El cruce de las variables facultades presidenciales con el de los controles al poder presidencial determinan cuatro variantes del presidencialismo en América latina: 1) presidentes poco controlados y muy facultados; 2) presidentes muy controlados y poco facultados; 3) presidentes muy controlados, pero con amplias facultades; y 4) presidentes que poseen pocos controles y pocas facultades (Escamilla y Sánchez 2016, 137).

La tipología creada por Escamilla y Sánchez (2016) demuestra que existen países con presidentes fuertes, es decir que poseen pocos controles y amplias facultades. Entre estos países se encuentran Chile, Costa Rica, Paraguay y Panamá. También existen países que poseen mayor debilidad presidencial, ya que poseen menores facultades y mayores controles. Son los casos de El Salvador, República Dominicana, Venezuela y Guatemala. Así mismo, existen países que tienden al equilibrio con la presencia de altos controles, pero también de mayores facultades. En este grupo se encuentran Colombia, Perú, Nicaragua, Ecuador, Honduras y México. El último grupo, también presenta un equilibrio, pero esta vez entre escasos controles y menores facultades. Este grupo lo conforman Brasil, Argentina, Uruguay y Bolivia (Escamilla y Sánchez 2016, 137-138). Los resultados de la tipología demuestran que la región se orienta predominantemente hacia el equilibrio entre facultades presidenciales y controles al poder presidencial. Los controles se hacen efectivo a partir de la construcción de instituciones y órganos autónomos encargados de la vigilancia hacia el Poder Ejecutivo.

Otro trabajo que también construye una tipología sobre presidencialismos en América Latina es Basabe-Serrano (2017). La tipología se elabora con base en el análisis de dos dimensiones. La primera es de naturaleza política y la segunda de naturaleza contextual. La primera dimensión toma en cuenta los poderes institucionales y partidistas. La segunda, está conformada por la aceptación presidencial y el estado de la economía. La primera dimensión está relacionada a la capacidad que posee el Ejecutivo para poder implementar su agenda política, mientras que la segunda representa el control presidencial hacia actores o instituciones que no necesariamente comparten la línea política implementada por el presidente (Basabe-Serrano 2017, 7). Del cruce de ambas dimensiones surgen cuatro tipos ideales de presidencialismo: presidencialismo imperial, presidencialismo mínimo, presidencialismo condicionado, y presidencialismo de transición.

Los tipos ideales propuestos por Basabe-Serrano (2017) son testeados empíricamente a partir del análisis de 18 países de América Latina para el año 2012. Cabe resaltar que la dimensión política de la tipología toma en cuenta como variable los poderes institucionales que detenta el presidente. Entre los poderes analizados se encuentran las capacidades legislativas (veto total, veto parcial, decretos de excepción, proyectos de ley de urgencia económica y proyectos de ley de iniciativa exclusiva del presidente), las capacidades no legislativas (elaboración del presupuesto anual, designación del gabinete ministerial, censura del gabinete ministerial y disolución de la Asamblea), la capacidad de designación de funcionarios de control

(designación del Contralor, del Procurador, del Defensor del Pueblo y el jefe del Banco Central), y la capacidad de designación de funcionarios judiciales (jueces de la Corte Suprema, Fiscal, miembros del Órgano Electoral). Como se mencionó ninguna de las dos tipologías incluye al indulto en la elaboración de tipos de presidencialismo. En este punto es importante cuestionar si la inclusión del indulto podría modificar la ubicación empírica de los países latinoamericanos dentro de los tipos de presidencialismo en la región.

La breve revisión acerca de los principales trabajos sobre el presidencialismo en América Latina permite observar que estos se dividen en dos grupos. En el primer grupo se busca contrastar las características entre el sistema presidencialista vs el sistema parlamentarista (Linz 1990; Shugart y Carey 1992; Lanzaro 2001; Cheibub, Elkins y Ginsburg 2011). Muchos de esos trabajos cuestionan la idea extendida de la “superioridad” del sistema parlamentario propuesto por Linz (1990). En el segundo, se encuentran trabajos que intentan medir las variaciones de fortaleza o grados de presidencialismo, así como la identificación de tipos (Morgenstern, Polga-Hecimovich y Shair-Rosenfield 2013; Escamilla y Sánchez 2016; Basabe-Serrano 2017). En este último grupo resalta el estudio de los poderes presidenciales como una variable clave que explica las diferencias existentes entre los presidencialismos de América Latina.

El estudio de Mainwaring y Shugart (2002) señala la heterogeneidad del presidencialismo basándose en la diferencia de los poderes constitucionales (proactivos y reactivos); sin embargo, el indulto no tiene lugar dentro de esta clasificación. Cheibub, Elkins y Ginsburg (2011) analizan la fortaleza legislativa que posee el Ejecutivo en América Latina. De esta manera, se enfatizan los poderes de emergencia, el poder de decreto y las enmiendas e iniciativa legislativas. El indulto, dado su mayor cercanía a la esfera judicial, es omitido. Morgenstern, Polga-Hecimovich y Shair-Rosenfield (2013) analizan la fortaleza presidencial a partir de los poderes formales y “reforzados” del presidente. Si bien, señalan que la literatura ha obviado los poderes “reforzados”, habría que señalar que tampoco incluyen al indulto dentro de los poderes formales del presidente. Tanto los trabajos de Escamilla y Sánchez (2016) como el de Basabe-Serrano (2017) crean tipologías a partir del uso de variables que representan los poderes presidenciales. Sin embargo, el indulto también es omitido en ambos estudios. Si los estudios sobre el presidencialismo en América Latina no se han enfocado en el indulto, entonces ¿qué se ha escrito sobre el indulto en la región? A continuación, analizaremos la literatura que concierne estrictamente a este poder presidencial.

## **2. Revisión de la literatura acerca del indulto**

Como se mencionó al inicio de este capítulo, esta segunda parte de la revisión bibliográfica se estructura en torno a dos ejes. El primer eje compara las publicaciones sobre el indulto en Estados Unidos en contraposición a lo producido en América del Sur. Se toma en cuenta a Estados Unidos como un referente, ya que toda la literatura revisada de habla inglesa proviene de este país. La revisión llevada a cabo no encontró publicaciones en esta lengua que hiciera referencia a otros países. Con respecto al segundo eje, se elige la literatura producida desde el Derecho debido a que el mayor volumen de producción de la presente revisión proviene de dicha disciplina. Esto, no implica que no se llevaron a cabo investigaciones en otras disciplinas como la Economía, la Filosofía o la Historia. No obstante, muchos de estos trabajos no han sido incluidos en la presente investigación dado que no contribuyen a los objetivos propuestos. A excepción del trabajo de Posner y Landes (2007), el cual proviene de la Economía, el resto de la literatura pertenece a alguno de los dos campos mencionados.

Es necesario aclarar que la literatura producida en Estados Unidos (tanto en la Ciencia Política como en el Derecho) supera lo examinado en la presente revisión. La intención, no fue realizar un trabajo que abarque la producción total sobre el indulto, sino resaltar los trabajos más importantes dentro de la literatura norteamericana. Así, con respecto a los trabajos señalados desde la Ciencia Política, esta revisión se centra preferentemente en los trabajos posteriores a la presidencia de Nixon. El perdón controversial otorgado por Gerald Ford a Richard Nixon marcó “una especie de cambio de juego” (Ruckman 2012, 810) que influyó en la literatura sobre el indulto. En el campo del Derecho, también existe más literatura de la que se recoge en el presente trabajo. No obstante, se identifican una serie de campos temáticos que no solo permiten agrupar las diferentes investigaciones, sino también mencionar las más relevantes. En lo que respecta a América Latina, la literatura comparte algunos puntos de contacto con el Derecho norteamericano. Así mismo, se añaden los trabajos producidos desde España por Carracedo (2017), Herrero (2012a), Herrero (2012b), y Milla (2014) dado el completo análisis jurídico que brindan sobre el indulto, además de algunas referencias a los casos latinoamericanos.

Tras la revisión de la literatura, se puede señalar que la producción norteamericana supera numéricamente a la literatura que se refiere al indulto en América del Sur. En primer lugar, esto se explica porque el Derecho Internacional no brinda al indulto la misma importancia que a otras formas de clemencia como la amnistía (Mezarina 2014, 106). En segundo lugar, las

investigaciones sobre el indulto desde la Ciencia Política en Estados Unidos se rastrean desde inicios del siglo XX. Esto contrasta con el poco interés mostrado por los politólogos latinoamericanos con respecto a este campo de investigación. Ambos factores, reducen el volumen de la producción bibliográfica sobre el indulto en América Latina.

### **2.1. El *pardon power* en el Derecho norteamericano**

El indulto es una prerrogativa que posee un sustento legal. Se encuentra dispuesto en las Constituciones. Además, es normado a través de diferentes reglamentos. La relación del indulto con el ejercicio de la esfera judicial llevó a los especialistas en el Derecho a interesarse por este poder presidencial que en el caso norteamericano se aplica tanto a nivel federal como estatal. El interés del Derecho en Estados Unidos se puede apreciar de manera temprana en trabajos como el de Smithers (1910) o Goodrich (1920). Para el primero, el uso del perdón no sujeto a control presentaba serios problemas; por lo cual, recomendaba la asesoría al gobernador para garantizar un mejor uso de la clemencia (Smithers 1910, 554-555).<sup>7</sup> Aun así, exhortaba el uso “sin temor” de la clemencia cuando existía un motivo que lo justificase. En la misma línea, Goodrich (1920) se cuestiona sobre el uso y el abuso del poder del perdón. Para él, se incurre en un abuso del perdón tanto cuando no se concede (a pesar de existir razones justas), como cuando se usa la clemencia en beneficios personales (Goodrich 1920, 338). A pesar de la posibilidad del abuso de la clemencia, se comete más errores al denegarla que al concederla (Goodrich 1920, 343).

Las ideas sostenidas por Smithers (1910) y Goodrich (1920) marcan una de las pautas dentro del Derecho norteamericano: la permanencia de la clemencia presidencial. A diferencia de lo que se observará en América Latina, la abolición de la prerrogativa presidencial del perdón no es un tema de la literatura. Por el contrario, la permanencia es el tema recurrente en las diferentes investigaciones que abordan su estudio. No obstante, la existencia de ciertas fallas en el sistema de concesión de indultos (problemas administrativos, casos controversiales, etc.) dirigen una gran parte de los estudios hacia temas relacionados con la reforma de la clemencia presidencial. Crouch (2016) realiza un artículo de revisión de la literatura acerca del poder

---

<sup>7</sup> El concepto de clemencia en Estados Unidos incluye una serie de instituciones del perdón como el indulto, la amnistía, la conmutación de pena, las remisiones de multas y decomisos (Crouch 2012, 684; Freed y Chanenson 2001, 121; Hoffstadt 2001, 180; Love 2010, 1175; Menitove 2009, 447-448; Posner y Landes 2007; Ruckman 1998; Ruckman 2001, 11; Whitford y Ochs 2006, 828). Para referirse estrictamente al indulto se usa el término *pardon power*. Un glosario de términos relacionados al indulto pueden ser consultados en la página <http://www.pardonpower.com/>

presidencial del indulto. Este ensayo bibliográfico reúne las investigaciones realizadas desde el Derecho a partir de 1989 hasta el año 2015. En este trabajo, Crouch (2016) analiza las diferentes publicaciones surgidas tras concesiones “controversiales” como el escándalo *Irangate*, los indultos de “último minuto” de Clinton, y la conmutación de pena de I. Lewis “Scooter” Libby durante la administración de George W. Bush.

Teniendo en cuenta, que algunos de los temas tratados en esta literatura no son de interés en América Latina, esta parte de la revisión se concentrará en examinar aspectos que también se debatan en la región de estudio. Así, se decidió enfocar la revisión en dos grandes grupos: a) los que plantean temas relacionados a las prerrogativas y las razones de la clemencia presidencial; y, b) los trabajos centrados en plantear reformas que mejoren la administración; y, por ende, limiten el mal uso de las prerrogativas presidenciales del perdón. Dentro del primer grupo reunimos los trabajos de Harrison (2001), Moore (1993), y Kobil (2001). En el segundo grupo, presentamos los trabajos de Love (2007), Love (2010), Rosenzweig (2012), Barkow (2009), Love (2012), Menitove (2009), Schultz (2001), Hoffstadt (2001), Sisk (2002), Freed y Chanenson (2001), Clayton (2013), y Krent (2001).

En el primer grupo, Harrison (2001, 147) parte del concepto de prerrogativa propuesto por John Locke: “el poder de hacer el bien sin una regla”. Así, este texto plantea uno de los principales temas en la literatura sobre el indulto: la discrecionalidad presidencial. Harrison (2001, 147) señala que, si bien los gobiernos ejercen el bien dentro de un marco de reglas, la discrecionalidad no debe estar sujeta a ellas. Además, sostiene que existen cuatro categorías que impulsan la concesión del perdón presidencial: la razón de Estado, la función de “válvula de seguridad” para la culpabilidad y la inocencia, el alivio de las penas para los condenados, y su capacidad como mecanismo para influir en la política federal de justicia penal. De las cuatro categorías mencionadas solo las dos primeras cumplen con el concepto de prerrogativa propuesto por Locke. La primera, hace prevalecer sus motivos en situaciones extraordinarias que no están reglamentadas. La segunda, permite regularizar los errores que comete el Poder Judicial, permitiendo generar normas que eviten la condena de inocentes (Harrison 2001, 148). Teniendo en cuenta lo mencionado, se aprecia que la principal justificación de la discrecionalidad se sustenta en la inexistencia de una reglamentación previa. En conclusión, la existencia de situaciones imprevisibles y no sujetas a normas justifica la existencia de un poder excepcional y discrecional como el perdón presidencial.

La idea de prerrogativa propuesta por Harrison (2001), no es compartida por Moore (1993). Si bien, Moore (1993, 281) no cuestiona la discrecionalidad del presidente, sostiene que las razones que impulsan el uso de esta prerrogativa deben ser buenas y suficientes, además de públicas. En ese sentido, se infiere que deben existir reglas que fuercen al presidente a expresar abiertamente las motivaciones de su decisión. Esto, diferencia a la clemencia del antiguo poder del perdón del monarca, quien no necesitaba de alguna razón para usar esta facultad. Por ello, el uso del perdón podría ser destinado para favorecer amigos, perjudicar contrarios a la Corona, sofocar rebeliones y otros fines que el Rey considerara necesarios (Moore 1993, 282). Para evitar estos excesos, los forjadores de la nación norteamericana incluyeron algunas restricciones al perdón como la prohibición del indulto en casos de juicio político. No obstante, omitieron cualquier tipo de reglamentación o criterios dirigidos a evaluar y limitar el uso del perdón (Moore 1993, 282). La principal consecuencia fue la dificultad para discernir entre un uso correcto e incorrecto del perdón. Ante esta disyuntiva, deben primar las razones buenas y suficientes en la concesión del perdón presidencial que según Moore (1993) son: ante fallas judiciales, en casos de coacción, y severidad de la pena.

En conclusión, sin importar la razón que impulse el perdón, el presidente debe rendir cuentas. En la misma línea, Kobil (2001) cuestiona si la clemencia debe sujetarse a un proceso que requiera hacer expresas las razones de su concesión. No obstante, sus conclusiones son opuestas: los presidentes no deben hacer expresas dichas razones. Si Harrison (2001) usaba el concepto de prerrogativa de Locke para justificar la discrecionalidad presidencial del perdón, Kobil (2001, 150) rememora la idea de Voltaire, según la cual "la virtud se degrada al justificarse a sí misma". Si bien, antes de 1931 era común expresar las razones de clemencia, estas nunca fueron de carácter obligatorio. Como lo menciona Kobil (2001, 151) la justificación de los motivos de concesión del perdón son excepciones a la regla. A continuación, se pregunta si expresar las razones puede mejorar la calidad de dichas decisiones. Al respecto Kobil (2001) señala que esto presenta tanto ventajas (aumento de la confianza pública en el uso del perdón) como inconvenientes (mayor inversión de tiempo en la toma de decisiones). En síntesis, frente a las ventajas y desventajas que ofrece la declaración de razones, Kobil (2001) afirma que expresar las razones es contraproducente. Esta idea también es compartida por Freed y Chanenson (2001, 120). Por ello, lo mejor será siempre confiar en la prudencia del presidente.

Como se mencionó anteriormente, la permanencia del poder del perdón en Estados Unidos no es algo cuestionable dentro de la literatura. No obstante, los casos controversiales, el mal uso del perdón, así como la identificación de problemas en su administración conllevó a los investigadores a plantear una serie de propuestas que buscan reformar la clemencia tanto a nivel federal como estatal. Por ello, este segundo grupo de estudios está compuesto por autores que plantean cambios en la estructura administrativa de la clemencia. La necesidad de estos cambios se origina debido al proceso de estancamiento y disminución del uso del perdón presidencial en los últimos años (Love 2007; Love 2010; Rosenzweig 2012). Parte de este problema, se explica por factores de índole administrativo relacionados a las instituciones encargadas del control de la clemencia (Barkow 2009; Menitove 2009; Love 2012; Schultz; Hoffstadt 2001). Algunos proponen cambios constitucionales que limiten el mal uso del perdón (Sisk 2002). Otros simplemente plantean que la discrecionalidad no debe residir en el presidente (Freed y Chanenson 2001).

Para Love (2007) el poder del indulto atraviesa por una atrofia. Por ello, señala la necesidad de “una revitalización del poder del perdón constitucional -una reinención si se quiere- por un presidente que tenga el coraje político de usar ese poder benéfico como los Forjadores pretendían” (Love 2007, 5). La imagen de los Forjadores era la de un poder necesario que, si bien podía ser susceptible de abusos, forma parte importante del sistema de controles y equilibrios. A partir de una revisión histórica, Love (2007) demuestra que el indulto era una herramienta activa en la política norteamericana. No obstante, su declive empieza durante la administración del presidente Reagan. Del mismo modo, señala que la atrofia del indulto también tiene una causa administrativa: los fiscales federales lograron tener el control sobre las recomendaciones de clemencia. De esa manera, los fiscales –defensores de la seguridad pública- eran ahora los encargados de disponer quiénes podrían ser beneficiados con el perdón presidencial. Ante dicha situación, Love (2007, 10-12) propone reinventar el poder del indulto. Propone su uso más frecuente, (sin que interfiera con el correcto funcionamiento del aparato legal), y la creación de un consejero presidencial en materia de clemencia (evita la concentración del indulto en el Departamento de Justicia). En definitiva, este poder “puede jugar un papel útil (...) si se restablece la confianza del público en él” (Love 2007, 13).

La “atrofia” del indulto también es propuesta por Rosenzweig (2012), la cual se aprecia en el contraste entre la inmensa población carcelaria norteamericana y el escaso uso de dicho poder presidencial. Una primera causa de dicha atrofia es de índole ideológica: incompatibilidad

existente entre las facultades del indulto y el Estado de Derecho (Rosenzweig 2012, 603-604). Así, el indulto es apreciado como una práctica arbitraria que atenta contra las leyes en el ámbito penal. Una segunda causa señala las mejoras que evitan los errores judiciales (pruebas de ADN o el desarrollo de la ciencia forense). Una tercera causa se relaciona al tema de la discrecionalidad debido a que los límites impuestos a dicho poder afectan el número de concesiones (Rosenzweig 2012, 605). Una cuarta causa, propone la existencia de juicios más justos como resultado de una mayor profesionalización. Una quinta causa se refiere a la influencia negativa ocasionada por los indultos otorgados por Clinton. No obstante, la causa más importante de la atrofia es su proceso de institucionalización (Rosenzweig 2012, 605). La creación de la *Office of the Pardon Attorney* restó discrecionalidad al presidente. Frente a los problemas mencionados, Rosenzweig (2012, 610) propone una solución institucional: crear una autoridad que actúe fuera del Departamento de Justicia o un supervisor que cumpla la función de representante del presidente ante el Fiscal General (Rosenzweig 2012, 608).

Si bien trabajos anteriores como Love (2010) o Rosenzweig (2012) señalan la atrofia del indulto como su principal argumento, también sugieren medidas para cambiar dicha situación. En esa misma tendencia, Barkow (2009) plantea la idea de revigorizar la clemencia a nivel estatal a partir de una serie de recomendaciones. Una de las principales razones que causa la disminución de la clemencia es el costo político que implica su concesión. Por ello, el uso de la clemencia selectiva (reos primerizos, reos no violentos o de avanzada edad) es una primera recomendación para hacer frente a los posibles costos políticos que debe afrontar un gobernador (Barkow 2009, 154-155). La creación de juntas o comisiones independientes que se encarguen del proceso de aprobación de una solicitud de clemencia puede ser un segundo mecanismo que aminore los costos políticos. Sin embargo, como lo señala Barkow (2009, 155) su creación puede ser una condición necesaria, pero no suficiente debido a que los Estados que poseen juntas no necesariamente han elevado sus estadísticas de clemencia. Por último, es necesario enfatizar que el perdón trasciende la justicia individual: la reinserción de un recluso en la sociedad concierne al beneficio colectivo (Barkow 2009, 157).

La reforma de la clemencia a nivel estatal también se analiza con el objetivo de extraer los posibles beneficios de su aplicación a nivel federal. Así, Love (2012), señala que el robustecimiento del perdón presidencial se sustenta en tres principios hallados a nivel estatal: autoridad (necesidad de una instancia independiente ligada a los intereses presidenciales), *Accountability* (responsabilidad en la toma de decisiones), y transparencia (poder sujeto al

control público). Por ende, la aplicación de estos principios posibilitará revertir la situación actual de la clemencia federal. Según Love (2012, 754) el poder del presidente se encuentra “desprotegido” frente a lo observado a nivel estatal. En la misma línea, Menitove (2009) sugiere reformas al sistema de clemencia, las cuales parten de la insuficiencia de indultos otorgados frente al aumento considerable de la población carcelaria. En otras palabras, Menitove (2009, 452) también resalta el problema de la disminución en la concesión de esta prerrogativa presidencial. La principal propuesta de reforma planteada por Menitove (2009) es la creación de una Junta de Indultos.

Las críticas al manejo administrativo del poder del indulto también se expresan en Schultz (2001). La crítica se sustenta en tres puntos: a) las reglas que guían el indulto son tratadas como vinculantes; b) las reglas no engloban los objetivos del indulto; y c) el indulto es administrado por los fiscales, quienes también dirigen el sistema de justicia penal (Schultz 2001, 178). La identificación de estos problemas lleva a resaltar el carácter discrecional del perdón presidencial. Por ello, este poder debe ser ejercido “con total flexibilidad” (Schultz 2001, 178), evitando su limitación a partir del uso de mecanismos burocráticos. En ese sentido, discrepa con propuestas como la de consolidar el sistema del perdón dentro de las oficinas del Departamento de Justicia otorgándole mayor poder al Fiscal General. Una respuesta contraria a Schultz (2001), se encuentra en Hoffstadt (2001). Si bien reconoce que es necesario una ampliación del poder del perdón, señala que las restricciones impuestas al indulto no son tan estrechas. Del mismo modo, establece que no es necesario trasladar la función de control fuera del Departamento de Justicia. Para Hoffstadt (2001) el proceso de revisión de la clemencia debe –a pesar de las críticas- mantenerse en el Departamento de Justicia.

Las propuestas de reforma del indulto también se plantean a nivel constitucional. Los escándalos relacionados a los indultos otorgados por los presidentes durante las últimas horas de gobierno justificarían este cambio. La historia posee una serie de ejemplos que demuestran que este tipo de práctica no es reciente. Frente a esta situación, Sisk (2002, 21) propone lograr una enmienda constitucional que suspenda el uso de la clemencia presidencial en el periodo de transición que comprende entre la elección presidencial y el ingreso del nuevo presidente al poder. Para Sisk (2002, 18) el poder del perdón acarrea una responsabilidad pública; sin embargo, los controles limitados hacia esta facultad presidencial permiten que algunos presidentes evadan este compromiso. Por ello, sostiene que una disposición efectiva es

interrumpir este poder presidencial. En definitiva, la opción de suspender el indulto entre el 1 de octubre y el 21 de enero se perfila como la mejor opción para neutralizar posibles malos usos del indulto. La propuesta de reformar el indulto debido a su mal uso a finales del gobierno también es sostenida por Menitove (2009, 454).

En una dirección opuesta a los trabajos previos, Freed y Chanenson (2001) proponen que la reforma del indulto debe darse a nivel de la política de sentencia y no al interior del proceso administrativo. Esta propuesta parte de un cuestionamiento acerca de los atributos que rigen este poder. El indulto es un poder que se concentra en una sola persona. Por ende, su ejercicio no garantiza el debido proceso ni está sujeta a un control judicial. Por ende, existen condiciones que permiten su uso arbitrario, lo cual genera desconfianza (Freed y Chanenson 2001, 121). Así, es mejor optar por impulsar la reforma a nivel de sentencias como con el caso de la Ley de Reforma de las sentencias de 1984, la cual creó una comisión encargada de regular la discreción judicial (Freed y Chanenson 2001, 121). Paralelamente, se introdujeron cambios que impidieron la reducción de las sanciones como la abolición de la libertad condicional o las leyes de sentencias obligatorias de 1986. Freed y Chanenson (2001) proponen no depender del indulto como un mecanismo de perdón. La discrecionalidad “no estructurada” del indulto no es la mejor opción para aplicar políticas de perdón. Por eso, recomiendan reformar las leyes antes que “convertir a la Presidencia en una legislatura de uno” (Freed y Chanenson 2001, 124).

Otros estudios se centran en cuestiones específicas. Por un lado, Clayton (2013) analiza la revigorización de la clemencia presidencial en el caso concreto de la pena de muerte. Al igual que trabajos anteriores (Love 2007; Love 2010; Rosenzweig 2012) se resalta la disminución de las concesiones de clemencia (Clayton 2013, 772). En este caso, la disminución del perdón contrasta con el aumento de las ejecuciones como consecuencia del restablecimiento de los estatutos sobre pena de muerte a nivel estatal (Clayton 2013, 777). Debido a esta situación, señala que es necesario revigorizar la clemencia ejecutiva como una herramienta clave dentro del sistema de justicia penal. Por otro lado, Krent (2001) plantea un tema no visto en los trabajos previos: el uso del indulto condicionado. Esta forma del indulto hace referencia a la concesión del perdón a cambio de ciertos requerimientos que deben ser cumplidos por el beneficiario. Este tipo de indulto puede generar problemas si afecta los derechos individuales del reo. Por ello, es importante la validez del consentimiento otorgado por el convicto (Krent 2001, 1688).

La revisión de la literatura producida por el Derecho en Estados Unidos nos sumerge en un conjunto de temas variados. No obstante, es posible hallar puntos o intereses comunes. La preocupación en la disminución de la concesión de clemencia (Barkow 2009; Love 2007; Love 2010; Menitove 2009; Rosenzweig 2012) que conlleva a discutir sobre la atrofia o crepúsculo que atraviesa el poder del perdón (Love 2007; Love 2010; Rosenzweig 2012) es uno de ellos. Por eso, es necesario reformar la clemencia y revigorizar el rol fundamental que cumple en la política norteamericana (Barkow 2009; Clayton 2013; Love 2012). Las propuestas de reforma pasan por la creación de Juntas de Indulto (Barkow 2009; Menitove 2001; Schultz 2001) que aminoren el peso de los fiscales en el proceso de toma de decisiones (Love 2007; Love 2010; Love 2012; Schultz 2001). Algunos, señalan que la reforma debe darse en el ámbito de la discrecionalidad presidencial al permitir que las razones de concesión sean públicas (Moore 1993). Otros defienden la flexibilidad de la decisión presidencial (Harrison 2001; Kobil 2001; Schultz 2001). La heterogeneidad de las diferentes propuestas se disipa en la idea de la permanencia del indulto como una institución fundamental en el desarrollo del Derecho y la política norteamericana.

## **2.2. El estudio del indulto en el Derecho de América Latina y España**

La literatura sobre el indulto en América Latina posee una orientación que coincide en algunos puntos con la propuesta por el Derecho norteamericano. Como se apreció, la mayoría de trabajos en Estados Unidos plantean una reforma del indulto, y en general de la clemencia presidencial. Estas propuestas de reforma pretenden no solo mantener vigente la institución del indulto, sino también incentivar su mayor uso. En ese sentido, dichas propuestas reafirman la concepción y la importancia que los padres forjadores de la patria norteamericana asignaban al poder del perdón. En América Latina, no existe una visión similar. En primer lugar, la diversidad de países que conforman esta región impide la existencia de una concepción compartida acerca del indulto. Así, también se excluye cualquier idea asociada a una intención originaria del perdón por parte de nuestros fundadores. En segundo lugar, la inestabilidad política latinoamericana generó diversos marcos legales sobre los cuales se ejerció el indulto. Por último, -y como consecuencia del punto anterior- no todos los países disponen de dicha prerrogativa presidencial. En países como Nicaragua o Uruguay el indulto es una atribución que recae en el Poder legislativo.

Las particularidades mencionadas determinan intereses que difieren de lo propuesto en la literatura norteamericana. No obstante, también será posible encontrar algunos puntos de

conexión. Una primera apreciación es la inexistencia de trabajos que aborden el análisis jurídico de esta institución desde diferentes aristas. Las tesis de Carracedo (2017) o Herrero (2012b) presentan un análisis completo del indulto para España. Para América Latina no existen trabajos similares. Una segunda apreciación, resalta la falta de trabajos producidos en la región sobre el indulto desde el Derecho comparado. Milla (2014) realiza un análisis de los diferentes beneficios penitenciarios que existen en las legislaciones iberoamericanas. Dentro de este conjunto de beneficios se desarrolla brevemente la gracia del indulto en cada uno de los países de América Latina. Esta tesis, también fue producida en España. Una tercera apreciación es la existencia de trabajos que plantean la abolición del indulto al considerarlo una institución contrapuesta al Estado de Derecho (Sánchez-Vera 2018). Las propuestas de reforma del indulto también se encuentran presentes (Carracedo 2017; Mejía 2013) siendo un punto de contacto con la literatura norteamericana.

De manera general, la literatura en América Latina presenta diversas inquietudes. Mezarina (2014), Casani (2018), y Chaparro (2017) sustentan sus reflexiones a partir del estudio de casos particulares. Pereyra (2016) centra su interés en el indulto como herramienta para combatir el hacinamiento penitenciario. Mejía (2013) plantea la necesidad de reformar el indulto. Achá (2016), Consolaro (2017), Guzmán (1991), Metaal (2009), Meza-Lopehandía (2015), Silva (2018) y Ugaz (1991) se basan en la revisión de leyes específicas. El análisis de la discrecionalidad del indulto también se encuentra presente (Centurião e Hiroshi 2018; Salomé 2013). Algunos proponen reflexiones teóricas sobre el indulto (Amaral y Rosano 2017; Díaz 2016; Domínguez 2011). Otros, se centran en el control constitucional (Lezcano 2000) o la fiscalización que otras instituciones ejercen sobre el indulto (Silva 2018, Taglianetti 2019). Ciertos trabajos analizan el desarrollo del indulto en sus respectivos países (Beca 2013; Chaparro 2013; Carrasco 1998; Guerrero 2004; Sar 2016). En síntesis, los temas abordados en América del Sur responden a coyunturas, casos controversiales o revisión de determinadas leyes. Estos intereses no difieren de lo examinado en la literatura norteamericana. No obstante, no prevalece el interés centrado en la reforma administrativa del indulto apreciado en dicha literatura.

### **2.2.1. El estudio del indulto en España**

En este punto nos centraremos en cinco trabajos: Herrero (2012b), Milla (2014), Herrero (2012a), Sánchez-Vera (2008), y Carracedo (2017). La tesis doctoral de Herrero (2012b) es un aporte, dado que brinda una información detallada sobre el indulto. Si bien este estudio se

centra en España, algunos capítulos permiten tener una idea general del funcionamiento del indulto. El indulto es considerado una medida excepcional que no puede ser usada de manera arbitraria (Herrero 2012b, 116). Con respecto a su naturaleza jurídica señala que es un tema “controvertido y poco estudiado” (Herrero 2012b, 120). Un elemento importante resaltado por el autor es su carácter discrecional, el cual se restringe a la decisión presidencial, mas no al proceso administrativo. Otro elemento es la existencia de una responsabilidad política como resultado del ejercicio del indulto. Así mismo, se señalan algunas de las principales funciones que cumple el indulto (rehabilitación del reo, beneficio penitenciario, resarcir errores judiciales, etc.). Es importante destacar el análisis de los tipos de indulto (particular y general), así como su diferencia frente a otras formas de gracia como la amnistía (Herrero 2012b, 155). En síntesis, la función del indulto debe orientarse a convertirse en un asistente de la justicia (Herrero 2012b, 418). Por eso, es necesario que mantenga su carácter excepcional, así como también las limitaciones que determinan su concesión.

Desde una perspectiva comparada, Milla (2014) realiza un estudio jurídico de los beneficios penitenciarios en Iberoamérica, con especial énfasis en España y Perú. El principal aporte de esta tesis es brindar un estudio que permita establecer semejanzas y diferencias entre los diversos marcos legales que sustentan dichos beneficios. Así, El capítulo V realiza una revisión para el caso de la legislación peruana. En lo que respecta al indulto, parte de lo señalado en la Constitución Política. Luego, revisa el proceso de solicitud y los requisitos solicitados por la legislación peruana para acceder a este beneficio (Milla 2014, 251). Señala algunas de las restricciones para solicitar el indulto como los delitos asociados a la libertad sexual, así como la inexistencia de normas que impidan la concesión del indulto por delitos de lesa humanidad (Milla 2014, 252). El análisis de los demás países de la región sigue la misma estructura planteada en el análisis sobre Perú. Cada país es analizado tanto a nivel constitucional como de las diferentes normas que regulan su uso. El análisis muy general del

indulto conlleva a errores por parte de la autora.<sup>8</sup> Finalmente, su análisis excluye los países de Honduras, El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana.<sup>9</sup>

El texto de Herrero (2012a) presenta los antecedentes históricos del indulto y su evolución en España. La importancia de este estudio radica en el rastreo de los principales documentos sobre los que se sustenta esta institución del perdón en el mundo hispano. Una primera afirmación que señala es la antigüedad de dicha institución, la cual se remonta a textos como el Código de Hammurabi (Herrero 2012a, 688). El nombre de “derecho de gracia” -que aún mantienen algunos países<sup>10</sup>- aparecía ya en la antigua Grecia (Herrero 2012a, 688). El nacimiento del Derecho Romano y su posterior reafirmación moldearían el Derecho occidental. El resultado fue el establecimiento del indulto como “atributo de la soberanía del Estado” (Herrero 2012a, 693). Sobre esta base, se creó la Ley de Gracia de Indulto de 1870 y se sustentaron las diferentes normas que regulan esta facultad en la actualidad. Para el estudio latinoamericano, este tipo de trabajos puede contribuir a registrar qué documentos forjaron la institución del indulto en la región. Esto permitirá tener una idea de la concepción primigenia de dicha institución en las nacientes repúblicas hispanoamericanas.

El trabajo de Sánchez-Vera (2008) plantea que el indulto se encuentra obsoleto en España. Por ende, es necesaria su abolición. No obstante, señala también que es posible mantener el indulto si se aplican algunas mejoras a esta institución. En primer lugar, plantea que el indulto

---

<sup>8</sup> En Ecuador, Milla (2014, 368) señala que el indulto particular es otorgado por el Presidente, mientras que el indulto general le compete al Poder Legislativo. Basado en la revisión de los decretos de indultos otorgados en este país, se considera que Milla (2014) comete un error en esta apreciación. En el año 2008, la Asamblea Nacional por medio de la Resolución Legislativa otorgó el indulto a José Luis González Sadornil por el delito de tráfico, tenencia y posesión ilícita de sustancias estupefacientes. Un día antes de dejar la presidencia, Rafael Correa, mediante Decreto Ejecutivo N. 1440 otorgó indulto a las personas sentenciadas conocidas como “mulas del narcotráfico”. El primer caso, es un ejemplo del uso particular del indulto por parte del Poder Legislativo; mientras que el segundo, muestra el uso del indulto general por parte del Presidente.

<sup>9</sup> La Constitución Política de Honduras señala en su artículo 245, numeral 24 que es una atribución presidencial “Indultar y conmutar las penas conforme a la ley”. En El Salvador, el indulto es facultad de la Asamblea Legislativa (Constitución Política del El Salvador 1983; artículo 131, Vigésimosexto). En el caso de Guatemala, el indulto era regulado por la Ley de Indultos (Decreto Ley 159 de 1892), pero fue derogado en el año 2000 (Decreto 32-2000). Por ello, actualmente este país no posee esta gracia presidencial. Para un análisis del uso del indulto frente a la pena de muerte en Guatemala, revisar la tesis de Andrade (2005). La Constitución Política de la República de Panamá en el artículo 184, numeral 12 sostiene como atribuciones del Presidente de la República “Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes”. En República Dominicana, el indulto es una facultad presidencial (Constitución de República Dominicana 2010; Art. 55 numeral 27).

<sup>10</sup> La constitución de Costa Rica (artículo 147, numeral 2) señala que es una función del Consejo de Gobierno “ejercer el derecho de gracia en la forma que indique la ley”. En Perú, el término derecho de gracia hace referencia a una de las tres prerrogativas de perdón que puede otorgar el Presidente (Decreto Supremo N° 010-2004-JUS).

es una institución desfasada debido a la regulación normativa que la ampara: La ley de Gracia de Indulto de 1870 (Sánchez-Vera 2008, 4). Si bien, se implementaron cambios como el Decreto de 22 de abril de 1938 o la Ley 1/1998, dichas modificaciones no resuelven los problemas jurídicos existentes. La principal crítica esbozada por Sánchez-Vera (2008, 9) afirma la existencia injustificada del indulto en un Estado de Derecho. Añade que, en una época en la cual no existía la división de poderes era comprensible que el rey asumiera tanto el castigo como el perdón. En la actualidad, la existencia de un Poder Judicial cuestiona la facultad del perdón que posee el Ejecutivo. Este cuestionamiento también se extiende a la amnistía que administra el Poder Legislativo (Sánchez-Vera 2008, 9). De la misma manera, menciona que la falta de reglas que restrinjan la toma de decisiones también afecta el Estado de Derecho. En ese sentido, si se desea conservar el indulto como institución de perdón, se le debe someter a un control jurisdiccional que impida vulnerar el principio de igualdad y otros establecidos por el Estado de Derecho (Sánchez-Vera 2008, 27).

El trabajo más completo sobre el indulto desde el punto de vista jurídico es el de Carracedo (2017). La amplitud de su trabajo abarca diferentes aspectos del indulto. Del mismo modo, la literatura empleada en este trabajo no se restringe estrictamente al Derecho. Así mismo, algunas referencias a los casos latinoamericanos lo convierten en un texto de interés para los objetivos de la presente investigación. En ese sentido, Carracedo (2017) cumple su propósito de lograr una aproximación holística. Para Carracedo (2017, 59) el indulto es un mecanismo de perdón, pero no de olvido. Del mismo modo que Herrero (2012b), reflexiona sobre los tipos de indultos y de su diferencia frente a la amnistía. Para Carracedo (2017, 109) el indulto particular se otorga mayoritariamente por motivos jurídicos, mientras que la amnistía responde a cuestiones políticas. Esta afirmación no excluye que en algunos casos el indulto sea motivado por fines políticos. Con respecto al indulto general, la diferencia se encuentra en sus fines. El indulto general se orienta a la conmemoración de festividades y su uso como política frente al hacinamiento carcelario (Carracedo 2017, 110).

Posteriormente, Carracedo (2017) analiza los usos y fines del indulto. Así, ensaya una propuesta taxonómica dividiendo los fines del indulto en dos tipos: primarios y secundarios. Los fines primarios aluden a los fines autónomos. Es decir, aquellos cuya concesión no se justifican por errores o carencias del sistema jurídico (Carracedo 2017, 157-158). En contraposición, los fines secundarios se usan para menguar las falencias o insuficiencias ocurridas en otras instituciones del sistema de justicia. Dentro de las funciones primarias,

podemos mencionar su uso como recompensa, o su concesión por acontecimientos faustos. Ello se aprecia en los indultos navideños en Alemania o los de Semana Santa en España o por razones políticas (fines de política interior o exterior, búsqueda de paz social o concordia). Entre las funciones secundarias, se encuentran su aplicación por razones humanitarias, en casos de pena de muerte, frente a errores judiciales, y como “mecanismo logístico” orientado a solucionar problemas de sobrepoblación carcelaria (Carracedo 2017, 229). Esta función es usada en países como Francia, Italia o Rusia. En América Latina países como Bolivia, Chile y México también usan el indulto con este fin. En conclusión, Carracedo (2017, 481) considera que el uso del indulto es obsoleto e ilegítimo porque existen otros mecanismos que suplen sus funciones. En ese sentido, el indulto solo funciona como un paliativo que no resuelve los problemas. El único escenario donde el indulto se justifica es en contextos de justicia transicional (Carracedo 2017, 318).

### **2.2.2. El estudio del indulto en América Latina**

La literatura en América Latina muestra interés por el análisis de casos concretos a partir de los cuales se lograron algunas reflexiones. El estudio de Mezarina (2014) plantea la problemática de conceder indultos frente a delitos de lesa humanidad. Para sustentar su investigación se basa en la negación de la solicitud de indulto presentada por el ex presidente del Perú, Alberto Fujimori, en el año 2013. Pensando en este caso, Mezarina (2014) reflexiona sobre la posibilidad de anular un indulto concedido a partir de lo señalado por el derecho internacional penal. Fujimori fue sentenciado por violaciones a los derechos humanos (homicidio calificado, lesiones graves, y secuestro agravado perpetrados por el Estado). Como lo señala la Corte Interamericana, es inaceptable el uso de recursos que impidan tanto la investigación como la sanción de los perpetradores en este tipo de delitos (Mezarina 2013, 113). Cabe resaltar que la Corte Interamericana hace referencia a la amnistía, mas no al indulto. No obstante, concluye afirmando que las restricciones a la amnistía pueden ser extendidas al indulto, aunque esto no aplica en el caso de indultos humanitarios.

En la misma línea, Casani (2018) analiza la concesión de indulto humanitario otorgado a Fujimori. A diferencia de la solicitud anterior, esta vez sí se concedió la gracia presidencial. El indulto fue concedido el 24 de diciembre del 2017 por Resolución Suprema n.º 281-2017-JUS. El proceso presentó una serie de irregularidades que incluyeron problemas con los informes, la conformación de la Junta Médica, y omisión de funciones por parte de los miembros de la Comisión de Gracias Presidenciales (Casani 2018, 92-93). Del mismo modo,

se cuestionó la concesión del indulto, puesto que Fujimori fue sentenciado por crímenes de lesa humanidad. Tras el indulto, la Corte Interamericana se pronunció mostrando su disconformidad frente al proceso. Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo emitió el Informe Defensorial n.º 177, cuestionando tanto las motivaciones como las razones médicas que justificaron el indulto. Así, el 3 de octubre se anuló el indulto. Para Casani (2018, 139-140) el indulto a Fujimori transgredió los preceptos y derechos constitucionales. Del mismo modo, afectó el Estado de Derecho y fomentó la impunidad. Casani (2018) concluye que el indulto no fue motivado por razones humanitarias, sino por motivos de otra índole (Casani 2018, 138). No obstante, no menciona explícitamente dichos motivos.

El trabajo de Chaparro (2017) tiene como objetivo el análisis del indulto desde el marco constitucional. Su interés se enfoca en determinar los límites de esta prerrogativa presidencial. La motivación de esta investigación surge como resultado de los excesos cometidos por Alan García durante su segundo gobierno en Perú. Las concesiones de gracias presidenciales por parte de este presidente fueron calificadas de “inconstitucionales e ilegales” (Chaparro 2017, 120). Los ministros forman parte del proceso de sugerencias tanto de los indultos como de conmutación de penas. Por ello, sostiene que existió un uso indiscriminado del perdón presidencial tanto por responsabilidad propia como de sus ministros de Justicia (Chaparro 2017, 122). El mal uso del indulto se aprecia en las irregularidades halladas en los procesos de solicitudes. Muchos de los sentenciados no cumplían con los requisitos establecidos en la legislación para acceder a este beneficio. Así, las solicitudes de indulto humanitario no poseían causas que las ameriten como dicho tipo de gracia presidencial. Incluso, se benefició a cabecillas del narcotráfico. Este abuso de las gracias presidenciales no se justifica según el marco legal actual de Perú. El indulto u otras formas de gracia deben ser utilizados con otros fines constitucionales como la búsqueda de la paz social (Chaparro 2017, 123).

La literatura también se interesó en el estudio del indulto como política pública. El texto de Pereyra (2016) nos introduce en el uso del indulto y las conmutaciones de pena como políticas públicas que permiten disminuir la sobrepoblación penitenciaria en la provincia del Chaco. Dicha situación carcelaria se muestra a través de las cifras de la población penitenciaria en Argentina. Así, para el año 2014, este país poseía una población de 69.060 reos (Pereyra 2016). Esto establece una tasa de encarcelamiento de 161,85 por cada 100.000 habitantes, superando la tasa media mundial. Ante esta situación, Pereyra (2016) propone usar las prerrogativas del indulto y la conmutación de la pena para afrontar esa problemática. La

propuesta se sustenta en el éxito de estas medidas en otros países como Venezuela y Bolivia, además del caso de la Provincia de Buenos Aires. El marco legal del indulto se sustenta en la Constitución de la Provincia del Chaco (artículo 141, inciso 17), además de las diferentes normas que regulan su uso. En conclusión, Pereyra (2016) sostiene que si bien la implementación del indulto no soluciona el problema de sobrepoblación penitenciaria ni suprime las violaciones de derechos humanos, es una sugerencia de política pública para solucionar este problema a corto plazo.

La reforma del indulto también se encuentra presente. Mejía (2013) propone la revisión de esta prerrogativa en Perú. Su hipótesis principal sostiene que el indulto se contrapone al principio de separación de poderes. Por ende, afecta al Estado Constitucional de Derecho (Mejía 2013, 26). El problema, parte de la contradicción existente entre el artículo que considera el indulto (artículo 118 inciso 21) y el principio de separación de poderes (artículo 43) dentro de la Constitución peruana. Además, el carácter discrecional del indulto en Perú dificulta su control jurisdiccional, lo cual contribuye a la violación del principio ya señalado (Mejía 2013, 172). No obstante, no debe pensarse que el indulto es ilimitado. Si bien, no se establecen los límites del indulto en la Constitución, no existen poderes excluidos del control constitucional. Más aun, cuando el ejercicio de estos poderes atenta contra los derechos de las personas (Mejía 2013, 173). Por lo tanto, su revisión es factible. Para solucionar estas falencias jurídicas, Mejía (2013) sugiere la creación de un marco legal que manifieste las razones de concesión del indulto. Del mismo modo, propone la fiscalización del indulto por otros poderes u órganos del Estado. Por último, recomienda mayor transparencia, tanto en el proceso de otorgamiento como en la existencia de un registro estadístico publicado anualmente en la página web del Ministerio de Justicia.

Un grupo de estudios en América Latina concentran su interés en la revisión de una ley o norma en particular. En Chile, estos estudios fueron impulsados por la reforma constitucional de 1991. Meza-Lopehandía (2015) realiza un breve análisis de dicha reforma, dado que habilitó el indulto presidencial para los delitos de terrorismo. La Constitución chilena de 1980 impedía la concesión de prerrogativas como la amnistía, la libertad provisional o el indulto para sentenciados por delitos de terrorismo. Para Meza-Lopehandía (2015, 2) la habilitación del indulto en estos delitos aspiraba a la búsqueda de reconciliación política de Chile tras el periodo de dictadura. El rechazo frente a la propuesta de reforma fue expresado por la Unión Demócrata Independiente (UDI) (Guzmán 1991, 280). El senador Jaime Guzmán sostenía que

ésta beneficiaba “al grupo más peligroso de los mal llamados presos políticos” (Guzmán 1991, 278). Para el presidente Patricio Aylwin, el tema de los presos políticos respondía a un interés de reconciliación nacional (Loveman y Lira 2002, 57). Para la UDI, esta reforma no contribuía a dicho fin, ya que “pone en peligro la seguridad de las personas o la paz social” (Guzmán 1991, 280). A pesar de los reclamos, el proyecto que planteaba la reforma de la Constitución fue aprobada el 01 de abril de 1990, bajo la Ley 19.055.

El mismo año que se debatía la reforma de la Constitución en Chile, un decreto emitido por el presidente Alberto Fujimori generó polémica en torno al uso del indulto en Perú. El D.S. 017-90-JUS permitía el indulto a los procesados que habían sido detenidos bajo la medida cautelar de detención. Para Ugaz (1991, 62), la situación carcelaria en Perú se caracterizaba por el hacinamiento, la insalubridad, la violencia y otros factores presentes en la realidad penitenciaria. Así, el D.S. 017-90-JUS respondía a una política de despenalización por parte del Presidente. A pesar de ello, el D.S. generó fuertes críticas como su inconstitucionalidad (el indulto solo suprime la represión del hecho punible) o su interferencia en las labores del Poder Judicial. La naturaleza del indulto se sustenta en su capacidad de resarcir errores judiciales o problemas a nivel penitenciario. Por ello, el indulto para procesados en el contexto peruano es justificado, aun cuando no resuelva los problemas estructurales de la crisis penitenciaria (Ugaz 1991, 65). De manera opuesta, Díaz (2016) plantea un debate con respecto a la inconstitucionalidad del D.S. 017-090-JUS, posteriormente ratificado en la Constitución de 1993. Para Díaz (2016, 19) el indulto a procesados demuestra la “ilegitimidad, inconstitucionalidad y el carácter ineficaz de esta prerrogativa presidencial”.

El análisis de indultos concedidos a sentenciados por delitos de narcotráfico también es objeto de estudio en la literatura. Para el caso de Ecuador, Metaal (2009) reflexiona sobre las estrategias implementadas por el sistema penal en materia de delitos de narcotráfico. Una de sus primeras afirmaciones sostiene que, en América Latina prima la política de “tolerancia cero” frente a la lucha contra el narcotráfico. La principal consecuencia de esta política es el aumento desmedido de la población carcelaria. En el caso ecuatoriano, las políticas de lucha contra el narcotráfico no solo ocasionaron este problema, sino también el aumento del tiempo de las penas y el incremento de la población femenina en calidad de reclusión (Metaal 2009, 2). En Bolivia, la aplicación del indulto en personas sentenciadas por delitos de drogas también generó investigaciones. Así, Achá (2016) analiza el impacto del indulto en personas sentenciadas por delitos de drogas de acuerdo a la Ley 1008 de 1988. Al igual que Metaal

(2009), señala que la aplicación de las políticas antidrogas generó el aumento de la población carcelaria. En ambos trabajos se propone el uso del indulto como mecanismo para solucionar el hacinamiento penitenciario ocasionado por la detención bajo este tipo de delito.

Las reflexiones teóricas tampoco se encuentran exentas en la literatura. Por un lado, Domínguez (2011) plantea la posibilidad del uso del indulto para lograr la reconciliación en etapas de transición o postconflicto. La principal dificultad para lograr este propósito es poder conjugar una justicia que evite la impunidad con los objetivos políticos de búsqueda de la paz y la concordia nacional. Domínguez (2011, 242) considera que el indulto puede ser una herramienta adecuada en contextos de justicia transicional, siempre y cuando no produzca impunidad. Para ello, el indulto debe ser sometido a un test de proporcionalidad que confronte la impunidad con la paz social (Domínguez 2011, 243). Por otro lado, en Brasil, Amaral y Rosano (2017) analizan el rol del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CNPCP) bajo el concepto de comunidad epistémica.<sup>11</sup> El CNPCP tiene la función de asistir en la elaboración de los decretos que otorgan dicha prerrogativa presidencial (Amaral y Rosano 2017, 56). En ese sentido, destacan la importancia del CNPCP, dado que brinda un conocimiento técnico que complementa la decisión política presidencial.

La volatilidad de los decretos emitidos como respuesta del marco constitucional brasileño y las limitaciones de las normas que regulan los decretos presidenciales de indulto son temas de discusión en Consolaro (2017). El indulto en Brasil –al igual que el resto de los países de América Latina- es un poder discrecional. Como lo señalan Amaral y Rosano (2017), el presidente puede emitir una opinión diferente a lo sugerido por el CNPCP (Consolaro 2017, 76). Una particularidad del indulto en Brasil es la periodicidad de la concesión de indultos en este país. Esta tradición fue impuesta a partir de la Constitución de 1988, otorgando los indultos en las fechas cercanas al 25 de diciembre, por lo cual son conocidos como “Indultos de Navidad” (Consolaro 2017, 31). Si bien, existe un marco legal que regula la concesión de indultos, estos no siempre responden al ámbito jurídico. La revisión de los decretos de indulto desde 1988 hasta 2016 no presenta regularidades en cuanto a criterios de concesión. Por ende, los indultos son otorgados bajo los criterios de discrecionalidad e intereses políticos

---

<sup>11</sup> El CNPCP es la institución encargada de formular las normas de política criminal y penitenciaria en Brasil. Está conformado por 13 miembros designados por el Ministro de Justicia. Los miembros conforman un equipo diverso que incluye especialistas en Derecho Penal y Derecho Procesal Penal, así como representantes de la comunidad y del Ministerio de Justicia. Para más información, revisar <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcp>

(Consolaro 2017). En ese sentido, se aprecian cambios importantes solo cuando afectan los intereses electorales o particulares del gobierno (Consolaro 2017, 78).

El tema de la discrecionalidad en Brasil también es planteado por Centurião e Hiroshi (2018). Ambos sugieren que el indulto –y sus consecuencias- sean controlados por el Poder Judicial bajo los principios que guían la discrecionalidad de los actos administrativos. El control a la discrecionalidad es un elemento que permite mejorar la gestión del Ejecutivo porque permite vincular la norma con el proceder del funcionario público (Centurião e Hiroshi 2018, 201). El tema de la discrecionalidad también recibió atención en la literatura de otros países. En Perú, Salomé (2013, 39) reflexiona sobre los “tipos, límites y judicialización del indulto” partiendo del carácter discrecional de esta facultad. Según Salomé (2013), el problema del indulto en Perú radica en la discrecionalidad absoluta. El informe previo emitido por la Comisión de Gracias Presidenciales es “ilustrativo y no vinculante”.<sup>12</sup> En otras palabras, el Presidente puede prescindir de la opinión vertida por dicho informe (Salomé 2013, 46-47). Precisamente, la capacidad de obviar esta recomendación convierte al indulto en un poder de discrecionalidad absoluta que viola los principios ya señalados. En definitiva, el indulto se constituye como una prerrogativa anticonstitucional (Salomé 2013, 54).

Un grupo de estudios realizan un análisis jurídico-histórico del indulto en sus respectivos países. En Chile, Carrasco (1998) realiza una revisión del indulto particular a través de sus Constituciones. Analiza los antecedentes históricos y los fundamentos del indulto. Resalta el carácter controversial de la naturaleza del indulto propuesto por unos como acto jurisdiccional y por otros como acto administrativo o político (Carrasco 1998, 143). Del mismo modo, señala como principales fundamentos de la concesión del indulto la mitigación de las penas excesivas, la celebración de festividades religiosas o factores personales. También elabora una lista de los principales cuestionamientos que se oponen al indulto como su carácter de “privilegio”, su condición arcaica, su afectación a la independencia judicial, entre otros. En una perspectiva que posee puntos de coincidencia, Beca (2013) plantea que el indulto en Chile se perfeccionó desde una institución arcaica hasta una que promueve la defensa de los derechos fundamentales. Resulta importante el análisis propuesto por Beca (2013) sobre las posibles intromisiones e incompatibilidades entre el ejercicio del indulto y los derechos que sustentan la democracia.

---

<sup>12</sup> Decreto Supremo 008-2010-JUS

Sar (2016) elabora un análisis jurídico del indulto en la legislación peruana. Analiza su legitimidad, la cual se sustenta en la calidad de sentenciado del indultado. De esa manera, excluye la posibilidad de otorgar indultos a procesados. La legitimidad también se debate cuando se plantea que el indulto se contrapone a la democracia, ya que afecta el principio de separación de poderes (Sar 2016, 6). Para contrarrestar esta crítica, el indulto debe ponderar adecuadamente la magnitud del delito y los años de beneficio que se otorgan al inculcado (Sar 2016, 7-8). Por ende, concluye que el indulto es un poder legítimo, además de político y discrecional. No obstante, esto no impide que se encuentre sujeto a un control jurisdiccional. En Colombia, Guerrero (2004) y Chaparro (2013) brindan una perspectiva histórico-jurídica del indulto. Guerrero (2004) señala que la concesión de indultos tras periodos de guerras civiles es una tradición en la política colombiana. Así, el ejercicio de la violencia por parte de grupos armados contra el Estado configuró la institución del indulto en ese país. Por su parte, Chaparro (2013) realiza una revisión de la concesión del perdón en Colombia desde inicios del conflicto armado (1965) hasta el año 2012. Tanto las leyes de amnistía como de indulto son usadas en la política colombiana como herramientas que permiten la reinserción de integrantes de grupos armados a la vida civil (Chaparro 2013, 9).

El último grupo de trabajos se orienta hacia el estudio del indulto en su relación con otras instituciones. Por un lado, Lezcano (2000) analiza el control de constitucionalidad ejercido por la Corte Suprema de Justicia en Paraguay sobre actos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. Dicho control puede recaer tanto sobre actos jurisdiccionales como actos normativos (Lezcano 2000, 222). Si bien el indulto es una facultad discrecional, está sujeta a determinadas reglas. Por ello, Lezcano (2000, 231) afirma que la diferencia entre una facultad discrecional y otra reglada es el grado de discrecionalidad del cual se dispone. Por otro lado, Taglianetti (2019) analiza el indulto bajo la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Argentina. Propone la existencia de audiencias públicas previas, así como la participación de las víctimas en el proceso de concesión de indulto. Por último, Silva (2018) analiza la inconstitucionalidad del indulto navideño del 2017 interpuesta por la Procuraduría General ante el Tribunal Supremo Federal en Brasil. La inconstitucionalidad fue establecida bajo el argumento de beneficiar reclusos implicados en la “Operación Lava Jato” (Silva 2018, 10).

Como se apreció, el Derecho desarrolló diferentes análisis en torno al indulto en América del Sur. Si bien, se agrupó de acuerdo a determinados criterios (casos específicos, postura de reforma/abolição, análisis de leyes o normas concretas, reflexiones teóricas o revisiones

generales en un país) se puede afirmar que muchos de estos temas son transversales a los estudios realizados. Por ejemplo, el análisis de Chaparro (2017) si bien parte del análisis de los indultos otorgados por Alan García durante su segundo mandato también pone en debate el tema de la discrecionalidad presidencial. Del mismo modo, el uso del indulto como correctivo frente a la sobrepoblación penitenciaria no aparece solo en Pereyra (2016). Esta temática también es parte de las reflexiones de los textos de Achá (2016), Consolaro (2017), Metaal (2009), y Ugaz (1991). En definitiva, la literatura del Derecho en América Latina comparte algunos puntos de análisis con respecto a la literatura norteamericana como son la reforma o el análisis de casos controversiales. No obstante, no se encontró en Estados Unidos ningún trabajo que proponga la abolición del indulto o cuestione la vigencia de esta institución. Esto es una diferencia importante que resalta la trascendencia del uso de la clemencia en la política y el Derecho norteamericano frente a lo estudiado en la región.

### **2.3. El *pardon power* en la Ciencia Política norteamericana**

¿Qué sabe (y no sabe) la Ciencia Política acerca del indulto? Con este título, Ruckman (2012) realiza una revisión exhaustiva del indulto en la literatura norteamericana. Demuestra la existencia de un interés temprano mostrado por los politólogos acerca del indulto. Sin embargo, también señala que existe una cierta percepción de escasez de producción en esta temática. Dicha percepción pasa por la calidad de lo escrito y por la falta de “conocimiento sistemático y acumulativo” (Ruckman 2012, 784). El aporte de Ruckman (2012) consiste en otorgar una periodificación de la literatura norteamericana del indulto con base en determinadas fechas. Así, se establece una primera etapa en la cual analiza los textos anteriores al año 1941 donde los estudios estuvieron marcados por la política progresista (Ruckman 2012, 790). En este contexto, surgen trabajos como los de Smithers (1914) y Griffin (1928). Una segunda etapa, está marcada por la “obra maestra” de Willard H. Humbert la cual demostró la mayor inclinación del indulto hacia la restauración de los derechos civiles, y la brecha numérica entre solicitudes e indultos otorgados (Ruckman 2012, 802-803).

Una tercera etapa, se inscribe en los años posteriores al indulto concedido a Richard Nixon. Dicho acontecimiento, generó “una especie de cambio de juego” (Ruckman 2012, 810) en la identificación de casos controversiales. Del mismo modo, repercutió en un ligero aumento del interés académico en el tema del indulto. Aun así, el indulto de Nixon no fue parte de las investigaciones en las principales revistas de Ciencia Política de la época. Para Ruckman (2012, 811) esto se debe al énfasis que la Ciencia Política daba al análisis estadístico, mas no

a los estudios de caso. En este periodo se publica también el texto de Pederson (1977) y el de Ruckman (1997). La última etapa se desarrolla en la era Post-Clinton. Este periodo está marcado por los indultos de último minuto concedidos por el presidente Bill Clinton. La controversia generada en torno a los beneficiarios de esta prerrogativa incentivó el interés sobre el indulto. En esta etapa, destacan los trabajos de Dinan (2003), Whitford y Ochs (2006), Erler (2007), y Crouch (2008). Respondiendo a la pregunta de su texto, Ruckman (2012, 833) afirma que, si bien se tiene conocimientos sobre el indulto, muchos de estos no son generalizables. Además, la mayoría pertenecen al ámbito del análisis jurídico o histórico. Como lo menciona Ruckman (2012), el estudio el indulto en Estados Unidos es de larga data.

Entre estos primeros trabajos podemos mencionar el de Smithers (1914) y el de Griffin (1928). El primer trabajo, incentivaba el uso del indulto como parte de las facultades presidenciales (Smithers 1914). Si bien, este poder puede estar sujeto a errores, esto es consecuencia de ser una “institución humana” (Smithers 1914, 61). Por ello, se debe promover su uso sin restricciones. El abuso del indulto se da porque los ejecutivos “no actúan por iniciativa propia” (Smithers 1914, 65). En la misma línea, Griffin (1928) ensaya una defensa del perdón a nivel estatal. Griffin (1928) señala que el indulto se encuentra bajo cuestionamientos constantes. Según un informe, los indultos eran otorgados como resultado de juegos políticos o de “arrebatos emocionales” con la finalidad de liberar delincuentes (Griffin 1928, 142). Frente a estas objeciones, afirmó que el ejercicio del indulto era necesario. Además, demostró –basándose en datos- que muchos de los indultados ya habían cumplido su condena e incluso pagado las multas impuestas. Para Ruckman (2012, 798) el aporte de Griffin (1928) es introducir los estudios de caso en la investigación de los indultos.

Otro investigador que realizó un aporte fue Pederson (1977). Su trabajo consiste en testear la tipología del carácter presidencial realizada por James Barber quien divide a los presidentes en cuatro tipos: activos-negativos, pasivos-positivos, pasivos-negativos, y activos-positivos (Pederson 1977, 176). El análisis de Barber se sustenta en cualidades psicológicas del presidente (índice de satisfacción e índice de energía política). A partir de esta tipología, Pederson (1977, 176-177) elabora una tipología cuádruple que incluye dos dimensiones: actividad y flexibilidad. La actividad recoge la postura del presidente con respecto a su administración (activo o pasivo). La flexibilidad recoge la postura del presidente para implementar su plan o políticas. Así se establecen cuatro tipos: activos- flexibles, activos- inflexibles, pasivos-flexibles y pasivos-inflexibles. La relación de las tipologías expuestas con

el número de amnistías concedidas por los presidentes demuestra que tanto los presidentes activos-positivos como los activos-flexibles son más propensos a la clemencia que el resto de tipos presidenciales. Con ello, se concluye que la amnistía es una tradición que depende del carácter presidencial (Pederson 1977, 179). Para Ruckman (2012, 812) el principal aporte del trabajo de Pederson (1977) fue probar una hipótesis de manera empírica a partir de un conjunto de datos agregados. Este trabajo sería ampliado por Ruckman (1995) demostrando que los presidentes activos-positivos otorgan el mayor número de clemencias.

El tema del mal uso del indulto, es decir en beneficio presidencial o de su entorno fue planteado por Crouch (2008). Su hipótesis principal señala que los presidentes anteriores al caso *Watergate* eran menos proclives a ejercer un mal uso de este poder (Crouch 2008, 722). Esta tendencia al uso prudente del indulto tuvo un punto de quiebre con la concesión otorgada a Richard Nixon. Así, el caso *Watergate* marcó una nueva etapa, dado que fue la primera vez que un Presidente usaba el perdón para proteger directamente a su antecesor (Crouch 2008, 729). Contrariamente a lo señalado, Whitford y Ochs (2006) plantean que la concesión de la clemencia es producto de la agenda política circunscrita en el sistema de separación de poderes y no de los intereses presidenciales. Para corroborar su hipótesis, Whitford y Ochs (2006) elaboran un modelo de regresión multivariado donde la variable dependiente es el porcentaje de solicitudes de clemencia denegadas. Los resultados determinan que la concesión de clemencia está determinada por temas como la ideología del presidente, el interés del Congreso en temas de justicia penal, o la tasa de homicidios (Whitford y Ochs 2006, 836). Por ello, afirma que la concesión de indultos no solo es resultado de una decisión presidencial, sino producto de una agenda política (Whitford y Ochs 2006, 840).

La relación entre la clemencia y el Estado de Derecho es abordada por Sarat (2005). Un elemento que identifica a los norteamericanos es el imperio de la ley expresado a través del Estado de Derecho (Sarat 2005, 612). La principal característica de un Estado de Derecho es la existencia de normas que limitan el poder de sus funcionarios (Cass citado en Sarat 2005, 612). En ese sentido, el uso de la clemencia presidencial rompe las restricciones impuestas por el Estado de Derecho al no estar sometido a limitaciones. El uso de la clemencia es un acto excepcional. Por ende, su ejercicio excluye a determinados individuos de la ley marcando “los límites del Estado de Derecho, incluso cuando hacen un trabajo que la ley requiere” (Sarat 2005, 614). Además, la decisión de clemencia es discrecional y recae de manera exclusiva en el Presidente, lo cual se contrapone a los preceptos de un Estado de Derecho. Estas

características señalan que el uso de la clemencia “marca un límite de la propia ley, que la propia ley reconoce” (Sarat 2005, 618). Por eso, los principales rasgos del poder de clemencia son la arbitrariedad y la posibilidad de ser ejercido de manera incorrecta (Sarat 2005, 626). Esto representa la debilidad de la legalidad en Estados Unidos.

El estudio de indultos otorgados por una administración específica o de casos considerados “controversiales” también aparece en la literatura. Rozell (1994) analiza el debate político y constitucional producto del indulto a Richard Nixon. Dentro de este debate se generaron una serie de posturas. La primera, menciona la concesión del indulto previo a la sentencia (Rozell 1994, 123). Con ello, se cuestiona que el expresidente Nixon fuera exculpado sin haber afrontado un juicio. Una segunda, fue la supuesta violación de la Constitución, ya que obstruía un juicio político (Rozell 1994, 124). Según la Constitución norteamericana, el indulto no se permite en casos de enjuiciamiento político. Una tercera, aduce la falta de razones explícitas en la concesión de indulto. Por último, se critica haber interferido en las funciones del Fiscal Especial, funcionario encargado de investigar las acusaciones al Presidente (Rozell 1994, 125). Cada una de estas críticas fue contrapuesta sustentándose en la Constitución. En ese sentido, el indulto a Nixon actuó bajo los parámetros constitucionales. Ante esta controversia, Rozell (1994) reafirma que el indulto es un acto discrecional que dada su naturaleza debe recaer en una sola persona: el Presidente.

Los indultos de último minuto de Bill Clinton impulsaron dos investigaciones de Ruckman (2001; 2004). La primera, parte de este hecho para hacer un análisis del estado en el cual se encuentran las investigaciones sobre el indulto. Los medios exigieron información; no obstante, los politólogos y la literatura no pudieron responder satisfactoriamente debido a la falta de datos sistematizados sobre el indulto (Ruckman 2001). Ante esa situación, señala la necesidad de estudiar la clemencia federal como elemento importante en el sistema de *check and balances* (Ruckman 2001, 7). Además, la concesión del indulto se relaciona a determinados acontecimientos importantes en la historia política norteamericana. Del mismo modo, el estudio del indulto permite explorar el desarrollo del sistema jurídico norteamericano (Ruckman 2001, 10). El análisis de los indultos de último minuto de Clinton demostró la falencia de las investigaciones sobre este tema. La efervescencia de las elecciones presidenciales del 2001 conllevó a los diferentes medios de comunicación a sostener que las elecciones eran un tipo de “lección de civismo” (Ruckman 2001, 1). Ruckman (2001)

demonstró que analizar la historia del indulto puede ser una verdadera herramienta de lección cívica para los estudiantes.

Profundizando los estudios sobre el escándalo de los indultos de último minuto de Clinton, Ruckman (2004) lleva a cabo un análisis de este poder desde 1932 hasta el 2001. Este escándalo motivó la presencia de expertos en el Congreso a fin de dilucidar esta problemática bajo parámetros histórico-jurídicos. Entre sus principales afirmaciones mencionaban la uniformidad del uso del indulto (igual o similar número por año), y la concesión de cuatro o cinco indultos por año entre los años 1900 y 1980. El análisis empírico realizado por Ruckman (2004) demuestra lo contrario. En primer lugar, no existe uniformidad en el número de indultos otorgados. La mayor cantidad de indultos se concedieron durante el último año (Ruckman 2004, 8-9). En segundo lugar, Ruckman (2004, 10) considera “absurdo” restringir el número de concesiones a cuatro o cinco por año. Para Ruckman (2001) la inexactitud de los expertos responde a varios factores, mas no a la falta de datos. El factor político fue determinante en este proceso (cambio de partido en la Casa Blanca). Un segundo factor fue la falta de estudios sistemáticos sobre el indulto (Ruckman 2004, 11-12). La falta de información sistematizada también fue un factor que contribuyó a la imprecisión. En conclusión, para Ruckman (2004, 14) la etiqueta de “último minuto” puede relacionarse a cuestiones propias del indulto (como su uso errático) o al cambio partidista en el gobierno.

En el campo metodológico, se aprecia el uso de métodos cuantitativos (Whitford y Ochs, 2006; Ruckman 1998; Erler 2007, y Posner y Landes 2007). Ruckman (1998) revisa las diversas teorías planteadas en torno a la clemencia presidencial. Dichas teorías se encuentran divididas en dos grandes grupos: explicaciones en torno al Presidente y a la presidencia (Ruckman 1998). Las principales variables de ambas perspectivas son sometidas a un modelo de regresión multivariado. Dentro del primer conjunto de explicaciones se observan rasgos como el carácter presidencial (positivo, negativo, activo, pasivo), la identificación partidista (demócrata o republicano), la formación profesional (abogado u otro) o su desempeño político (gobernador u otro). En el segundo, se ven factores políticos (años en guerra, años de elección, antes y después de la campaña de Nixon y consideraciones administrativas (número de solicitudes recibidas, cambios en los procedimientos de la Oficina de Perdón, endurecimiento de las reglas de concesión de la clemencia o el periodo de ajuste de los funcionarios entrantes en la Oficina del Perdón. Los resultados del Modelo autorregresivo integrado de media móvil (ARIMA) sobre la variable dependiente (porcentaje de clemencias

positivas) concluyen que las teorías basadas en la presidencia son las que explican mejor los cambios en los niveles de indulgencia mostrado por los diferentes presidentes norteamericanos (Ruckman 1998, 12).

El texto de Erler (2007) analiza el uso del indulto presidencial desde el año 1953 hasta el 2000. Para identificar los determinantes que explican la concesión del indulto divide las explicaciones en dos modelos: modelo presidencial y modelo de agencia (Erler 2007, 427). El primero, asume el indulto como una herramienta presidencial en pos de sus objetivos políticos (enfoque de arriba hacia abajo). El segundo, observa al indulto como reflejo de las preferencias surgidas en el Departamento de Justicia (enfoque de abajo hacia arriba). Ambos modelos son sometidos a un análisis de regresión multivariado sobre dos variables dependientes: indultos concedidos por año y porcentaje de solicitudes de indulto aprobado (Erler 2007, 432). Las variables independientes para el modelo presidencial son: la afiliación partidaria, la conclusión de un conflicto militar importante, el hecho de que el presidente sea o no un *lame duck* y los índices de aprobación pública del presidente (Erler 2007, 432). Para el modelo de agencia, las variables independientes son: la tasa de criminalidad, la carga de trabajo de la agencia y el inicio de una nueva administración presidencial (Erler 2007, 434). Los resultados demuestran que el modelo de agencia explica mejor ambas variables dependientes. En ese sentido, el indulto funciona como la conclusión de un proceso burocrático (iniciado desde abajo), a pesar de que en algunos casos este poder sea usado como demostración del liderazgo presidencial (Erler 2007, 446).

El trabajo de Posner y Landes (2007) es un estudio del indulto desde la Economía. No obstante, sus puntos de contacto con la Ciencia Política permiten incluirlo en este apartado. Esta investigación realiza un estudio económico sobre los costos y beneficios del indulto y la conmutación de penas. Los costos y beneficios están presentes tanto a nivel presidencial como del solicitante del indulto. En el ámbito presidencial, una decisión de indulto acarrea costos personales y políticos, así como beneficios del mismo tipo (Posner y Landes 2007). Por ello, los costos políticos pueden variar de acuerdo a determinados contextos. Así, conceder indultos a delitos que poseen una alta tasa de reincidencia, a criminales famosos o en periodos de mayor tasa de criminalidad, puede generar mayores costos políticos. Del mismo modo, los costos y beneficios del indulto son asimétricos con respecto al periodo de mandato. En otras palabras, no son iguales los costos y beneficios en el primer año que en los años siguientes (Posner y Landes 2007). Por parte del solicitante, los costos y beneficios también tienden a

varias de acuerdo al momento de la solicitud. El análisis de regresión determina que los costos o beneficios de conceder un indulto son mayores con respecto a otorgar conmutaciones de pena (Posner y Landes 2007).

El uso de la metodología comparada en el estudio del indulto también se encuentra presente en el trabajo de Baumgartner y Morris (2001). Partiendo del estudio del presidencialismo, ambos autores se interesan en los factores institucionales que condicionan la concesión del indulto. Para lograr su cometido, realizan un estudio comparado del poder del indulto en Estados Unidos y Rusia. Los casos seleccionados demuestran similitudes y diferencias. La similitud radica en la falta de control del indulto por parte de otros poderes del Estado y su uso como mecanismo para aplacar desordenes políticos. Las diferencias se sustentan en el control del poder del indulto. Se demuestra que en Estados Unidos los controles formales al indulto son débiles y “no suponen una amenaza grave para su uso o alcance” (Baumgartner y Morris 2001, 219). En Rusia, también se encuentra un control bastante limitado al indulto (Baumgartner y Morris 2001, 225). Una excepción, es el uso de la amnistía por parte del Poder Legislativo ruso, el cual se constituye como un contrapeso al indulto presidencial.

El indulto motivado por determinados contextos también es preocupación de los politólogos norteamericanos. Ruckman (2008) analiza si la clemencia presidencial responde a contextos como la celebración de Navidad. Para ello, revisa los datos entre los años 1931 y 2008. Entre los principales factores que extendieron esta creencia señala el comportamiento presidencial en relación con la concesión de indultos individuales durante la Navidad (Ruckman 2008, 5). Esto creó la idea de una aparente tradición. Otro factor es la concesión de amnistías, las cuales han sido otorgadas por varios presidentes en dicha fecha (Ruckman 2008, 5-6). La mayor indulgencia presidencial en Navidad también es una idea mencionada por la Ciencia Política. No obstante, muchas de estas apreciaciones se basan en percepciones no circunscritas a un análisis empírico. Por ello, Ruckman (2008, 9) demuestra empíricamente que la concesión de clemencias sí está determinada por el mes de diciembre. Las principales hipótesis que explican esta tendencia son una mayor predisposición de la Oficina del Fiscal por conceder clemencias en este mes, la tradición judeo-cristiana u otorgar el perdón en un contexto de mayor distracción del público, y por ende, menor cobertura de los medios (Ruckman 2008,

15-18)<sup>13</sup>. Frente a la dificultad por definir la causa de esta tendencia, Ruckman (2018, 21) recomienda el uso uniforme del indulto a lo largo del año.

Por último, la Ciencia Política norteamericana no es ajena a las propuestas de reforma. En esta temática destacan los trabajos de Ruckman (2016a) y Dinan (2003). Ruckman (2016a) señala que el proceso de clemencia en Estados Unidos adolece de “problemas sistemáticos” (Ruckman 2016a, 448). Por ello, es necesario implementar un ordenamiento en dicho proceso, así como reconsiderar los objetivos que guían el uso de la clemencia. También señala que las propuestas de reforma en la clemencia ejecutiva se detectan tempranamente en los estudios de Ciencia Política. No obstante, la escasa comunicación con el Derecho ocasionó que este tema sea por lo general interés de esta última disciplina (Ruckman 2016a, 448). Ante esa situación, Ruckman (2016a) propone cinco reformas para mejorar el sistema de clemencia. Primero, sugiere reubicar la administración de la clemencia, dado que sea más cercana al Presidente y no al Departamento de Justicia. Segundo, considera que el mandato del Fiscal del Perdón debe encajar con el periodo presidencial. Tercero, crear una junta ajena al Departamento de Justicia para asesorar al Presidente. Cuarto, la Junta debe elaborar un informe anual con información relevante respecto a las solicitudes de clemencia. Finalmente, se exige mayor transparencia del informe anual del Fiscal General (nombres de beneficiarios, delitos, etc.).

La relación entre el indulto federal y el estatal es abordado por Dinan (2003). Así, a partir de la revisión de los debates generados en las convenciones constitucionales estatales se aprecia que el indulto sufrió una serie de modificaciones desde la propuesto por Hamilton (Dinan 2003, 389). Las principales modificaciones del indulto a nivel estatal se aprecian en dos campos: el depositario del poder del perdón, y las limitaciones impuestas a este poder. A nivel estatal el poder no recae exclusivamente en el poder Ejecutivo. Varios estados implementaron un sistema de responsabilidad compartida del perdón a través de la creación de juntas (Dinan 2003, 398). En cuanto a las limitaciones, la discrecionalidad federal casi ilimitada es controlada por medio de audiencias públicas, publicación de las razones de concesión y de las solicitudes de indulto, prohibición en determinados delitos, etc. Si bien, no todas estas

---

<sup>13</sup> América Latina no es ajena a este tipo de indultos. A los ya mencionados indultos de Navidad en Brasil, se suma la controversial concesión de indulto y derecho de gracia al ex presidente Alberto Fujimori. No obstante, la celebración de la festividad judeo-cristiana no impidió las protestas públicas ni la cobertura mediática frente a dicho suceso.

medidas son replicables, Dinan (2003) señala que su implementación beneficiaría el uso del indulto a nivel federal.

La revisión de textos sobre el indulto en la Ciencia Política norteamericana posee una amplia producción que se remonta hasta inicios del siglo XX. A diferencia de la producción generada desde el Derecho, los temas tratados en la Ciencia Política tienden a ser más diversos, de carácter teórico-empírico y sin una orientación estrictamente normativa. En el ámbito metodológico, se encuentran investigaciones tanto cualitativas como cuantitativas. También se presentan estudios de caso, análisis sincrónicos y de larga duración. Así mismo, el aporte de politólogos como P.S. Ruckman contribuyeron a la creación de una amplia base de datos. Esto permitió superar la principal deficiencia del análisis del indulto en la Ciencia Política norteamericana: la falta de estudios sistemáticos. Del mismo modo, la Ciencia Política norteamericana tiene el mérito de generar un interés por el estudio del indulto que abarca personajes o situaciones a lo largo de su vida republicana.<sup>14</sup> Todas las características mencionadas evidencian el grado de desarrollo que posee el estudio del indulto dentro de la Ciencia Política norteamericana. De la misma manera, sirven para contrastar el vacío en el que se encuentra la literatura latinoamericana en el mismo campo de estudio.

#### **2.4. El estudio del indulto en la Ciencia Política de América Latina**

Los estudios sobre el indulto desde la Ciencia Política en esta parte del continente son casi inexistentes. Como se mencionó en la primera parte de esta revisión, existen abundantes trabajos sobre el presidencialismo en América Latina. No obstante, estos omitieron al indulto dentro de sus respectivas investigaciones. Así, ni los trabajos que incluyen los poderes presidenciales han tomado en cuenta el indulto en sus respectivos análisis. Dentro de este evidente vacío en la literatura, se ha encontrado el trabajo de Pastor (2019). Esta tesis se enmarca dentro de una preocupación común al Derecho tanto en Estados Unidos, como en América Latina y España: el uso del indulto como política pública penitenciaria. Como se apreció, el indulto cumple con determinados fines. En algunos casos, estos fines se relacionan con la mejora de las condiciones penitenciarias en contextos de hacinamiento. Precisamente, Pastor (2019) orienta esta preocupación al caso peruano. Por ello, analiza las gracias

---

<sup>14</sup> Para el siglo XIX, Ruckman y Kincaid (1999) analizan las decisiones de clemencia durante el gobierno de Abraham Lincoln. Del mismo modo, para inicios del siglo XX, Ruckman (2012b) indaga sobre el uso del indulto durante la presidencia de Theodore Roosevelt. Estos estudios no serían considerados necesarios en la Ciencia Política norteamericana si la influencia de tales decisiones no fueran parte importante del debate sobre la clemencia en la actualidad de los Estados Unidos.

presidenciales (indulto, conmutación de pena y derecho de gracia) como política pública en Perú entre los años 2001 y 2018, lo cual incluye a los presidentes Alejandro Toledo, Ollanta Humala, Alan García y Pedro Pablo Kuczynski.

Pastor (2019) plantea la hipótesis según la cual la situación de hacinamiento en Perú desata un conjunto de medidas que incluye la concesión de las gracias presidenciales. El hacinamiento - para los años de estudio- ascendía al 75%, la cual se fue incrementando con el paso de los años (Pastor 2019, 27). Una de las principales consecuencias es que el hacinamiento penitenciario transgrede los derechos fundamentales. Además, acarrea problemas relacionados a salud, educación, trabajo y seguridad entre los reos. Frente a esta situación, Perú implementó la concesión de gracias presidenciales como política pública frente a la sobrepoblación penitenciaria. El número de gracias concedidas varía de acuerdo al Presidente. Para Pastor (2019) esto es un indicador de la discrecionalidad de la gracia presidencial. Esta medida no solo resuelve los problemas del sistema penitenciario, sino que también genera reducción de gastos (Pastor 2019, 76). En general, Pastor (2019) realiza una investigación de carácter descriptivo. Su principal aporte es brindar datos estadísticos del número de gracias concedidas por presidente durante el periodo de estudio. No obstante, la tesis no aporta hipótesis que sobrepasen la explicación por motivos de hacinamiento. En ese sentido, el mérito del texto es poner en debate un tema poco estudiado dentro de la Ciencia Política. La falta de variables explicativas y de rigor metodológico no permiten ir más allá del caso de estudio.

De esta manera, se demuestra el vacío existente en torno al estudio del indulto en la Ciencia Política latinoamericana. Como se pudo apreciar en los acápite anteriores el estudio sobre el indulto adquiere relevancia dado su injerencia en las dinámicas políticas, electorales o de políticas públicas de un país. En América Latina, el indulto también ha tenido consecuencias en estos campos de estudio. En Perú, el indulto a Alberto Fujimori en diciembre del 2017 permitió a corto plazo la permanencia del presidente Pedro Pablo Kuczynski por las razones ya mencionadas. No obstante, meses después este mismo hecho motivó la interrupción de su gobierno. Las consecuencias de dicho indulto presidencial se extienden hasta la actualidad. Así, el día 10 de setiembre del presente año, el Ministerio Público denunció constitucionalmente al expresidente Kuczynski por la concesión de dicho indulto humanitario. La denuncia establece delitos contra la administración pública, pues señala que la concesión del indulto tenía como objetivo impedir la destitución presidencial.

El caso peruano también demuestra la importancia del indulto dentro de la dinámica electoral. Durante la segunda vuelta presidencial del presente año, los candidatos Keiko Fujimori (Fuerza Popular) y Pedro Castillo (Perú Libre) expresaron su voluntad de hacer uso del indulto. La candidata Fujimori señaló que indultaría a su padre, el expresidente Alberto Fujimori. En el caso del candidato de Perú Libre, su intención de perdón se dirigió hacia Antauro Humala Tasso condenado por el suceso conocido como el “Andahuaylazo”.<sup>15</sup> De esta manera, el indulto pasó a ser parte importante de la contienda electoral. Si bien, no formó parte oficial de los debates presidenciales, sí logró un fuerte impacto en la opinión pública. En el caso del indulto al expresidente Fujimori se podría afirmar que fue un elemento que fortaleció la identidad partidaria negativa en torno al fujimorismo. Esto resulta de importancia en contextos de baja institucionalización del sistema de partidos como es el caso peruano (Meléndez 2019, 161). Del lado de Pedro Castillo, la promesa de indulto es un indicador que fortalece su postura ideológica y su concepción sobre políticas de justicia expresado en su plan de gobierno (Perú Libre 2021).

El estudio del indulto bajo el enfoque de las Políticas Públicas también es necesario dado el uso constante de los gobiernos latinoamericanos para afrontar crisis de hacinamiento penitenciario. Precisamente, la pandemia del COVID-19 evidenció el uso de este poder presidencial. En Chile se aplicaron indultos conmutativos a más de 1300 reos (Ley 21228). En Bolivia, el indulto fue concedido inicialmente a presos mayores de 58 años y personas en situación de vulnerabilidad (Decreto Presidencial n°. 4226). En Ecuador (Decreto Ejecutivo 1086) como en Perú (Decreto Supremo n°. 004-2020-JUS) también establecieron indultos para contrarrestar el contagio a nivel carcelario. En otros países, los presidentes fueron menos proclives hacia el uso de esta prerrogativa presidencial. Por el contrario, en El Salvador, el presidente Nayib Bukele fortaleció las medidas carcelarias producto de la violencia ocasionada por las maras. Del mismo modo, el presidente argentino Alberto Fernández manifestó su oposición frente al uso del indulto.

---

<sup>15</sup> Se conoce con este nombre al levantamiento liderado por el mayor en retiro del Ejército, Antauro Humala Tasso. Dicho suceso se llevó a cabo entre los días 01 y 04 de enero del año 2005 en la ciudad de Andahuaylas. La sublevación se inició con la toma de la comisaría de la misma ciudad. El objetivo del levantamiento era establecer un golpe de Estado contra el entonces presidente Alejandro Toledo. La sublevación dejó un total de seis muertos: cuatro policías y dos civiles. Tras su captura, Antauro Humala fue sentenciado a 19 años de prisión por los delitos de secuestro y homicidio. Actualmente, cumple condena en la prisión de máxima seguridad de Ancón II.

En todos los casos mencionados la aplicación del indulto tuvo un impacto en el desarrollo de la política nacional de los diferentes países de la región. Las consecuencias pueden ser apreciadas en diferentes contextos (electoral, crisis, etc.). Ello, demuestra la relevancia del estudio del indulto dentro de la Ciencia Política latinoamericana. No obstante, tanto los casos mencionados como la revisión de la literatura plantean una reflexión importante en torno al indulto presidencial: ¿Qué tipo de poder es el indulto? La presente investigación considera que el indulto es un poder presidencial que se circunscribe dentro de la lógica del *pardón power* establecida en la literatura norteamericana. En ese sentido, el indulto se diferencia del concepto tradicional de poder presidencial que lo relaciona con la capacidad que posee el Presidente para imponer su agenda en relación con el Poder legislativo (Shugart y Carey 1992). Esto no implica que el indulto sea un poder ajeno a la agenda política del gobierno como lo demuestran Whitford y Ochs (2006).

Tras lo mencionado, se puede afirmar que el indulto se configura como un poder sustentado en una tradición política que confiere al Presidente la capacidad discrecional de conceder el perdón. En ese sentido, encaja dentro de la lógica del *pardón power* analizado por la literatura norteamericana. En algunos casos, la concesión se relaciona a factores políticos contextuales o es parte de una agenda política. Esto no excluye, que también responda a intereses personales o sea una expresión del liderazgo presidencial (Erler 2007). Por ello, la decisión de indulto puede adoptar diferentes móviles. El indulto a Fujimori es un ejemplo del uso de esta prerrogativa bajo intereses personales. En otros casos, el perdón responde a contextos políticos como los indultos otorgados en Argentina y Chile tras los periodos de dictadura. En ese sentido, forman parte de una agenda política que no solo incluyen al Poder Ejecutivo. La pandemia desatada por el COVID-19 demuestra que su aplicación también parte de un análisis costo/beneficio por parte de los presidentes. Del mismo modo, no se descarta el poder simbólico que representa el uso de dicha prerrogativa dentro de un sistema presidencial. En conclusión, la divergencia de móviles que muestra la literatura no debe obviar su impacto, ni tampoco restar la importancia de su estudio dentro de la Ciencia Política.

### **Recapitulación**

Este capítulo ilustró el estado en el que se encuentra la literatura sobre el indulto en América Latina. En primer lugar, se observó que los trabajos sobre el presidencialismo en la región omitieron este poder en sus respectivos análisis. De ese modo, tanto los trabajos que analizan los poderes presidenciales como los que elaboran tipologías no incluyen el estudio del perdón

presidencial. Una idea importante extraída de esta primera parte de la revisión de la literatura es que los presidentes de América Latina poseen un alto grado de poderes formales. En segundo lugar, se demostró que los trabajos existentes sobre el indulto en América Latina provienen del Derecho. La excepción es el trabajo de Pastor (2019), el cual dado su carácter descriptivo no aporta al debate sobre los determinantes políticos que condicionan el uso del indulto. En ese sentido, se reafirma que el estudio del indulto en América Latina es un monopolio del Derecho. En conclusión: existe un vacío en la literatura de la Ciencia Política sobre el estudio del indulto presidencial.

Ante este vacío, es necesario dar un paso atrás y preguntarse qué diferencias existen en el ejercicio del indulto dentro de América Latina. La literatura sobre presidencialismo menciona la existencia de poderes formales fuertes dentro de los diseños institucionales de la región. Se espera que el indulto posea la misma fortaleza mostrada por otros poderes presidenciales. Para medir esa fortaleza, esta investigación considera necesario realizar una tipología de la fortaleza del indulto en América del Sur. Se debe considerar que algunos países poseen marcos institucionales más -o menos- restrictivos que otros para ejercer este poder presidencial. Además, esos marcos no son inmutables. Si bien existe una Constitución que otorga un sustento legal, sus características van modificándose a partir de la emisión de normativas complementarias. La elaboración de una tipología permite medir dichos cambios. De ese modo, se determinará qué países poseen mayor o menor fortaleza con respecto a sus pares dentro de la región. Con ello, se busca reafirmar empíricamente la hipótesis general según la cual los presidentes de América del Sur poseen un alto grado de fortaleza con respecto al indulto. A continuación, el capítulo dos establecerá el diseño metodológico que sustenta la presente investigación.

## Capítulo 2

### **Diseño metodológico: construcción de tipología, selección de casos y análisis cuantitativo sobre el indulto presidencial en América del Sur**

El presente capítulo desarrolla la propuesta metodológica implementada en esta investigación. La elección de la metodología responde a la formulación de las preguntas de investigación. Por ello, para responder la primera pregunta, la parte inicial de este capítulo se centra en la construcción de una tipología de la fortaleza del indulto presidencial en América del Sur. La tipología no solo permitirá determinar qué países poseen una mayor o menor fortaleza en este poder, sino que también permitirá seleccionar los casos de estudio bajo un determinado criterio. Posteriormente, para responder la segunda pregunta se analizarán las principales variables explicativas sugeridas por la literatura bajo las herramientas proporcionadas por la estadística inferencial. Así, el caso seleccionado será analizado bajo modelos de regresión con series de tiempo. El uso de modelos econométricos permitirá explorar algunas de las principales hipótesis que sostiene la literatura. Del mismo modo, posibilitará de manera inductiva la propuesta de nuevas variables para el estudio del indulto.

#### **1. ¿Qué país es más indulgente? Tipología de la fortaleza del indulto presidencial en América del Sur**

El indulto -al igual que otras instituciones- se ampara en un diseño institucional. Si bien, dicho diseño se sustenta principalmente en la Constitución, existen normas complementarias que regulan su uso. De ese modo, las facultades presidenciales del indulto pueden ser ampliadas o restringidas en los años posteriores al establecimiento de la Constitución. Esto genera un diseño institucional cambiante sobre el cual se asienta este poder presidencial. Ante lo mencionado, es necesario analizarlo bajo esta característica. En ese sentido, la tipología –de acorde al primer objetivo de investigación - busca establecer las diferencias de fortaleza del indulto presidencial que poseen los diferentes países de América del Sur. Esto es importante, teniendo en cuenta que no todos los países poseen los mismos marcos institucionales que regulan el indulto. La presente investigación limita el marco temporal del análisis al periodo que comprende desde la instauración de la Constitución vigente en cada uno de los países de América del Sur hasta el año 2017. Limitar el marco temporal desde el inicio de la última Constitución posee ventajas y desventajas. Por un lado, la ventaja es que permite un contraste actual del indulto en los diferentes países de América del Sur. Por otro, la desventaja impide

apreciar los cambios acaecidos en el poder del indulto bajo una perspectiva de larga duración que se extienda más allá del diseño constitucional e institucional vigente.

Partiendo del marco temporal fijado, el análisis quedó establecido bajo la siguiente relación país-Constitución: Argentina -1994, Bolivia-2009, Brasil-1988, Chile-1980, Colombia-1991, Ecuador-2008, Perú-1993, Paraguay-1992, y Venezuela-1999. Se excluye Uruguay debido a que la concesión del indulto en ese país es una atribución del Poder Legislativo<sup>16</sup>. Es decir, se establecen ocho países de análisis para la elaboración de la tipología. No obstante, como ya se mencionó el indulto no se ha mantenido invariable. Por ello, se identificaron periodos por cada país teniendo en cuenta algún cambio importante dentro del diseño institucional que regula el indulto. De ese modo, se establecen los siguientes casos: Argentina (1994-2017), Bolivia (2009-2011), Bolivia (2011-2017), Brasil (1988-1990), Brasil (1990-1994), Brasil (1990-1994), Brasil (1994-1998), Chile (1991-2011), Chile (2011-2017), Colombia (1991-1993), Colombia (1993-1997), Colombia (1997-2002), Colombia (2002-2017), Ecuador (2008-2014), Ecuador (2014-2017), Perú (1993-1996), Perú (1996-1996), Perú (1996-2006), Perú (2006-2006), Perú (2006-2015), Perú (2015-2017), Paraguay (1992-1998), Paraguay (1998-2017), Venezuela (1999-2010), y Venezuela (2010-2017). En total, se contabilizan 25 casos que serán identificados empíricamente dentro de la tipología.<sup>17</sup>

## **2. La construcción de tipologías como herramienta metodológica**

La tipología es una herramienta de clasificación predominantemente cualitativa. Su naturaleza es multidimensional y conceptual (Bailey 1994). No obstante, su uso también se extiende al análisis cuantitativo. El principal aporte de la construcción de una tipología se orienta a la “formación de conceptos y a la construcción de variables categóricas” (Collier, Laporte y Seawright 2008, 152). Del mismo modo, la elaboración de tipologías permite reducir la complejidad del objeto de estudio (Bailey 1994), así como captar los cambios de un fenómeno a través del tiempo (Collier, Laporte y Seawright 2008, 164). Los resultados de la tipología se aprecian en la matriz resultante del cruce de dos o más variables, las cuales a su vez pueden estar conformadas por más de una subvariable. Los tipos creados constituyen las celdas de la

---

<sup>16</sup> Es una competencia de la Asamblea General “Conceder indultos por el voto de dos tercios del total de componentes de la Asamblea General en sesión conjunta, y conceder amnistías en casos extraordinarios, por un voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara” (Constitución de la República. Artículo 85, numeral 14).

<sup>17</sup> La Constitución chilena se instaura en el año 1980; no obstante, se excluyó el periodo 1980-1990, ya que pertenece a un periodo dictatorial.

tipología. Así, cada tipo ubicado en una celda plantea un significado conceptual de acorde a las variables y a la posición que adopte en la matriz. Para la tradición weberiana, las celdas forman “tipos ideales”. Para Collier y Collier (1991, 17) (citado en Collier, Laporte y Seawright 2008, 161) las celdas representan “categorías analíticas”. Ambas denominaciones, evidencian la naturaleza conceptual de la tipología, la cual puede también ser analizada a nivel empírico.

Las características principales de una tipología son dos: la creación de categorías exhaustivas y excluyentes (Bailey 1994; Collier, Laporte y Seawright 2008, 157-158). La primera característica se refiere a la capacidad de la tipología para designar un tipo para cada caso u observación. Del mismo modo, esa asignación debe ser única: un caso no puede pertenecer a más de un tipo establecido en la matriz. De no cumplirse con estas características, el problema que se origina es la ubicación de un caso en dos o más celdas de la matriz. Otro problema, se centra en la inexistencia de una celda para un caso determinado. La aplicación de la tipología a un mayor número de casos puede generar este último problema. Esto no es un indicador de fallas, dado que las categorías exhaustivas deben ser validadas “en relación con el dominio para el que se construyó la tipología” (Collier, Laporte y Seawright 2008, 158). En todo caso, las características de la tipología manifiestan la discusión presente en toda clasificación: la diferenciación entre el nivel conceptual y el empírico (Bailey 1994). Del mismo modo, se demuestra que la creación de una tipología no solo aporta al debate conceptual de un tema de investigación. Además, ayuda a la comprensión empírica del tema en cuestión.

Existen diversas formas de clasificar una tipología. Collier, Laporte y Seawright (2008, 153) señalan que existen dos clases de tipologías: descriptivas y explicativas. La principal diferencia entre ambas reside en que las tipologías explicativas poseen variables explicativas a nivel de filas y columnas. Los autores mencionados, centran su análisis en las tipologías descriptivas, dado el interés por la función que cumplen las tipologías en la conceptualización y la medición. Así mismo, Collier, Laporte y Seawright (2008, 156) establecen que el análisis de las celdas en su conjunto constituye una nueva variable categórica, la cual puede adoptar tres formas: nominal, parcialmente ordenada u ordinal. Por un lado, una tipología de escala nominal no presenta un grado ni orden entre los tipos establecidos en las celdas. Por otro, la tipología parcialmente ordenada crea un orden entre algunas celdas de la matriz; no obstante, no es posible ordenar u otorgar grados al total de estas. Por último, una tipología de escala

ordinal, logra establecer grados u orden entre el total de las celdas resultantes del cruce de las variables en estudio.

Para Bailey (1994) existen tipologías puramente conceptuales y puramente empíricas. El primer tipo de tipologías, sustentan su análisis estrictamente en el ámbito conceptual, sin tener una contraparte en el plano empírico. En contraposición, el segundo tipo se conforma a partir de la evidencia empírica, pero sin un soporte conceptual. En el medio de ambos niveles de tipologías, se establece el llamado “nivel operacional o de indicadores” (Bailey 1994). Este nivel une tanto lo conceptual como lo empírico. Dentro de este nivel de clasificación se identifican dos variantes. La primera, consiste en la identificación conceptual como primer paso, seguido de la medición a nivel empírico. La segunda, parte de manera inversa: se agrupan los casos empíricos, para luego designarles una denominación conceptual. La primera variante es de naturaleza deductiva, mientras que la segunda, inductiva. La variante deductiva, que establece una secuencialidad conceptual-empírica es definida por Bailey (1994) como la “estrategia clásica”.

Las características mencionadas determinan la inclusión de una tipología dentro del diseño metodológico de la presente investigación. Dentro de las ventajas que proporciona la elaboración de una tipología se encuentra la de formar conceptos que relacionen variables en torno a la fortaleza del indulto presidencial. Del mismo modo, la tipología permite ubicar empíricamente a los diferentes países de América del Sur dentro de la matriz de la tipología. En ese sentido, el uso de esta herramienta metodológica contribuye a llenar el vacío teórico y empírico hallado en la revisión de la literatura sobre el poder presidencial del indulto en América del Sur. En síntesis, la tipología propuesta para la presente investigación es de naturaleza descriptiva, pues no usa variables explicativas en su proceso de construcción. Es parcialmente ordenada, dado que – como se apreciará- solo dos celdas de la tipología (indulto pleno y el indulto mínimo) pueden ser ordenadas. Así mismo, es una tipología a nivel operacional o de indicadores, puesto que engloba la parte conceptual y empírica de manera conjunta. La secuencialidad adoptada asume una primera parte conceptual que luego -a través de la operacionalización de las variables- será analizada a nivel empírico. Por último, se resalta la importancia del uso de la tipología en el análisis comparado (Collier, Laporte y Seawright 2008, 168), lo cual se alinea a los objetivos de la presente investigación.

### **3. Construcción de la tipología del indulto a nivel teórico-conceptual**

¿Cuándo un presidente posee mayor o menor permisibilidad para ejercer el poder del perdón?  
¿Qué países permiten un mayor alcance del indulto en materia de delitos? En definitiva  
¿Cuándo un marco constitucional e institucional determina que un presidente es más o menos fuerte para otorgar indultos? Para lograr contestar estas preguntas este acápite construye una tipología que mide la fortaleza del indulto presidencial a nivel teórico-conceptual. De esa manera, se establece teóricamente la existencia de presidentes en América del Sur que poseen un alto grado de fortaleza respecto al indulto (hipótesis general 1). La tipología creada parte de la interacción de dos variables: permisibilidad y alcance del indulto en materia de delito. La primera variable se refiere al grado de restricción que tiene el presidente para el ejercicio de este poder. Dichas restricciones se encuentran relacionadas a diferentes ámbitos en la aplicación del indulto. La segunda variable, capta los delitos sobre los cuales el presidente puede ejercer el indulto. Para la primera variable, se consideró que un presidente goza de mayor fortaleza cuando posea menos restricciones. En contraparte, se registró una menor fortaleza cuando el indulto se encuentre sometido a mayores restricciones. En la segunda variable, se reconoció mayor fortaleza cuando el indulto puede abarcar una gama más amplia de delitos. Así mismo, la menor fortaleza del indulto se determina debido al número limitado de delitos sobre los cuales puede actuar el presidente.

La inexistencia de literatura que mida la fortaleza del indulto presidencial no permite considerar las variables “más representativas” del tema en la construcción de la presente tipología. Por ello, las variables mencionadas surgen de la revisión del diseño constitucional e institucional sobre el cual se ampara el indulto en los diferentes países de América del Sur. Así, se partió de la revisión de la Constitución Política vigente en cada país. Luego, se consultaron las diferentes normas complementarias que regulan el uso del indulto. En dichas normas, se especifican los requisitos, los delitos, las restricciones y demás aspectos relacionados con la concesión del indulto. Dentro de los diferentes aspectos mencionados, se eligió tomar ambas variables y las subvariables (en el caso de la variable permisibilidad) porque son las que mejor captan el grado de poder o fortaleza que posee un presidente para hacer uso del indulto. Una revisión desde el Derecho comparado permite apreciar que no todos los presidentes poseen el mismo marco legal e institucional para ejercer la indulgencia a través del perdón presidencial. El resultado es la diferencia de grados de fortaleza entre los distintos países.

La variable permisibilidad está compuesta por tres subvariables o dimensiones: carácter discrecional, tipo de indulto, e indulto a procesados. La primera subvariable se relaciona al carácter discrecional de la decisión presidencial de indulto. Como lo señala la literatura, el indulto es un poder discrecional (Carracedo 2017, 71; Herrero 2012b, 122). Es decir, depende de la voluntad presidencial. No obstante, se encuentra sujeto a un control jurisdiccional (Chaparro 2017, 121), el cual puede variar de acuerdo a las normas que regulan el indulto. Así, lo que esta subvariable capta es la libertad que posee el presidente para hacer uso de la capacidad discrecional con el mayor grado posible de permisibilidad. En otras palabras, esta dimensión registra las limitaciones impuestas a la voluntad presidencial de conceder o denegar un indulto. En ese sentido, la inexistencia de restricciones genera un alto carácter discrecional para conceder indultos. Por el contrario, el aumento de restricciones genera una disminución en el carácter discrecional. Es importante tomar en cuenta esta dimensión dentro de la variable permisibilidad, ya que es un rasgo distintivo de este poder presidencial. Además, la revisión de la literatura demuestra que la discrecionalidad es uno de los puntos más criticados por los detractores y reformistas del indulto, mientras que para otros es el sustento mismo de dicho poder.

La segunda subvariable se centró en uno de los diversos criterios existentes para distinguir tipos de indulto: el número de beneficiarios. De acuerdo a este criterio se distinguen dos tipos: el indulto particular (centrado en un solo individuo) y el indulto general (centrado en un grupo de individuos con características comunes). Esta subvariable, registra si un presidente está facultado para otorgar solo uno de los dos tipos de indultos o ambos. Si bien todos los países que gozan del indulto, poseen esta prerrogativa a nivel individual, no todos los presidentes pueden ejercerlo a nivel general. Chile es un ejemplo de este tipo de limitación. Otro ejemplo fuera de la región es España, cuya legislación no contempla su existencia. En ese sentido, la importancia de incluir esta subvariable se debe a que no todos los países gozan de ambos tipos de indulto. Del mismo modo, la revisión de la literatura enfatiza el uso del indulto general como una herramienta para afrontar problemas como la sobrepoblación penitenciaria (Carracedo 2017) o su relación con fines políticos (Herrero 2012b). Los países que contemplan el ejercicio de ambos tipos de indulto poseen mayor fortaleza que aquellos países que facultan a sus presidentes para otorgar solo el indulto particular.

La tercera subvariable se centra en un punto controversial de la permisibilidad del indulto presidencial: el indulto a procesados. Este tipo de indulto, también llamado indulto anticipado

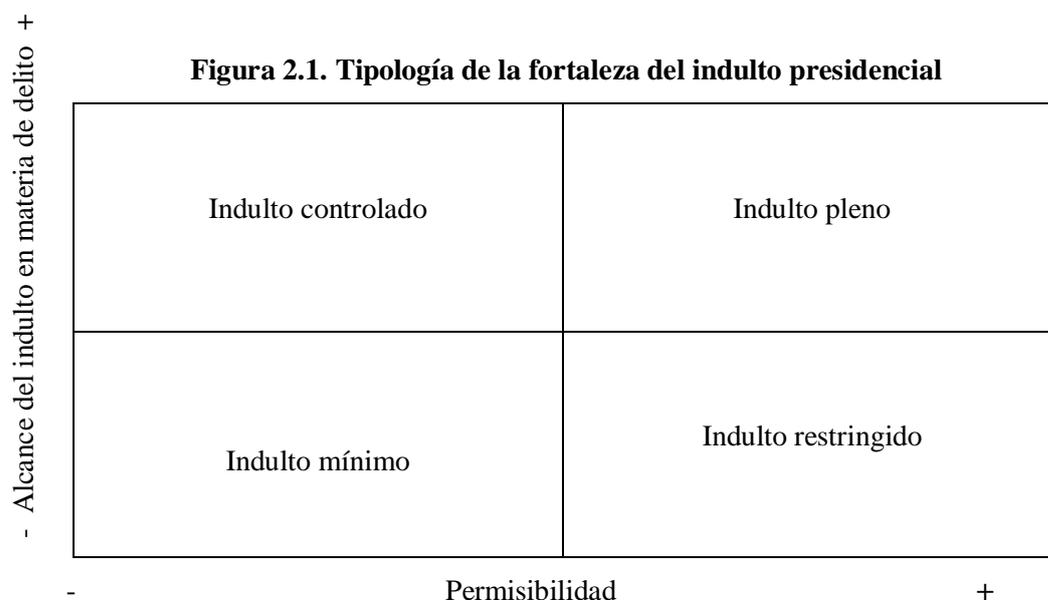
o indulto impropio es altamente cuestionado dentro de la literatura. Esto, debido a que se considera que su existencia legal es una forma irregular de la institución del perdón (Carracedo 2017; Herrero 2012b). Los diferentes conceptos de indulto comparten la idea que esta prerrogativa es otorgada a los sentenciados que cumplen una pena determinada (Carracedo 2017; Carrasco 1998; Salomé 2013). Por ello, la existencia de un indulto a procesados se contrapone a la misma conceptualización del indulto como institución de perdón. Esta explicación determina por qué muchos países no contemplan el indulto anticipado dentro de su legislación: son los casos de España y de la mayoría de países de América Latina. No obstante, existen países como Perú o Colombia cuyas normativas del indulto lo permiten. Por eso, es necesario incluir esta dimensión dentro de la variable permisibilidad. Se infiere, que un país que contemple el indulto anticipado en su legislación posee mayor permisibilidad con respecto a sus pares.

La segunda variable de la tipología, alcance del indulto en materia de delito, tiene por objetivo medir la fortaleza del indulto presidencial a partir de los delitos sobre los cuales se puede ejercer dicho poder. La literatura no menciona nada respecto a esta variable. No obstante, esta investigación propone su análisis como un elemento importante en la elaboración de la presente tipología. Su importancia radica en la diversidad de delitos existentes en las diferentes legislaciones y Códigos Penales. Sin embargo, no todos los delitos son susceptibles de ser perdonados. Ello, marca una diferencia importante en la fortaleza del indulto. Así, algunos países pueden ejercer el indulto sobre una mayor variedad de delitos, mientras que otros poseen un número limitado dentro de su accionar. Por ejemplo, países como Colombia limitan el uso del indulto a delitos políticos, mientras que otros países extienden esta facultad a diversos delitos comunes. Así mismo, existen delitos que pueden ser indultados desde el primer día de condena. No obstante, otros requieren un mínimo del tiempo cumplido de la sentencia para poder acceder a este beneficio. Es necesario tener en cuenta que la ampliación o reducción del alcance del indulto en materia de delito está determinado por el tiempo. La construcción de una tipología permite captar los cambios ocurridos en este campo del indulto.

El cruce de las dos variables mencionadas permitió establecer una tipología teórica o ideal sobre la fortaleza del indulto presidencial (figura 2.1). Se han usado solo dos variables a fin de lograr la parsimonia. Por ende, se busca que la tipología contribuya a una clara y mejor comprensión del tema en cuestión (Collier, Laporte y Seawright 2008, 167). El primer caso, se dio cuando la permisibilidad y el alcance del indulto en materia de delitos son altos. La

situación generada en esta celda esboza un escenario en el cual un presidente puede indultar sin restricciones y extender esta prerrogativa a una gran variedad de delitos. De manera inherente, este tipo ideal implica que todas las subvariables de la variable permisibilidad posean una intensidad alta. Esta celda representa la forma de mayor fortaleza del indulto presidencial. A este tipo teórico se le denomina indulto pleno. El segundo caso, se ubica en el extremo contrario. Así, tanto la permisibilidad como el alcance del indulto en materia de delitos poseen una baja intensidad. Esto conlleva, a que el presidente se encuentre sujeto a múltiples restricciones generadas por las mismas normas o la acción de otros poderes u organismos estatales. Además, no puede indultar todos los tipos de delitos existentes. Este escenario representa la forma más débil del indulto presidencial: el indulto mínimo.

La tercera celda plantea la existencia de un escenario en el cual el presidente goza de una alta permisibilidad, pero posee una baja magnitud en la variable alcance del indulto en materia de delito. Esto implica que, si bien posee ninguna o pocas restricciones para conceder o denegar el indulto, su accionar se encuentra limitado debido a la poca capacidad para poder indultar los diferentes tipos de delitos que contempla la normativa. A este tipo de indulto se le denomina indulto restringido. Por último, la cuarta celda reproduce un contexto en el cual existe una baja permisibilidad, pero un alto alcance del indulto en materia de delito. Este escenario, implica un alto grado de restricción sobre las decisiones presidenciales de indulto; sin embargo, existen pocas o ninguna limitación para indultar los diferentes delitos existentes. Este tipo es nombrado el indulto controlado. Como se percibe, no se puede establecer un orden o grado de fortaleza entre el indulto restringido y el indulto controlado. Por ello, se afirmó que la presente tipología se constituye como una variable categórica parcialmente ordenada (Collier, Laporte y Seawright 2008). Las tipologías mencionadas contribuyen a la conceptualización de tipos ideales de fortaleza del indulto. Cada tipo expresa determinados grados bajo los cuales se ejerce este poder. No obstante, cabe recalcar que la fortaleza también se asocia a otros factores que sobrepasan las explicaciones de carácter legal o institucional.



Fuente: Elaborado con base en los diseños constitucionales e institucionales sobre el indulto en América del Sur.

Existen otros elementos como los contextos políticos, sociales o económicos que pueden influir en la variación del número de concesiones evidenciando cambios en el grado de indulgencia presidencial. Por ejemplo, el hacinamiento penitenciario puede ser un impulso para que los presidentes otorguen mayor celeridad a los procesos de indulto. Cuando este problema se asocia a otros contextos como el producido por la pandemia del COVID-19, el indulto deja de ser un poder excepcional para convertirse en una política pública necesaria. Este tipo de contextos otorgan mayores facultades al presidente. Así, el indulto se robustece en dichos contextos. Por ello, si bien existen otros factores que podrían ser incluidos, la presente investigación considera que la revisión de la legislación sobre el indulto provee las mejores variables para construir una tipología. El siguiente paso, es medir las variables para verificar empíricamente la fortaleza del indulto presidencial en América del Sur.

#### **4. Tipología del indulto presidencial en América del Sur**

La tipología explica la fortaleza del indulto presidencial a partir del diseño constitucional e institucional de cada uno de los países de América del Sur. Sin embargo, como se mencionó, los diferentes países afrontaron cambios en sus respectivos diseños. Por eso, es necesario captar esos cambios a partir de las normas que regulan el indulto. Estas modificaciones permiten establecer tanto la medición de las variables como los periodos en cada país con respecto al indulto. Así, cada periodo determina un caso, la cual es producto de una norma que modifica sustancialmente las atribuciones presidenciales sobre el indulto. En algunos casos, estas normas pueden modificar alguno de los componentes de la variable permisibilidad. En

otros, las normas actúan sobre los delitos, modificando la segunda variable. Se considera que la duración de un periodo se prolonga hasta la creación o promulgación de otra norma que genere nuevos cambios en la prerrogativa del indulto. En consecuencia, los continuos cambios aplicados sobre la legislación que rige el indulto permitieron identificar 25 casos de estudio. Perú es el país con más casos (seis en total). En contraparte, Argentina posee el menor número de casos (uno). A continuación, se apreciará qué normas establecen la división por casos en cada país.

#### **4.1. Construcción de los periodos de fortaleza del indulto presidencial en América del Sur**

Detectado los periodos que dividen la fortaleza del indulto presidencial por país, es necesario identificar las normas sobre las cuales se establece el diseño institucional del indulto en cada uno de los países de estudio (ver anexo 1). En Argentina, no se encontraron normas que modifiquen de manera sustancial el indulto entre la instauración de la Constitución (1994) hasta el año 2017. Las normas que rigen el indulto en Argentina se encuentran en la Constitución, el Código Penal y la Ley n.º 24660 (Ejecución de la pena privativa de la libertad). Por un lado, la Constitución establece que es una atribución del presidente “indultar o conmutar las penas por delito sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del tribunal correspondiente, excepto en los casos de acusación por la Cámara de Diputados”.<sup>18</sup> Por otro lado, el Código Penal (artículo 68) solo menciona el efecto del indulto sobre la extinción de la pena y sus efectos. Por su parte, la Ley n.º 24.660 menciona la calificación de concepto para la aplicación del indulto y otros beneficios. El término concepto se refiere a la calificación del interno de acuerdo a “la ponderación de su evolución personal de la que sea deducible su mayor o menor posibilidad de adecuada reinserción social”.<sup>19</sup>

Como se puede apreciar, el indulto en Argentina no posee una normativa propia. Esta carencia impide identificar las características del indulto en la legislación argentina. Como lo señala Milla (2014, 292) el marco legal argentino en este campo es muy limitado. Por ejemplo, con respecto a las restricciones que se aplican al indulto, se establece la exclusión del beneficio del indulto en casos de cometer “actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático”<sup>20</sup>. No obstante, no se especifica exactamente qué delitos se enmarcan dentro de

---

<sup>18</sup> Constitución Política de Argentina de 1994 (artículo 99º, inciso 5).

<sup>19</sup> Ley NO. 24660 (artículo 101º)

<sup>20</sup> Constitución Política de Argentina de 1994 (artículo 36º).

tales restricciones. Se podría inferir la referencia a delitos políticos; sin embargo, no existen normas que reafirmen lo mencionado. La otra restricción –ya señalada- se centra en la incapacidad de poder indultar ante casos donde la acusación parte de la Cámara de Diputados. Esto último, se aplica en el caso de juicios a funcionarios públicos. Un punto a tener en cuenta es que, dada la organización política de Argentina bajo la forma de un Estado federal, el indulto se concede tanto a nivel federal como provincial. En este último nivel se pueden registrar modificaciones sobre el indulto como se aprecia en la Ley n.º 4.339, la cual regula la concesión del indulto en la provincia del Chaco.

En Bolivia, la legislación sobre el indulto se encuentra originalmente regulada por la Constitución y el Código Penal. La Constitución del 2009 establece en su artículo 172, numeral 14, que la presidenta o el presidente tiene como atribución “Decretar amnistía o indulto, con la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional”. Por su parte, el Código Penal, señala el indulto como causa de extinción de la pena. Además, establece una serie de delitos excluidos del derecho a indulto. Estos delitos serán señalados más adelante cuando se operacionalice la segunda variable de la tipología. Así, estas dos normas marcan un primer caso de la fortaleza del indulto presidencial en Bolivia entre los años 2009-2011. En el 2011, se estableció la Ley n.º 170 del 2011, por la cual La Asamblea Legislativa integró los delitos de financiamiento de terrorismo y separatismo al Código penal boliviano. El delito de terrorismo ya se encontraba tipificado en el artículo 133º del Código Penal. Esta Ley modificó dicho artículo. En cambio, el delito de separatismo recién se incorporó. La Ley n.º 170 señala que este delito no posee derecho a indulto. En consecuencia, esta restricción marca un segundo caso sobre el indulto en Bolivia (2011-2017). Finalmente -al igual que en Brasil- se han expedido algunos decretos presidenciales *ad hoc* que modificaron las restricciones sobre el indulto (DP n.º 1145, DP n.º 3030). Estas no se toman en cuenta para la presente investigación.

El indulto en Brasil se encuentra indicado en la Constitución de 1988. El artículo 84º, numeral 12 señala que es competencia del presidente “conceder indultos y conmutar penas, con audiencia, si fuese necesario, de los órganos instituidos en la ley”. La misma norma establece en el artículo 5º, numeral 42 una lista de delitos no susceptibles de indulto, entre los cuales se incluyen los llamados crímenes hediondos (atrocies). Así, la Constitución marcó el primer caso de estudio: Brasil (1988-1990). Los llamados crímenes hediondos recién fueron esclarecidos con la Ley 8.072 de 1990, la cual marcó el inicio del segundo caso (1990-1994), dado que

incorpora nuevos delitos no susceptibles de indulto. El tercer caso se da entre los años 1994-1998 cuando se establece la Ley 8.930 de 1994, la cual modificó el artículo 1° de la Ley 8.072 reformando la lista de crímenes hediondos, y por lo tanto los delitos susceptibles de ser indultados. El cuarto caso comprende entre los años 1998-2017. El año 1998, se da la Ley 9.695 la cual agrega nuevos delitos a la categoría de crímenes hediondos mediante la modificación del artículo 1° de la Ley n.º 8.072. De ese modo, se establecieron los cuatro casos en la fortaleza del indulto presidencial en Brasil. Cabe resaltar que el Código Penal solo menciona al indulto en su artículo 107 como generador de la extinción de la pena.

En el caso chileno, la Constitución de 1980 (artículo 32°, numeral 14) considera una atribución especial del presidente “otorgar indultos particulares en los casos y formas que determine la ley”. Por su parte, el Código Penal (artículo 93) hace alusión al indulto en lo que respecta a la extinción de la responsabilidad penal. En 1981, se establece la Ley 18050, la cual fija las normas para la concesión de indultos particulares. Esta es la ley base sobre la cual se regula el indulto en este país. Dicha norma establece diferentes aspectos con respecto al uso de este poder presidencial. Entre ellos, se menciona la no procedencia del indulto con respecto a determinados delitos. Tras el retorno a la democracia en 1990 se instauraron nuevos marcos legales para el ejercicio del indulto. Un primer cambio se originó con la Ley 19055 de 1991, la cual modificó la Constitución de 1980. En lo que concierne al indulto, se reformó el artículo 9° relativo a los delitos de terrorismo. Posteriormente, la Ley 20507 del 2011 generó un nuevo cambio en las restricciones al modificar el alcance de los delitos aptos de ser indultados. Como se mencionó anteriormente, la Constitución vigente en Chile abarca una etapa dictatorial (1980-1990). Este lapso no se toma en cuenta para la elaboración de la tipología. Por ello, Chile queda reducido a dos casos: 1991-2011 y 2011-2017.

El indulto en Colombia se rige por lo señalado en la Ley 77 de 1989 y en la Constitución de 1991. Tanto la Ley 77 como la Constitución limitan el ejercicio del indulto a los delitos políticos. Así, la Ley 77 en el artículo 2° señala que “El indulto a que se refiere esta Ley, beneficiará a los nacionales colombianos autores o cómplices de hechos constitutivos de delitos políticos, cometidos antes de la vigencia de la presente Ley”. Del mismo modo, la Constitución en su artículo 201°, numeral 2 menciona que corresponde al gobierno “conceder indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley, e informar al Congreso sobre el ejercicio de esta facultad”. De lo mencionado por la Ley 77 y la Constitución se infiere que otros tipos de delitos como los delitos comunes se encuentran excluidos de la prerrogativa del indulto (Milla

2014, 337). Si bien, se expidieron normas posteriores que regulan el indulto en Colombia, estas se enmarcan estrictamente dentro del campo de los delitos políticos. Son los casos de la Ley 40 de 1993, la Ley 418 de 1997, y la Ley 733 del 2002. En consecuencia, la fortaleza del indulto presidencial en Colombia presenta cuatro casos: 1991-1993, 1993-1997, 1997-2002, y 2002-2017. Cabe resaltar que el Código Penal de Colombia (artículo 88°) también alude a la extinción de la sanción penal como consecuencia del indulto.

En Ecuador, la Constitución del 2008 en su artículo 147°, numeral 18 establece que una de las atribuciones del presidente es “Indultar, rebajar o conmutar las penas, de acuerdo con la ley”. Por su parte, el Código Penal hace referencia al indulto en sus artículos 72° y 74° en lo que respecta a la extinción de la pena y al proceso de solicitud del indulto. A estas dos normas, se debe agregar la Ley de Gracia de 1976. Bajo este marco legal, se establece un primer caso que va desde la instauración de la Constitución del 2008 hasta el 2014 cuando se da el decreto 461 que reglamenta la concesión del indulto, así como la rebaja o conmutación de la pena. De esta forma, se inicia un segundo caso que abarca desde el año 2014 hasta el año 2017. En Paraguay, la Constitución de 1992 señala en su artículo 238°, numeral 10 que un deber y atribución del presidente es otorgar “indulto o conmutar las penas impuestas por los jueces y tribunales de la República, de conformidad con la ley, y con [un] informe de la Corte Suprema de Justicia”. De ese modo, se produjo un primer caso del indulto en Paraguay (1992-1998) cuando se modifica el artículo 238 de la Constitución. Luego, el segundo caso abarca los años de 1998-2017. El Código Penal de Paraguay solo hace referencia al indulto en su artículo 6° con respecto a la extinción de la pena como consecuencia de este beneficio.

Perú registra seis casos. El primer caso (1993-1996) abarca desde la instauración de la Constitución hasta el establecimiento del Decreto Legislativo 824. En este caso, prima lo señalado por la Constitución en el artículo 118°, numeral 21 según el cual es deber del presidente “conceder indultos y conmutar penas, y ejercer la concesión de clemencia ejecutiva al imputado, en los casos en la etapa de un proceso penal ha superado el doble del plazo más extensión”. El segundo caso (abril 2006– junio 2006), restringe el alcance del indulto en materia de delito. El tercer caso (1996-2006) inicia cuando se instaura la Ley 26630, la cual modifica el artículo 2° del Código Penal. Dicha modificación añade nuevas restricciones de delitos al ejercicio del indulto. El cuarto caso (marzo 2006-junio 2006) inicia con la Ley 28704, la cual en su artículo 2° añade nuevas restricciones. El quinto caso (2006-2015), determinado por la Ley 28760 mantiene la tendencia a la restricción del indulto por delitos.

Finalmente, el último caso (2015-2017) iniciado por el Decreto Legislativo 1181 añade la restricción de conceder indultos por delitos de sicariato. A diferencia de lo apreciado en otros países, el Código Penal peruano establece una serie de restricciones, consecuencia de las modificaciones mencionadas.

Por último, Venezuela posee dos casos: 1999-2010 y 2010-2017. El primer caso se inicia con la instauración de la Constitución, la cual estableció en el artículo 226°, numeral 19 como atribución y deber del presidente “conceder indultos”. Así mismo, el artículo 29° excluye del beneficio del indulto a los sentenciados por delitos de violaciones de derechos humanos. El segundo caso se inicia con la Resolución n.º 207, la cual reafirma la exclusión del indulto a sancionados por delitos de violaciones graves a los derechos humanos. Así mismo, extiende la prohibición a crímenes de guerra y corrupción. Cabe resaltar, que en la legislación venezolana se mantiene vigente la Ley de Conmutación de Penas por extrañamiento del territorio nacional de 1964, la cual hace referencia al indulto en sus artículos 9° y 10°. Otras normas como el Código Penal y el Código Orgánico Procesal Penal venezolano también hacen referencia al indulto. No obstante, no manifiestan ningún punto de quiebre en el estudio de la fortaleza del indulto presidencial en este país.

El análisis del marco legal que regula el indulto en América del Sur permitió apreciar los diferentes cambios que experimentó esta institución en cada uno de los países mencionados. Cada cambio marca un nuevo caso de estudio del indulto presidencial, producto de alguna modificación importante en su legislación. De manera general, se podría concluir este acápite afirmando que las legislaciones en América del Sur tienden a restringir el uso de este poder. Las diferentes normas expedidas en cada país en los años posteriores al establecimiento de la Constitución han debilitado el poder del indulto presidencial. Para poder apreciar mejor lo mencionado es necesario medir el valor de las variables de la presente tipología. Eso, permitirá generar puntuaciones en cada variable para poder observar la disminución cuantitativa del poder del indulto en cada uno de los respectivos países. Además, permitirá establecer empíricamente la pertenencia de los países a cada uno de los cuadrantes de la tipología.

#### **4.2. Construcción de la variable permisibilidad**

Como se apreció en la parte teórico-conceptual de la tipología, la variable permisibilidad está compuesta de tres subvariables. En este acápite, corresponde la operacionalización de esta

variable y de cada una de sus dimensiones o componentes. La variable permisibilidad fue medida en un rango entre 0-1, donde 0 representa menor grado de permisibilidad y 1 mayor grado de permisibilidad. Para obtener este puntaje, se midió cada una de las subvariables bajo el mismo criterio. Es decir, cada una de ellas también se valoró en una escala entre 0 y 1. Así, 0 representa el menor valor posible; mientras que 1 el máximo valor. El promedio para obtener el valor final de la variable permisibilidad no es un promedio aritmético. Por ende, no se asigna el mismo peso a cada una de las tres subvariables. La decisión metodológica que se adoptó fue ponderar de manera porcentual cada una de ellas. Esa decisión, se tomó con base en la revisión del diseño institucional, y por la importancia que la literatura establecía a cada uno de las diferentes subvariables. En consecuencia, la subvariable carácter discrecional (*CD*) fue ponderada con un 35% del total de la variable. A la segunda subvariable, tipo de indulto (*TI*), se le asignó un valor del 25%. Finalmente, la subvariable indulto a procesados (*IP*) fue asignada con un 40% sobre el valor total de la variable. Por lo tanto, la puntuación total de la variable se expresa de la siguiente manera:

$$\text{variable permisibilidad} = 35\%(CD) + 25\%(TI) + 40\%(IP)$$

El carácter discrecional (*CD*), así como el control que se debe imponer a este poder es una visión predominante en la literatura (Carracedo 2017; Chaparro 2017; Enteiche 2012; Herrero 2012b; Mezarina 2014; Salomé 2013; Sarat 2005; Schultz 2001). Para Salomé (2013, 42) representa la facultad presidencial de mayor grado de discrecionalidad. Si bien, la discrecionalidad entendida como la voluntad final para conceder o negar indultos no está determinada por ninguna institución, sí existe un control jurisdiccional. Dicho control puede ser previo o posterior a la decisión del indulto. En la mayoría de los casos, el control actúa como un requisito administrativo que, si bien no condiciona la decisión presidencial, su no cumplimiento puede tener efectos. Estos controles pueden variar entre países, como en los casos de las instituciones encargadas del control. Por lo tanto, esta subvariable busca medir el control a partir de la injerencia que poseen otras instituciones sobre el proceso de indulto. La ponderación de esta subvariable con el 35% responde al énfasis puesto por la literatura sobre la necesidad de control sobre el indulto. Dependiendo de la procedencia de la institución y del tipo de control, se establece una pena sobre el valor total del carácter discrecional (tabla 2.2).

**Tabla 2.1 Penalidad impuesta a la subvariable carácter discrecional (CD)**

	<b>Informe previo no vinculante</b>	<b>Informe posterior no vinculante</b>	<b>Aprobación de otra institución perteneciente a</b>
<b>Poder Ejecutivo</b>	0.1	0.1	0.1
<b>Poder Legislativo</b>	0.2	0.2	0.5
<b>Poder Judicial</b>	0.2	0.2	0.5

Fuente: Elaboración con base en la propuesta metodológica.

Si el control proviene del mismo Poder Ejecutivo (informe no vinculante o necesidad de aprobación de otra institución) se resta el valor de 0.1. Se asumió una penalidad mínima teniendo en cuenta que, el presidente no debería tener ningún impedimento por parte de alguna institución del Poder Ejecutivo dado su pertenencia al mismo poder. Como se podrá apreciar, la única institución del Poder Ejecutivo que interviene en el proceso de indulto es el Ministerio de Justicia. En la medida, que el Ministro de Justicia es un funcionario de confianza designado por el Presidente, es poco probable que establezca restricciones en cuanto a la facultad del indulto presidencial. Esta situación varía cuando el control proviene de otro poder estatal. Por ello, el requerimiento de informes (previos o posteriores) por parte de los otros dos poderes se pena con 0.2 del valor total. Esta penalidad no posee mayor valor debido a que son informes no vinculantes. Es decir, el Presidente puede prescindir de la opinión del informe. No obstante, países como Argentina, Colombia o Paraguay pueden declarar la inconstitucionalidad del indulto si no se cumple con dicho requisito. Por último, la aprobación de la decisión presidencial de indulto por parte del Poder Legislativo o Judicial se pena con 0.5 debido a que se considera que en estos casos la toma de decisión es compartida. En definitiva, si el Presidente no posee ningún tipo de control obtiene la puntuación de 1.00. De lo contrario, la puntuación disminuye de acuerdo a lo establecido.

El tipo de indulto (*TI*) demuestra la capacidad del presidente para poder extender el perdón a un solo individuo o a un conjunto de beneficiarios. Por un lado, Beca (2013) señala que la aplicación del indulto atenta contra una serie de derechos y principios de un estado democrático. Uno de estos principios es el de igualdad ante la ley. No obstante, Beca (2013) señala que -a diferencia del indulto particular o individual- el indulto general no afecta dicho principio. Por otro lado, Carracedo (2017, 109) señala que el indulto particular responde a una

“perspectiva subjetiva” que no poseen ni la amnistía ni el indulto general. Teniendo en cuenta lo mencionado, esta investigación considera que el indulto particular demuestra un mayor grado de permisibilidad con respecto al indulto general. Ello, debido a que el indulto general responde a motivos compartidos como el tipo de delito, el tiempo de la pena o a condiciones que afrontan un determinado grupo de personas. En cambio, el indulto particular responde a motivos más personalizados. Por ende, el indulto particular evidencia que el Presidente goza de una mayor permisibilidad para ejercer este poder. En consecuencia, la puntuación para los países que solo contemplan el indulto particular es de 0.6. En contraparte, si solo se permite el indulto general, la puntuación es de 0.4. Los países que contemplan ambos tipos de indulto poseen el valor máximo de 1.00. Esta subvariable equivale al 25% del valor total.

La tercera subvariable mide la capacidad del presidente para indultar sentenciados. Como se mencionó este es uno de los puntos más controversiales en el tema del indulto. Por ello, esta subvariable se ponderó con un porcentaje mayor a lo establecido en las otras dos subvariables: 40%. En este caso, la subvariable asume un valor dicotómico que depende de la presencia o ausencia dentro del diseño institucional. Si un país permite la concesión del indulto a procesados obtiene una puntuación de 1.00. Por el contrario, si el diseño institucional no contempla esta forma de indulto se le asigna el valor de 0.00. Se infiere, que los países que gozan del indulto a procesados poseen una mayor permisibilidad con respecto a los países que impiden el uso de esta forma de indulto. En conclusión, la suma de las puntuaciones generadas en cada una de las subvariables mencionadas permitirá establecer el grado de permisibilidad existente en cada uno de los casos identificados en la presente investigación.

En Argentina las restricciones al carácter discrecional son establecidas en la Constitución Política de 1994 (artículo 99°, numeral 5), según la cual la concesión de indulto o conmutación pueden ser otorgados previo informe del tribunal correspondiente. Esto implica un control del Poder Judicial a través de la solicitud de un informe previo no vinculante. Como ya se mencionó, este informe no condiciona al presidente a cumplir con la opinión proveniente del Poder Judicial (Taglianetti 2019, 451). En consecuencia, en esta subvariable, Argentina obtiene una puntuación de 0.80. En cuanto al tipo de indulto, Argentina posee una puntuación de 1.00, ya que se permite tanto el indulto particular como el indulto general. Por último, Argentina no permite el indulto a procesados, dado que se consideraría que existe una intromisión del Poder Ejecutivo en las labores del Poder Judicial (Taglianetti 2019, 451-452). Así, en lo que respecta a la subvariable de indulto a procesados, Argentina posee una

puntuación de 0.00. Finalmente, de acuerdo a los porcentajes ponderados, Argentina obtiene un valor final de 0.53 en la variable permisibilidad.

En Bolivia, la Constitución del Estado Plurinacional del 2009 (artículo 172°, numeral 14) señala que para decretar indulto o amnistía es necesaria la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Por ello, al requerirse la aprobación del Poder Legislativo, el valor de esta subvariable en Bolivia es de 0.50. En la subvariable tipo de indulto, Bolivia posee la máxima puntuación de 1.00 porque permite ambos tipos de indulto. Bolivia, al igual que Argentina tampoco permite el indulto a procesados. Por eso, Bolivia también obtiene la puntuación de 0.00 en esta subvariable. El puntaje final de la variable permisibilidad para Bolivia es de 0.43. Esta puntuación se otorga tanto al caso de Bolivia (2009-2011) como al de Bolivia (2011-2017), ya que las modificaciones del diseño institucional del indulto en este país no afectaron a ninguna de las subvariables de la variable permisibilidad.

Del mismo modo, en Brasil las subvariables poseen la misma puntuación para todos los casos de estudio: Brasil (1988-1990), Brasil (1990-1994), Brasil (1994-1998), y Brasil (1998-2017). En lo referente al carácter discrecional, la Constitución Política de Brasil de 1988 (artículo 84°, numeral 12) menciona que los indultos y conmutaciones de pena se otorgan “con audiencia, si fuese necesario, de los órganos instituidos en la ley”. En realidad, el control del indulto es ejercido desde el mismo Poder Ejecutivo. El Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CNPCP) es el órgano encargado de la producción de los decretos de indulto en este país (Amaral y Rosano 2017, 52). El CNPCP emite un informe previo no vinculante. Por eso, la subvariable carácter discrecional adquiere en Brasil un puntaje de 0.90. En el caso del tipo de indulto, se contemplan tanto el indulto particular como general (Consolaro 2017, 31). Por ello, la puntuación en este caso es de 1.00. Por último, el indulto a procesados no es contemplado en la legislación sobre el indulto. Por ende, adquiere una puntuación de 0.00. En consecuencia, la puntuación final de la variable permisibilidad para Brasil es de 0.57 para todos los casos.

En Chile, tanto la Constitución Política de 1988 como las demás normas no restringen el carácter discrecional del indulto presidencial. Es decir, la decisión presidencial no necesita de ningún informe (previo o posterior) ni de la aprobación de otra institución. En ese sentido, el carácter discrecional en Chile adquiere el puntaje de 1.00. En lo que respecta al tipo de indulto, la Constitución Política de Chile de 1990 (artículo 7°, numeral 12) solo faculta al

presidente para la concesión de indultos particulares. Así, según la Constitución, los indultos generales “solo pueden tener origen en el Senado” (artículo 65°). Por ello, en esta subvariable Chile obtiene la puntuación de 0.60, teniendo en cuenta que el Presidente solo puede ejercer el indulto particular. Finalmente, Chile tampoco contempla el indulto a procesados por lo que adquiere una puntuación de 0.00. La puntuación final de la variable permisibilidad en Chile es de 0.50 tanto para el periodo de Chile (1991-2011) como para el de Chile (2011-2017).

La restricción al carácter discrecional en Colombia se sustenta en la Constitución Política de 1991 (artículo 201°, numeral 2), según la cual la concesión de indultos por parte del presidente debe ser informado al Congreso. Según el artículo 254° de la Ley n.º 5 de 1992, el gobierno está obligado a presentar informe al Congreso “en los diez (10) días siguientes sobre el ejercicio de facultades en virtud de las cuales ha concedido indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley”. En ese sentido, la existencia de un informe posterior no vinculante al Poder Legislativo determina que la puntuación para esta subvariable sea de 0.80. En Colombia, la Constitución (artículo 150°, numeral 17) establece como atribución del Congreso la concesión de indultos generales. Por ende, el indulto presidencial queda restringido a la concesión de indultos particulares. La puntuación en esta subvariable es de 0.60. Los valores mostrados de las dos subvariables corresponden a los cuatro periodos: Colombia (1991-1993), Colombia (1993-1997), Colombia (1997-2002), y Colombia (2002-2017).

En cuanto a la subvariable, indulto a procesados, se presenta un cambio para el tercer y cuarto periodo. Durante los dos primeros periodos no se contempló el indulto a procesados por lo cual se registra una puntuación de 0.00 en ambos casos. No obstante, la Ley 418 de 1997 en el artículo 60° señala que el indulto también se puede aplicar “a quienes confiesen y hayan sido o fueren denunciados o procesados por hechos constitutivos de delitos a que se refiere este título, según el estadio procesa, y no hayan sido aún condenados mediante sentencia ejecutoriada”. Esto implicó que, a partir de 1997, el gobierno colombiano extendiera el indulto también para procesados. Por eso, en los casos de Colombia (1997-2000) y Colombia (2002-2017) la puntuación de la subvariable indulto a procesados es de 1.00. La suma total de las ponderaciones de las subvariables determina el puntaje de 0.43 para los casos de Colombia (1991-1993) y Colombia (1993-1997); mientras que los casos de Colombia (1997-2002) y Colombia (2002-2017) poseen una puntuación de 0.83 en la variable permisibilidad.

En Ecuador, la subvariable carácter discrecional posee puntuaciones diferentes para cada uno de los dos casos. El primer caso, Ecuador (1998-2014) se rige bajo la Ley de Gracia de 1976. Dicha ley, establece en sus artículos 4° y 6° la existencia de un informe por parte de la Corte Suprema en el proceso de concesión de la gracia presidencial. No obstante, este informe no es vinculante, pues como lo señala el artículo 6°: “El Presidente de la República podrá otorgar la gracia, si estuviere de acuerdo con el dictamen favorable de la Corte Suprema o de la respectiva Corte Superior”. Por ello, en este caso la subvariable adopta un puntaje de 0.80.

Para el siguiente caso, Ecuador (2014-2017), se establece en el año 2014 el “Reglamento para la Concesión de indulto, conmutación o rebaja de penas”. Este reglamento otorgó la potestad del informe previo no vinculante al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Al igual que en el documento anterior, el artículo 6° encargado de la decisión presidencial señala “El Presidente de la República podrá otorgar Indulto Presidencial, si estuviere de acuerdo con el informe favorable presentado por la o el ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos”. Teniendo en cuenta, que para el segundo caso la restricción proviene del mismo Poder Ejecutivo, la puntuación de la subvariable carácter discrecional es de 0.90.

Respecto a la subvariable tipo de indulto, el diseño institucional permite tanto el ejercicio del indulto particular como el indulto general. Por ello, la puntuación es de 1.00 en ambos casos. En Ecuador, tampoco se permite la concesión del indulto a procesados. En consecuencia, la puntuación de dicha subvariable es de 0.00. Finalmente, para los casos identificados en Ecuador la puntuación final de la variable permisibilidad es de 0.53 y 0.57 respectivamente. En Paraguay, los dos casos identificados poseen la misma puntuación final. En el caso de la subvariable carácter discrecional, este país obtiene una puntuación de 0.80 para los dos casos debido a que la Constitución (artículo 238°, numeral 10) señala que el Presidente puede indultar “de conformidad con la ley, y con [un] informe de la Corte Suprema de Justicia”. El informe previo requerido por la Corte al Poder Ejecutivo no es vinculante en la decisión presidencial (Lezcano 2000, 234). En lo que respecta al tipo de indulto, la puntuación es de 1.00, pues se permiten ambos tipos de indulto. En ninguno de los dos casos de Paraguay se permite el indulto a procesados. Por lo tanto, la puntuación en dicha subvariable es de 0.00. Finalmente, sumando las puntuaciones de cada subvariable se obtienen los valores finales de 0.53 correspondiente a los dos casos identificados en Paraguay.

A diferencia de otros países, Perú mostró una mayor cantidad de modificaciones en el diseño institucional sobre el indulto por lo que registra seis casos. Con respecto al carácter discrecional se mantiene la misma puntuación en todos los casos. El Decreto Ley 25993 de 1992 en su artículo 30° señala que es facultad de la Comisión Permanente de Calificación de Indultos, “evaluar los expedientes de los sentenciados que cumplan condena en los Establecimientos Penitenciarios y de proponer a los que sean merecedores de indultos, que serán concedidos por el Presidente de la República”. Como lo señala el mencionado Decreto Ley, dicha Comisión forma parte del Ministerio de Justicia. En ese sentido, el Ministerio de Justicia es el encargado de evaluar y de proponer las recomendaciones de indulto al Presidente. Esta propuesta no es vinculante; sin embargo, se constituye como parte del proceso de concesión de indulto en Perú hasta el año 1999. A finales de ese año, se promulga la Ley n.º 2723, la cual en el artículo 1° señala que es función del Consejo Nacional de Derechos Humanos, la recomendación de “políticas, acciones y medidas sobre indultos, derecho de gracia o conmutación de penas”.

El año 2004, se dio el Decreto Supremo no. 010-2004-JUS por el cual se crea la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias. Este documento especifica que la comisión tiene por finalidad “evaluar, calificar y proponer al Presidente de la República la concesión de dicha gracia por razones humanitaria”. El año 2007, se estableció el Decreto Supremo no. 004-2007-JUS, por el cual se derogó el decreto anterior y se creó la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias y Conmutación de la Pena. En este documento se estableció explícitamente que “el informe de la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias, y Conmutación de la Pena, es ilustrativo y no vinculante a la decisión que adopte el Presidente de la República” (artículo 6°). Este decreto fue modificado por medio del Decreto Supremo 08-2010-JUS, por el cual se fusionaron las comisiones de Gracias Presidenciales. No obstante, el artículo 6° mantendrá lo mencionado respecto al carácter ilustrativo y no vinculante del informe de la Comisión. Del mismo modo, el Reglamento de la Comisión de Gracias Presidenciales (artículo 23) señala: “La propuesta que formula la Comisión no vincula al Presidente de la República, ni la opinión desfavorable o la ausencia de opinión impiden su concesión, con arreglo a la Constitución Política del Perú”.

Partiendo del requerimiento de un informe previo no vinculante proveniente del Poder Ejecutivo, la subvariable carácter discrecional adopta en Perú la puntuación de 0.90 para todos

los casos. En lo que respecta al tipo de indulto, la legislación contempla ambos tipos de indultos. Así, Perú obtiene la puntuación de 1.00. Del mismo modo, aplica para todos los casos de estudio. Por último, Perú es el único país que permite el indulto a procesados desde la instauración de la Constitución vigente. En este punto, es necesario recalcar que el indulto a procesados en Perú es conocido con el nombre de Derecho de Gracia (Chaparro 2017; Milla 2014; Salomé 2013). Según la Constitución de 1993, este tipo de indulto puede ser otorgado “en los casos en la etapa de un proceso penal ha superado el doble del plazo más extensión” (artículo 118, numeral 21). El plazo mencionado en la Constitución es regulado por el Código de Procedimientos Penales del Perú. Las modificaciones que sufrió este documento ocasionaron cambios en el plazo de instrucción al que se somete un proceso penal.

A partir de 1981, el periodo de extensión quedó establecido en cuatro meses como consecuencia de la reforma al artículo 1° dado por el Decreto Legislativo n.º 126. Este plazo fue ratificado por las modificaciones realizadas al Código de Procedimientos Penales en los años 2001 y 2015. De esa manera, quedó establecido que el plazo de instrucción podría extenderse “hasta 120 días naturales, salvo distinta disposición de la ley” (artículo 202°). En el mismo artículo, se señala que el juez puede determinar la prórroga por un plazo de 60 días más. Dichos plazos pueden variar si se trata de procesos complejos (artículo 202°, inciso 6). En estos casos, el plazo de instrucción es de ocho meses y la prórroga de cuatro meses. Teniendo en cuenta que es necesario el cumplimiento de un plazo para el ejercicio del indulto a procesados, esta subvariable ha sido penada con 0.20. Por lo tanto, el indulto a procesados en Perú adquiere el valor de 0.80. Finalmente, las puntuaciones totales de la variable permisibilidad son de 0.89 para todos los casos identificados en Perú.

Por último, en Venezuela se identificaron dos casos: Venezuela (1999-2010) y Venezuela (2010-2017). El diseño institucional en este país no registra ninguna restricción para la subvariable carácter discrecional. Por ello, esta subvariable obtiene la puntuación de 1.00 para los dos casos mencionados. En cuanto al tipo de indulto, se permiten tanto el indulto particular como el general. Por ende, la puntuación en esta subvariable también es de 1.00. Finalmente, la legislación en Venezuela no permite el indulto a procesados obteniéndose una puntuación de 0.00. El promedio de las subvariables arroja un valor final de 0.60 en la variable permisibilidad para cada uno de los dos casos en Venezuela. Los valores de cada subvariable y de la variable final por caso se muestran en la tabla 2.2.

**Tabla 2.2. Medición de la variable permisibilidad en América del Sur**

Permisibilidad						
País	Carácter discrecional	Tipo de indulto			Indulto a procesados	Valor de la variable permisibilidad
		Indulto particular	Indulto general	Total		
Argentina (1994-2017)	0.80	0.60	0.40	1.00	0.00	0.53
Bolivia (2009-2011)	0.50	0.60	0.40	1.00	0.00	0.43
Bolivia (2011-2017)	0.50	0.60	0.40	1.00	0.00	0.43
Brasil (1988-1990)	0.90	0.60	0.40	1.00	0.00	0.57
Brasil (1990-1994)	0.90	0.60	0.40	1.00	0.00	0.57
Brasil (1994-1998)	0.90	0.60	0.40	1.00	0.00	0.57
Brasil (1998-2017)	0.90	0.60	0.40	1.00	0.00	0.57
Chile (1991-2011)	1.00	0.60	0.00	0.60	0.00	0.50
Chile (2011-2017)	1.00	0.60	0.00	0.60	0.00	0.50
Colombia (1991-1993)	0.80	0.60	0.00	0.60	0.00	0.43
Colombia (1993-1997)	0.80	0.60	0.00	0.60	0.00	0.43
Colombia (1997-2002)	0.80	0.60	0.00	0.60	1.00	0.83
Colombia (2002-2017)	0.80	0.60	0.00	0.60	1.00	0.83
Ecuador (2008-2014)	0.80	0.60	0.40	1.00	0.00	0.53
Ecuador (2014-2017)	0.90	0.60	0.40	1.00	0.00	0.57
Paraguay (1992-1998)	0.80	0.60	0.40	1.00	0.00	0.53
Paraguay (1998-2017)	0.80	0.60	0.40	1.00	0.00	0.53
Perú (1993-1996)	0.90	0.60	0.40	1.00	0.80	0.89
Perú (1996-1996)	0.90	0.60	0.40	1.00	0.80	0.89
Perú (1996-2006)	0.90	0.60	0.40	1.00	0.80	0.89
Perú (2006-2006)	0.90	0.60	0.40	1.00	0.80	0.89
Perú (2006-2015)	0.90	0.60	0.40	1.00	0.80	0.89
Perú (2015-2017)	0.90	0.60	0.40	1.00	0.80	0.89
Venezuela (1999-2010)	1.00	0.60	0.40	1.00	0.00	0.60
Venezuela (2010-2017)	1.00	0.60	0.40	1.00	0.00	0.60

Fuente: Elaboración con base en los diseños constitucionales e institucionales del indulto en América del Sur.

El análisis comparado permite establecer algunos rasgos de la permisibilidad del indulto en América del Sur. En primer lugar, el diseño institucional establece pocas restricciones al carácter discrecional. A excepción de Bolivia, los otros países gozan de amplia discrecionalidad. Un bajo nivel de control podría explicar el uso controversial del indulto en algunos países. En segundo lugar, se observa que casi todos los países pueden ejercer tanto el indulto particular como el general. Las excepciones son los casos de Colombia y Chile donde esta función recae en el Poder Legislativo. En tercer lugar, se aprecia que la mayoría de los países rechazan la existencia del indulto a procesados. Por ello, solo Colombia y Perú permiten esta forma de indulto en sus diseños institucionales. Finalmente se puede apreciar

que Perú posee el diseño institucional más permisible para el ejercicio del indulto. En contraparte, Bolivia y Colombia presentan los marcos institucionales más restrictivos para el ejercicio de este poder. Salvo los casos de Colombia y Ecuador, todos los países mantienen el mismo valor de la variable permisibilidad. De esto, se infiere que los diseños institucionales mantienen prácticamente invariable las restricciones que recaen sobre la permisibilidad del indulto.

#### **4.3. Construcción de la variable alcance del indulto en materia de delito**

La otra variable elegida para la construcción de la tipología se relaciona con los delitos permitidos por el diseño constitucional e institucional de un país. Así, esta variable se construyó sobre el total de delitos que se penalizan en las diferentes normas existentes. La principal norma que regula los delitos y sus respectivas sanciones es el Código Penal. Por ello, se revisó todos los Códigos Penales existentes en cada uno de los casos de estudios. Adicionalmente, se exploró muchas de las normas ya mencionadas, dado que en ellas se regulan los delitos susceptibles de castigo –y de perdón- en cada caso. La revisión de las normas en los diferentes casos de América del Sur identificó 34 tipos de delitos<sup>21</sup>. En algunos casos estos delitos aparecen con diferentes denominaciones, pero se refieren al mismo delito. Por ende, se toman como uno solo. Por ejemplo, la penalización de la injuria o bajo la denominación de calumnia, o el delito de malversación de caudales públicos, también reconocido como delitos contra la hacienda pública. El análisis comparado de la normativa sobre delitos permite establecer diferencias en cuanto al alcance que poseen los presidentes para conceder el indulto. Así, hay casos en los cuales algunos países permiten el indulto a ciertos delitos que otros países restringen. Además, las diferencias también están dadas por los plazos de sentencia exigidos en algunos delitos para ser merecedores de indulto.

Las diferencias halladas en el alcance del indulto en materia de delito también permiten establecer la fortaleza de este poder presidencial. Bajo este postulado, se consideró que un país es más fuerte cuando permite el ejercicio del indulto a un mayor número de delitos, sin

---

<sup>21</sup> Estos son: delitos políticos, delitos contra la seguridad interna del Estado, asesinato/homicidio, delitos por duelo, calumnia/injuria, traición a la Patria, terrorismo, secuestro, tráfico ilícito de drogas, causar epidemia con resultado de muerte, robo/robo agravado, violación sexual, violación sexual/corrupción en agravio de menores, aborto, abandono de niños y personas desvalidas, crímenes contra el estado civil de las personas, estupro, incesto, ultrajes públicos a las buenas costumbres, celebración de matrimonios ilegales, estafa, falsificación/iteración de productos médicos, causar incendios y otros estragos, prevaricato, extorsión, corrupción, malversación de caudales públicos/delitos contra la hacienda pública, fraudes y exacciones ilegales, espionaje, tráfico de personas, explotación sexual, contrabando, sicariato, y separatismo.

exigir un tiempo necesario del cumplimiento de la pena. En contraparte, los países que restringen el indulto bajo las condiciones mencionadas presentan una menor fortaleza. Para realizar la medición de esta variable se estableció una puntuación sobre el total de delitos hallados en la revisión de las normas. Así, el país que no impide la concesión del indulto a ningún delito obtiene una valoración máxima de 34 puntos. La prohibición del indulto por delito va disminuyendo el valor de esta variable sucesivamente a razón de uno hasta llegar al valor de 0. En otras palabras, un país que prohíba un delito obtendrá la valoración de 33, el país que prohíba dos delitos tendrá 32, y así respectivamente. Teniendo en cuenta que la variable permisibilidad posee una escala que va de 0 a 1, se realizó la conversión de la segunda variable para homogenizar sus valores. De esta forma, el valor de 34 corresponde a 1, ya que representa el mayor valor posible de la variable en estudio. La conversión que determina el valor de la variable para cada caso se realizó de la siguiente manera:

$$\frac{N^{\circ} \text{ de delitos permitidos}}{34}$$

Dentro de las restricciones a la concesión del indulto se encuentran los delitos establecidos por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Este documento, creado en 1998 reúne los delitos en cuatro grupos considerados “los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto” (artículo 5, numeral 1). Los crímenes mencionados son: genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, y el crimen de agresión. En América del Sur, el Estatuto de Roma fue adoptado progresivamente por cada uno de los países. Así, fue firmado por Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, y Venezuela en 1998. En 1999 fue firmado por Argentina. Un año después, fue firmado por Brasil, Perú y Uruguay. Por último, Colombia lo firmó en el año 2002 (Polo 2002, 439-443). Si bien, el año de ratificación del Estatuto de Roma varió entre los países mencionados, finalmente todos adoptaron las disposiciones establecidas en dicho documento. En la medida que los países sudamericanos adoptaron lo establecido por la Corte Penal Internacional, la valorización de dichos delitos en la variable termina siendo un valor constante. En ese sentido, no se toman en cuenta los delitos establecidos por el Estatuto de Roma para la construcción de esta variable.

En el caso de Argentina (1994-2017) no se encontraron normas que restrinjan el uso del indulto para algún delito específico. Por ende, se registra la concesión del indulto sobre un total de 34 delitos, lo cual genera una puntuación de 1.00 en esta variable. En Bolivia (2009-

2011), el Código Penal establece la prohibición del indulto sobre tres delitos: asesinato<sup>22</sup>, traición a la Patria y espionaje. Eso, genera que el puntaje obtenido sea de 31, equivalente a 0.91. Para Bolivia (2011-2017), la Ley n.º 170 del 2011 añade el delito de separatismo al Código Penal, el cual también queda excluido del beneficio del indulto. Por eso, se contabiliza una puntuación de 30, cuyo equivalente es de 0,88. En Brasil (1988-1990), la Constitución (artículo 5, numeral 42) restringe el indulto a los delitos de tortura, tráfico ilícito de estupefacientes, terrorismo y los crímenes hediondos. El delito de tortura no se contabiliza dado que forma parte de los crímenes señalados en el Estatuto de Roma. Los llamados crímenes hediondos no son especificados, sino hasta el año 1990. Por ende, para este caso solo se considera la restricción de dos delitos. Así, el puntaje obtenido es de 32, dando un valor semejante a 0.94.

Para el caso de Brasil (1990-1994), la Ley n.º 8.072 esclarece lo señalado en la Constitución con respecto a los crímenes hediondos o atroces. Así, se suman como restricciones los delitos de homicidio calificado, robo, extorsión calificada con muerte, extorsión mediante secuestro y en forma calificada, estupro, atentado violento contra el pudor<sup>23</sup>, falsificación de productos destinados a fines terapéuticos o medicinales, y genocidio. El delito de genocidio es considerado dentro de los crímenes señalados en el Estatuto de Roma, por lo cual no se tomó en cuenta. No obstante, en el caso de la extorsión no se restará el valor de uno, sino que se consideró una disminución de 0.50. Esto responde a que la extorsión no es susceptible de indulto cuando ocasiona la muerte o se da mediante secuestro. Es decir, se permite el indulto al delito de extorsión cuando excluye los dos casos mencionados. En consecuencia, las restricciones de delitos producen una valoración de la variable de 26.5, correspondiente a 0.78. Para el siguiente caso, Brasil (1994-1998) se mantiene la misma valoración de la variable: 0.78. Sin embargo, existe una modificación en las restricciones sobre los delitos. La Ley n.º 8.930 añade al artículo 1º de la Ley no. 8.072 el delito de epidemia con resultado de muerte, mientras que excluye el delito de falsificación de productos médicos.

En el caso de Brasil (1998-2017) se aprecia una leve disminución en la valoración de la variable. Esto es consecuencia de la Ley n.º 9.695 de 1998, la cual añade al artículo 1º de la

---

<sup>22</sup> El Código penal boliviano también restringe el indulto en caso de parricidio. No obstante, fue incluido dentro del delito de asesinato.

<sup>23</sup> En la legislación brasileña este delito se refería al delito sexual sin penetración o en algunos casos al delito sexual sufrido por hombres. Este delito fue derogado por la Ley 12.015/2009. En este caso, dicho delito se asumirá como violación sexual.

ley n.º 8.072 el delito de falsificación, corrupción, adulteración de productos destinados a fines terapéuticos o medicinales. Así, este delito se suma a la prohibición de indulto de los delitos ya mencionados. Por lo tanto, el puntaje obtenido en la variable es de 25.50, equivalente a un valor de 0.75. En Chile, las restricciones al indulto por tipos de delitos se sustentan en la Ley n.º 18050 de 1981, la cual fijó las normas que regulan la concesión del indulto particular hasta la actualidad. A dicha norma, se suma la ley n.º 19055, la cual modificó la Constitución Política de 1980. Esta modificación permitió que se concediera el indulto al delito de terrorismo, la cual se encontraba restringido en el artículo 9º de la Constitución. Así, para Chile (1991-2011), se prohíbe el indulto para 21 delitos. No obstante, esta prohibición no es total, ya que muchos delitos pueden ser indultados al cabo de un periodo de la pena cumplida. El artículo 4º, inciso d) de la Ley 18050 establece que ciertos delitos pueden ser indultados solo si han cumplido “a lo menos la mitad de la pena”.

Del total de 21 delitos, 16 exigen lo mencionado en el artículo 4, inciso d) de la Ley 18050. Tres delitos (homicidio, duelo, calumnia) exigen el cumplimiento de por lo menos dos tercios de la pena, según el artículo 4º, inciso e) de la Ley 18050. De los dos delitos restantes, uno queda excluido totalmente del ejercicio del indulto (tráfico de personas) y el otro restringe el uso del indulto por actos de terrorismo cometidos después de marzo de 1990. En estos casos, el puntaje del delito será asignado de acuerdo a la fracción de prohibición determinada por la normativa. Así, los 16 delitos restringidos al cumplimiento mínimo de la mitad de la pena obtienen cada uno un valor de 0.50. Del mismo modo, los tres delitos cuya prohibición es del cumplimiento de dos tercios de la pena obtienen cada uno el valor de 0.66. Dada la prohibición total de indulto en el delito de tráfico de personas, su valor es de un punto menos. En el caso de terrorismo, la condición de una fecha para determinar los beneficiados del indulto conlleva a que este delito sea considerado una prohibición a medias, es decir de 0.50. En consecuencia, se resta 11.5 de 34 obteniéndose el valor de 22.5, lo cual equivale a 0.66 en la escala del 0 al 1. Para Chile (2011-2017), la Ley n.º 20507 añade al Código Penal (artículo 411 ter) la prohibición de indulto por delito de explotación sexual “a menos que se haya cumplido los dos tercios de la pena”. Por ende, al valor anterior se le resta 0.66 obteniéndose 21,83 lo que da un valor final de 0.64.

Colombia es un caso particular en la medición de esta variable, dado que su diseño constitucional e institucional restringe el uso del indulto a un solo delito. Como lo menciona la Constitución (artículo 201º, numeral 2) corresponde al Gobierno, con relación al Congreso

“Conceder indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley (...)”. Por lo tanto, se infiere la prohibición del indulto a delitos que no sean considerados políticos o conexos (Milla 2014, 337). La limitación del indulto a delitos políticos no impide que ciertas normas establezcan restricciones. La Ley 418 (artículo 50°) excluye del indulto los delitos de “genocidio, secuestro, lesa humanidad, crímenes de guerra o en los tipificados en el Título II del Libro II, Capítulo Único del Código Penal, conforme a los tratados y convenios internacionales ratificados, por el Estado colombiano”. Del mismo modo, la Ley 733 (artículo 13°) señala el indulto no aplica al “autor o partícipe de los delitos de terrorismo, secuestro o extorsión, en cualquiera de sus modalidades (...) dada su condición de atroces”. Los delitos mencionados en ambas leyes se encuentran establecidos por el Estatuto de Roma, por lo que no son considerados restricciones en la valoración de la variable. En consecuencia, Colombia permite el indulto en un solo tipo de delito. Por ende, obtiene una valoración de 1 equivalente a 0.03 en la escala del 0 a 1 para los cuatros casos identificados en este país.

En Ecuador (2008-2014), las normas que rigen la concesión del indulto -la Constitución del 2008 y el Código Penal- no establecen restricciones con respecto al uso de este poder presidencial hacia algún delito. En ese sentido, el número de delitos permitidos de indulto es 34.00 correspondiente a una valoración de 1.00. Para el siguiente caso, Ecuador (2014-2017) se van a condicionar dos delitos en la concesión del indulto: homicidio y secuestro. Según el Decreto n.º 461 “No podrán considerarse como posibles beneficiarios los ciudadanos sentenciados por la comisión de delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia”. Los mencionados por dicho decreto se encuentran sancionados en el Estatuto de Roma. No obstante, tanto el secuestro como el homicidio pueden también ser considerados delitos comunes. Por lo tanto, se identifica el permiso total para el ejercicio del indulto en 32 de los 34 delitos. En lo concerniente a los delitos de homicidio y secuestro se asigna un valor de 0.50 a cada delito dado que no se impide el indulto cuando estos delitos son motivados por móviles ajenos a lo político. En conclusión, Ecuador (2008-2014) presenta un valor de 33 equivalente a 0.97 como valor final de la variable.

Paraguay al igual que Argentina, no presenta restricciones para ejercer el indulto en algún tipo de delito. Por lo tanto, el valor de la variable en los dos casos es de 1.00. En Perú, se evidencia una ligera variación en el valor de la variable en cada uno de los seis casos. Para Perú (1993-1996) no se permite el indulto ante los delitos de: asesinato, tráfico ilícito de

drogas, violación sexual de menores, y prevaricato. La restricción hacia estos delitos se encuentra establecido en la Ley n.º 23490 de 1982, la cual en su artículo 1º señala: “quedan excluidos del beneficio del indulto los autores de los delitos de tráfico ilícito de drogas, de prevaricato, violación en agravio de menores de 10 años de edad y de homicidio (...)”. Cada uno de los delitos representa un punto menos a excepción del delito de violación, ya que establece la condición de edad de 10 años. Esto significa, que el autor de la violación de un menor de edad por encima de los 10 años puede solicitar el beneficio del indulto. Por ello, se considera que la restricción a este delito no es completa. Así, se le ha asignado el valor de 0.50 al delito de violación de menores. Por ende, el valor de los delitos permitidos en Perú (1993-1996) asciende a 30.50, con un valor equivalente de 0.90 en la escala del 0 al 1.

Los siguientes casos de Perú presentan leves modificaciones al valor mostrado de la variable. En Perú (1996-1996) se obtiene un total de 31 indultos permitidos, equivalente a un valor de 0.91. Esto es consecuencia del Decreto Legislativo n.º 824, el cual en su artículo 21º “restringe el indulto a dirigentes, jefes y cabecillas de las bandas u organizaciones denominadas "firmas" o "cárteles", dedicados al tráfico ilícito de drogas”. A diferencia de la Ley 23490, la restricción del indulto solo se limita a los cabecillas. Así, se infiere que los que cometan dicho delito, pero no sean considerados en alguna de esas categorías pueden acceder al beneficio del indulto. De ese modo, ya no existe una restricción total en el delito del tráfico ilícito de drogas, sino una restricción que es valorada con 0.50. Por ello, existe una diferencia mínima con respecto al valor anterior. En el siguiente caso, Perú (1996-2006) se añaden dos restricciones más, determinadas por la Ley n.º 26630: secuestro y robo agravado. En consecuencia, el número de delitos permitidos desciende a 29 generando un valor de 0.85 en la escala de 0 a 1.

Para el caso de Perú (2006-2006), el artículo 2º de la Ley 28704 extiende la restricción de indulto a “delitos relacionados a violación sexual de menores y violación sexual de menores seguido de muerte o lesión grave”. Esto implica una prohibición total del indulto ante delitos de violación sexual de menores. Por ende, se suprime la condición de edad de 10 años establecido por la Ley 23490. Así, se obtiene que el número de indultos permitidos obtiene 28.5 lo cual corresponde a 0.84 en la escala del 0 al 1. En el siguiente caso, Perú (2006-2015) se añade la restricción de indulto al delito de extorsión según el artículo 2º de la Ley 28760. Por ello, el número de delitos permitidos disminuye a 27.5 generando un valor equivalente a 0.81. Finalmente, Perú (2015-2017) registra un valor final de la variable de 0.78. Ello, es

consecuencia de lo establecido por el Decreto Legislativo 1181, según el cual el indulto no procede frente a delitos de sicariato, sumando así un número de delitos permitidos de 26.5.

El último país de América del Sur en estudio presenta dos casos: Venezuela (1999-2010), y Venezuela (2010-2017). Para el primer caso, no se hallaron restricciones. Por ende, el número de delitos permitidos en el ejercicio del indulto es de 34, correspondiente a un valor de 1.00 en la escala del 0 al 1. El segundo caso, presenta una restricción. Este impedimento está determinado por la Resolución no. 207, la cual “restringe el indulto a los delitos de lesa humanidad, violaciones graves a los DDHH, crímenes de guerra y corrupción”. Los delitos de lesa humanidad, violaciones graves a los DDHH y los crímenes de guerra son restricciones impuestas por el Estatuto de Roma. Por lo tanto, no se consideran en la valoración de la variable para este caso. No obstante, el delito de corrupción si se considera una restricción. Así, se establece que el número de delitos permitidos en Venezuela (2010-2017) es de 33. La conversión de ese valor en la escala del 0 al 1 arroja un valor final de la variable de 0.97.

La construcción de esta variable permitió realizar algunas precisiones. En primer lugar, casi todos los países poseen un alto valor en la medición de la variable. Así, el valor promedio de la variable es de 0.74. En otras palabras, los diseños constitucionales e institucionales de los países en América del Sur permiten la concesión del indulto a una amplia gama de delitos. La excepción, es el caso de Colombia dado que el uso del indulto se restringe estrictamente a los delitos políticos. En segundo lugar, salvo los casos de Colombia y Paraguay, los demás países presentan una disminución del valor de esta variable con el paso del tiempo. Esto implica, que los cambios en el diseño institucional tienden a restringir de manera progresiva el número de delitos permitidos para el ejercicio del indulto. Por último, el delito más restringido es el homicidio. A excepción de los países para los cuales no se encontraron restricciones explícitas (Argentina, Paraguay y Venezuela), los demás países no permiten la concesión del indulto a este tipo de delito bajo sus diversas manifestaciones. En contraparte, se puede mencionar que delitos como el contrabando, la corrupción, y la malversación de caudales públicos son algunos de los menos restringidos para el ejercicio del indulto en América del Sur. Los valores finales para cada variable se muestran en el Anexo 2.

### **5. Construcción de la tipología a nivel empírico y selección de casos de estudio**

Los valores hallados para cada una de las dos variables son usados para la construcción de la tipología. La interacción de ambas variables permitirá identificar la ubicación de cada uno de

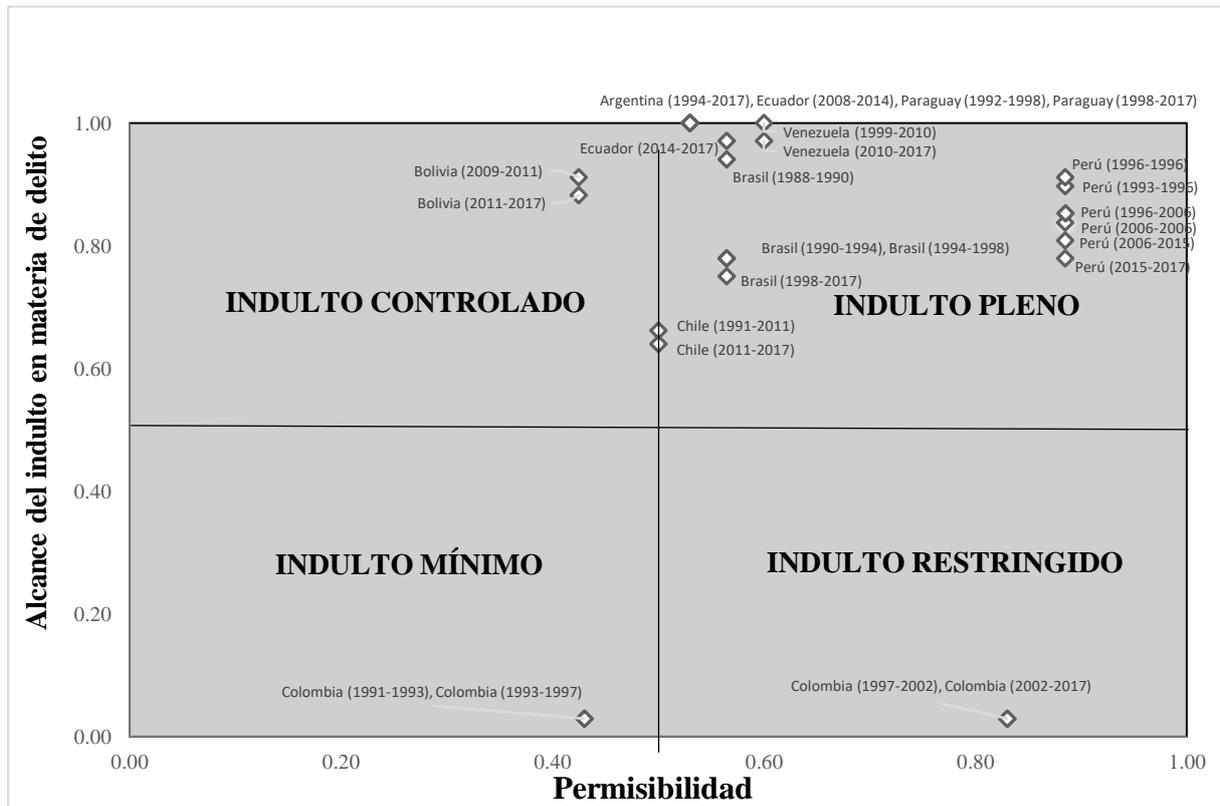
los 25 casos mencionados. En ese sentido, se busca contrastar empíricamente lo enunciado en la hipótesis general 1 relativo al alto poder de fortaleza que poseen los presidentes de América del Sur en el poder de indulto. Como se mencionó el marco temporal comprende desde la instauración de la Constitución vigente en los países de América del Sur hasta el año 2017. La elección de América del Sur responde a las características políticas, económicas y sociales compartidas por los países que conforman esta subregión.

La figura 2.2 representa los hallazgos empíricos en cada uno de los cuatro cuadrantes propuestos en la tipología de la presente investigación. Lo que se puede observar es que la mayor parte de los casos se ubican en el cuadrante perteneciente al indulto pleno. Es decir, 17 de los 25 casos corresponden completamente a este tipo de indulto. En este cuadrante se ubican todos los casos correspondientes a los países de Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú, y Venezuela. Los casos de Chile (1991-2011) y Chile (2011-2017) se ubican entre los tipos llamados indulto pleno e indulto controlado. Esto, debido a que, si bien poseen un valor por encima de la media en la variable, alcance del indulto en materia de delito, la variable permisibilidad arroja un valor de 0.50. Bolivia (2009-2011) y Bolivia (2011-2017) se ubican en el cuadrante denominado indulto controlado. Por su parte, Colombia (1991-1993) y Colombia (1993-1997) forman parte del llamado indulto mínimo. Finalmente, el indulto restringido tiene su manifestación empírica en los casos de Colombia (1997-2002) y Colombia (2002-2017).

La presencia mayoritaria de casos ubicados empíricamente en el cuadrante de indulto pleno se relaciona con los fuertes atributos institucionales que goza el presidente en América Latina, lo cual se demostró en trabajos como el de Basabe-Serrano (2017, 11-12). En ese sentido, se puede inferir que el indulto mantiene una relación directa con los demás poderes institucionales que detenta el presidente en la región. La presencia del indulto controlado se manifiesta empíricamente en los casos de Bolivia. Ello, se debe a que es el único país en el cual el indulto necesita ser refrendado por el Poder Legislativo. Por ende, posee una menor permisibilidad en cuanto al ejercicio de este poder presidencial con respecto a los demás países de estudio. En el cuadrante de indulto mínimo, se encuentran los casos de Colombia (1991-1993) y Colombia (1993-1997). La inexistencia del indulto general y del indulto a procesados, así como la limitación del indulto a delitos estrictamente políticos ubican estos dos casos como los de menor fortaleza en América del Sur. Finalmente, Colombia (1997-2002) y Colombia (2002-2017) se ubican en el cuadrante de indulto restringido. Si bien los

delitos políticos siguen siendo los únicos permitidos en el ejercicio del indulto, la permisibilidad aumenta posteriormente debido a la presencia del indulto a procesados dentro de la legislación colombiana.

**Figura 2.2. Tipología de la fortaleza del indulto presidencial en América del Sur**



Fuente: Elaboración con base en los diseños constitucionales e institucionales del indulto en América del Sur.

Como se mencionó, la construcción de una tipología en la presente investigación poseía dos fines: medir la fortaleza del indulto presidencial en América del Sur, y proporcionar una herramienta para la selección de casos. De esa manera, se logró el primer objetivo según el cual se buscaba establecer las diferencias de fortaleza del indulto presidencial en América del Sur. La construcción de una tipología permitió establecer dichas diferencias a nivel empírico. También permitió corroborar la hipótesis general 1, la cual señala que “Los presidentes de América del Sur poseen un alto grado de fortaleza con respecto al indulto”. La presencia mayoritaria de los casos de estudio en el cuadrante del indulto pleno reafirma lo mencionado en la hipótesis. En ese sentido, se infiere que el indulto posee un alto grado de fortaleza similar al resto de poderes que detentan los presidentes en América del Sur.

Habiendo cumplido el primer fin, es necesario realizar el segundo. Existen diversos criterios para seleccionar casos de estudio. Para Gerring (2004; 2008), un estudio de caso centra su análisis en uno o más casos que sean representativos de una población mayor. Cuando la investigación posee un N grande, se recomienda la selección de casos de manera aleatoria (Geddes 2003). No obstante, en investigaciones donde se maneja un N de menor tamaño, la realización de un muestreo aleatorio puede generar problemas. En dicha situación, la selección de casos se determina de manera intencional (Gerring 2008, 645). En ese sentido, Gerring (2008) identifica nueve métodos de selección de casos. La presente investigación determina sus casos de estudio siguiendo el método de selección de casos extremos. Un caso extremo “es una observación que recae lejos del promedio de la distribución” (Gerring 2008, 653). La importancia de este tipo está determinada por los valores extremos que adopta el caso dentro un determinado universo.

La tipología construida identifica empíricamente ocho casos extremos en la fortaleza del indulto presidencial en América del Sur: Colombia (1991-1993), Colombia (1993-1997), Perú (1993-1996), Perú (1996-1996), Perú (1996-2006), Perú (2006-2006), Perú (2006-2015), y Perú (2015-2017). Los casos de Colombia representan los de menor fortaleza, mientras que los casos de Perú representan el extremo opuesto: los de mayor fortaleza. Teniendo en cuenta que todos los casos de mayor fortaleza (seis en total) corresponden a un solo país, se decidió agruparlos y establecer un solo caso de estudio: Perú entre 1994 y 2018. La selección de un caso extremo responde a un trabajo de naturaleza exploratoria donde se busca “sondear las posibles causas de Y, o los posibles efectos de X, de una manera abierta” (Gerring 2008, 654).<sup>24</sup> Esto último, se alinea a los objetivos del presente trabajo donde se busca explorar la importancia de un conjunto de variables independientes sobre la concesión del indulto. En otras palabras, un modelo exploratorio es más idóneo cuando aún no se ha establecido una relación entre X/Y. Una vez determinada dicha relación los casos extremos pueden ser analizados como casos típicos o desviados. No obstante, el estado de la presente investigación aun no permite definir estos tipos de casos dentro de la fortaleza del indulto presidencial en América del Sur.

---

<sup>24</sup> La selección de casos extremos se encuentra más inserta dentro de una lógica cuantitativa. No obstante, se usó de manera análoga para seleccionar los casos de estudio en la tipología.

## **6. Análisis cuantitativo: aplicación de modelos de regresión lineal con series de tiempo**

El siguiente paso en el diseño metodológico es el análisis cuantitativo de los casos seleccionados a partir de la tipología construida. La finalidad de esta parte del diseño metodológico es corroborar o rechazar la hipótesis general dos, según la cual “El último año de gobierno, la profesión del presidente, el indulto de Navidad, la aprobación presidencial, y el indulto de Fiestas Patrias son significativas al momento de explicar el número de indultos por mes en Perú”. En ese sentido, la tipología funciona como un puente entre la investigación cualitativa y la investigación cuantitativa (Collier, Laporte y Seawright 2008, 162). Para el análisis cuantitativo se optó por el uso de modelos econométricos de regresión con series de tiempo<sup>25</sup>. Una serie de tiempo está dada por un conjunto de observaciones que se distribuyen de forma secuencial a lo largo del tiempo (Agresti y Finlay 2009, 451-452). A diferencia de los análisis con datos de corte transversal, las regresiones con series de tiempo evalúan los efectos de una variable independiente (X) sobre la variable dependiente (Y) en el transcurso de un determinado periodo. No obstante, este tipo de regresiones también son usados para efectos de pronosticar resultados. Así, se utilizan en la previsión de factores climáticos o en el caso de algunos indicadores de tipo económico.

En la actualidad el uso de modelos de regresión con serie de tiempo ha ido adquiriendo importancia en las Ciencias Sociales. Ello, se debe a la naturaleza dinámica de los fenómenos sociales. Ese dinamismo también se encuentra presente en los procesos políticos. Por ende, los investigadores no solo deben enfocarse en los resultados, sino también en los procesos que originan dichos cambios a través del tiempo. En ese sentido, la aplicación de modelos de regresión con series de tiempo permite “modelar explícitamente estas dinámicas como una forma de mejorar las inferencias utilizando los métodos estadísticos tradicionales, pero también para proporcionar una interpretación sustantiva de las mismas (Pevehouse y Brozek 2008, 456). La presente investigación opta por este tipo de modelo por dos razones. En primer lugar, la variable dependiente posee una estructura temporal: número de indultados por mes. En segundo lugar, se detecta que la variable dependiente mantiene valores constantes con respecto a la media, la varianza y la covarianza a través del tiempo. Esto convierte a la

---

<sup>25</sup> Dada la naturaleza de la variable dependiente (variable numérica discreta) existen otros modelos econométricos que podrían ser aplicados en la presente investigación. Así, podemos mencionar los modelos de “análisis de conteo” como son los casos de Poisson o Binomial negativo. No obstante, se optó por modelos de regresión lineal dado que los modelos de MCO también son válidos para el caso de valores positivos en la variable dependiente. Además, las regresiones de la presente investigación no poseen una relación log-nivel. Por eso, las regresiones no omiten los valores 0 de la variable dependiente

variable dependiente en una serie estacionaria, lo cual es la propiedad más importante de una serie de tiempo (Becketti 2013, 207).

Con respecto a las variables independientes, se consideran nueve en total. Estas son tanto métricas como no métricas. Tanto las variables como los modelos serán sometidos a diferentes pruebas a fin de evitar resultados no válidos. Por un lado, la estacionariedad de la serie será probada por medio de los test de Dickey-Fuller, y Phillips-Perron. La prueba de Dickey-Fuller permite diagnosticar la presencia de raíces unitarias, lo cual demuestra la no estacionariedad de la serie (Pevehouse y Brozek 2008, 461). Lo mismo, el Test de Phillips-Perron. Por otro lado, es necesario descubrir si existen problemas de autocorrelación en los modelos de regresión. La autocorrelación o correlación serial se da cuando una serie se encuentra correlacionada con sus propios valores retardados (Stock y Watson 2012, 378). Para detectar dicho problema se aplicará el Test de Durbin-Watson. Para corroborar los resultados, se aplicará también el Test de Breush-Godfrey. La aplicación de los diversos test mencionados tiene la finalidad evitar una regresión espuria. Para poder analizar los modelos propuestos se usó el paquete estadístico STATA 16.0.

### **Recapitulación**

El diseño metodológico propuesto construyó una tipología para medir la fortaleza del indulto presidencial en los diferentes países de América del Sur. En ese sentido, se cumplió con el primer objetivo de la presente investigación: se estableció que los países de América del Sur detentan diferentes niveles de fortaleza en el ejercicio del indulto presidencial. Así mismo, los resultados de la tipología demostraron que los presidentes de América del Sur gozan de altos grados de fortaleza en el ejercicio del indulto. Como se observó, el mayor número de casos de estudios dentro de la subregión se aglomeran en el cuadrante de indulto pleno. De un total de 25 casos de estudio, 17 pertenecen a dicho cuadrante. Esto reafirma lo señalado en la literatura sobre el presidencialismo, según la cual los presidentes latinoamericanos gozan de altos grados de poderes formales. En conclusión, el indulto –al igual que el resto de poderes presidenciales –posee altos grados de fortaleza.

La tipología también permitió su uso como herramienta metodológica de selección de casos. El criterio adoptado fue el método de casos extremos. Posteriormente, se determinó que los casos seleccionados fuesen sometidos a un análisis cuantitativo a través del uso de modelos de regresión con series de tiempo. Dichos modelos permitirán analizar si las variables Último

año de gobierno, profesión del presidente, indulto navideño, aprobación presidencial, y el indulto de Fiestas Patrias son significativas para explicar el número de indultados por mes en Perú (hipótesis general 2). Del mismo modo, se podrá apreciar si las variables influyen de manera directa o inversa sobre la variable dependiente. Partiendo de lo mencionado, el siguiente capítulo tiene por objetivo explicar la operacionalización de cada una de las variables que estarán presentes en los modelos de regresión. Dicha explicación se centra tanto en la naturaleza teórica de la variable dentro de los estudios del indulto, así como también en su proceso de construcción de acorde a los intereses perseguidos en la presente investigación. La inclusión de estas variables en los modelos de regresión permitirá corroborar o rechazar las hipótesis específicas esbozadas.

### Capítulo 3

#### Los determinantes políticos del indulto presidencial: teoría y operacionalización de las variables

El presente capítulo tiene por objetivo explorar las principales variables sugeridas por la literatura sobre el indulto. Como se apreció, la literatura más relevante proviene de la Ciencia Política norteamericana. Por ello, las variables analizadas en este capítulo son extraídas de dicha literatura. Cabe resaltar, que los estudios sobre el indulto en Estados Unidos incluyen otras variables que no serán tomadas en cuenta debido a que no son aplicables dentro del contexto político de América del Sur. Así, variables como el estallido de guerras o conflictos, la política exterior, la identificación partidista del Presidente, entre otras, no serán examinadas. En consecuencia, las variables extraídas de la literatura norteamericana para el presente análisis son cuatro: el último año de gobierno, la profesión del presidente, el indulto navideño y la aprobación presidencial.

A las variables mencionadas por la literatura se añaden cinco variables: Indulto de Fiestas Patrias, Democracia Liberal, *Accountability* horizontal, Institucionalización de partidos y el Índice de Precios al Consumidor (IPC). La inclusión de estas variables responde a dos justificaciones. Por un lado, las variables mencionadas son agregadas como variables de control dentro de los modelos de regresión. Según Stock y Watson (2012, 164), las variables de control no son el objeto de interés de la investigación; no obstante, permiten que la estimación del modelo no presente sesgo de variable omitida. Por otro lado, se eligieron variables más acordes a la realidad latinoamericana. Por ello, se encuentran variables relacionadas a medir los niveles de democracia (Democracia Liberal, *Accountability* horizontal, Institucionalización de partidos), así como variables de naturaleza económica (IPC). De esa manera, se busca evitar una adopción mecánica de las variables postuladas por la literatura internacional. Por el contrario, se intenta orientar la investigación desde un enfoque inductivo que permita plantear nuevas explicaciones sobre el uso del indulto en América Latina. Finalmente, cada una de las variables planteadas presenta hipótesis específicas asociadas a cada una de ellas.

#### 1. Operacionalización de la variable dependiente: número de indultos por mes (Y)

La variable dependiente en esta investigación es el número de indultos por mes (Y) registrados en Perú entre enero de 1994 y marzo del 2018 (Anexo 3). Esta variable se

construyó a partir de la información brindada por la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH). Los datos proporcionados señalan que existe un total de 6746 indultados dentro del periodo de estudio. Los beneficiarios recibieron el indulto o el derecho de gracia en cualquiera de las formas permitidas por la legislación peruana. Para efectos de la investigación el número de indultos fue contabilizado por mes. Así, se estableció un total de 291 observaciones correspondientes al mismo número de meses comprendidos en el marco temporal establecido. El número de observaciones permite cumplir con una regla general de los modelos con series temporales: la existencia de un número mayor a 50 puntos de datos periódicos (Pevehouse y Brozek 2008, 463). De esta manera, la variable dependiente se constituye en una variable cuantitativa de tipo discreta. La naturaleza de la variable dependiente, así como su estructura temporal permiten el análisis cuantitativo a partir del uso de modelos de regresión con series temporales.

## **2. Operacionalización de las variables independientes**

El número de variables independientes que serán incluidas en el análisis cuantitativo es de 9. Cada variable será sustentada teóricamente a fin de resaltar la importancia de su inclusión dentro del estudio sobre el indulto. Del mismo modo, se explicará la forma como se realizó la operacionalización de cada una de ellas. La distribución de las variables se dará en dos grupos. El primero, relacionado con las variables extraídas de la revisión de la literatura. En ese sentido, se busca testear en el caso peruano las principales variables que explican el uso del indulto según la literatura. El segundo, agrupa un conjunto de variables que cumplen la función de control. De esa manera, no solo se busca controlar los resultados de las principales variables, sino también se intenta proponer algunas variables que podrían explicar el uso del indulto para la realidad latinoamericana. Finalmente, las variables independientes fueron construidas a partir de diferentes fuentes y bases de datos.

### **2.1. Variables independientes extraídas de la literatura sobre el indulto**

La primera variable independiente considerada es el último año de gobierno (X1). Un elemento recurrente en la literatura sobre el indulto menciona una mayor predisposición presidencial para conceder el perdón hacia el periodo final del gobierno (Erler 2007; Ruckman 2012; Sisk 2002). Ruckman (2012, 817) señala que existe un incremento en la tasa de concesión del indulto durante el último año de gobierno (Ruckman 2012, 817). ¿Qué explica que los presidentes entreguen más indultos a finales del gobierno y no en los años previos? Bajo la mirada de una lógica económica del indulto, Posner y Landes (2007) señalan que, de

acuerdo al año de concesión, el indulto puede tener mayores o menores costos personales y políticos para el presidente y sus asesores. Los costos políticos pueden variar, dependiendo de una serie de factores. Así, un contexto de mayor ansiedad pública por la delincuencia, la concesión del indulto por delitos reincidentes o a personajes controversiales podrían elevar los costos políticos para el presidente. No obstante, la diferencia en los costos también se explica de acuerdo al año en el cual se encuentra el gobierno. En ese sentido, el costo de la concesión del indulto es asimétrico respecto al periodo presidencial (Posner y Landes 2007).

Conceder un indulto controversial que genere rechazo de la opinión pública y de los opositores políticos posee un mayor costo político a inicios de gobierno. El indulto de Gerald Ford a Richard Nixon es un buen ejemplo de la importancia de esta variable. El indulto más controversial de la historia política norteamericana estuvo sujeta a varias críticas. En primer lugar, se consideró que era un momento inoportuno dado que no existía una sentencia sobre el expresidente Nixon. Del mismo modo, se criticaron las alteraciones en el cumplimiento de los procesos administrativos y las razones vagas que argumentaron la concesión del perdón (Rozell 1994, 123-125). A pesar de que posteriormente se esgrimieron argumentos a favor del perdón al expresidente Nixon, el indulto le costó a Ford un descenso en el índice de aprobación pública (Rozell 1994). Así mismo, el costo de esta decisión implicó la derrota en las elecciones presidenciales de 1976 frente al demócrata Jimmy Carter (Sisk 2002, 18). Una situación opuesta se dio con los indultos de último minuto de Bill Clinton, los cuales también fueron considerados controversiales, pero fueron concedidos en su último día de gobierno. Si bien los indultos otorgados por Clinton generaron críticas, éste no afrontó mayores costos políticos por su decisión.

Para Menitove (2009, 454) los indultos controversiales se dan cuando los presidentes se ven libres de cualquier tipo de responsabilidad electoral. De lo mencionado, se infiere que es más probable que un presidente sin afanes de reelección sea menos prudente en el ejercicio del indulto debido a que enfrenta menores costos políticos. No obstante, esto puede variar si existe un interés partidario en la sucesión del cargo. En otras palabras, el mal uso del indulto podría establecer algún tipo de sanción electoral por parte de los votantes que generaría altos costos políticos para el partido. El número elevado de indultos en el último año de gobierno, así como el análisis de la relación costo-beneficio conllevó a que algunos autores plantearan propuestas en la modificación del indulto. Por un lado, para Sisk (2002), la probabilidad de un mal uso del perdón en las postrimerías del gobierno es motivo para suspender el indulto

durante el periodo de transición electoral. Por otro lado, Menitove (2009) propone la creación de una junta de clemencia presidencial de corte partidista a fin de extender las consecuencias de un mal uso del indulto no solo al Presidente, sino también al partido.

Partiendo de lo mencionado con respecto a la asimetría de los costos políticos ocasionados por la concesión del indulto, se puede entender porque algunos presidentes podrían ser más prudentes en el ejercicio de este poder presidencial durante los primeros años de gobierno. Así mismo, el aumento progresivo del número de indultos otorgados puede responder también a un mejor conocimiento de los casos por parte de la nueva administración. En ese sentido, los presidentes tienden a ser más indulgentes conforme avanza su gobierno (Ruckman 1998, 8). En consecuencia, la literatura señala que los gobiernos otorgan más indultos en el último año de gobierno con respecto a los años precedentes. Por ello, la hipótesis específica planteada para la variable último año de gobierno (X1) es la siguiente:

**H1:** El último año de gobierno genera un aumento en el número de concesiones de indulto y derecho de gracia por mes respecto a los años anteriores en Perú.

En Perú, la presidencia tiene una duración de cinco años y es asumida el 28 de julio. Por ende, un año de gobierno comprende desde esa fecha hasta la misma del siguiente año. Esta investigación asumirá como último año de gobierno los meses comprendidos desde agosto hasta julio del último año de gobierno. En el periodo de estudio (1994-2018) se registraron seis presidentes: Alberto Fujimori, Valentín Paniagua, Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala, y Pedro Pablo Kuczynski. Fujimori tuvo dos mandatos presidenciales consecutivos: 1990-1995, y 1995-2000. En el año 2000 fue reelegido por tercera vez; no obstante, la crisis política ocasionada por su reelección culminó con su renuncia y posterior destitución en noviembre del mismo año. La presidencia fue asumida por Valentín Paniagua, quien ocupó el cargo de Presidente transitorio. Para esta variable solo se tomarán en cuenta los gobiernos que lograron completar su periodo presidencial. Por lo tanto, no se consideran el tercer gobierno de Fujimori, el gobierno de transición de Valentín Paniagua ni tampoco el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, ya que tras dos años de gobierno renunció en marzo del 2018. Finalmente, la variable adopta dos valores. Se codifica con “1” cuando no es el último año de gobierno, mientras que se asigna el valor de “2” cuando sí representa el último año.

La segunda variable es la Profesión (X2). Ruckman (1998, 7) señala que “hay dos tipos de experiencias de fondo que podrían ser pertinentes para la adopción de decisiones sobre clemencia: la experiencia como gobernador y la experiencia como abogado”. La importancia de esta variable se debe a que la experiencia previa de ser gobernador o abogado en un presidente norteamericano puede determinar en gran medida su predisposición hacia el ejercicio de la clemencia. El gobernador es una figura clave en la toma de decisiones de clemencia. Por ende, una decisión errónea produce un mayor costo político. Esto determina que los gobernadores sean más reacios a la concesión de clemencia. En contraparte, los abogados poseen los conocimientos y la experiencia jurídica para evitar sentirse abrumados “por el carácter técnico del derecho penal, el proceso de clemencia o la multitud de consideraciones jurídicas presentes en los casos individuales” (Ruckman 1998, 8).

Partiendo de lo mencionado por Ruckman (1998), la experiencia profesional de abogado presente en un Presidente puede incrementar el número de concesiones de clemencia. De ese modo, se establece como una segunda hipótesis específica que los presidentes que posean la profesión de abogados son más propensos a la concesión de indultos y derechos de gracia en Perú. Teniendo en cuenta que en Perú no existe el cargo de gobernador, la variable se centrará exclusivamente en la profesión que posea el presidente. Como se menciona en la hipótesis, se espera que los presidentes abogados concedan un mayor número de indultos y derecho de gracia en Perú con respecto a otros presidentes que no posean dicha profesión.

**H2:** La profesión de abogado aumenta el número de concesiones de indulto y derecho de gracia por mes en Perú.

De los seis presidentes identificados en Perú, solo dos poseen la profesión de abogados (tabla 3.1). Estos son Valentín Paniagua Corazao y Alan García Pérez. El primero, inició sus estudios de Derecho en la Universidad San Antonio Abad del Cuzco (USAB). No obstante, los culminó en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), donde obtuvo el título de abogado. Posteriormente cursó estudios de doctorado en Derecho con especialidad en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo (Chávez 2010,71). Así mismo, ejerció la cátedra de Derecho en diferentes universidades peruanas. Con respecto al segundo, inició sus estudios en Letras y Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); sin embargo, se licenció como abogado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

(UNMSM).<sup>26</sup> Cursó estudios de doctorado en Derecho en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Ejerció la docencia relacionada al ámbito jurídico en la Universidad Nacional Federico Villarreal (UNFV).

Los otros presidentes poseen diferentes profesiones. En el caso de Alberto Fujimori, se graduó como ingeniero agrónomo en la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM). Prosiguió estudios de posgrado en Matemática y Física en la Universidad de Estrasburgo. También cursó estudios de posgrado en Matemática en la Universidad de Wisconsin. Fue catedrático en la Facultad de Matemáticas de la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM).<sup>27</sup> Alejandro Toledo Manrique, se recibió como bachiller en Economía en la Universidad de San Francisco. Del mismo modo, obtuvo dos licenciaturas en la Universidad de Stanford en las especialidades de Economía y otra en Educación con mención en Recursos Humanos<sup>28</sup>. Finalmente obtuvo un doctorado en Educación en Recurso Humanos en la misma casa de estudios. En lo que respecta a Ollanta Humala Tasso, tuvo una formación militar alcanzando el grado de Coronel. Inició sus estudios castrenses en la Escuela Militar Coronel Francisco Bolognesi de Chorrillos.<sup>29</sup> Su salto en la escena política se dio en el año 2000 en los sucesos conocidos como el “Locumbazo”, el cual fue un levantamiento en contra del gobierno de Fujimori. Finalmente, Pedro Pablo Kuczynski se graduó en la carrera de Filosofía, Política y Economía en la Universidad de Oxford. Posteriormente, siguió estudios de posgrado en Economía en Woodrow Wilson School of Public and International Affairs de la Universidad de Princeton<sup>30</sup>. Esta variable posee una naturaleza dicotómica. Por ello, asume el valor de “1” cuando no posee la profesión de abogado, mientras se codifica con “2” cuando posee dicha profesión.

---

<sup>26</sup> [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/peru/alan\\_garcia\\_perez/\(language\)/esl-ES](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/peru/alan_garcia_perez/(language)/esl-ES)

<sup>27</sup> <https://www.cidob.org/content/pdf/1490>

<sup>28</sup> <https://www.cidob.org/content/pdf/1455>

<sup>29</sup> <https://www.cidob.org/content/pdf/27742>

<sup>30</sup> [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/peru/pedro\\_pablo\\_kuczynski\\_godard](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/peru/pedro_pablo_kuczynski_godard)

**Tabla 3.1. Profesión de los presidentes del Perú (1994-2018)**

<b>Presidente</b>	<b>Profesión</b>
Alberto Fujimori Fujimori	Ingeniero agrónomo
Valentín Paniagua Corazao	Abogado
Alejandro Toledo Manrique	Economista
Alan García Pérez	Abogado
Ollanta Humala Tasso	Militar
Pedro Pablo Kuczynski	Economista

Fuente: Elaboración con base en la información de Barcelona Centre for International Affairs.

La tercera variable independiente se denomina Indulto navideño (X3). El análisis de la clemencia estacional en Estados Unidos fue estudiado por Ruckman (2008). En este trabajo, se analiza empíricamente si un determinado mes del año condiciona un aumento tanto en el número de solicitudes como de concesiones de indulto. Los resultados de esta investigación demuestran que el mayor número de indultos se conceden en el mes de diciembre. Por lo general, los medios de comunicación hacen referencia a este indulto con el nombre de “indulto navideño”. En general, este nombre se utiliza tanto para los indultos concedidos el 25 de diciembre, como también para aquellos concedidos en los días previos o posteriores. Incluso, en Estados Unidos el nombre se extiende a los que se otorgan desde la Fiesta de Pascua. Una explicación señala que los indultos en diciembre funcionan como una especie de “regalo de Navidad” (Ruckman 2008, 5). No obstante, también se menciona que la mayor concesión de indultos en este mes podría tener tres posibles causas: factores administrativos (una mala distribución de los indultos a lo largo del año), la tradición judeo-cristiana (asociada a festividades como la Navidad), y la preponderancia de la justicia retributiva (crea un ambiente hostil a la misericordia presidencial) que impulsan a los presidentes a otorgar indultos en contextos de mayor distracción (Ruckman 2008, 12-17).

En América del Sur, algunos países otorgan los indultos navideños como una tradición dentro de las prácticas del perdón presidencial. Son los casos de países como Brasil o Bolivia. No obstante, países como Perú no establecen explícitamente alguna política de perdón en el mes de diciembre. Por lo tanto, se esperaría que el mes de diciembre no represente ningún cambio importante en el número de concesiones de indulto y derechos de gracia. No obstante, la falta de análisis empírico no permite determinar si el mes diciembre representa alguna variación dentro del número de concesiones en este país. Así, el objetivo es determinar si en Perú esta

variable influye en el número de concesiones de indulto con respecto a los meses anteriores del año. Para el caso de esta variable, la hipótesis específica tres sostiene que el mes de diciembre representa un aumento en el número de concesiones de indultos y derecho de gracia con respecto a los otros meses del año. La variable indulto navideño (X3) es una variable dicotómica codificada con “1” cuando no es el mes de diciembre y con “2” cuando sí es el mes de diciembre.

**H3:** el mes de diciembre genera un aumento en el número de concesiones de indulto y derecho de gracia por mes con respecto a otros meses del año en Perú.

La cuarta variable independiente es la aprobación presidencial (X4). Ruckman (2012, 830) señala que la literatura en Estados Unidos expresa interés en los efectos de los medios de comunicación y la opinión pública en el uso del indulto. Del mismo modo, señala que ambos elementos pueden afectar no solo la aceptación o rechazo del perdón presidencial; sino también la popularidad del político. Esta misma idea es sugerida por Erler (2007) para quien la aplicación de los indultos posee un impacto en la popularidad presidencial. La disminución de la aprobación presidencial de los presidentes Lyndon Johnson y Gerald Ford, así como el aumento de la popularidad del presidente Clinton por ciertas decisiones de clemencia confirmarían lo sostenido. En el caso del indulto a Richard Nixon, la aprobación presidencial de Gerald Ford decayó en más del 20% (Rozell 1994). De lo mencionado, se infiere que una decisión de indulto puede influir en los índices de aprobación de un presidente. Por lo tanto, se esperaría que los presidentes eviten usar de manera controversial este poder presidencial. Más aún, en contextos donde se tienen bajos índices de aprobación presidencial. En síntesis, la variable aprobación presidencial (X4) señala que el indulto se concede en épocas de mayor aprobación presidencial cuando el presidente posee menos riesgo de costo político. Así, partiendo de lo señalado por la literatura, se establece la cuarta hipótesis específica para la variable aprobación presidencial (X4):

**H4:** Mayores índices de aprobación presidencial determinan un mayor número de concesiones de indulto y derecho de gracia por mes en Perú.

Para construir esta variable, se usó los informes de opinión y las encuestas nacionales elaboradas por la empresa IPSOS-Perú. Estos informes y encuestas se construyen a partir de las preguntas realizadas a los ciudadanos sobre una serie de temas de interés político. Entre

estas preguntas, aparece una relacionada a la aprobación o desaprobación de la gestión de un determinado funcionario público. Las encuestas se realizan de manera mensual, por lo cual esta variable es idónea de acorde a la naturaleza temporal de la variable dependiente. La medición de esta variable se da en términos de porcentaje (%). Dado el carácter contextual de esta variable, se espera que mayores índices de aprobación presidencial reflejen un aumento en la concesión de indultos y derechos de gracia. Así, los años que representen un aumento en el índice de aprobación presidencial deberían poseer mayor número de indultos con respecto a los años con menor índice de aprobación. Para captar el efecto de la variable, se construye con respecto a sus valores anteriores (Anexo 4). En ese sentido, se espera que los valores de aprobación presidencial de un determinado mes impacten en el número de indultos otorgados en el mes siguiente. La variable aprobación presidencial es una variable cuantitativa continua que adopta los valores entre 0 – 100 %.

La siguiente variable independiente, se denomina Indulto de Fiestas Patrias (X5). Esta variable se encuentra relacionada con la variable Indulto navideño (X3). En ese sentido, intenta captar la influencia de una festividad asociada a una determinada fecha o periodo. El propósito de esta variable es medir si el indulto en Perú se encuentra condicionado por algún tipo de festividad de carácter nacional. En este caso se eligió las festividades de Fiestas Patrias asociadas a la Independencia del Perú, la cual se celebra el 28 de julio. Como se verá en el siguiente capítulo el mes de julio representa uno de los meses con mayor número de indultos en Perú. Por lo tanto, se intenta establecer si esta variable es significativa en lo que respecta al número de indultos concedidos. Al igual que la variable Indulto navideño (X3), esta variable se construye como una variable dicotómica. Así, obtiene el código “1” si no es el mes de julio y el código “2” si es el mes de julio. La quinta hipótesis específica propuesta para la presente variable se establece de la siguiente forma:

**H5:** el mes de julio genera un aumento en el número de concesiones de indulto y derecho de gracia por mes con respecto a otros meses del año en Perú.

## **2.2. Variables de control**

La primera variable de control es la Democracia Liberal (X6). El indulto -al igual que otros poderes presidenciales- es una institución que se encuentra relacionada con aspectos importantes de la democracia. Por ejemplo, la función del perdón se usa como una herramienta en los procesos de transición hacia la democracia (Huntington 1994, 193). En

dichos contextos, el indulto –al igual que otras instituciones de perdón- es ejercido como un medio para lograr la consolidación democrática, así como también la reconciliación y la búsqueda de la paz (Carracedo 2017, 301-302). No obstante, otras posturas señalan que el indulto es contrario a la democracia, dado que atenta contra una de sus principales dimensiones: el Estado de derecho (Beca 2013; Sánchez-Vera 2008). En ese sentido, el indulto se configura como una interferencia en el ejercicio democrático.

Morlino (2013, 43) señala que una democracia de calidad o “buena” democracia se asocia a un correcto funcionamiento de las instituciones y mecanismos que la componen. En ese sentido, se espera que mejores niveles de democracia representen mejores desempeños a nivel institucional. El indulto es una institución política. Por lo tanto, su aplicación en un contexto democrático también debería presentar mejores rendimientos. No obstante, esta afirmación origina dos interrogantes. Por un lado, la pregunta se plantea desde una perspectiva cualitativa: ¿Cómo se mide un buen rendimiento del indulto en términos cualitativos? Por otro, surge la misma pregunta, pero desde una perspectiva cuantitativa ¿Cómo se mide un buen rendimiento del indulto bajo esta perspectiva? Ante la primera pregunta, la respuesta podría estar asociada al uso correcto o prudente del indulto. Esto implica, que el indulto sea otorgado sin excesos ni favoritismos, bajo circunstancias que justifiquen la concesión de la gracia presidencial. Para Herrero (2012b, 117), el desempeño de las instituciones de clemencia en una democracia constitucional se rige por la legalidad y la defensa de los derechos humanos. Bajo esta perspectiva, las revisiones de los procesos de indulto desde la solicitud hasta su aprobación podrían afirmar o negar un uso correcto del poder presidencial.

Con respecto a la segunda pregunta, resulta más difícil diferenciar un uso correcto e incorrecto del indulto. Por ejemplo, el número de indultos no es un buen indicador de la prudencia en el uso de este poder presidencial. Un número bajo de indultos por año podría demostrar un uso prudente y mesurado. No obstante, determinados contextos (sobrepoblación carcelaria, crisis económica, pandemias, etc.) podrían demostrar que la prudencia se asocia al incremento del número de concesiones de indulto a fin de resolver los problemas coyunturales. En un estudio comparado, Baumgartner y Morris (2001) analizan el indulto en una democracia consolidada (Estados Unidos) frente a una democracia incipiente (Rusia). Una de sus conclusiones afirma que el indulto en Estados Unidos es más estable. En Estados Unidos, el indulto es rutinario, orientado sobre todo al restablecimiento de los derechos civiles. En contraparte, el diseño constitucional ruso y su carácter de democracia incipiente han convertido el control del

indulto en una disputa entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. De lo mencionado, se podría inferir que las democracias consolidadas generan estabilidad, y por ende un mejor uso del indulto.

Fuera del trabajo mencionado, no existen investigaciones que relacionen los niveles de la democracia con el indulto. Los trabajos realizados con métodos cuantitativos dentro de la literatura norteamericana no consideran esta variable dentro de sus estudios. Por ello, la presente investigación considera pertinente el análisis de la democracia dentro del estudio cuantitativo del indulto por dos razones. En primer lugar, el interés por medir el impacto de los niveles la democracia sobre la concesión del indulto responde a la variabilidad existente en los índices de democracia de los diferentes países de la región. Esto implica que los índices no solo varían entre países, sino también entre gobiernos del mismo país.<sup>31</sup> En segundo lugar, existe una predominancia de presidencialismos con fuertes poderes institucionales (Basabe-Serrano 2017) que afectan la calidad de la democracia (Molina 2019). Si bien, esta afectación no es similar para todos los países, en algunos casos como Perú y Venezuela, el aumento de los poderes presidenciales afectó negativamente la calidad de la democracia (Molina 2019, 115). El trabajo de Molina (2019), no incluye al indulto dentro de los poderes presidenciales. Por ende, tampoco es posible determinar de manera concreta la relación entre el ejercicio del indulto y la calidad de la democracia.

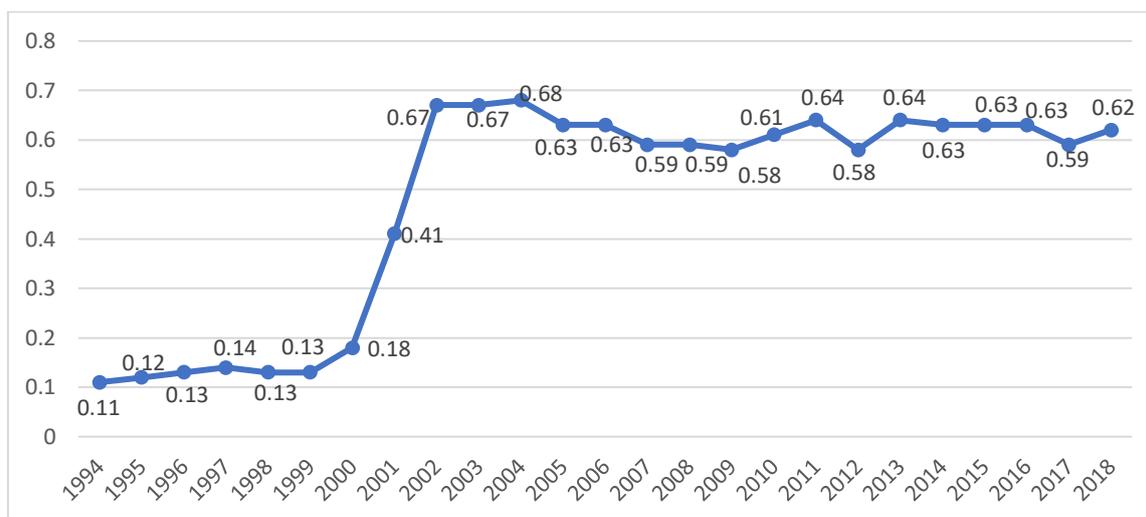
Partiendo de la falta de estudios que relacionen niveles de democracia e indulto, se construye una variable cuantitativa continua sobre los índices de Democracia Liberal establecidos por *Varieties of Democracy* (V-Dem) Project (2019) para Perú entre 1994-2018 (Figura 3.1.). La medición de V-Dem es anual y establece una escala entre 0-1 donde 0 representa el valor más bajo, mientras que 1 el más alto. Si bien, la variable dependiente mide valores temporales mensuales, se incluye esta variable debido a que el índice capta el promedio de los valores logrados por un país a lo largo de un año. Por lo cual, dicho valor será asignado a cada uno de los 12 meses del año correspondiente. Del mismo modo, la elección de V-Dem frente a otras bases de datos (Freedom House, IDD-Lat, Polity IV Project) responde a ventajas como

---

<sup>31</sup> Lo mencionado se demuestra al comparar los índices de calidad de la democracia entre Estados Unidos y algunos países de América del Sur. Si asumimos un corte temporal desde 1980 hasta la actualidad, los valores extremos del índice de democracia liberal para Estados Unidos arrojan 0,727 (valor mínimo) y 0,896 (valor máximo). En contraste, el mismo análisis en países como Ecuador arroja 0,295 (valor mínimo) y 0,531 (valor máximo). Del mismo modo, Argentina asume los valores de 0,05 (valor mínimo) y 0,677 (valor máximo). (Coppedge et. al 2019)

considerar la democracia como concepto multidimensional, el uso de indicadores relevantes a nivel desagregado, y técnicas de agregación múltiple para conceptos de orden superior (Coppedge, Gerring y Lindberg 2012, 98). Dentro de los índices agregados de V-Dem se optó por adoptar el índice de Democracia Liberal debido a la visión que adopta sobre el poder político. Así, este índice mide la democracia “por los límites impuestos al Gobierno” (Coppedge et. al 2019, 40). La medición de la democracia bajo este parámetro es importante, dado que se busca establecer su relación frente al ejercicio de un poder presidencial.

**Figura 3.1. Índice de Democracia Liberal en Perú (1994-2018)**



Fuente: Elaboración con base en los datos del Índice de Democracia Liberal de *Varieties of Democracy* (V-Dem) Project (2019).

Teniendo en cuenta lo mencionado, la construcción de esta variable se sustenta sobre el concepto de “buena democracia” propuesto por Morlino (2013), y los estudios que plantean una relación conflictiva e incompatible entre democracia e indulto (Beca 2013; Carracedo 2017; Sarat 2005). Así, se intenta determinar la probabilidad de que los niveles de democracia incidan sobre el aumento o la disminución de concesiones de indulto y derecho de gracia en Perú. Por ello, se postula como hipótesis que los gobiernos con mayores índices de democracia disminuyen el número de concesiones. En contraparte, se espera que niveles bajos de democracia incentiven un mayor uso de dicho poder presidencial. De lo mencionado se desprende la sexta hipótesis específica:

**H6:** Mayores índices de Democracia Liberal disminuyen el número de concesiones de indultos y derecho de gracia por mes en Perú.

La siguiente variable de control es el *Accountability* horizontal (X7). El *Accountability* horizontal se define como la interacción “entre brazos o ramas del régimen y del Estado que actúan según normas constitucionales o legales preestablecidas” (Schmitter 2004, 52). Dicha interacción se inscribe dentro de un sistema de frenos y contrapesos (también llamado de controles y equilibrios) exigido por las instituciones del poder público (Molina y Levine 2007, 26). En ese sentido, lo que se busca es que tanto las instituciones como los actores políticos sean responsables de sus decisiones frente a otros actores políticos bajo una lógica de control mutuo. Por ello, Diamond y Morlino (2005, xiv) señalan que el *Accountability* horizontal permite la existencia de una relación complementaria entre las diversas instituciones que conforman el Estado. El sistema de controles y equilibrios en una democracia demanda que las instituciones sean usadas con criterio (Levitsky y Ziblatt 2019, 148-149). De esa manera, se garantiza el principio de separación de poderes.

En cuanto al indulto, la literatura menciona su uso como herramienta dentro del sistema de frenos y contrapesos (Carracedo 2017; Sánchez-Vera 2008; Ruckman 2001). Al respecto existen dos posturas. La primera, que señala que el indulto contribuye al principio de separación de poderes. Un ejemplo de ello es su función como mecanismo de control frente a las sentencias establecidas por el Poder Judicial. En estos casos, el indulto permite el resarcimiento de errores judiciales. La segunda, señala que el indulto interfiere con la independencia de poderes dado su capacidad para perdonar la sentencia establecida judicialmente. Frente a estas posturas, el indulto posee una posición ambigua dentro del sistema de frenos y contrapesos. El análisis de algunos casos demuestra que su utilización ha servido para ambos fines.<sup>32</sup> Un problema relacionado al uso del indulto con el *accountability* horizontal es su carácter discrecional. El sistema de controles y equilibrios en una democracia demanda que las instituciones sean usadas con criterio (Levitsky y Ziblatt 2019, 148-149). Dado que el indulto es un poder discrecional resulta difícil analizarlo bajo esta concepción. No obstante, se espera que cuando el *accountability* horizontal es eficiente exista menor uso del indulto.

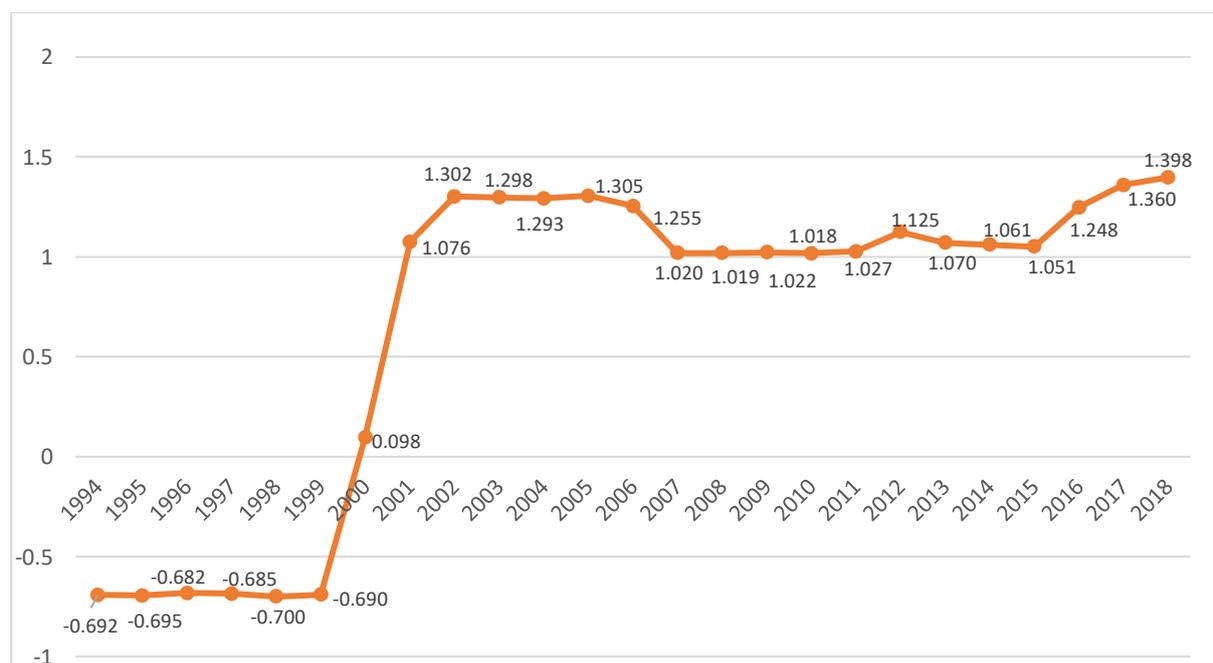
---

<sup>32</sup> El 23 de septiembre del 2016, el ciudadano Luis Xavier García Blandín fue indultado por el ex presidente ecuatoriano Rafael Correa. Luis fue sentenciado a ocho años de prisión por el delito de peculado tras demostrarse el faltante de 120 dólares en una de las cajas del Hospital Francisco de Icaza Bustamante. El indulto fue otorgado entre otras razones porque se consideró que el sentenciado no obtuvo una defensa apropiada por parte de la Defensoría Pública. En ese sentido, el Decreto Ejecutivo n.º 1196 sirvió para resarcir las deficiencias del sistema judicial.

Para la operacionalización de esta variable se usó el índice de *Accountability* horizontal creado por *Varieties of Democracy* (V-Dem) Project (2019) para Perú entre 1994-2018. Esta variable asume valores continuos en una escala de “0” (valor mínimo) y “1” (valor máximo). Al igual que la variable Democracia Liberal (X6), el índice de *Accountability* horizontal también presenta valores anuales (Figura 3.2). No obstante, dado que el valor representa un promedio de lo apreciado en el nivel de democracia de un país se asigna el mismo valor a todos los meses del año. La elección de esta variable permite medir la rendición de cuentas, el control institucional y los límites en el ejercicio del indulto (Coppedge et. al 2019, 258). En ese sentido, se busca medir la influencia de otras instituciones con respecto al uso de este poder presidencial. Así, partiendo de lo mencionado se establece la séptima hipótesis específica para la variable *Accountability* horizontal:

**H7:** Mayores índices de *Accountability* horizontal disminuyen el número de concesiones de indultos y derecho de gracia por mes en Perú.

**Figura 3.2. Índice de *accountability* horizontal en Perú (1994-2018)**



Fuente: Elaboración con base en los datos del Índice de *Accountability* horizontal de *Varieties of Democracy* (V-Dem) Project (2019).

La penúltima variable de control propuesta es la Institucionalización de partidos (X8). El índice de institucionalización es una herramienta importante para el análisis de los partidos políticos debido a que permite medir aspectos como la ideología partidista, el nivel de

organización partidario, y la vinculación con la sociedad civil (Coppedge et. al 2019, 281). Del mismo modo, se relaciona con aspectos como la gobernabilidad o el *accountability* (Ruíz y Otero 2013, 167). La literatura sobre el indulto en Estados Unidos incluye la afiliación partidaria como una variable explicativa en la concesión del perdón presidencial (Erler 2007; Posner y Landes 2007; Ruckman 1997; Ruckman 1998; Ruckman 2012). El análisis de la clemencia presidencial en Estados Unidos entre 1900-1993, demuestra que los presidentes demócratas poseen mayor número de indultos concedidos, así como tasas “positivas” más altas de clemencia (Ruckman 1997, 263). De lo mencionado, se infiere que en el sistema bipartidista norteamericano los presidentes demócratas son más indulgentes. En el presente estudio, la afiliación partidista no puede ser incluida como variable debido a la inestabilidad de los partidos políticos y del sistema de partidos en Perú. En ese sentido, se opta por analizar la institucionalización de los partidos para determinar si posee algún impacto en el número de concesiones de indulto y derecho de gracia otorgados en el periodo de estudio.

En Perú, la mayoría de los partidos políticos tuvieron un periodo de gobierno desde el retorno a la democracia. A excepción del APRA y de Cambio 90 -cuyos partidos tuvieron dos gobiernos- el resto de los periodos presidenciales fueron gobernados por diferentes partidos (tabla 3.4)<sup>33</sup>. Así, en un total de ocho elecciones, seis partidos lograron llegar a la presidencia. Esto demuestra que Perú se caracteriza por carecer de un sistema de partidos estable (Meléndez (2019, 55). Incluso, se menciona que la democracia peruana no posee partidos políticos (Levitsky y Cameron 2003; Zavaleta 2014). Así, el colapso del sistema de partidos es uno de los principales rasgos de la política peruana (Tanaka 1998), representando uno de los casos más extremos dentro de la región (Levitsky y Zavaleta 2019, 23). En lugar de partidos políticos, las elecciones peruanas son dinamizadas por las llamadas “coaliciones de independientes” (Zavaleta 2014).

---

<sup>33</sup> No se considera el gobierno de Valentín Paniagua como un segundo gobierno de Acción Popular (AP) debido a su carácter transitorio.

**Tabla 3.2. Presidentes y filiación partidaria en Perú (1980-2018)**

<b>Presidente</b>	<b>Periodo de gobierno</b>	<b>Partido político</b>
Fernando Belaunde Terry	1980-1985	Acción Popular (AP)
Alan García Pérez	1985-1990	Partido Aprista Peruano (PAP)
Alberto Fujimori Fujimori	1995-2000	Cambio 90 -Nueva Mayoría
Valentín Paniagua Corazao	2000-2001	Acción Popular (AP)
Alejandro Toledo Manrique	2001-2006	Perú Posible (PP)
Alan García Pérez	2006-2011	Partido Aprista Peruano (PAP)
Ollanta Humala Tasso	2011-2016	Gana Perú
Pedro Pablo Kuczynski	2016-2018	Peruanos por el Kambio (PPK)

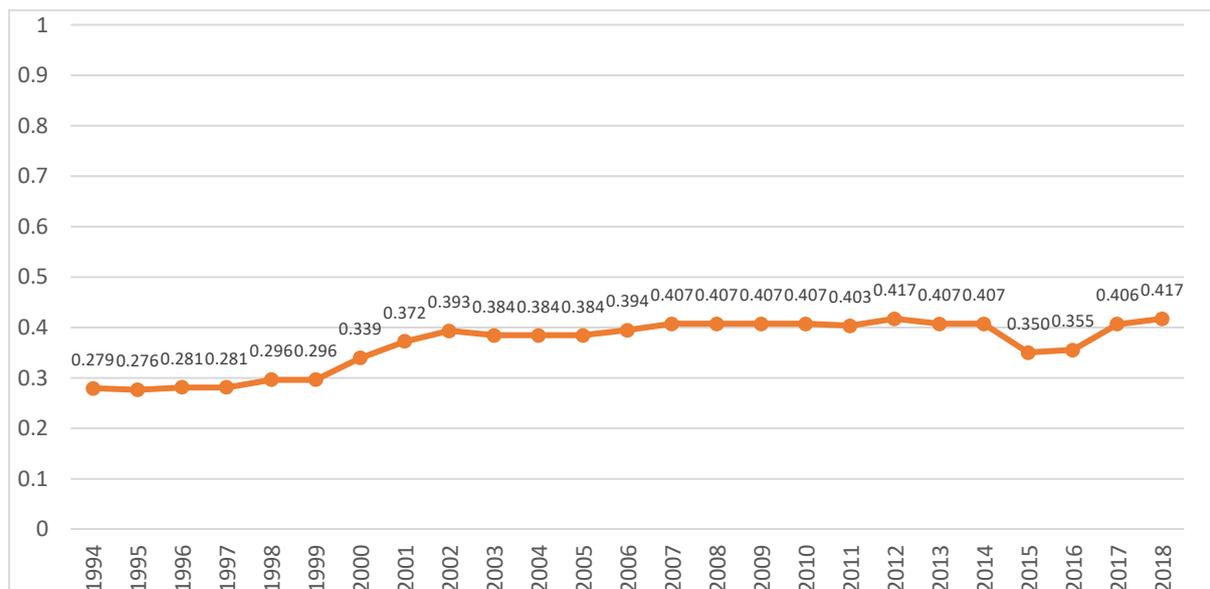
Fuente: Elaboración con base en los gobiernos del Perú entre 1980 y 2018.

Más allá del debate acerca de la existencia o inexistencia de partidos políticos en Perú, los cambios constantes -y desapariciones- de partidos durante las últimas tres décadas impiden considerar la afiliación partidaria como una variable de estudio. Por ello, en su lugar, se decidió analizar la institucionalización de partidos. A diferencia del sistema bipartidista norteamericano, la mayoría de países de América del Sur evidencian fragilidad en sus sistemas de partidos. En ese sentido, la inclusión de esta variable busca analizar cómo influye la existencia de un sistema partidario inestable -como el peruano- en el ejercicio de un poder presidencial como el indulto. Se espera que en contextos de mayor institucionalización de partidos exista un mejor control; y por ende, un uso más prudente del indulto. Por ello, se plantea la octava hipótesis específica de la siguiente manera:

**H8:** Mayores índices de Institucionalización de partidos disminuyen el número de concesiones de indultos y derecho de gracia por mes en Perú.

Para la operacionalización de la variable se usaron los datos de la variable Institucionalización de partidos elaborado por *Varieties of Democracy* (V-Dem) Project (2019) para Perú entre 1994-2018. Del mismo modo que las dos variables anteriores, la variable Institucionalización de partidos (X8) codifica con “0” el menor valor y con “1” el mayor valor. La medición de la variable también asume valores anuales (Figura 3.3). No obstante, -bajo la justificación ya mencionada para las dos variables anteriores- se decidió incluir esta variable en la presente investigación.

**Figura 3.3. Índice de Institucionalización de Partidos en Perú (1994-2018)**



Fuente: Elaboración con base en los datos de Institucionalización de partidos de *Varieties of Democracy (V-Dem) Project* (2019).

Finalmente, se decidió incluir un indicador económico como variable de control dentro de la investigación: el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Se eligió esta variable económica frente a otras dado su medición mensual, lo cual se encuentra de acorde a la medición temporal de la variable dependiente. El IPC mide el costo de los precios de un determinado conjunto de bienes y servicios que conforman una canasta básica de bienes de consumo. En ese sentido, se usa para medir la variación de inflación en un país. Morgenstern, Polga-Hecimovich y Shair-Rosenfield (2013, 43) señalan que la capacidad de un presidente para implementar su agenda también se ve reforzada por variable contextuales. En la misma línea, Basabe-Serrano (2001, 6) señala que el grado de presidencialismo de un país no puede ser medido solo con base en sus poderes formales. Por ello, se decidió añadir esta variable de carácter contextual en el análisis del indulto. De esa manera, se busca – al igual que con la variable Aprobación presidencial (X4) – demostrar si la presencia de factores económicos incide en la concesión del indulto. Del mismo modo, se asume que, en contextos de bonanza y estabilidad económica, el presidente tendrá menores costos políticos para ejercer el indulto.

La operacionalización de la variable Índice de Precios al Consumidor (IPC) se dio a partir de los datos estadísticos elaborados por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) Como ya se mencionó, estos datos son registrados de manera mensual. En Perú, el IPC es elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a partir del costo de la canasta de bienes y servicios de Lima Metropolitana en un año base que equivale al 100%. La variación

porcentual del IPC sirve como un indicador para calcular la inflación a nivel nacional. El año base para la elaboración del índice usado es el 2009. Al igual que la variable Aprobación presidencial (X4) esta variable se construye con base en los valores del mes anterior. (Anexo 5). Así, se espera que el efecto del alza de precios en la canasta básica de consumo tenga un efecto inmediato en la variable dependiente. En la medida que el incremento del IPC posee un efecto negativo en el gobierno, se formula la novena hipótesis específica:

**H9:** Mayores valores del Índice de Precios al Consumidor (IPC) disminuye el número de concesiones de indultos y derecho de gracia por mes en Perú.

### **Recapitulación**

El presente capítulo se encargó de explicar las principales variables que determinan la concesión del indulto según la literatura (Tabla 3.6.). Dicha explicación abarcó tanto los aspectos teóricos como la operacionalización de la variable. A excepción de las variables señaladas como variables de control, el resto de variables forma parte de los estudios realizados sobre el indulto en Estados Unidos. En el caso de la variable Indulto de Fiestas Patrias (X5) se propone que el impacto de la variable podría estar motivado por factores de carácter estrictamente nacional. En lo que respecta a las variables de control, se incluyeron variables relacionados a la medición de la democracia. Por ello, se incluyeron las variables democracia liberal (X6), *Accountability* horizontal (X7) e institucionalización de partidos (X8). En contraste a lo apreciado en Estados Unidos, la realidad latinoamericana demuestra una gran variación en los índices de democracia. Por ello, se decidió incluir este conjunto de variables. También se añadió una variable de naturaleza económica a fin de determinar la influencia de factores contextuales en el ejercicio del indulto presidencial: índice de precios al consumidor (X9). La construcción de estas variables permitirá su posterior análisis cuantitativo. A continuación, el siguiente capítulo someterá las variables mencionadas al análisis estadístico tanto descriptivo como inferencial.

**Tabla 3.3. Variables de estudio**

	<b>VARIABLES</b>	<b>Tipo de variable</b>	<b>Código</b>
<b>Variable dependiente</b>	Número de indultos por mes (Y)	variable cuantitativa discreta	0 = mínimo 444 = máximo
<b>Variables independientes</b>	Último año de gobierno (X1)	variable dicotómica	1 = No es último año de gobierno 2 = Sí es último año de gobierno
	Profesión del Presidente (X2)	variable dicotómica	1 = Otros 2 = Abogado
	Indulto navideño (X3)	variable dicotómica	1 = No es el mes de diciembre 2 = Sí es el mes de diciembre
	Aprobación presidencial (X4)	variable cuantitativa continua	100 = valor máximo 0 = valor mínimo
	Indulto de Fiestas Patrias (X5)	variable dicotómica	1 = No es el mes de julio 2 = Sí es el mes de julio
	Democracia Liberal (X6)	variable cuantitativa continua	1 = valor máximo 0 = valor mínimo
	<i>Accountability</i> horizontal (X7)	variable cuantitativa continua	1 = valor máximo 0 = valor mínimo
	Institucionalización de Partidos (X8)	variable cuantitativa continua	1 = valor máximo 0 = valor mínimo
	Índice de precios al consumidor (IPC) (X9)	variable cuantitativa continua	100 = valor sobre el cual se mide la variación porcentual (%).

Fuente: Elaboración con base en la propuesta metodológica.

## **Capítulo 4**

### **Descripción y análisis de los determinantes políticos del indulto presidencial en Perú (1994-2018)**

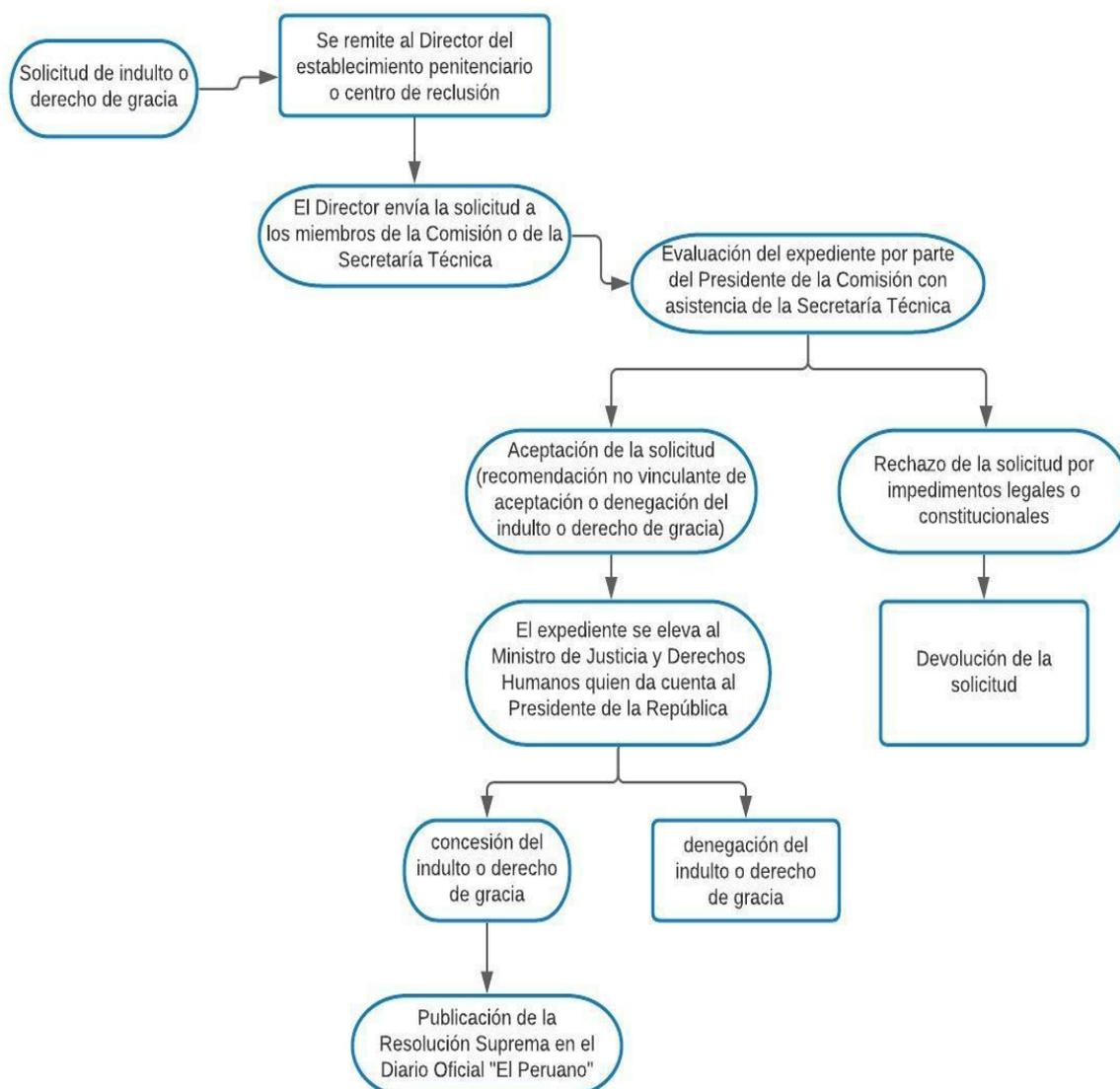
El presente capítulo tiene como objetivo exponer los principales hallazgos identificados en el estudio del indulto en Perú. Para lograr dicho fin, este apartado se divide en tres secciones. La primera, realiza un análisis descriptivo sobre la variable dependiente. Esta sección no solo elabora un análisis descriptivo del número de indultados en Perú, sino también explica los tipos de indultos existentes en la legislación peruana. Además, explica el proceso de concesión de indulto en dicho país. La segunda sección, elabora un análisis descriptivo de las variables independientes en su relación con la variable dependiente. En ese sentido, se esboza una primera aproximación al estudio del indulto en Perú. Finalmente, se busca dar respuesta a la pregunta de investigación relacionada con los factores o determinantes que condicionan el uso del indulto en dicho país. El propósito es validar o rechazar las hipótesis sostenidas en el capítulo anterior. Por ende, esta sección persigue la búsqueda de inferencias causales que permitan entender qué determinantes explican la concesión del indulto en Perú.

#### **1. El indulto en Perú: descripción de la variable dependiente**

En Perú, se establecen tres tipos de gracias presidenciales: indulto, derecho de gracia y conmutación de la pena. El artículo 6° del Decreto Supremo n.º 004 del 2007 señala que “Las concesiones de indultos, conmutación de la pena y el ejercicio del derecho de gracia constituyen atribuciones constitucionales exclusivas del Presidente de la República cuyo otorgamiento es excepcional, sin perjuicio del refrendo ministerial correspondiente”. Las dos primeras gracias corresponden a tipos de indulto que asume este poder dentro de la legislación peruana. Precisamente, un punto importante que diferencia al Perú de otros países de la región es la capacidad para conceder el indulto a procesados. En ese sentido, Perú adopta dos modalidades: indulto y derecho de gracia. El primero, se refiere al indulto para sentenciados; mientras que el segundo, se relaciona con el indulto a procesados o también llamado indulto anticipado. Dicha diferenciación quedó establecida desde la instauración de la Constitución de 1993 (artículo 118, inciso 21). En lo que respecta al indulto, la Comisión de Gracias Presidenciales reconoce dos formas Indulto común e Indulto por razones humanitarias. Del mismo modo, el Derecho de Gracia también asume las mismas variantes: Gracia común y Gracia por razones humanitarias (Decreto Supremo n.º 004 del 2007).

En cuanto al Indulto común y Derecho de Gracia Común, la legislación no especifica las razones expresas para solicitar este beneficio. Por lo tanto, se infiere que incluye todas aquellas razones que no son impulsadas por móviles de tipo humanitario. En lo que respecta al Indulto por razones humanitarias y Derecho de Gracia por razones humanitarias, solo se aplican bajo tres circunstancias: padecimiento de enfermedades terminales, padecimiento de enfermedades no terminales degenerativas cuya situación carcelaria pone en riesgo la vida, salud e integridad, y padecimiento de trastornos mentales crónicos irreversibles y degenerativos cuya situación carcelaria pone en riesgo la vida, salud e integridad (Decreto Supremo n.º 004 del 2007). Como ya se mencionó, los datos sobre los indultos otorgados en Perú fueron brindados por la Dirección de Gracias Presidenciales. Del mismo modo, la base de datos se complementó con la información brindada por el diario oficial “El Peruano”. En lo que concierne al proceso de concesión de indultos en Perú, esta es una atribución de la Comisión de Gracias Presidenciales. Como lo señala el portal del MINJUSDH, la Comisión de Gracias Presidenciales es “el órgano multisectorial encargado de conocer, evaluar, calificar y proponer al Presidente de la República la concesión de gracias presidenciales”. Así, esta institución es la encargada de emitir el informe previo que posteriormente será revisado por el Presidente de la República para el dictamen final de concesión o denegación del indulto presidencial. Si bien, la Comisión de Gracias Presidenciales no emite un informe vinculante con respecto a la decisión presidencial, sí constituye un filtro en la solicitud del potencial beneficiario. El proceso de trámite burocrático de las gracias presidenciales de indulto y derecho de gracia en Perú se representa en la figura 4.1.

**Figura 4.1. Proceso de concesión del indulto y derecho de gracia en Perú**



Fuente: Elaboración con base en la información establecida en el Reglamento Interno de la Comisión de Gracias Presidenciales (Resolución Ministerial n.º 0162 del 2010).

En lo que respecta a los tipos de indulto en Perú, es necesario reconocer un tipo de indulto que fue creado de manera excepcional. Como se mencionó, el Reglamento Interno de la Comisión de Gracias Presidenciales considera dos formas (común y por razones humanitarias) tanto para el indulto como el derecho de gracia. No obstante, la revisión de los indultos en Perú identificó otro tipo denominado indulto por delitos de terrorismo y traición a la patria.<sup>34</sup> Este

<sup>34</sup> El periodo de violencia política sufrido en el Perú forma parte de su pasado reciente. En ese sentido, el uso de términos o conceptos puede generar críticas dependiendo de la postura ideológica, política o académica que se asuma con respecto a este periodo. Así, el uso de la palabra “terrorismo” para referirse a este periodo es objeto de controversia dentro de la academia peruana. En el presente trabajo, la denominación de terrorismo responde a lo estrictamente señalado en la Ley n.º. 26655.

tipo de indulto fue creado por la Ley n.º 26655 del 15 de agosto de 1996. Dicha ley creó una comisión Ad-hoc, la cual se encargó de proponer al Presidente la concesión de indultos y derechos de gracia a personas procesadas o condenadas por los delitos de terrorismo y traición a la Patria. Según lo menciona el artículo 1º de la Ley n.º 26655, este beneficio fue de carácter excepcional. Su aplicación benefició a todos aquellos que fueron procesados o condenados de manera injusta. Es decir, a todos aquellos que “no habrían tenido ningún tipo de vinculación con elementos, actividades u organizaciones terroristas”.

La creación de este indulto excepcional responde a la coyuntura desatada desde los años 80 tras la irrupción de grupos subversivos como el PCP-Sendero Luminoso (PCP-SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). El avance de estos grupos, así como la disminución de la calidad de la democracia en el Perú generó una política indiscriminada de encarcelamiento. Ello, conllevó al encierro de personas inocentes. El 05 de abril de 1992, el presidente Fujimori decidió disolver temporalmente el Congreso. Del mismo modo, se dispuso la reorganización total del Poder Judicial y de otras instituciones públicas. Los móviles que impulsaron esta medida fueron expresados en el discurso a la nación brindada por el ex mandatario en dicha fecha. Entre las razones se menciona que “hay grupos a quienes interesa que fracase la Estrategia de Pacificación porque no se atreven a tomar posición frente al terrorismo” (Fujimori 1992). El resultado fue la imposición de un gobierno transitorio denominado “Gobierno de Emergencia y Reconstrucción nacional” que entre sus objetivos tenía “Pacificar el país, dentro de un marco jurídico que sancione en forma drástica a los terroristas y narcotraficantes, para así garantizar un clima de paz y tranquilidad que haga posible las inversiones nacionales y extranjeras” (Fujimori 1992).

Tras el autogolpe del 05 de abril, la democracia en Perú fue languideciendo. Los índices de democracia fueron disminuyendo progresivamente hasta alcanzar valores cercanos a cero como lo demuestra el Índice de Democracia Liberal de V-Dem (2019). De esa manera, el gobierno peruano se encaminaba hacia un gobierno de corte autoritario. La precariedad de la democracia fue acompañada del aumento de ataques subversivos en la ciudad por parte del PCP-Sendero Luminoso. Entre estos destacan el atentado al Canal 2, y la explosión de un “coche-bomba” en el distrito limeño de Miraflores (CVR Tomo IV 2003, 464). La inseguridad causada por los atentados en Lima permitió un fortalecimiento de las medidas antisubversivas. En ese mismo año, el Estado peruano asestó dos duros golpes contra la subversión: la captura del líder del MRTA, Víctor Polay Campos; y la del líder senderista,

Abimael Guzmán Reinoso. Ambas capturas tuvieron un efecto inmediato en la reducción del número de atentados y acciones subversivas. No obstante, el gobierno dispuso un mayor número de zonas declaradas en estado de emergencia; y, por lo tanto, bajo control de los militares (Youngers 2003, 253-254).

Según el informe final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (Tomo III 2003, 311) la lucha antsubversiva sirvió como uno de los principales mecanismos de legitimación del gobierno de Fujimori. De esa manera, las derrotas de los grupos subversivos eran presentados como proezas frente a la opinión pública. En este contexto, se empiezan a denunciar atropellos y violaciones de los derechos humanos por parte del gobierno e incluso de grupos como el llamado “escuadrón de la muerte” ligado al Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE)<sup>35</sup>. La legitimidad de la lucha contra la subversión se dio por medio del Decreto Ley 25475 por la cual se establecen las directrices para la penalización e investigación sobre delitos de terrorismo. Un punto controversial de dicho documento fue la creación de la reserva de identidad de los magistrados y demás miembros de justicia que participasen en los juicios (artículo 15°). De esa manera, la ley antiterrorista de 1992 creó los llamados “jueces sin rostro”. Un efecto inmediato del nuevo marco legal “antiterrorista” fue la matanza de un grupo de profesores y estudiantes de la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle “La Cantuta”.

La potestad de la lucha antsubversiva por medio de la administración de justicia también se extendió a las instituciones castrenses. Así, mediante la creación del Decreto Ley n°. 25659 se estableció la creación de tribunales militares para juzgar a civiles acusados del delito de traición a la Patria. La controversia de dicho decreto no solo residió en las capacidades fiscalizadoras que el Estado otorgó a las Fuerza Armadas, sino también en la composición y el procedimiento de dichos tribunales. En cuanto a la composición, una Comisión de Juristas Internacionales determinó dos principales preocupaciones (Youngers 2003, 255). La primera, señaló que de los cinco jueces que conformaban los tribunales, solo uno era abogado. Además, los militares aun formaban parte de sus respectivas instituciones. Ello, violaba el principio de neutralidad que caracteriza a un juez. La segunda, se relaciona con el alto

---

<sup>35</sup> La aparición de grupos paramilitares y de violación de derechos humanos antecede al marco legal antiterrorista creado tras el autogolpe de 1992. Así, el 03 de noviembre de 1991 miembros del grupo paramilitar conocido como el grupo Colina irrumpieron en una vivienda de Barrios Altos en el centro de Lima donde se celebraba una pollada. El motivo de la operación fue la supuesta reunión de miembros del PCP-Sendero Luminoso en dicha reunión. El saldo de la intervención fueron 15 muertos incluyendo un niño de ocho años.

porcentaje de culpabilidad de los acusados que fluctuaba entre 95% y 97%. Ello implica que, de un total de 10 procesados, nueve eran sentenciados.

En síntesis, la instauración del marco legal antiterrorista generó una serie de detenciones y procesos irregulares desarrollados bajo un ambiente de impunidad. Ello, se vio favorecido por la reelección de Fujimori en el año 1995. Así, se estableció la Ley n.º 2479 por la cual se otorgaba amnistía general al personal militar, policial o civil que se encontrara procesado o condenado por actos cometidos “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” (artículo 1º). La aplicación de las leyes antiterroristas en Perú generó una respuesta por parte de ciertos organismos y de la población civil. De esa manera, se registra la intervención de instituciones como la Asociación Ministerio Diaconal Paz y Esperanza, la Asociación Pro-Derechos Humanos (APRODEH), o la campaña “En nombre de los inocentes” promovida por el conjunto de organizaciones que conforman la Coordinadora Nacional de los Derechos Humanos. También se dio la presión de gobiernos extranjeros como fue el caso de Estados Unidos (CVR Tomo III 2003, 313). Finalmente, dicha presión permitió la creación de la Ley n.º 26655 como una herramienta que permitió resarcir los errores judiciales cometidos.

Tras lo mencionado se afirma que el indulto por terrorismo en Perú cumplió con la función de instrumento de reparación frente a errores judiciales (Beca 2013; Carracedo 2017; Ugaz 1991). La aplicación de esta ley generó un total de 901 beneficiados, lo cual representó el 13.38% del total de indultados. El segundo gobierno de Fujimori registró el mayor número de concesiones de indulto bajo esta modalidad: 535. La breve estadía de gobierno durante su tercer mandato solo le permitió conceder 12 indultos. La segunda mayor cifra de indultados por terrorismo se registró durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua quien otorgó un total de 222 indultos. Es decir, entre ambos gobernantes otorgaron casi el total de indultos bajo esta modalidad: 85.35%. Si bien, el indulto por delitos de terrorismo y traición a la patria surgió como un mecanismo excepcional de perdón presidencial; no obstante, su aplicación se extendió hasta el año 2003 durante el gobierno de Alejandro Toledo. Durante su mandato, el Presidente otorgó 132 indultos por terrorismo.

Si analizamos la concesión de dichos indultos bajo la relación tiempo de gobierno (días)/número de indultados, el gobierno de Fujimori acumuló un total de 1559 días en el

poder (desde la promulgación de la ley en 1996 hasta su fecha de renuncia en el 2000) lo que determinó un total de 2.9 (casi tres) indultos por día. El gobierno de transición de Valentín Paniagua solo estableció un promedio de 1.1 indultados por día durante su breve gobierno. El mayor uso de este tipo de indulto durante el gobierno de Fujimori se enmarca dentro de un conjunto de políticas antisubversivas que buscaron menguar el avance de las reminiscencias del PCP- Sendero Luminoso y el MRTA. Finalmente, el debilitamiento de la subversión en Perú para finales de la década de 1990 explica por qué el indulto por terrorismo dejó de ser una herramienta usada por los presidentes. Por otro lado, la disminución del uso de este tipo de indulto en los siguientes gobiernos demuestra que dicho tema dejó de ser un punto importante dentro de la agenda de indulgencia presidencial.

En cuanto a los indultos comunes, estos representan el mayor número de concesiones (Figura 4.2.). De los 6746 indultos y derechos de gracia concedidos entre 1994 y 2018, se otorgaron 5356 indultos comunes. De igual manera que en los indultos por terrorismo, el segundo gobierno de Fujimori representa el mayor número de concesiones: 3073. Otros gobiernos como el de Alejandro Toledo o Alan García concedieron el indulto común en menor medida (329 y 128 respectivamente). El menor número de indultos comunes fue otorgado por el expresidente Ollanta Humala, quien solo concedió uno en sus cinco años de gobierno. En esta descripción, llaman la atención las cifras alcanzadas por Alberto Fujimori durante su tercer mandato y por Valentín Paniagua quienes concedieron 399 y 470 indultos comunes respectivamente a pesar de estar solo pocos meses en el poder. Estas cifras superan lo otorgado por otros presidentes durante sus cinco años de gobierno. En lo concerniente a indultos por razones humanitarias, se otorgaron un total de 327 durante el periodo de estudio. Por un lado, el mayor número de concesiones de este tipo corresponde al gobierno de Alejandro Toledo con un total de 107. Por otro, lado el gobierno con menor número de indultos por razones humanitarias es el de Ollanta Humala con 21.

**Figura 4.2. Total de indultos y derechos de gracia otorgados en Perú según los tipos establecidos en el Reglamento de la Comisión de Gracias Presidenciales**



Fuente: Elaboración con base en la información brindada por la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH).

Los derechos de gracia o indultos para procesados en Perú representan un número ínfimo del total de concesiones otorgadas en Perú entre 1994 y 2018 (Figura 4.3). Del total de 6746 indultos, 6584 fueron otorgados a sentenciados. Es decir, el derecho de gracia solo fue concedido a un número reducido de 162 beneficiarios. Por lo tanto, en términos porcentuales los beneficiarios del derecho de gracia solo representan el 2 % del total de beneficiados. El número reducido de derechos de gracia podría deberse al carácter controversial de este poder presidencial (Herrero 2012b). En Perú, algunos abogados consideran que este poder es anticonstitucional en la medida que atenta contra el principio de separación de poderes (Díaz 2016; Salomé 2013). Por ello, resaltan que el indulto debe recaer necesariamente sobre la calidad de sentenciado del potencial beneficiario (Sar 2016). Si bien, algunos juristas como Ugaz (1991) se muestran a favor del uso del indulto para procesados como medida para afrontar el hacinamiento penitenciario, en la práctica se demuestra su uso minoritario. De ello, se puede inferir que los diferentes presidentes han mostrado una contención institucional frente al uso de este poder presidencial, a pesar de la permisibilidad del diseño constitucional.

**Figura 4.3. Total de indultos y derechos de gracia concedidos en Perú (1994-2018)**



Fuente: Elaboración con base en la información brindada por la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH).

En lo concerniente a los tipos de derechos de gracia, el número total de derechos de gracia común concedidos es de 88, mientras que los derechos de gracia por razones humanitarias suman 74. Con respecto al primer tipo, el segundo gobierno de Alberto Fujimori posee el mayor número de concesiones: 47. El gobierno de Alejandro Toledo concedió 38 derechos de gracia comunes. Es importante señalar que los presidentes Alan García y Ollanta Humala no concedieron ni un solo derecho de gracia durante sus cinco años de gobierno. Del mismo modo, tampoco lo concedieron Valentín Paniagua, ni Fujimori en los meses que duró su tercer gobierno. Tampoco Pedro Pablo Kuczynski hasta el momento de su renuncia. En el caso de los derechos de gracia por razones humanitarias se observa que todos los presidentes usaron este poder al menos una sola vez. Son los casos de Ollanta Humala, Pedro Pablo Kuczynski y Alberto Fujimori en su breve tercer mandato. El presidente que usó este poder presidencial en mayor número fue Alejandro Toledo quien concedió un total de 56 derechos de gracia por razones humanitarias. En la tabla 4.1. se detalla el número de indultos y derechos de gracia concedidos según el presidente y el tipo de gracia. En total se otorgaron solo 162 derechos de gracia de un total de 6746 indultos entre 1994 y 2018.

**Tabla 4.1. Número de indultos y derechos de gracia concedidos según presidente (1994-2018)**

<b>Presidente</b>	<b>Indulto común</b>	<b>Indulto por razones humanitarias</b>	<b>Indulto por terrorismo</b>	<b>Derecho de gracia común</b>	<b>Derecho de gracia por razones humanitarias</b>
1° Gob. Alberto Fujimori (1994-1995)	956	0	0	0	0
2° Gob. Alberto Fujimori (1995-2000)	3073	22	535	47	2
3° Gob. Alberto Fujimori (2000-2000)	399	3	12	3	1
Valentín Paniagua (2000-2001)	470	42	222	0	4
Alejandro Toledo (2001-2006)	329	107	132	38	56
Alan García (2006-2011)	128	95	0	0	9
Ollanta Humala (2011-2016)	1	21	0	0	1
Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)	0	37	0	0	1
<b>Total</b>	<b>5356</b>	<b>327</b>	<b>901</b>	<b>88</b>	<b>74</b>

Fuente: Elaboración con base en la información brindada por la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH).

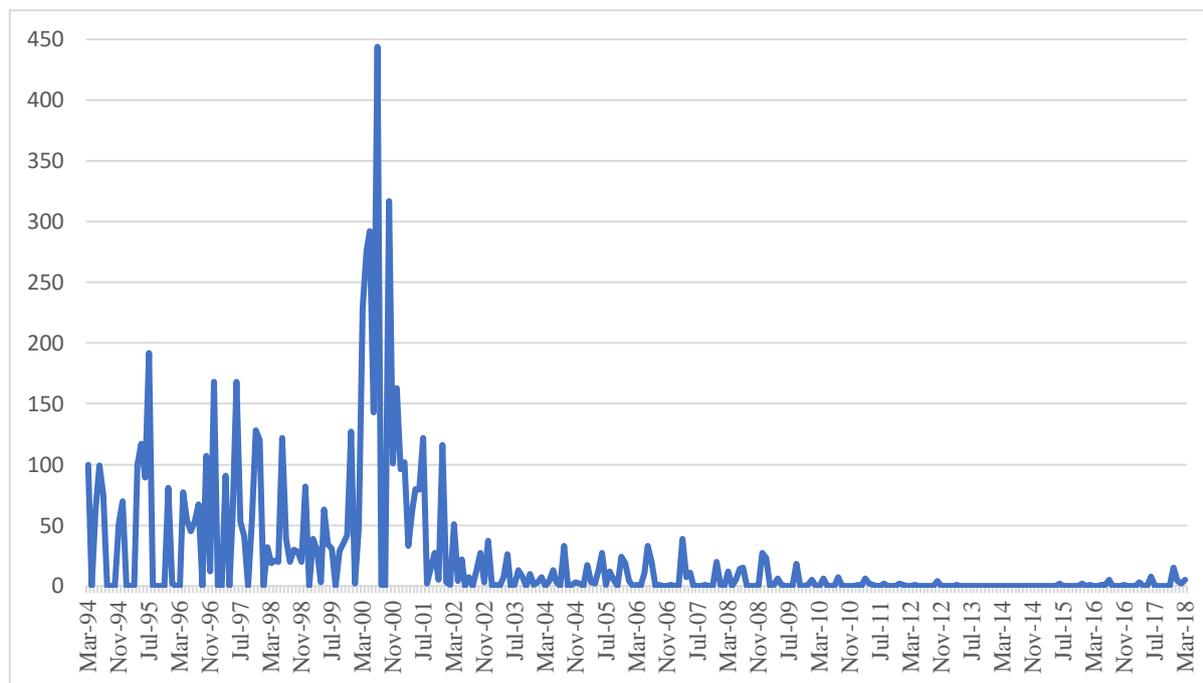
Un elemento interesante de análisis en el ejercicio del derecho de gracia o indulto para procesados en Perú es la distancia existente entre lo señalado por el marco institucional y el desempeño de dicha institución. Como lo señala Elster (citado en Baumgartner y Morris (2001, 211) la creación de índices cuantitativos para medir los poderes presidenciales puede generar algunos inconvenientes. Entre ellos, se menciona la no coincidencia entre lo señalado por los diseños institucionales y el ejercicio político. En otras palabras, el funcionamiento real de la institución puede diferir de lo señalado por el marco legal. Precisamente, esta es la situación en la cual se encuentra el derecho de gracia en Perú. Como se apreció en la tipología, Perú posee la mayor fortaleza institucional respecto al ejercicio del indulto. Uno de los elementos que lo dota de mayor permisibilidad es la capacidad para extender el indulto a

procesados. No obstante, la revisión de las estadísticas muestra que el número de concesiones bajo esta modalidad fue mínimo.

Lo mencionado permite inferir que, si bien en términos institucionales Perú detenta un alto poder debido a la presencia del indulto a procesados, en la práctica este poder se ejerce de manera ilimitada. El bajo número de derechos de gracia concedidos así lo demuestra. Por alguna razón, los presidentes fueron moderados en el uso de esta prerrogativa presidencial. No obstante, esto no evitó que en algunos casos su concesión tenga un gran impacto mediático. Es el caso del indulto y derecho de gracia otorgados al ex presidente Alberto Fujimori quien fue beneficiado por ambas gracias presidenciales. Los beneficios otorgados al expresidente generaron una ola de críticas debido a presuntas irregularidades en el proceso administrativo. Además, el beneficio penitenciario se otorgó en un contexto de pedido de vacancia presidencial donde los votos de un sector de Fuerza Popular impidieron la remoción del cargo de Pedro Pablo Kuczynski. Por ello, tomó fuerza la hipótesis del indulto como un mecanismo de retribución política. Más allá del impacto mediático del caso mencionado, la presencia del derecho de gracia dentro del diseño institucional es un tema de debate.

Si agrupamos el total de número de indultos por mes –de acorde a lo propuesto en la parte metodológica para la construcción de la variable dependiente- se observa que existe una disminución en el uso del poder del indulto (Figura 4.4.). Entre los años 1994 y 2000 se aprecia una cierta estabilidad. No obstante, el número de indultos empieza a decrecer a partir del año 2002, siendo más clara dicha inclinación a partir del año 2010. El periodo de estabilidad corresponde a los gobiernos de Alberto Fujimori, mientras que la disminución de concesiones comienza con el gobierno de Alejandro Toledo. Los picos más bajos de número de indultos se obtienen durante el gobierno de Ollanta Humala. Cabe resaltar que en algunos gobiernos se aprecia un incremento de indultos hacia finales del periodo presidencial. Son los picos observados en el año 1995, 2000, y 2001. En resumen, el análisis descriptivo de la variable dependiente nos permite inferir que, el indulto es un poder ejercido sobre todo hacia sentenciados. Si bien, el diseño institucional permite el indulto hacia procesados, el uso es minoritario (2%). Del mismo modo, se aprecia una disminución paulatina en el uso del poder presidencial de indulto.

**Figura 4.4. Número de indultos concedidos por mes en Perú (1994-2018)**



Fuente: Elaboración con base en la información brindada por la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH).

## **2. El indulto en Perú: descripción de las variables independientes**

En cuanto a la primera variable independiente, “Último año de gobierno” (X1), el análisis se restringió a los gobiernos que cumplieron un periodo completo. Es decir, los gobiernos que no tuvieron interrupciones. En ese sentido, se excluye del análisis al tercer gobierno de Fujimori, el gobierno de transición de Valentín Paniagua y el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. El análisis descriptivo no muestra una tendencia uniforme que corrobore lo señalado por la literatura. Es decir, el último año no representa necesariamente un mayor número de concesiones con respecto a los años anteriores como lo señalan algunos autores (Erler 2007; Ruckman 2012; Sisk 2002). A excepción del segundo gobierno de Alberto Fujimori y del gobierno de Ollanta Humala, el resto de los gobiernos registran un mayor número de concesiones en alguno de los años previos. En el caso de Alejandro Toledo, el mayor número de concesiones se registró en el primer año de gobierno (253), mientras que el gobierno de Alan García registró el pico más alto en el segundo año (68). No obstante, si bien el último año no posee el mayor número, sí representa en algunos casos un incremento con respecto a los años anteriores. La tabla 4.2. muestra el número de indultos por año de gobierno según presidente dentro del periodo de estudio.

**Tabla 4.2. Descripción del número de indultos concedidos por año de gobierno según presidente (1994-2018)**

Presidente	1º año	2º año	3º año	4º año	5º año	Total
2º Gob. Alberto Fujimori (1995-2000)	312	724	596	380	1667	3679
Alejandro Toledo (2001-2006)	253	115	62	103	129	662
Alan García (2006-2011)	59	68	58	30	17	232
Ollanta Humala (2011-2016)	6	5	0	2	10	23

Fuente: Elaboración con base en la información brindada por la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH).

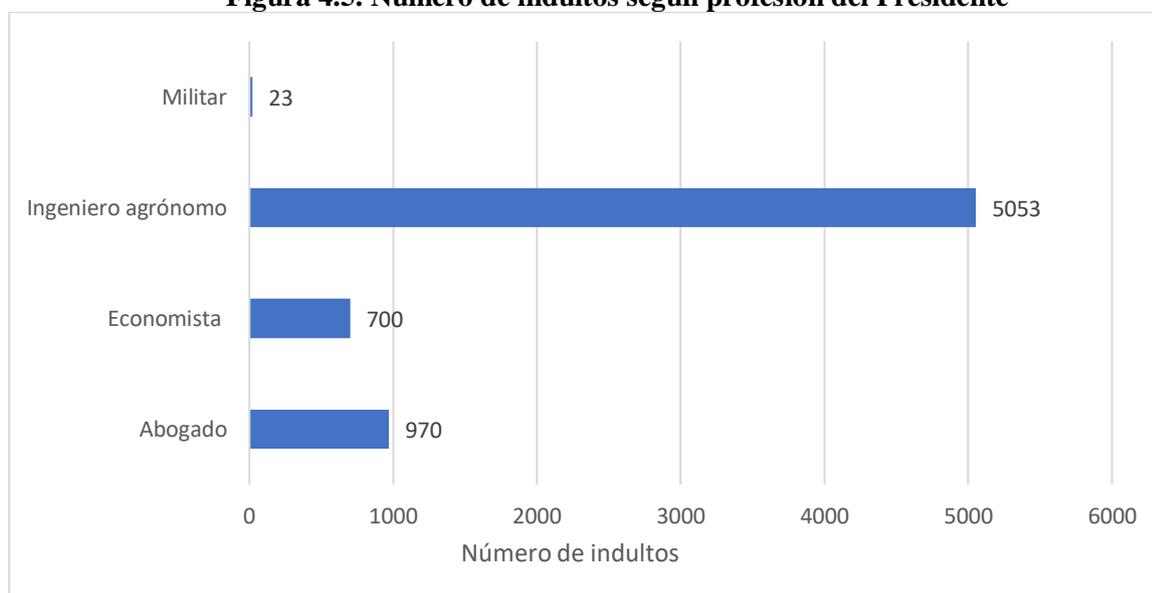
La descripción de la segunda variable independiente, Profesión del Presidente (X2), no muestra datos concluyentes con respecto a la influencia de la profesión sobre la concesión de indultos (figura 4.5). La literatura señala que los presidentes abogados poseen una mayor predisposición hacia la concesión de gracias presidenciales. No obstante, en Perú, el mayor número de indultos fue otorgado por el expresidente Alberto Fujimori (5053 del total de 6746 registrados en el periodo 1994-2000) quien posee la profesión de Ingeniero agrónomo. Dicha cifra comprende los indultos otorgados durante el periodo 1994-1995, 1995-2000, y los meses pertenecientes a su tercer mandato. En el caso de los indultos otorgados por un presidente abogado, estos suman 970. Este número de indultos fue otorgado durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua, y bajo el gobierno de Alan García.

El número de indultos concedidos por los dos presidentes economistas suma un total que se aproxima a lo otorgado por los presidentes abogados. En el caso de Alejandro Toledo, se concedieron 662 indultos, mientras que en el corto gobierno de Pedro Pablo Kuczynski se otorgaron solo 38 indultos. En este número reducido de beneficiarios destaca la controversial concesión de indulto y derecho de gracia al exmandatario Alberto Fujimori quien registraba sentencia y proceso por delitos de lesa humanidad. En total, el número de indultos concedidos por presidentes economistas suma 700 indultos. En lo que respecta al menor número de indultos, esta cifra fue dada por el gobierno de Ollanta Humala. Durante su gobierno solo se entregaron 23 indultos. A diferencia de los demás gobernantes, el expresidente Humala posee una formación castrense. Es probable que dicha formación contribuyera en parte a una política de mayor austeridad en la concesión de gracias presidenciales. No obstante, solo un análisis que incluya presidentes con la misma formación podría corroborar o negar lo señalado.

Un elemento importante a resaltar en el estudio de esta variable es su relación con otras formas de gracias presidenciales. Por ejemplo, durante el gobierno de Alan García se otorgó

un total de 5478 gracias presidenciales. No obstante, el número de indultos solo ascendió a 232. El resto, fueron concedidos por medio de otra forma de gracia presidencial: las conmutaciones de penas. Dichas conmutaciones sumaron un total de 5246. Las irregularidades en el proceso de concesión de las gracias presidenciales fueron investigadas en el siguiente gobierno bajo el nombre de los mal llamados “narcoindultos”<sup>36</sup>. De lo mencionado, se puede inferir que el gobierno de Alan García fue más indulgente de lo que representa el número de indultos concedidos. En ese sentido, se podría afirmar que la condición de abogado de Alan García pudo tener influencia en el número de gracias presidenciales concedidas. No obstante, no se descarta un mal uso de las prerrogativas presidenciales como causa del número elevado de conmutaciones otorgadas durante su gobierno.

**Figura 4.5. Número de indultos según profesión del Presidente**



Fuente: Elaboración con base en la información brindada por la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH).

La descripción de la variable también llama la atención sobre el bajo número de indultos concedidos por un presidente militar. Ollanta Humala concedió 23 indultos: seis en el primer año, cinco en el segundo año, cero en el tercer año, dos en el cuarto año y 10 en el último año. La cifra total de indultados durante el gobierno de Ollanta Humala es incluso menor a lo que

<sup>36</sup> Bajo el gobierno de Ollanta Humala, el Congreso formó la “Comisión Multipartidaria encargada de investigar la gestión del gobierno de Alan García Pérez (...)”. Dicha comisión encontró irregularidades en el manejo de las gracias presidenciales bajo la presidencia de Alan García. Se encontró que más de 3000 beneficiarios fueron sentenciados por Tráfico Ilícito de Drogas. Del total, 400 se encontraban recluidos por modalidades agravadas relacionadas a dicho delito. La Fiscalía denunció al presidente de la Comisión de Gracias Presidenciales, Facundo Chingel por los delitos de cohecho pasivo y asociación ilícita para delinquir, tras los testimonios que lo acusaban de negociar la venta de gracias presidenciales.

otros presidentes concedieron en un solo mes de gobierno. La formación castrense del expresidente Humala podría ser considerado como un factor que explique su escasa predisposición hacia la concesión de indultos. En ese sentido, prevalecería una concepción de mayor rigidez en la aplicación de las leyes y de su cumplimiento como medio para conseguir el orden. No obstante, esta hipótesis contradice lo señalado en su plan de gobierno. En dicho documento se menciona que la principal falla del mandato predecesor fue fomentar el endurecimiento de las penas carcelarias como “el mejor camino para reducir la violencia”. Ante ello, propone una visión progresista “centrada en la prevención del delito por encima del control y la represión” (Gana Perú 2010, 190).

La siguiente variable denominada Indulto navideño (X3) señala que el número de indultos tiende a elevarse en el último mes del año (Ruckman 2008). Como ya se mencionó, países como Bolivia o Brasil tienen como tradición la concesión de indultos en diciembre, sobre todo en fechas cercanas a la fiesta judeo-cristiana de Navidad. Para determinar si este mes también representa un aumento en las concesiones de indultos en Perú, se realizó un registro mes-año sobre el uso de este poder presidencial para el periodo de estudio (tabla 4.3.). Los datos demuestran que solo cuatro años registraron un aumento en el número de indultos durante el mes de diciembre: 1996, 1999, 2008 y 2017.

En el año 1996 se entregaron 168 indultos de un total de 585 concedidos en todo el año. En 1999, los indultos ascendieron 127 de un total de 434. En el 2008, el mes de diciembre representó 27 indultos de un total de 74 que se otorgaron dicho año. Para el año 2017, el presidente decidió entregar 15 indultos sobre un total de 26 que se entregaron en ese año. En otros años, el mes de diciembre representó el segundo mes con mayor número de concesiones de indultos. Son los casos de los años 1997, 1998 y 2001. De manera general, el mes de diciembre suele ser uno de los meses que registra mayores concesiones de indultos durante el año. No obstante, en los últimos años se aprecia una disminución en el uso del indulto durante dicho mes (Figura 4.6).

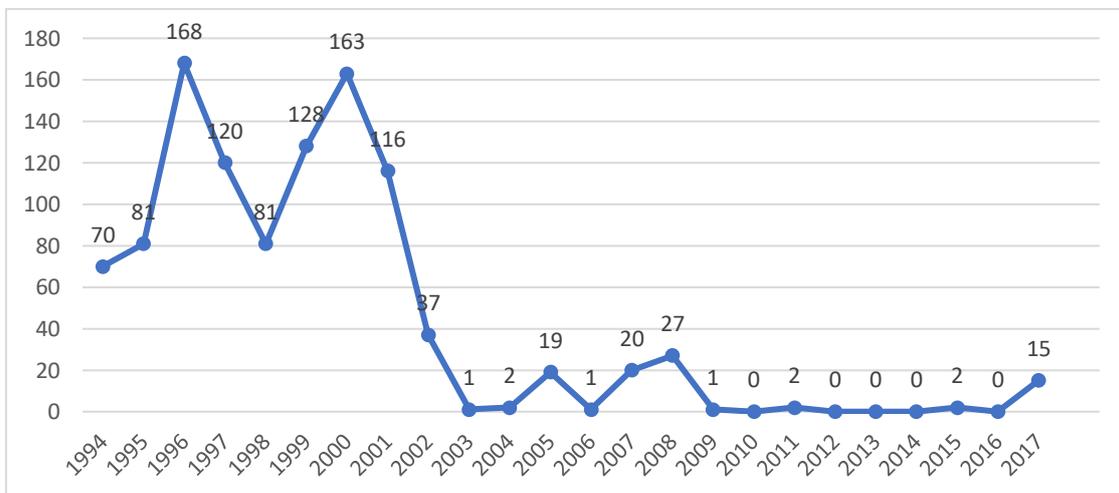
**Tabla 4.3. Número de indultos por mes entre 1994-2018**

Año	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
1994	0	0	100	0	63	99	75	0	0	0	51	70	458
1995	0	0	0	100	117	89	192	0	0	0	0	81	579
1996	2	0	0	77	54	45	53	67	0	107	12	168	585
1997	0	0	91	0	58	168	53	41	0	54	128	120	713

1998	0	32	19	21	20	122	39	20	30	28	20	81	432
1999	0	39	30	3	63	34	31	0	29	35	42	128	434
2000	2	48	229	276	292	143	444	1	0	317	101	163	2016
2001	96	102	33	62	80	79	122	2	15	27	5	116	739
2002	3	1	50	4	22	0	7	0	13	27	3	37	167
2003	0	1	0	7	27	0	1	13	8	0	10	1	68
2004	3	7	0	4	13	3	0	33	0	1	3	2	69
2005	0	17	3	2	14	27	1	12	5	0	24	19	124
2006	4	0	1	0	11	33	20	0	1	0	0	1	71
2007	0	0	39	7	11	0	0	0	1	0	0	20	78
2008	1	0	12	0	5	14	15	0	0	0	0	27	74
2009	23	0	1	6	1	0	0	0	18	0	0	1	50
2010	5	0	0	6	0	0	0	7	0	0	0	0	18
2011	1	0	6	2	1	0	0	2	0	0	0	2	14
2012	1	0	0	1	0	0	0	0	0	4	0	0	6
2013	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2014	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2015	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	4
2016	0	1	0	0	1	1	5	0	0	0	1	0	9
2017	0	0	3	0	0	8	0	0	0	0	0	15	26
2018	4	2	5	.	.	.	.	.	.	.	.	.	11

Fuente: Elaboración con base en la información brindada por la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH).

**Figura 4.6. Descenso del número de indultos por año en el mes de diciembre**

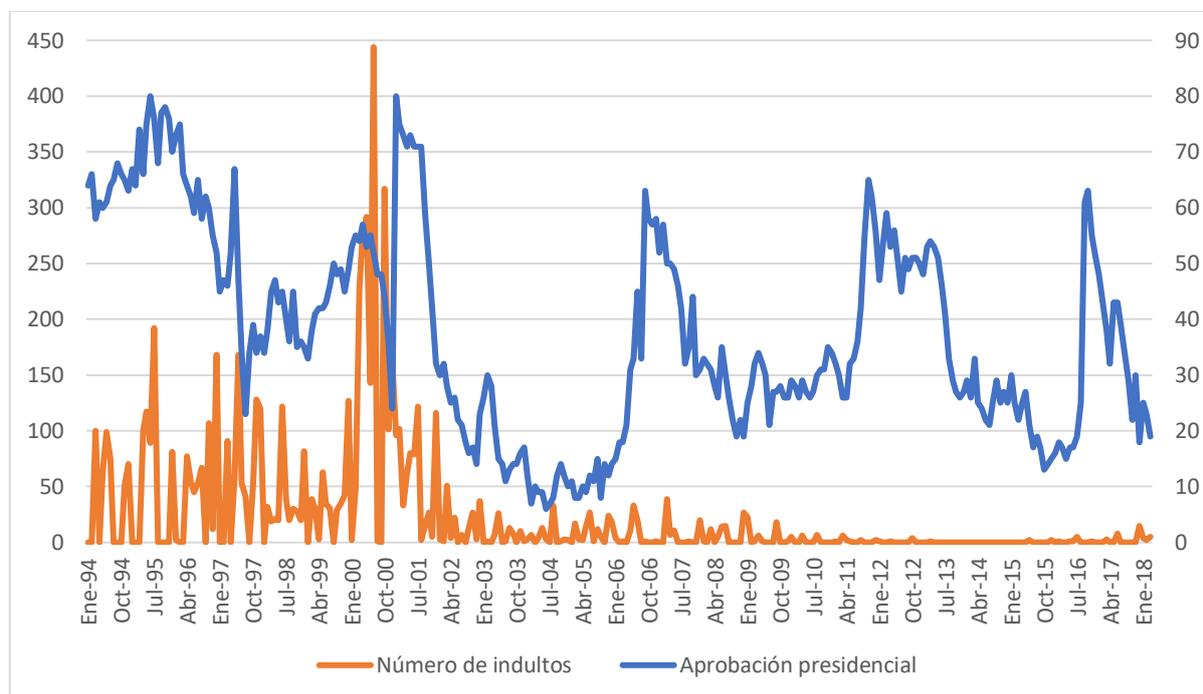


Fuente: Elaboración con base en la información brindada por la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH).

Otra de las variables analizadas es la “Aprobación presidencial” (X4), la cual -cómo ya se mencionó- se construyó con base en las encuestas realizadas por IPSOS-Perú. En este caso, se analizó el índice de aprobación mensual frente al número de indultos por mes en Perú entre 1994 y 2018. Como lo señala la literatura, mayores índices de aprobación presidencial determinan una mayor predisposición hacia el uso de este poder presidencial (Erler 2007; Ruckman 2012). El análisis descriptivo demuestra que se mantiene una relación directa entre

ambas variables hasta finales del año 2005 (Figura 4.7). Posteriormente, las variables no mantienen una relación clara. Así, se observa que los índices de aprobación presidencial mantienen una tendencia cambiante, mientras que el número de indultos por mes posee una inclinación predominantemente descendente. Esto implica, que los índices de aprobación presidencial pueden aumentar o disminuir, pero no necesariamente ocasionan lo mismo en el número de indultos por mes.

**Figura 4.7. Número de indultos por mes vs Índices de aprobación presidencial en Perú (1994-2018)**



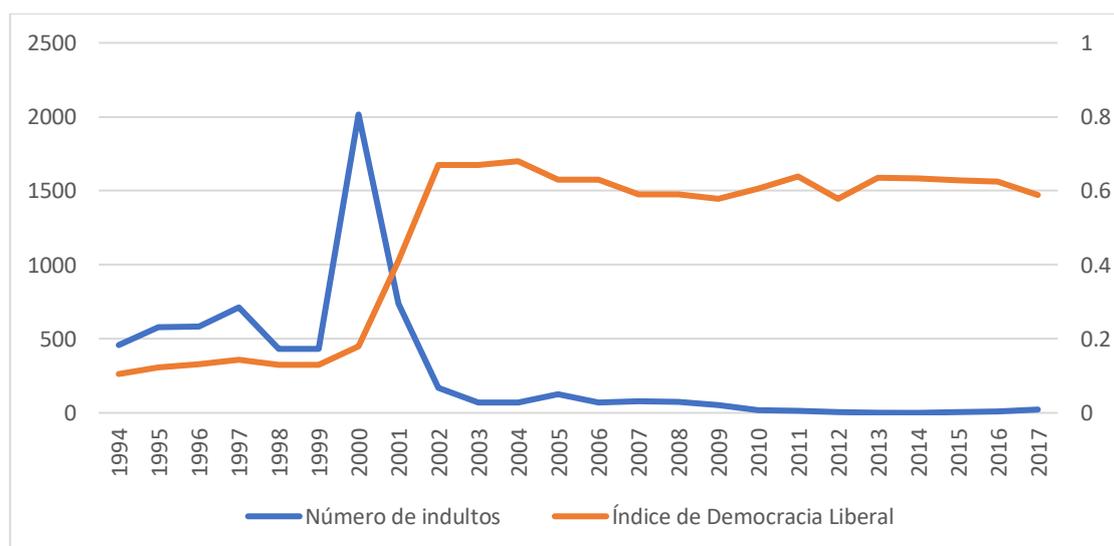
Fuente: Elaboración con base en la información brindada por IPSOS-Perú y la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH).

Un elemento importante es la importancia del mes de julio dentro del análisis de la concesión de indultos en Perú. Por ello, se incluyó la variable Indulto de Fiestas Patrias (X5). Como se observa en la tabla 4.3, cuatro años representan un mayor número de indultos en dicho mes: 1995, 2000, 2001 y 2016. En 1995 se otorgaron 192 indultos de un total de 579. Para el año 2000, julio registra la cifra más alta de indultos concedidos en un solo mes dentro del periodo de estudio: 444. Del mismo modo, los meses de julio de los años 2001 y 2016 registran las cifras más altas del año: 122 y 5 respectivamente. Así mismo, se registran dos años donde el mes de julio representa el segundo mayor número de concesiones. Son los años del 2006 y del 2008. Los cuatro años donde el mes de julio representa un mayor número de concesiones corresponden al último mes de gobierno. Esto puede estar motivado por la inminente salida

del presidente, lo cual disminuiría los costos políticos teniendo en cuenta la imposibilidad de la reelección inmediata según el marco constitucional peruano. En definitiva, el caso peruano permite identificar un mes diferente a diciembre que condiciona un mayor número de concesiones de indulto.

Los análisis descriptivos de las siguientes variables independientes corresponden a las llamadas variables de control. A diferencia de las anteriores, las variables de V-Dem se contrastarán con el número de indultos por año. Ello, debido a que permitirá una mejor visualización descriptiva de la relación existente entre las variables contrastadas. Así, la variable Democracia Liberal (X6), se contrasta frente al número de indultados por año. Los índices alcanzados por el gobierno de Fujimori son los más bajos de todo el periodo de estudio; sin embargo, su gobierno registra las cifras más altas de indultos concedidos por un gobierno. Tras la renuncia de Fujimori, los gobiernos siguientes registran cifras más altas en los índices de democracia. Paralelamente, se aprecia una disminución progresiva del número de concesiones de esta gracia presidencial. Por ende, si bien hasta el año 2000 se percibe una relación directa, los años siguientes muestran que el aumento de los índices de democracia no mantiene la misma tendencia que el número de indultados. En otras palabras, mientras los índices de democracia tienden a elevarse, el número de concesiones de indulto se inclina al descenso (Figura 4.8).

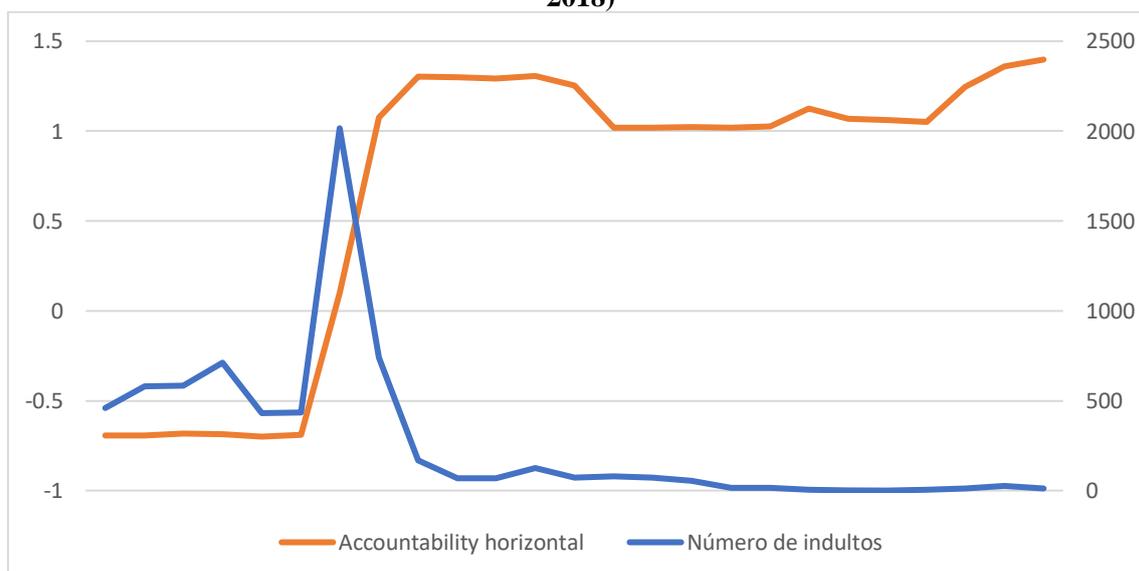
**Figura 4.8. Número de indultos por año vs Índices de Democracia Liberal en Perú (1994-2018)**



Fuente: Elaboración con base en la información brindada por la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y *Varieties of Democracy* (V-Dem) Project (2019).

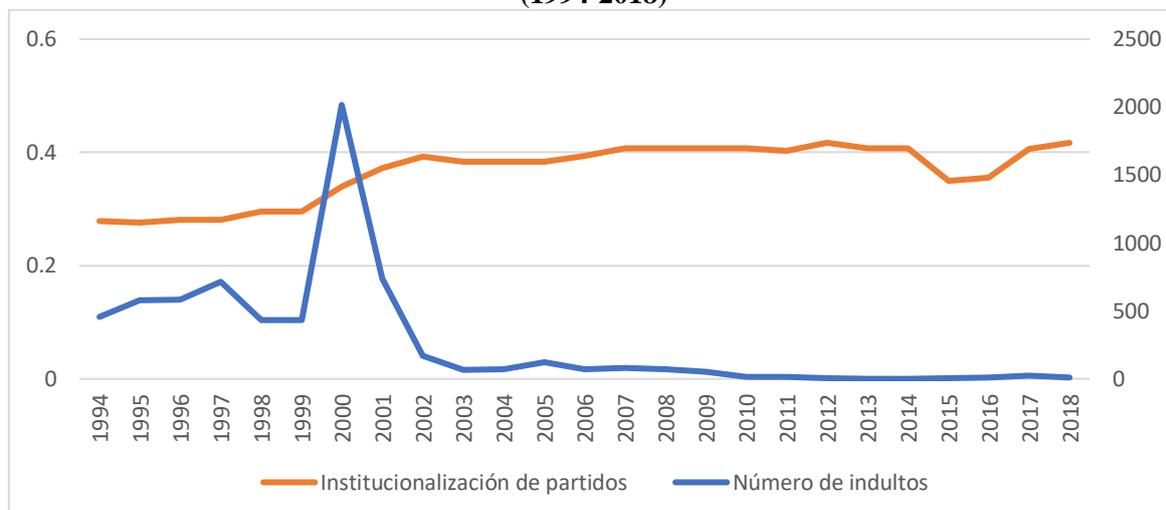
En lo que respecta a la variable *Accountability* horizontal (X7), sus valores anuales también son contrastados con el número de indultos por año (Figura 4.9). El análisis descriptivo de esta variable arroja una tendencia similar a lo apreciado con la variable Democracia Liberal (X6). Por un lado, se aprecia un aumento del Índice de *Accountability* horizontal. Por otro, una disminución gradual del número de indultos en Perú. Del mismo modo, se aprecia la misma tendencia para la variable Institucionalización de partidos (X8) (Figura 4.10). En el caso de las tres variables, el año 2000 marca un punto de inflexión. La salida de Fujimori a finales de ese año mejoró la calidad de la democracia en Perú, por lo cual las tres variables fueron ascendiendo de manera progresiva. De manera, similar se aprecia una reducción en el número de indultos concedidos por los gobiernos posteriores. Lo apreciado en el análisis descriptivo afirmaría la hipótesis, según la cual gobiernos más democráticos demuestran una mayor contención institucional hacia el ejercicio del perdón presidencial.

**Figura 4.9. Número de indultos por año vs Índices de *Accountability* horizontal en Perú (1994-2018)**



Fuente: Elaboración con base en la información brindada por la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y *Varieties of Democracy* (V-Dem) Project (2019).

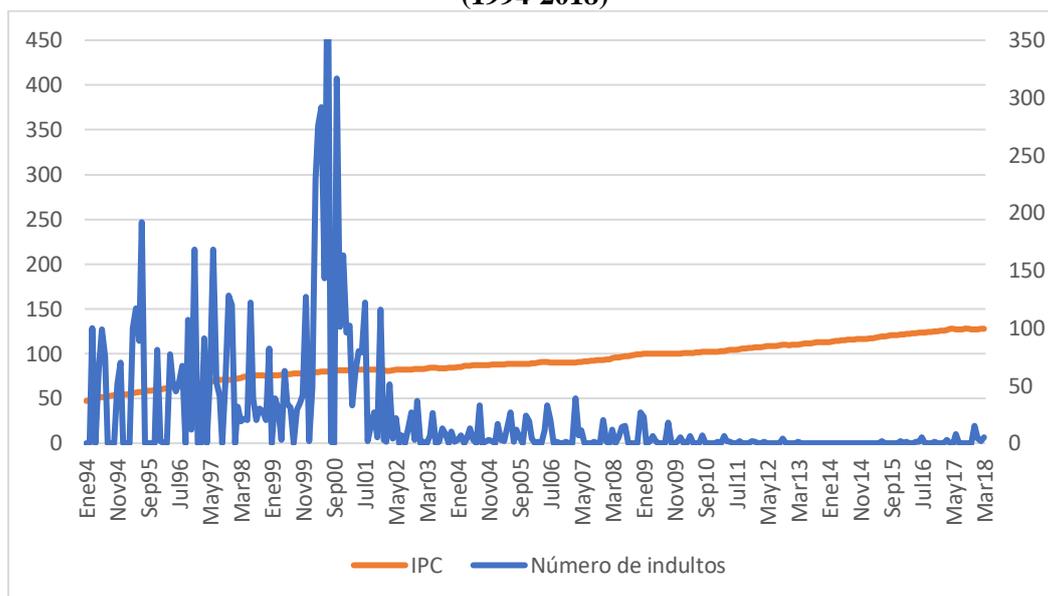
**Figura 4.10. Número de indultos por año vs Índices de Institucionalización de Partidos en Perú (1994-2018)**



Fuente: Elaboración con base en la información brindada por la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y *Varieties of Democracy* (V-Dem) Project (2019).

Finalmente, se realiza un análisis descriptivo sobre la variable Índice de Precios al Consumidor (IPC) (X9). Como se puede observar, el IPC en Perú atraviesa un incremento paulatino desde 1994 (Figura 4.11). En otras palabras, el precio de la canasta básica de consumo de bienes y servicios en Perú aumentó desde los años 90 hasta la actualidad. De manera contraria, también se apreció que el número de indultos sufrió un descenso en las últimas dos décadas. Por ende, se puede apreciar que desde el año 2001 se empieza a registrar una relación inversa entre ambas variables. Ello, afirmaría la hipótesis sostenida según la cual el incremento porcentual del IPC afectaría negativamente al número de indultos otorgados en Perú.

**Figura 4.11. Número de indultos por mes vs Índices de Precios al Consumidor (IPC) en Perú (1994-2018)**



Fuente: Elaboración con base en la información brindada por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Para observar mejor la relación entre las variables independientes y la variable dependiente se realizó un análisis de correlación. Este análisis se aplicó sobre las variables cuantitativas. De esa manera, se correlacionó el número de indultos por mes (Y) con cada una de las siguientes variables respectivamente: Aprobación presidencial (X4), Democracia Liberal (X6), *Accountability* horizontal (X7), Institucionalización de partidos (X8), y el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Para determinar el análisis de correlación correcto se aplicó el Test de Shapiro-Wilk. Dicha prueba tiene por finalidad demostrar la distribución normal de un conjunto de datos. Esto implica que la densidad de probabilidad de los datos posee forma de campana (Stock y Watson 2012, 26). Los resultados de la prueba determinaron que tanto la variable dependiente como las variables independientes mencionadas no poseen una distribución normal, dado que arrojan valores de  $p > 0.05$ . Por ende, se aplicó el análisis de correlación de Spearman, el cual se recomienda para datos que no poseen una distribución normal.

El análisis de correlación adquiere valores entre -1 y +1. Valores por encima de 0 demuestran una correlación positiva (directa), mientras que valores por debajo de 0 revelan una correlación negativa (inversa). Si la correlación toma el valor de 0 significa que no existe asociación entre las variables. Es decir, “no hay una tendencia lineal creciente o decreciente en la relación” (Agresti y Finlay 2009, 271). Por el contrario, el valor de -1 implica una correlación negativa perfecta, mientras que el valor de +1 representa una correlación positiva

perfecta. Para que la correlación sea significativa se debe asumir un valor  $p < 0.05$ . Los resultados de la correlación de Spearman (Tabla 4.3.) demuestran que todas las correlaciones son significativas. Del mismo modo, se observa que entre el número de indultados por mes y la aprobación presidencial existe una relación positiva. En los otros casos, la relación entre la variable dependiente y las variables independientes es negativa. El análisis de correlación reafirma la relación observada por medio del análisis gráfico de las variables.

**Tabla 4.4. Análisis de correlación de Spearman**

	<b>Aprobación presidencial (X4)</b>	<b>Democracia Liberal (X6)</b>	<b>Accountability horizontal (X7)</b>	<b>Institucionalización de partidos (X8)</b>	<b>Índice de Precios al Consumidor (IPC) (X9)</b>
<b>Número de indultos por mes (Y)</b>	0.1627	-0.3130	-0.2157	-0.4104	-0.5063
<b>p-valor</b>	0.0054	0.0000	0.0002	0.0000	0.0000

Fuente: Elaboración propia con base en la propuesta metodológica

### **3. El indulto en Perú: análisis desde la estadística inferencial**

El análisis descriptivo de las variables independientes en su relación con la variable dependiente de estudio, así como el análisis correlacional nos brindan una primera aproximación a los determinantes políticos del indulto. No obstante, en algunos casos no se puede establecer una relación clara entre las diferentes variables independientes y el número de indultados por mes en Perú. Por ello, es necesario robustecer las inferencias logradas a partir de la estadística descriptiva mediante el uso de la estadística inferencial. En ese sentido, en este apartado se busca identificar el efecto que poseen las variables independientes sobre la variable dependiente. Así, mediante el uso de modelos de regresión con series de tiempo se intenta responder a la pregunta de ¿cuáles son los determinantes políticos que condicionan el uso del indulto en Perú?

#### **3.1. Análisis inferencial desde los modelos de regresión con series de tiempo sobre la concesión de indultos en Perú**

El principal objetivo de esta investigación es determinar qué factores o determinantes condicionan el uso del indulto presidencial en Perú. De esta manera, el uso de los modelos de regresión con series de tiempo permitirá especificar si las variables independientes son significativas al momento de explicar el número de indultos por mes en Perú. Del mismo

modo, permitirá establecer si poseen una relación directa (+) o inversa (-) con la variable dependiente. Como se mencionó en el capítulo dos, la elección de estos modelos econométricos responde a la naturaleza temporal de la variable dependiente. En ese sentido, se busca modelar las causas del cambio en el número de indultos concedidos en Perú entre 1994 y 2018.

Antes de correr los modelos, es necesario detallar los resultados esperados para cada una de las variables independientes propuestas en la presente investigación. La expectativa es que todas las variables propuestas por la literatura sean significativas. En ese sentido, se espera que las cinco variables significativas sean: Último año de gobierno (X1), la Profesión del presidente (X2), el Indulto navideño (X4), la Aprobación presidencial (X4), y el Indulto de Fiestas Patrias (X5). En cuanto a las variables de control, se esperaría que sean significativas aquellas relacionadas a índices democráticos (Democracia Liberal (X6), *Accountability* horizontal (X7), e Institucionalización de partidos (X8)). No obstante -dado que no han sido analizadas previamente por la literatura- los resultados tienen un pronóstico incierto. En todo caso, la inclusión de dichas variables funciona como un análisis inductivo respecto al estudio del indulto.

Con respecto al primer grupo de variables se esperan resultados positivos o negativos de acuerdo a lo señalado por la literatura. Así, se espera que el último año de gobierno mantenga una relación positiva con la variable dependiente. Es decir, que su presencia genere un mayor número de indultos y derecho de gracia con respecto a los años previos. Del mismo modo, se espera que los presidentes con profesión de Abogado sean más proclives al ejercicio del indulto. En ese sentido, se espera una relación positiva ya que poseer dicha profesión aumenta el número de indultos. También se espera que el mes de diciembre genere más indultos con respecto a los meses anteriores. Por ello, también se configura una relación positiva entre esta variable y el número de indultos por mes. En lo concerniente a la aprobación presidencial, también se espera una relación positiva, ya que el aumento en los índices de aprobación debería generar un aumento en el número de indultos concedidos. Finalmente, se espera que la variable Indulto de Fiestas Patrias también manifieste una relación directa entre la presencia del mes de julio y el aumento de indultos otorgados en Perú.

En cuanto a las variables de control, se espera que todas las variables relacionadas a la democracia posean un efecto negativo sobre la variable dependiente. En ese sentido un

incremento en los valores de los índices de democracia liberal, de *accountability* horizontal y de la institucionalización de partidos debe generar una disminución en el número de indultos por mes. Es decir, mientras más democrático sea un país, los presidentes deben ser menos proclives al ejercicio del indulto. Se espera lo mismo para la variable Índice de precios al consumidor (IPC). Por ende, un aumento porcentual en los valores del IPC debe ocasionar una disminución en el número de indultos por mes en Perú. Cabe recalcar que estas variables son propuestas bajo una lógica inductiva. Por lo tanto, los resultados podrán ser significativos de manera contraria a los resultados esperados.

Partiendo de las variables mencionadas y de los resultados esperados se corrieron cinco modelos de regresión con series de tiempo. En el primer modelo, se incluyeron las nueve variables independientes de estudio. En ese sentido, se incluyen tanto las variables sugeridas por la literatura como también las variables de control. En el segundo modelo, se excluyó la variable de control Democracia Liberal (X6). Por ende, este modelo contiene las cinco variables sugeridas por la literatura más las variables *Accountability* horizontal (X7), Institucionalización de partidos (X8) e Índice de Precios al Consumidor (X9). El tercer modelo omite la variable de control Institucionalización de partidos (X8), mientras que el cuarto modelo omite la variable *Accountability* horizontal (X7). Finalmente, el quinto modelo omite la variable de control Índice de Precios al Consumidor (IPC) (X9). La decisión de omitir las variables de control en los modelos de regresión responde a la necesidad de demostrar la significancia de las variables sugeridas por la literatura.

Para evitar regresiones espurias las variables y modelos de regresión fueron sometidos a diferentes pruebas. En los modelos de regresión con series de tiempo existen dos problemas a resolver: no estacionariedad y autocorrelación. El problema de no estacionariedad implica que los errores de un periodo no son independientes con respecto a periodos anteriores (Pevehouse y Brozek 2008, 461). Para detectar problemas de estacionariedad se aplicó el Test de Dickey-Fuller (Stock y Watson 2012, 399). Esta prueba analiza la presencia de raíces unitarias en las series de tiempo. Para este test, la hipótesis nula ( $H_0$ ) señala que existe presencia de raíz unitaria en la serie; por lo tanto, es una serie no estacionaria. El test de Dickey-Fuller fue aplicado a todas las variables de estudio. Los resultados del test mostraron que cuatro de las nueve variables eran no estacionarias. Las variables son: Profesión del Presidente (X2), Democracia Liberal (X6), *Accountability* horizontal (X7), e Institucionalización de partidos (X8). La literatura sugiere que este problema se resuelve diferenciando la variable a fin de

eliminar cualquier tendencia estocástica (Pevehouse y Brozek 2008, 462). Tras hallar la diferencia, las variables fueron sometidas al test de Dickey-Fuller y al Test de Phillips-Perron arrojando resultados que demuestran la estacionariedad de la serie. Por lo tanto, fueron incluidas en los modelos de regresión.

El siguiente problema es el de autocorrelación o correlación serial. Este problema se da cuando los valores de la variable en un momento  $t$  se encuentran relacionados con un valor anterior ( $t-1$ ). Para Stock y Watson (2012, 429) “la presencia de correlación en los errores es análoga a la presencia de heterocedasticidad”. Creer que los modelos de regresión no poseen autocorrelación es una suposición problemática, dado que los procesos políticos “tienen inercia, están impulsados por fuerzas históricas o se rigen por instituciones que cambian lentamente” (Pevehouse y Brozek 2008, 462). En ese sentido, tras correr los modelos de regresión es necesario detectar problemas de autocorrelación. Para identificar este problema se aplicaron dos test: el Test de Durbin-Watson y el Test de Breusch-Godfrey. El Test de Durbin-Watson arroja valores entre 0-4. Si el valor se acerca a 0 o 4 existe autocorrelación. Por el contrario, un valor cercano a 2 determina inexistencia de autocorrelación. En el caso del Test de Breusch-Godfrey, la hipótesis nula ( $H_0$ ) señala que no existe correlación serial.

Los modelos fueron sometidos a ambos test. Los resultados demostraron que los modelos adolecían de problemas de autocorrelación. Para resolver este problema, la literatura recomienda el uso del Estimador de Cochrane-Orcutt (Greene 2003). Este estimador transforma el modelo de regresión para que “los errores sean homocedásticos y serialmente incorrelacionados” (Stock y Watson 2012, 438). En ese sentido, los cinco modelos fueron sometidos a dicha estimación. Tras la aplicación del Estimador de Cochrane-Orcutt, los resultados del Durbin-Watson transformado mostraron valores cercanos al 2. Por ende, se eliminaron los problemas de autocorrelación. Un elemento importante a resaltar es que el Estimador de Cochrane-Orcutt omite la primera observación (Greene 2003, 273). Por ello, el número de observaciones iniciales se reduce en una unidad. Habiendo solucionado los dos problemas principales, se pasará a la interpretación de los resultados arrojados por los modelos de regresión con series de tiempo.

### **3.2. Interpretación de los datos: resultados de la aplicación de modelos de regresión con series de tiempo en Perú (1994-2018)**

La interpretación de los resultados se realiza a partir de la observación de diferentes elementos. En primer lugar, se analizará el  $R^2$ . El  $R^2$  “mide la proporción de la variación total de  $y$  que se explica por el poder predictivo de todas las variables explicativas” (Agresti y Finlay 2009, 332). El  $R^2$  asume valores extremos entre 0 y 1. Un valor correcto del  $R^2$  debe tomar valores intermedios entre ambos valores (Greene 2003, 273; Stock y Watson 2012, 86). Los valores del  $R^2$  de los modelos de regresión toman los siguientes valores: 0.167 (Modelo 1), 0.167 (Modelo 2), 0.166 (Modelo 3), 0.167 (Modelo 4), y 0.129 (Modelo 5). La literatura señala que el  $R^2$  no puede decrecer si se añaden variables explicativas (Agresti y Finlay 2009, 333; Greene 2003, 34). En ese sentido, la disminución en los valores del  $R^2$  se debe a la omisión de variables que se realizan a partir del Modelo 2. El  $R^2$  del Modelo 1 señala que las variables independientes explican el modelo en un 16.7%. Se obtiene el mismo valor del  $R^2$  para el Modelo 2, y el Modelo 4. En el modelo 3, la explicación sobre la variable dependiente es de 16.6%, mientras que en el modelo 5 equivale a 12.9%.

Cuando el  $R^2$  adopta un valor cercano a 0, se considera que los regresores no son buenos predictores de la variable dependiente ( $Y$ ). Por el contrario, un valor cercano a 1 indica que el modelo presenta buenos regresores. Como se observó, el  $R^2$  asume valores bajos que fluctúan entre el 0.129 y el 0.167. De ese modo, el  $R^2$  de los modelos de regresión de la presente investigación poseen valores más cercanos al 0 que al 1. No obstante, esto no implica que los resultados de la regresión sean malos (Stock y Watson 2012, 87). El valor bajo del  $R^2$  puede estar dado por omisión de otros factores o variables explicativas en el modelo. Es decir, se podría estar incurriendo en un sesgo por omisión de variable. Como se explicó en el capítulo tres, las variables independientes incluidas en la investigación fueron extraídas de la revisión de la literatura. Se incluyeron todas aquellas variables que pueden ser aplicadas al contexto peruano. Por lo tanto, la posible omisión de variables explicativas se relaciona con el estado actual en el cual se encuentra la investigación sobre el indulto en América Latina.

El siguiente elemento que será analizado es el p-valor. Dicho valor mide “el menor nivel de significación al cual se rechazaría la hipótesis nula” (Stock y Watson 2012, 556-557). En ese sentido, el p-valor determina la significancia de las variables explicativas. El intervalo de confianza de los modelos aplicados es de 95%. Por ello, el nivel de significancia para aceptar o rechazar la hipótesis nula ( $H_0$ ) se mide al 5%. De ese modo, como la mayoría de los

trabajos se asume un p-valor muy pequeño ( $P < 0,05$ ) para rechazar la hipótesis nula (Agresti y Finlay 2009, 146). El análisis del p-valor evidencia que existen cinco variables que son estadísticamente significativas en todos los modelos de regresión (Tabla 4.4). Las variables mencionadas son: Último año de gobierno (X1), Indulto de Navidad (X3), Aprobación presidencial (X4), Indulto de Fiestas Patrias (X5), y el Índice de precios al consumidor (IPC) (X9). Las cuatro variables restantes del modelo no arrojaron resultados estadísticos significativos.

**Tabla 4.5. Modelos de regresión lineal con series de tiempo**

VARIABLES	Modelo (1)	Modelo (2)	Modelo (3)	Modelo (4)	Modelo (5)
Último año de gobierno	25.3962*** (9.2177)	25.4487*** (9.1916)	25.4174*** (9.2076)	25.2577*** (9.1814)	28.4319*** (9.8784)
Profesión del Presidente	-10.2235 (9.6852)	-10.2868 (9.6683)	-10.1440 (9.6697)	-10.3810 (9.6612)	-11.0363 (9.7057)
Indulto de Navidad	28.9650*** (8.7097)	29.0411*** (8.6912)	29.1586*** (8.6873)	29.0172*** (8.6971)	29.6767*** (8.7034)
Aprobación presidencial	0.5005** (0.2340)	0.5004** (0.2334)	0.5020** (0.2337)	0.4950** (0.2322)	0.8138*** (0.2306)
Indulto de Fiestas Patrias	22.7649*** (8.6058)	22.7771*** (8.5934)	22.7870*** (8.5929)	22.7758*** (8.5963)	22.8383*** (8.5909)
Democracia Liberal	-36.7284 (147.2349)		-29.4239 (146.2005)	-61.1825 (117.7527)	-32.0597 (147.3726)
Institucionalización de partidos	-237.3750 (501.8676)	-224.3170 (498.3398)		-309.1396 (430.8337)	-209.0176 (502.5299)
Accountability horizontal	-13.5984 (48.4128)	-20.7760 (38.7084)	-25.3196 (41.5493)		-23.9544 (48.4519)
Índice de precios al consumidor (IPC)	-0.7635*** (0.2240)	-0.7621*** (0.2234)	-0.7623*** (0.2238)	-0.7662*** (0.2229)	
Constant	65.4583** (26.0506)	65.2947** (25.9765)	65.2338** (26.0200)	65.9167** (25.8984)	-17.0632* (9.9612)
Observations	289	289	289	289	289
R-squared	0.167	0.167	0.166	0.167	0.129

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fuente: Elaboración propia con base en la propuesta metodológica

En el Modelo (1), las variables Último año de gobierno (X1), Indulto de Navidad (X3), Indulto de Fiestas Patrias (X5), y el Índice de precios al consumidor (IPC) (X9) son significativas al 1%, 5%, y 10%. Mientras, la variable Aprobación presidencial (X4) solo es significativa al 5%, y 10%. El Modelo (2), el Modelo (3) y el Modelo (4) obtienen los mismos

niveles de significancia para las mismas variables. Una variación se presenta en el Modelo (5) donde la variable Aprobación presidencial (X4) es estadísticamente significativa al 1%, 5%, y 10%. Los resultados demuestran que las variables se mantienen estadísticamente significativas independiente del modelo. La única diferencia se encuentra en la variable Aprobación presidencial (X4), la cual adquiere un mayor nivel de significancia en el Modelo (5). Los resultados estadísticamente significativos de algunas variables reafirman lo señalado por la literatura respecto a los determinantes políticos que condicionan la concesión del indulto presidencial. Del mismo modo, se determina la significancia estadística de la variable IPC. Ello, propone inductivamente el efecto que poseen los indicadores económicos sobre el uso del poder presidencial del perdón.

Las variables que no obtuvieron resultados significativos fueron las variables relacionadas a la democracia y la profesión del Presidente. Con respecto al primer grupo, su inclusión no parte de la revisión de la literatura. En ese sentido, era probable que las variables no adoptaran valores estadísticamente significativos. No obstante, se esperaba que la variable Profesión del presidente arrojara valores contrarios. Como lo señaló Ruckman (1998), los presidentes norteamericanos que detentan esta profesión son más proclives al uso del indulto. En Perú, esta variable no posee un efecto sobre el número de indultos otorgados por el Presidente. La posible explicación puede darse por el número de presidentes-abogados analizados en este periodo. Del total de seis presidentes, solo dos poseían esta profesión: Valentín Paniagua y Alan García. El primero, solo gobernó unos meses tras la renuncia de Alberto Fujimori. El segundo, concentró la indulgencia por medio de otra prerrogativa presidencial: la conmutación de penas. En ese sentido, la significancia estadística de esta variable podría modificarse si se incluyeran otras formas de indulgencia presidencial.

La interpretación de los coeficientes se limitará a las variables que tuvieron resultados estadísticamente significativos. Los signos de los coeficientes demuestran si la relación con la variable dependiente es directa (+) o inversa (-). Como se mencionó anteriormente cada modelo posee una variable de control omitida. La primera variable significativa es el Último año de gobierno (X1). En los cinco modelos, esta variable posee una relación directa con la variable dependiente. La variación de los coeficientes en los primeros cuatro modelos es mínima. En el primer modelo, la presencia del último año de gobierno aumenta en 25.3962 el número de indultos por mes con respecto a los años anteriores. En el segundo modelo, la presencia del último año de gobierno aumenta en 25.4487 el número de indultos por mes con

respecto a los años anteriores. En el tercer modelo, la presencia del último año de gobierno aumenta en 25.4174 el número de indultos por mes con respecto a los años anteriores. En el cuarto modelo, la presencia del último año de gobierno aumenta en 25.2577 el número de indultos por mes con respecto a los años anteriores. Finalmente, en el último modelo se evidencia un aumento en el valor del coeficiente: la presencia del último año de gobierno aumenta en 28.4319 el número de indultos por mes con respecto a los años anteriores. Los valores de los coeficientes corroboran la H1 sostenida en la presente investigación.

La segunda variable significativa es el Indulto de Navidad (X3). Los modelos demuestran que esta variable también posee una relación directa con la variable dependiente. La lectura del coeficiente del primer modelo señala que la presencia del mes de diciembre aumenta en 28.9650 el número de indultos por mes con respecto a otros meses del año. En el segundo modelo, el coeficiente señala que la presencia del mes de diciembre aumenta en 29.0411 el número de indultos por mes con respecto a otros meses del año. Para el siguiente modelo, la presencia del mes de diciembre aumenta en 29.1586 el número de indultos por mes con respecto a otros meses del año. El cuarto modelo, señala que la presencia del mes de diciembre aumenta en 29.0172 el número de indultos por mes con respecto a otros meses del año. El quinto modelo mantiene un valor similar del coeficiente con respecto a los anteriores modelos. De esa manera, la presencia del mes de diciembre aumenta en 29.6767 el número de indultos por mes con respecto a otros meses del año. La relación significativa y positiva hallada entre la variable Indulto navideño y el número de indultos por mes permite reafirmar lo señalado en la H3.

La siguiente variable significativa es la Aprobación presidencial (X4). La relación que posee con la variable dependiente es directa. De ese modo, el modelo (1) señala que el incremento de un punto porcentual de aprobación presidencial aumenta en 0.5005 el número de indultos por mes. En el segundo modelo, el mismo incremento aumenta en 0.5004 el número de indultos por mes. Luego, el tercer modelo señala que el incremento de un punto porcentual de aprobación presidencial aumenta en 0.5020 el número de indultos por mes. En el cuarto modelo, el incremento de un punto porcentual de aprobación presidencial aumenta en 0.4950 el número de indultos por mes. Si bien, los modelos anteriores mantuvieron un valor similar en sus coeficientes, el último modelo presenta una variación. Así, el incremento de un punto porcentual de aprobación presidencial aumenta en 0.8138 el número de indultos por mes. El coeficiente del quinto modelo no solo representa una modificación que se evidencia en una

diferencia aproximada de 0.31 indultos más por mes. También –como ya se mencionó– aumenta el nivel de significancia. En definitiva, el análisis de los coeficientes de la variable Aprobación presidencial permiten ratificar la H4.

La cuarta variable significativa es el Indulto de Fiestas Patrias (X5). La variable mantiene una relación directa con la variable dependiente. En el primer modelo, la presencia del mes de julio aumenta en 22.7649 el número de indultos por mes con respecto a otros meses del año. En el siguiente modelo, la presencia del mes de julio aumenta en 22.7771 el número de indultos por mes con respecto a otros meses del año. El tercer modelo mantiene un coeficiente similar. Así, la presencia del mes de julio aumenta en 22.7870 el número de indultos por mes con respecto a otros meses del año. De la misma forma, el penúltimo modelo señala que la presencia del mes de julio aumenta en 22.7758 el número de indultos por mes con respecto a otros meses del año. Finalmente, el coeficiente del último modelo señala que la presencia del mes de julio aumenta en 22.8383 indultos por mes con respecto a otros meses del año. El análisis del coeficiente de la variable permite verificar la H5 sostenida en la investigación. A diferencia de las otras variables, el Indulto de Fiestas Patrias (X5) es tanto deductiva como inductiva. Por un lado, se testea la influencia de festividades sobre la concesión del indulto. Por otro, se propone que la concesión del indulto puede responder a festividades o fechas nacionales. En definitiva, se considera que la inclusión de esta variable resulta de importancia para el conocimiento teórico y empírico del estudio sobre el indulto.

Finalmente, se analizó los coeficientes de la variable Índice de Precios al Consumidor (X9). Se demuestra que dicha variable mantiene una relación inversa con la variable dependiente. En el primer modelo, el incremento de un punto porcentual en el IPC disminuye en 0.7635 el número de indultos por mes. El siguiente modelo, evidencia que el incremento de un punto porcentual en el IPC disminuye en 0.7621 el número de indultos por mes. El tercer modelo demuestra que se mantiene la relación negativa: por cada punto porcentual que aumenta el IPC, el número de indultos por mes disminuye en 0.7623. El cuarto modelo eleva ligeramente el valor del coeficiente. De ese modo, se obtiene que el incremento de un punto porcentual del IPC disminuye en 0.7662 el número de indultos por mes. Los resultados de los coeficientes permiten ratificar la H9 de investigación. El análisis de esta variable refleja la importancia que poseen los temas de carácter económico en el ejercicio del poder de indulto presidencial.

Los resultados de los modelos econométricos demuestran que, en Perú las variables relacionadas al carácter temporal del indulto son significativas. Esto implica que, determinadas fechas como la Navidad o las Fiestas Patrias condicionan un mayor número de concesiones. Ello podría estar influenciado por la importancia que poseen dichas festividades en la tradición peruana. En el caso de la Navidad, esta costumbre también es compartida por otros países latinoamericanos como son los casos de Bolivia y Brasil. Por ende, se puede afirmar que, en los tres países, la festividad religiosa –resultado de la fuerte tradición católica latinoamericana- configura un ambiente propicio para la concesión del perdón presidencial. Estudios que incluyan otros países de la región podrían afirmar o negar esta tendencia temporal en el uso de dicha prerrogativa.

La explicación de las variables último año de gobierno, la aprobación presidencial y el IPC se sustenta en un análisis costo/beneficio por parte del gobierno. El presidente es más prudente en el uso del perdón cuando existen contextos adversos que podrían generar problemas políticos e incluso la interrupción de su mandato. Por ende, el número de indultos disminuye cuando hay bajos índices de aprobación presidencial o un aumento en los precios de la canasta básica familiar. Del mismo modo, bajo la misma lógica, el último año de gobierno se configura como el lapso de menor costo político para la estabilidad del gobierno. Los costos políticos se ven disminuidos si se tiene en cuenta que la legislación peruana no permite la reelección inmediata. Por lo tanto, se descartan los costos asociados a una eventual postulación o reelección. Lo mencionado, se ve reforzado si se toma en cuenta que Perú fue uno de los países con mayor cantidad de interrupciones presidenciales en los últimos años (tres salidas presidenciales en tres años).

### **Recapitulación**

El presente capítulo tuvo por objetivo explicar los datos sobre el indulto en Perú a partir del uso de la estadística descriptiva y de la estadística inferencial. El análisis descriptivo permite establecer algunas apreciaciones. En primer lugar, el indulto para sentenciados posee mayor aplicación que el indulto para procesados (derecho de gracia). Solo el 2% del total de indultos dentro del periodo de estudio corresponde a este último. Esto demuestra que, si bien el diseño institucional peruano permite el llamado indulto impropio o anticipado, los presidentes mostraron una contención institucional hacia uno de los poderes más cuestionados por la literatura jurídica. En segundo lugar, se puede apreciar que existe una disminución en el

número de indultos otorgados. La reducción en la concesión de indultos es más evidente en los últimos 10 años.

Desde el uso de la estadística inferencial se pudo corroborar casi totalmente la hipótesis general dos. A excepción de la profesión del presidente, todas las variables mencionadas resultaron significativas. Se demostró que las variables relacionadas a una determinada temporalidad eran significativas en el caso peruano. Así, el último año de gobierno representa un aumento en el número de concesiones de indulto por mes en Perú. Del mismo modo, la presencia del mes de diciembre también aumenta el número de indultos otorgados por mes en este país. La adaptación de esta variable para el caso peruano demostró que la festividad de julio de Fiestas Patrias también resulta significativa en la concesión de indultos en Perú. En ese sentido, el mes de julio representa un aumento de indultos concedidos con respecto a otros meses del año. También se demostró que algunas variables de carácter contextual son significativas para explicar el uso del indulto en Perú. Son los casos de las variables aprobación presidencial y el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Partiendo de los resultados empíricos elaborados en el presente capítulo, el siguiente apartado expone algunas conclusiones y futuras agendas de investigación con respecto al poder del indulto.

## Conclusiones

La presente tesis desarrolló una investigación sobre el indulto presidencial en América del Sur centrandolo el análisis en un estudio de caso: Perú. La justificación de este trabajo se sustentó en el vacío teórico y empírico existente en la Ciencia Política latinoamericana. El capítulo uno evidenció dicho vacío por medio de la revisión de la literatura. La revisión demostró que las investigaciones de Ciencia Política en nuestra región omiten el estudio del indulto. Existen trabajos que dan cuenta de las facultades o poderes presidenciales (Shugart y Carey 1992; Morgenstern; Polga-Hecimovich, y Shair-Rosenfield 2013) o construyen tipologías con base en esos poderes (Basabe-Serrano 2017; Escamilla y Sánchez 2016); no obstante, omiten el indulto dentro de sus análisis. Esta realidad contrasta con la literatura norteamericana donde el indulto fue un tema de interés de la Ciencia Política desde inicios del siglo pasado. En América Latina, los estudios sobre el indulto son impulsados desde el Derecho. En ese sentido, las reflexiones en torno a este poder presidencial giran en torno a un análisis más jurídico y normativo que, a un análisis político o institucional del indulto.

Partiendo del vacío evidenciado en la literatura se plantearon dos objetivos. El primero fue establecer las diferencias de fortaleza de indulto presidencial en América del Sur. El segundo fue determinar qué factores o determinantes políticos condicionan la concesión del indulto en Perú. Los objetivos fueron canalizados a partir de dos preguntas de investigación: ¿qué países de América del Sur poseen una mayor –o menor- fortaleza del indulto presidencial? y ¿qué factores o determinantes políticos condicionan el uso del indulto en Perú? Para responder las preguntas, el capítulo desarrolla el diseño metodológico implementado. Para responder la primera pregunta, se construyó una tipología sobre la fortaleza del indulto presidencial. La tipología partió del análisis de los diseños institucionales del indulto en los países de América del Sur. Así, cada uno de los países fue analizado partiendo del marco legal establecido por la Constitución vigente y las normas que regulan el indulto. Los cambios ocasionados en dichas normas permitieron identificar variaciones dentro de un mismo país. Por ello, es posible encontrar varios casos para un solo país. En total se identificaron 25 casos. El país con más casos es Perú con un total de seis. Lo siguen Brasil y Colombia con cuatro casos cada uno. El único país que no experimentó modificaciones importantes en su normativa sobre el indulto fue Argentina. Por lo cual, solo posee un único caso.

La tipología se construyó con base en el cruce de dos variables: permisibilidad y alcance del indulto en materia de delito. La primera variable mide las restricciones institucionales que tiene un presidente para ejercer libremente el indulto. La segunda variable mide los delitos que un presidente puede indultar según lo señalado en sus respectivos diseños institucionales. El cruce de ambas variables estableció cuatro tipos ideales denominados: indulto pleno, indulto mínimo, indulto restringido, e indulto controlado. Para llevar la tipología desde el plano teórico-conceptual a un plano empírico se dio la operacionalización de las dos variables. En el caso de la variable permisibilidad se operacionalizó a partir del análisis de tres subvariables: carácter discrecional (*CD*), tipo de indulto (*TI*), e indulto a procesados (*IP*). La revisión de los diferentes diseños institucionales permitió asignar valores a cada una de las subvariables. La decisión metodológica fue ponderar las subvariables con diferentes pesos porcentuales de acorde a la importancia señalada por la literatura. Con respecto a la segunda variable, se contabiliza el total de delitos identificados en los diseños institucionales de América del Sur. En total se contabilizaron 34 delitos. Ambas variables adoptan valores entre “0” (menor valor de la variable) y “1” (mayor valor de la variable).

El primer hallazgo empírico de la tesis permitió demostrar la existencia de grados de fortaleza del indulto presidencial en América del Sur, cumpliendo así el primero objetivo de la investigación. En un extremo, se encuentran países que poseen una alta permisibilidad y un alto alcance del indulto en materia de delito. En este cuadrante se ubican la mayor cantidad de casos (17 de 25), los cuales incluyen a los países de Argentina, Brasil, Ecuador, Perú, Paraguay, y Venezuela. Estos países corresponden al cuadrante denominado indulto pleno. En el otro extremo existen países que poseen tanto una baja permisibilidad como también un bajo alcance del indulto en materia de delito. Son los casos de Colombia (1991-1993), y Colombia (1993-1997). Dado el reducido poder de indulto, ambos casos se encuentran dentro del cuadrante denominado indulto mínimo. Los otros dos cuadrantes corresponden a países que lograron valores altos en una variable, mas no en la otra.

Los casos que obtuvieron una puntuación alta en la variable permisibilidad, pero un valor bajo en el alcance del indulto en materia de delito, fueron ubicados dentro del cuadrante perteneciente al indulto restringido. En este cuadrante, se ubican los otros dos casos de Colombia. En el lado opuesto, se encuentran los casos que poseen una baja permisibilidad, pero un alto valor en el alcance del indulto en materia de delito. Los dos casos pertenecientes a Bolivia son ubicados en este cuadrante denominado indulto controlado. Mención aparte

merecen los dos casos identificados para Chile. Ambos poseen un valor alto en la variable alcance del indulto en materia de delito, pero un valor medio de 0.5 para la variable permisibilidad. Esto permite que su ubicación dentro de la tipología se encuentre entre el indulto controlado y el indulto pleno.

La construcción de la tipología permitió contestar la primera pregunta de investigación. La ubicación empírica de los diferentes casos permitió apreciar que casi todos los países de América del Sur poseen un alto grado de fortaleza con respecto al indulto. En otras palabras, la discrecionalidad presidencial para ejercer esta prerrogativa encuentra escasos controles jurisdiccionales e institucionales. Los países que no pertenecen al indulto pleno son aquellos cuyos diseños institucionales someten la decisión presidencial al control de otro poder del Estado. Son los casos de Bolivia y Colombia. Los resultados arrojados por la tipología confirman lo señalado por la literatura: los presidentes en América Latina gozan de amplios poderes formales (Morgenstern, Polga-Hecimovich y Shair-Rosenfield 2013). En ese sentido, el indulto posee un comportamiento similar a otros poderes que no poseen muchas restricciones como es el caso de los poderes de emergencia (Escamilla y Sánchez 2016, 118). Cheibub, Elkins y Ginsburg (2011, 21) señalan que el ejecutivo es un líder legislativo en América Latina. El análisis de la fortaleza del indulto permite señalar que -bajo los mismos parámetros- el Ejecutivo también se configura como un “líder judicial” en la región.

El propósito de la construcción de una tipología no se restringió a medir la fortaleza del indulto presidencial. Esta herramienta metodológica se usó para poder seleccionar casos de estudio a fin de poder testear las principales variables sugeridas por la literatura sobre el indulto. En este punto, la investigación afrontó dos problemas. El primero, relacionado al contexto desatado por la pandemia del COVID-19 que imposibilitó el desplazamiento físico hacia otros países. Cabe resaltar que la información sobre indultados no se encuentra disponible de manera abierta en los diferentes países de la región. En todo caso, la información disponible a través de los canales oficiales es limitada. Esto ocasionó que no se pudieran analizar varios países de manera simultánea. Por ello, solo se decidió analizar el caso de mayor fortaleza (Perú) bajo el criterio de caso extremo (Gerring 2008). El segundo, relacionado a la información incompleta que posee la Dirección de Gracias Presidenciales en Perú. El diseño de investigación inicial proponía el análisis cuantitativo por medio de modelos econométricos de elección discreta (Logit y Probit). La inexistencia de datos de indultos

negativos (no indultados) frustró dicho propósito. Frente a ello, se decidió construir una variable dependiente que registre el número de indultos otorgados por mes.

La información brindada permitió construir una base de datos de 6746 indultos concedidos entre enero de 1994 y marzo del 2018. Los indultos fueron agrupados mensualmente sumando un total de 291 observaciones correspondientes al número de meses comprendidos entre los años mencionados. Dada la naturaleza temporal de la variable dependiente, se optó por el uso de modelos de regresión lineal con series de tiempo a fin de testear las principales variables sugeridas por la literatura. Precisamente, en el capítulo tres se realizó la discusión teórica sobre las principales variables que condicionan el uso del indulto presidencial. Del mismo modo, se explicó la operacionalización de las variables con la finalidad de ser analizados posteriormente bajo el uso de modelos econométricos. En total se incluyeron un total de nueve variables independientes, las cuales fueron divididas en dos grupos: variables sugeridas por la literatura y variables de control. Por cada variable se estableció una hipótesis de investigación específica, que fueron corroboradas o rechazadas por los análisis de regresión implementados en el siguiente capítulo.

La tesis logró establecer que el indulto a sentenciados es el más usado por los presidentes peruanos. Solo el 2% corresponde al derecho de gracia (indulto a procesados). De lo señalado, se plantea una inferencia importante: la fortaleza mostrada en los diseños institucionales puede diferir del poder ejercido de manera empírica. Es decir que, a pesar de que el diseño institucional faculta al presidente para otorgar el indulto a procesados, en la práctica los presidentes mostraron una contención institucional hacia el ejercicio de dicho poder controversial. El análisis descriptivo permitió apreciar de manera gráfica la disminución del número de indultos en Perú durante los últimos 10 años. El análisis estadístico inferencial se realizó a partir del uso de herramientas econométricas. Como se señaló, las variables explicativas fueron sometidas al análisis de modelos de regresión con series de tiempo a fin de determinar qué variables son significativas sobre el número de indultos por mes en Perú. Los resultados de los modelos de regresión determinan que cinco variables son significativas. La variable, Último año de gobierno (X1), es estadísticamente significativa y se relaciona de manera directa con la variable dependiente. En ese sentido, se corrobora la H1 según la cual el último año de gobierno representa un aumento en el número de indultos con respecto a los años anteriores (Erler 2007; Ruckman 2012; Sisk 2002). Otra variable significativa es el Indulto navideño (X3). De esa manera, se evidencia una relación directa según la cual el mes

de diciembre representa un aumento en el número de indultos por mes con respecto a otros meses. Lo mencionado, reafirma la H3. La tercera variable significativa es la Aprobación presidencial (X4). Los resultados manifiestan que el incremento de un punto porcentual en la aprobación presidencial genera un aumento en el número de indultos por mes. De ese modo, se establece una relación directa entre ambas variables que confirma la H4. La variable Indulto de Fiestas Patrias (X5) también es estadísticamente significativa. La hipótesis corroborada (H5) señala una relación directa entre la presencia del mes de julio y el aumento del número de indultos por mes con respecto a otros meses. La inclusión de esta variable posee una lógica tanto inductiva como deductiva, dado que propone el análisis de festividades nacionales como variable explicativa en la concesión de indultos.

La quinta variable significativa es el Índice de Precios al Consumidor (IPC) (X9). A diferencia de las demás variables, el IPC se relaciona de manera inversa con la variable dependiente. Por ende, el incremento de un punto porcentual en el IPC genera una disminución en el número de indulto por mes. Lo señalado permite reafirmar la H9. En lo concerniente al resto de variables, el análisis econométrico determinó que no son estadísticamente significativos. Así, la variable Profesión del presidente (X2) no se presenta como un factor que condicione un mayor número de indultos por mes en Perú. Como lo señala Ruckman (1998), la carrera de abogado aumenta el número de concesiones. No obstante, en Perú el mayor número de indultos no fue otorgado por un presidente con esa profesión. Por el contrario, el expresidente Alan García posee una de las cifras más bajas en cuanto a concesión de indultos. En este punto, cabe resaltar que Alan García fue uno de los presidentes más indulgentes si consideramos el número de conmutaciones de pena otorgados durante su gobierno (más de 5000). Esto conlleva a considerar que se podrían extraer falsas inferencias si no se analizan las gracias presidenciales en su conjunto.

Las otras tres variables estuvieron relacionadas a índices de democracia: Democracia Liberal (X6), Accountability horizontal (X7), e Institucionalización de Partidos (X8). Como se señaló en el capítulo tres, estas variables no son extraídas de la literatura. No obstante, se consideró su inclusión debido a que una de las principales características de la política latinoamericana es la variación de niveles de democracia entre los países que conforman la región. Además, sirvieron como variables para controlar la validez de la significancia de las variables sugeridas por la literatura. El análisis descriptivo señala gráficamente relaciones inversas entre las tres variables y la variable dependiente. De ese modo, se aprecia que mientras suben los índices de

democracia, el número de indultados tienden al descenso. No obstante, el análisis inferencial determino que las tres variables no son estadísticamente significativas. Por ende, no explican el número de indultos por mes en Perú.

Los resultados obtenidos demuestran que las variables temporales son un factor importante en la concesión del indulto. Como se explicó, esto demuestra la influencia de fechas festivas como la Navidad en el uso del indulto en Perú. Lo apreciado en los casos de Bolivia o Brasil demuestra que esta tradición también es compartida por otros países de la región. Del mismo modo, la significancia de variables como el último año de gobierno, la aprobación presidencial, y el IPC demuestran que el análisis costo/beneficio es un elemento importante al momento de tomar una decisión presidencial sobre el perdón. Por ende, el número de indultos tiende a disminuir en contextos adversos para la estabilidad del gobierno.

El análisis de Perú establece un punto de partida para una reflexión general sobre el uso del indulto en la región. Dado que muchos países de América Latina comparten determinadas características, se espera que los factores que explican el uso del indulto en Perú puedan ser traspolados a otros contextos de la realidad latinoamericana. No obstante, esto debe ser comprobado teniendo en cuenta que los marcos institucionales poseen diferentes grados de permisibilidad y del alcance del indulto en materia de delito. Ello, también permitirá demostrar si la fortaleza apreciada en el marco institucional se expresa en la evidencia empírica.

La presente investigación fortalece algunas de las hipótesis sostenidas por la literatura del indulto en Estados Unidos. Así, el análisis de Perú permite corroborar la significancia de ciertas variables aplicadas en la realidad norteamericana. Con respecto a las variables que no obtuvieron un nivel de significancia, se considera que es necesario ampliar la investigación hacia otros países y con un mayor límite temporal. Un ejemplo es el caso de la variable profesión del presidente. En Perú, solo dos presidentes tenían dicha profesión durante el periodo de estudio (Valentín Paniagua y Alan García). Uno de ellos solo estuvo en el poder unos cuantos meses dado que asumió el gobierno de transición tras la renuncia de Fujimori. Esto pudo influir en la no significancia de la variable mencionada.

Tras lo mencionado se puede señalar que la tesis se constituye como un aporte teórico y metodológico en el campo del estudio del indulto. En el ámbito teórico propone un estudio del

indulto en concordancia con lo señalado por la literatura. Ruckman (2012) mencionaba que un problema de la investigación sobre el indulto es que no se relaciona con el resto de la literatura. Por ello, la presente investigación partió de una exhaustiva revisión bibliográfica a fin de identificar los vacíos existentes. Además, la conexión con el resto de la literatura permitió apreciar que la realidad latinoamericana no puede ser estudiada estrictamente bajo lo propuesto por la Ciencia Política norteamericana. Los diferentes diseños institucionales, así como la compleja realidad política de América Latina dificulta la adopción mecánica de teorías, conceptos y variables de investigación. Se propone que el estudio del indulto se oriente dentro de la lógica del *pardon power* norteamericano. Es decir, como un poder discrecional sustentado en una tradición política, pero que no lo exime de un control jurisdiccional no vinculante. Ello, lo aleja del concepto tradicional de poder presidencial establecido en la literatura presidencialista. La intención de la tesis es construir una base teórica que sirva para desarrollar investigación empírica sobre el indulto.

En el ámbito metodológico, la construcción de una tipología abre una serie de caminos en el estudio del indulto. En primer lugar, permite establecer las diferencias existentes entre los diseños institucionales de los países de América del Sur. La creación de una tipología permitió apreciar que las diferencias se expresan por medio de las restricciones impuestas al indulto. Es necesario recordar que el indulto es un poder discrecional, pero esta cualidad no lo exime de un control jurisdiccional. En segundo lugar, permite crear conceptos. De ese modo, los conceptos establecidos en los tipos ideales pretenden dar cuenta de la realidad. Por ende, se convierten en marcos conceptuales que sirven para el análisis empírico de la realidad latinoamericana. En tercer lugar, permite seleccionar casos de estudio. Las limitaciones ya mencionadas redujeron el análisis a un solo caso; no obstante, quedan aún muchos países por analizar. En ese sentido, la tipología como herramienta metodológica genera contribuciones tanto a nivel teórico como también a nivel empírico.

Finalmente, se esbozan algunas futuras agendas de investigación que giran en torno a cuatro ejes: espacial, temporal, temático, y metodológico. La primera, demanda la ampliación del objeto de estudio a toda la región. Es decir, no basta con analizar América del Sur, sino que el estudio debe ampliarse a toda América Latina. El objetivo es incluir otras realidades que permitan entender mejor el comportamiento de las variables de estudio. La segunda, se relaciona al tiempo que abarca el estudio. En esta investigación solo se analizaron los países a partir del diseño constitucional vigente. Salvo el caso de Chile (Constitución de 1980) esto

redujo el marco temporal desde los años 90 hacia adelante. Incluso casos como Bolivia o Ecuador se tornan más recientes. Futuras investigaciones deben ampliar el marco temporal. Un objetivo inmediato podría ser el análisis del indulto en América Latina desde el retorno a la democracia. Esto no solo permitirá observar las variaciones del poder presidencial dentro de un mismo diseño constitucional, sino también cómo fue variando en su relación con el desarrollo de la democracia en nuestros países.

La tercera, pretende incluir todas las formas de gracias presidenciales que sean permitidas por los diseños institucionales. Este punto se refiere estrictamente al poder de conmutación de la pena, la cual es permitida en casi todos los países de América Latina. El análisis del expresidente peruano Alan García demuestra que, la indulgencia presidencial no solo se manifiesta por medio del indulto. De la misma manera, la conmutación de pena otorgada por el presidente Raúl Cubas al general Lino Oviedo en Paraguay demuestra lo estratégico que puede ser esta gracia de cara a objetivos inmediatos. Por lo tanto, la conmutación de pena debe incluirse dentro de un estudio más amplio de las gracias presidenciales. Por último, es necesario implementar nuevas herramientas metodológicas. En el aspecto cuantitativo, se podrían implementar modelos de elección discreta con el fin de medir el efecto de las variables frente a una respuesta de naturaleza dicotómica (concesión o denegación del indulto). En el aspecto cualitativo, el uso métodos como las Narrativas Analíticas o el *process tracing* permitirán determinar el curso de microprocesos o detectar los mecanismos causales que competen al uso del indulto. La adopción de estas metodologías permitirá realizar estudios de caso asociados a la búsqueda de inferencias causales. Finalmente, pueden adoptarse métodos mixtos que generen inferencias más robustas.

Un último punto a resaltar como una futura agenda de investigación va más allá de lo estrictamente académico. Es necesario generar una base de datos sistematizada por país que no solo sirva para los investigadores, sino también para el conocimiento de la ciudadanía. En ese sentido, sería positivo replicar en América Latina los ejemplos apreciados en Estados Unidos con la página [pardonpower.com](http://pardonpower.com) o en España con el *indultómetro*. De esa manera, los ciudadanos en Perú – y el resto de los países– podrán conocer cómo el gobierno administra el uso de este poder presidencial. Esta información no solo servirá para mostrar estadísticas. Servirá también para conocer qué delitos se privilegian. Entre ellos, algunos de mucho interés en la opinión pública como casos de corrupción. En definitiva, un proyecto de esta magnitud

permitirá ejercer un mejor control al indulto que como se mencionó a lo largo de esta investigación: es en última instancia una facultad discrecional.

## Anexos

### Anexo 1: Diseño constitucional e institucional del indulto en América del Sur

País	Constitución vigente	Otras normas que regulan el indulto
Argentina	Constitución Política de Argentina de 1994	Ley N° 11.179, por el cual se expidió Código Penal de la nación argentina de 1984.
		Ley N° 24.660, Ejecución de la pena privativa de la libertad de 1996 de Argentina.
		Ley N° 4.339, Nuevo Régimen de Indulto y Conmutación de Penas de 1996 de Argentina.
Bolivia	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia del 2009	Decreto Ley 10426, por el cual se expidió el Código Penal de Bolivia de 1972, elevado a rango de Ley el 10 de marzo de 1997, modificado según Ley 1768 y actualizado según Ley 2494 del 04 de agosto del 2003.
		Decreto Presidencial N° 1145 del 31 de diciembre del 2012, Decreto Presidencial de concesión del indulto en Bolivia.
Brasil	Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988	Decreto-Lei N° 2.848 del 7 de diciembre de 1940, por el cual se expide el Código Penal de Brasil
		Lei N° 8.072, Lei dos crimes hediondos de 25 de julho de 1990 de Brasil.
		Lei n° 8.930, de 06 de setembro de 1994 de Brasil, dá nova redação ao art. 1o da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5o, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências.
		Lei n° 9.695, de 20 de agosto de 1998 de Brasil. Acrescenta incisos ao art. 1o da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, e altera os arts. 2o, 5o e 10 da Lei no 6.437, de 20 de agosto de 1977, e dá outras providências.
Chile	Constitución Política de la República de Chile de 1980	Código Penal de la República de Chile.
		Ley N° 18050 del 28 de octubre de 1981 de Chile, según la cual se fija normas para conceder indultos particulares.
		Ley N° 19055 del 01 de abril de 1991 de Chile, a través de la cual se modifica la Constitución Política de la República.
		Ley N° 20507 del 08 de abril del 2011 de Chile, según la cual se tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal.
Colombia	Constitución Política de Colombia de 1991	Ley N° 599 del 2000, por el cual se expide el Código Penal de Colombia.
		Ley N° 77 del 22 de diciembre de 1989 de Colombia, por la cual se faculta al Presidente de la República para conceder indultos y se regulan casos de cesación de procedimiento penal y de expedición de autos inhibitorios en desarrollo de la política de reconciliación.
		Ley N° 5 del 17 de junio de 1992 de Colombia, por el cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

País	Constitución vigente	Otras normas que regulan el indulto
		<p>Ley 40 del 19 de enero de 1993 de Colombia, por la cual se adopta el estatuto nacional contra el secuestro y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Ley N° 418 del 26 de diciembre de 1997 de Colombia, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Ley N° 733 del 29 de enero del 2002 de Colombia, por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se expiden otras disposiciones.</p>
Ecuador	Constitución de la República del Ecuador del 2008	<p>Ley de Gracia del 30 de septiembre de 1976 del Ecuador.</p> <p>Código Orgánico Integral Penal, COIP del 2014 del Ecuador, reformado el 14 de febrero del 2018.</p> <p>Decreto 461 del 29 de septiembre del 2014 del Ecuador, por el cual se establece el Reglamento para la Concesión de indulto, rebaja o conmutación de pena.</p>
Perú	Constitución Política del Perú de 1993	<p>Ley N° 9024 de 1940, por la cual se promulga el Código de Procedimientos Penales del Perú.</p> <p>Decreto Legislativo N° 635, por el cual se expidió el Código Penal del Perú de 1991.</p> <p>Decreto Ley N° 25993 del 21 de diciembre de 1992, Ley Orgánica del Sector Justicia.</p> <p>Decreto Legislativo N° 824 del Perú, por la cual se establece la Ley de Lucha contra el tráfico ilícito de drogas.</p> <p>Ley N° 26630 del 20 de junio de 1996 del Perú, por la cual se modifican artículos del Código Penal.</p> <p>Ley N° 26655 del 15 de agosto de 1996 del Perú, por la cual se crea la Comisión encargada de proponer al Presidente de la República la concesión de indulto a personas condenadas por delitos de terrorismo o traición a la patria.</p> <p>Ley N° 27234 del 15 de diciembre de 1999 del Perú, por la cual se asigna funciones y atribuciones al Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia.</p> <p>Decreto Supremo N° 10 del 2004 del Perú, por el cual se constituyó la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias.</p> <p>Decreto Legislativo N° 957 del 29 de julio del 2004 del Perú, por el cual se promulga el Código Procesal Penal.</p> <p>Ley N° 28704 del 13 de marzo del 2006 del Perú, por la cual se modifica artículos del Código Penal relativos a los delitos contra la libertad sexual y excluye a los sentenciados de los derechos de gracia, indulto y conmutación de la pena.</p> <p>Ley N° 28760 del 14 de junio del 2006 del Perú, por la cual se modifica los artículos 147°, 152° y 200° del Código Penal y el artículo 136° del Código de Procedimientos Penales y señala las normas a las que se</p>

País	Constitución vigente	Otras normas que regulan el indulto
		<p>sujetarán los beneficios penitenciarios en el caso de sentenciados por delitos de secuestro.</p> <p>Decreto Supremo N° 004 del 31 de marzo del 2007 del Perú, por el cual se crea la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias y Conmutación de la Pena.</p> <p>Decreto Supremo N° 08 del 2010 del Perú, por el cual se fusionan comisiones adscritas al Ministerio de Justicia encargadas de evaluar y proponer el otorgamiento de gracias presidenciales.</p> <p>Resolución Ministerial N° 0162 del 2010 del Perú, por el cual se aprueba el Reglamento Interno de la Comisión de Gracias Presidenciales.</p> <p>Decreto Legislativo N° 1181 del 27 de julio del 2015 del Perú, por el cual se incorpora en el Código Penal el delito de sicariato.</p>
Venezuela	Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela de 1999	<p>Decreto Legislativo N° 824 del Perú, por la cual se establece la Ley de Lucha contra el tráfico ilícito de drogas.</p> <p>Ley N° 26630 del 20 de junio de 1996 del Perú, por la cual se modifican artículos del Código Penal.</p>

Fuente: Diseños constitucionales e institucionales sobre el indulto en América del Sur.

## Anexo 2. Valores de las variables permisibilidad y alcance del indulto en materia de delito

Fortaleza del indulto presidencial		
País	Permisibilidad	Alcance del indulto en materia de delito
Argentina (1994-2017)	0.53	1.00
Bolivia (2009-2011)	0.43	0.91
Bolivia (2011-2017)	0.43	0.88
Brasil (1988-1990)	0.57	0.94
Brasil (1990-1994)	0.57	0.78
Brasil (1994-1998)	0.57	0.78
Brasil (1998-2017)	0.57	0.75
Chile (1991-2011)	0.50	0.66
Chile (2011-2017)	0.50	0.64
Colombia (1991-1993)	0.43	0.03
Colombia (1993-1997)	0.43	0.03
Colombia (1997-2002)	0.83	0.03
Colombia (2002-2017)	0.83	0.03
Ecuador (2008-2014)	0.53	1.00
Ecuador (2014-2017)	0.57	0.97
Paraguay (1992-1998)	0.53	1.00
Paraguay (1998-2017)	0.53	1.00
Perú (1993-1996)	0.89	0.90
Perú (1996-1996)	0.89	0.91
Perú (1996-2006)	0.89	0.85
Perú (2006-2006)	0.89	0.84
Perú (2006-2015)	0.89	0.81
Perú (2015-2017)	0.89	0.78

<b>Venezuela (1999-2010)</b>	0.60	1.00
<b>Venezuela (2010-2017)</b>	0.60	0.97

Fuente: Elaboración con base en los diseños constitucionales e institucionales del indulto en América del Sur

### **Anexo 3 Número de indultos por mes en Perú (1994-2018)**

<b>Año-mes</b>	<b>Número de indultos por mes</b>
Ene-94	0
Feb-94	0
Mar-94	100
Abr-94	0
May-94	63
Jun-94	99
Jul-94	75
Ago-94	0
Set-94	0
Oct-94	0
Nov-94	51
Dic-94	70
Ene-95	0
Feb-95	0
Mar-95	0
Abr-95	100
May-95	117
Jun-95	89
Jul-95	192
Ago-95	0
Set-95	0
Oct-95	0
Nov-95	0
Dic-95	81
Ene-96	2
Feb-96	0
Mar-96	0
Abr-96	77
May-96	54
Jun-96	45
Jul-96	53
Ago-96	67
Set-96	0
Oct-96	107
Nov-96	12
Dic-96	168
Ene-97	0
Feb-97	0

<b>Año-mes</b>	<b>Número de indultos por mes</b>
Mar-97	91
Abr-97	0
May-97	58
Jun-97	168
Jul-97	53
Ago-97	41
Set-97	0
Oct-97	54
Nov-97	128
Dic-97	120
Ene-98	0
Feb-98	32
Mar-98	19
Abr-98	21
May-98	20
Jun-98	122
Jul-98	39
Ago-98	20
Set-98	30
Oct-98	28
Nov-98	20
Dic-98	82
Ene-99	0
Feb-99	39
Mar-99	30
Abr-99	3
May-99	63
Jun-99	34
Jul-99	31
Ago-99	0
Set-99	29
Oct-99	35
Nov-99	42
Dic-99	127
Ene-00	2
Feb-00	48
Mar-00	229
Abr-00	276
May-00	292
Jun-00	143
Jul-00	444
Ago-00	1
Set-00	0

<b>Año-mes</b>	<b>Número de indultos por mes</b>
Oct-00	317
Nov-00	101
Dic-00	163
Ene-01	96
Feb-01	102
Mar-01	33
Abr-01	62
May-01	80
Jun-01	79
Jul-01	122
Ago-01	2
Set-01	15
Oct-01	27
Nov-01	5
Dic-01	116
Ene-02	3
Feb-02	1
Mar-02	51
Abr-02	4
May-02	22
Jun-02	0
Jul-02	7
Ago-02	0
Set-02	13
Oct-02	27
Nov-02	3
Dic-02	37
Ene-03	0
Feb-03	1
Mar-03	0
Abr-03	7
May-03	26
Jun-03	0
Jul-03	1
Ago-03	13
Set-03	8
Oct-03	0
Nov-03	10
Dic-03	1
Ene-04	3
Feb-04	7
Mar-04	0
Abr-04	4

<b>Año-mes</b>	<b>Número de indultos por mes</b>
May-04	13
Jun-04	3
Jul-04	0
Ago-04	33
Set-04	0
Nov-04	3
Dic-04	2
Ene-05	0
Feb-05	17
Mar-05	3
Abr-05	2
May-05	14
Jun-05	27
Jul-05	1
Ago-05	12
Set-05	5
Oct-05	0
Nov-05	24
Dic-05	19
Ene-06	4
Feb-06	0
Mar-06	1
Abr-06	0
May-06	11
Jun-06	33
Jul-06	20
Ago-06	0
Set-06	1
Oct-06	0
Nov-06	0
Dic-06	1
Ene-07	0
Feb-07	0
Mar-07	39
Abr-07	7
May-07	11
Jun-07	0
Jul-07	0
Ago-07	0
Set-07	1
Oct-07	0
Nov-07	0
Dic-07	20

<b>Año-mes</b>	<b>Número de indultos por mes</b>
Ene-08	1
Feb-08	0
Mar-08	12
Abr-08	0
May-08	5
Jun-08	14
Jul-08	15
Ago-08	0
Set-08	0
Oct-08	0
Nov-08	0
Dic-08	27
Ene-09	23
Feb-09	0
Mar-09	1
Abr-09	6
May-09	1
Jun-09	0
Jul-09	0
Ago-09	0
Set-09	18
Oct-09	0
Nov-09	0
Dic-09	1
Ene-10	5
Feb-10	0
Mar-10	0
Abr-10	6
May-10	0
Jun-10	0
Jul-10	0
Ago-10	7
Set-10	0
Oct-10	0
Nov-10	0
Dic-10	0
Ene-11	1
Feb-11	0
Mar-11	6
Abr-11	2
May-11	1
Jun-11	0
Jul-11	0

<b>Año-mes</b>	<b>Número de indultos por mes</b>
Ago-11	2
Set-11	0
Oct-11	0
Nov-11	0
Dic-11	2
Ene-12	1
Feb-12	0
Mar-12	0
Abr-12	1
May-12	0
Jun-12	0
Jul-12	0
Ago-12	0
Set-12	0
Oct-12	4
Nov-12	0
Dic-12	0
Ene-13	0
Feb-13	0
Mar-13	1
Abr-13	0
May-13	0
Jun-13	0
Jul-13	0
Ago-13	0
Set-13	0
Oct-13	0
Nov-13	0
Dic-13	0
Ene-14	0
Feb-14	0
Mar-14	0
Abr-14	0
May-14	0
Jun-14	0
Jul-14	0
Ago-14	0
Set-14	0
Oct-14	0
Nov-14	0
Dic-14	0
Ene-15	0
Feb-15	0

<b>Año-mes</b>	<b>Número de indultos por mes</b>
Mar-15	0
Abr-15	0
May-15	0
Jun-15	2
Jul-15	0
Ago-15	0
Set-15	0
Oct-15	0
Nov-15	0
Dic-15	2
Ene-16	0
Feb-16	1
Mar-16	0
Abr-16	0
May-16	1
Jun-16	1
Jul-16	5
Ago-16	0
Set-16	0
Oct-16	0
Nov-16	1
Dic-16	0
Ene-17	0
Feb-17	0
Mar-17	3
Abr-17	0
May-17	0
Jun-17	8
Jul-17	0
Ago-17	0
Set-17	0
Oct-17	0
Nov-17	0
Dic-17	15
Ene-18	4
Feb-18	2
Mar-18	5

Fuente: Elaboración con base en la información brindada por la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH).

**Anexo 4. Índice de aprobación presidencial en Perú (1994-2018)**

<b>Mes-año</b>	<b>Índice de aprobación presidencial (%)</b>
Ene-94	64
Feb-94	66
Mar-94	58
Abr-94	61
May-94	60
Jun-94	61
Jul-94	64
Ago-94	65
Set-94	68
Oct-94	66
Nov-94	65
Dic-94	63
Ene-95	67
Feb-95	64
Mar-95	74
Abr-95	66
May-95	75
Jun-95	80
Jul-95	76
Ago-95	68
Set-95	77
Oct-95	78
Nov-95	76
Dic-95	70
Ene-96	73
Feb-96	75
Mar-96	66
Abr-96	64
May-96	62
Jun-96	59
Jul-96	65
Ago-96	58
Set-96	62
Oct-96	60
Nov-96	55
Dic-96	52
Ene-97	45
Feb-97	47
Mar-97	46
Abr-97	52
May-97	67
Jun-97	47
Jul-97	34

<b>Mes-año</b>	<b>Índice de aprobación presidencial (%)</b>
Ago-97	23
Set-97	34
Oct-97	39
Nov-97	34
Dic-97	37
Ene-98	34
Feb-98	38
Mar-98	45
Abr-98	47
May-98	43
Jun-98	45
Jul-98	40
Ago-98	36
Set-98	45
Oct-98	35
Nov-98	36
Dic-98	35
Ene-99	33
Feb-99	38
Mar-99	41
Abr-99	42
May-99	42
Jun-99	43
Jul-99	46
Ago-99	50
Set-99	48
Oct-99	49
Nov-99	45
Dic-99	49
Ene-00	53
Feb-00	55
Mar-00	54
Abr-00	57
May-00	53
Jun-00	55
Jul-00	52
Ago-00	48
Set-00	48
Oct-00	44
Nov-00	36
Dic-00	24
Ene-01	80
Feb-01	75
Mar-01	73

<b>Mes-año</b>	<b>Índice de aprobación presidencial (%)</b>
Abr-01	71
May-01	73
Jun-01	71
Jul-01	71
Ago-01	71
Set-01	59
Oct-01	50
Nov-01	42
Dic-01	32
Ene-02	30
Feb-02	32
Mar-02	28
Abr-02	25
May-02	26
Jun-02	22
Jul-02	21
Ago-02	18
Set-02	16
Oct-02	17
Nov-02	14
Dic-02	23
Ene-03	26
Feb-03	30
Mar-03	28
Abr-03	21
May-03	15
Jun-03	14
Jul-03	11
Ago-03	13
Set-03	14
Oct-03	14
Nov-03	16
Dic-03	17
Ene-04	12
Feb-04	10
Feb-04	7
Mar-04	10
Abr-04	9
May-04	9
Jun-04	6
Jul-04	7
Ago-04	8
Set-04	12
Oct-04	14

<b>Mes-año</b>	<b>Índice de aprobación presidencial (%)</b>
Nov-04	12
Dic-04	10
Ene-05	11
Feb-05	8
Mar-05	8
Abr-05	10
May-05	9
Jun-05	12
Jul-05	11
Ago-05	15
Set-05	8
Oct-05	14
Nov-05	12
Dic-05	14
Ene-06	15
Feb-06	18
Mar-06	18
Abr-06	21
May-06	31
Jun-06	33
Jul-06	45
Ago-06	33
Set-06	63
Oct-06	58
Nov-06	57
Dic-06	58
Ene-07	52
Feb-07	57
Mar-07	50
Abr-07	50
May-07	49
Jun-07	46
Jul-07	42
Ago-07	32
Set-07	35
Oct-07	44
Nov-07	30
Dic-07	31
Ene-08	33
Feb-08	32
Mar-08	31
Abr-08	28
May-08	26
Jun-08	35

<b>Mes-año</b>	<b>Índice de aprobación presidencial (%)</b>
Jul-08	30
Ago-08	26
Set-08	22
Oct-08	19
Nov-08	22
Dic-08	19
Ene-09	25
Feb-09	28
Mar-09	32
Abr-09	34
May-09	32
Jun-09	30
Jul-09	21
Ago-09	27
Set-09	27
Oct-09	28
Nov-09	26
Dic-09	26
Ene-10	29
Feb-10	28
Mar-10	26
Abr-10	29
May-10	27
Jun-10	26
Jul-10	27
Ago-10	30
Set- 10	31
Oct-10	31
Nov-10	35
Dic-10	34
Ene-11	32
Feb-11	30
Mar-11	26
Abr-11	26
May-11	32
Jun-11	33
Jul-11	36
Ago-11	42
Set-11	55
Oct-11	65
Nov-11	62
Dic-11	56
Ene-12	47
Feb-12	54

<b>Mes-año</b>	<b>Índice de aprobación presidencial (%)</b>
Mar-12	59
Abr-12	53
May-12	56
Jun-12	51
Jul-12	45
Ago-12	51
Set-12	49
Oct-12	51
Nov-12	51
Dic-12	50
Ene-13	48
Feb-13	53
Mar-13	54
Abr-13	53
May-13	51
Jun-13	46
Jul-13	41
Ago-13	33
Set-13	29
Oct-13	27
Nov-13	26
Dic-13	27
Ene-14	29
Feb-14	26
Mar-14	33
Abr-14	25
May-14	24
Jun-14	22
Jul-14	21
Ago-14	25
Set-14	29
Oct-14	25
Nov-14	27
Dic-14	25
Ene-15	30
Feb-15	25
Mar-15	22
Abr-15	25
May-15	27
Jun-15	21
Jul-15	17
Ago-15	19
Set-15	17
Oct-15	13

<b>Mes-año</b>	<b>Índice de aprobación presidencial (%)</b>
Nov-15	14
Dic-15	15
Ene-16	16
Feb-16	18
Mar-16	17
Abr-16	15
May-16	17
Jun-16	17
Jul-16	19
Ago-16	25
Set-16	61
Oct-16	63
Nov-16	55
Dic-16	51
Ene-17	48
Feb-17	43
Mar-17	38
Abr-17	32
May-17	43
Jun-17	43
Jul-17	39
Ago-17	34
Set-17	29
Oct-17	22
Nov-17	30
Dic-17	27
Dic-17	18
Ene-18	25
Feb-18	23
Mar-18	19

Fuente: Elaboración con base en la información de IPSOS-Perú.

**Anexo 5. Índice de Precios al Consumidor (IPC) en Perú (1994-2018)**

<b>Mes-año</b>	<b>IPC</b>
Ene94	47.2574524
Feb94	48.125583
Mar94	49.001802
Abr94	50.140815
May94	50.915464
Jun94	51.279888
Jul94	51.864785
Ago94	52.32633
Sep94	53.128456

<b>Mes-año</b>	<b>IPC</b>
Oct94	53.402143
Nov94	53.555261
Dic94	54.209059
Ene95	54.52741
Feb95	54.730355
Mar95	55.352251
Abr95	56.111695
May95	56.664153
Jun95	57.137134
Jul95	57.59921
Ago95	57.927614
Sep95	58.528775
Oct95	58.757902
Nov95	59.057019
Dic95	59.791135
Ene96	60.104579
Feb96	60.851396
Mar96	61.784717
Abr96	62.637445
May96	63.183174
Jun96	63.64283
Jul96	63.939072
Ago96	64.817595
Sep96	65.416732
Oct96	65.628764
Nov96	66.110843
Dic96	66.420225
Ene97	67.220958
Feb97	67.54437
Mar97	67.604439
Abr97	68.465734
May97	68.730867
Jun97	69.249864
Jul97	70.002046
Ago97	70.582157
Sep97	70.7422
Oct97	70.949105
Nov97	71.056608
Dic97	71.111782
Ene98	71.565467
Feb98	72.214071
Mar98	73.105624
Abr98	74.069769
May98	74.522416

<b>Mes-año</b>	<b>IPC</b>
Jun98	74.964679
Jul98	75.362279
Ago98	75.835604
Sep98	76.036143
Oct98	75.627084
Nov98	75.373834
Dic98	75.396757
Ene99	75.864257
Feb99	75.874893
Mar99	76.113863
Abr99	76.579753
May99	77.031331
Jun99	77.394279
Jul99	77.533286
Ago99	77.737381
Sep99	77.870391
Oct99	78.228577
Nov99	78.134101
Dic99	78.350827
Ene00	78.691265
Feb00	78.745802
Mar00	79.123884
Abr00	79.552148
May00	79.959134
Jun00	79.972536
Jul00	80.023947
Ago00	80.437128
Sep00	80.813624
Oct00	81.262997
Nov00	81.452069
Dic00	81.504046
Ene01	81.629782
Feb01	81.782987
Mar01	81.983653
Abr01	82.400056
May01	82.056998
Jun01	82.076917
Jul01	82.029778
Ago01	82.171484
Sep01	81.922521
Oct01	81.973934
Nov01	82.004655
Dic01	81.600482
Ene02	81.525825

<b>Mes-año</b>	<b>IPC</b>
Feb02	81.101951
Mar02	81.07006
Abr02	81.506552
May02	82.100994
Jun02	82.214967
Jul02	82.028109
Ago02	82.056252
Sep02	82.139041
Oct02	82.528014
Nov02	83.120534
Dic02	82.788574
Ene03	82.761629
Feb03	82.953156
Mar03	83.342061
Abr03	84.273642
May03	84.230783
Jun03	84.203808
Jul03	83.805415
Ago03	83.680363
Sep03	83.691623
Oct03	84.159123
Nov03	84.200388
Dic03	84.341579
Ene04	84.817224
Feb04	85.273072
Mar04	86.19921
Abr04	86.596113
May04	86.576395
Jun04	86.882741
Jul04	87.372592
Ago04	87.541316
Sep04	87.532964
Oct04	87.547573
Nov04	87.526783
Dic04	87.777992
Ene05	87.76978
Feb05	87.857681
Mar05	87.651549
Abr05	88.221456
May05	88.326284
Jun05	88.437867
Jul05	88.671115
Ago05	88.763875
Sep05	88.60445

<b>Mes-año</b>	<b>IPC</b>
Oct05	88.520915
Nov05	88.649076
Dic05	88.709397
Ene06	89.081289
Feb06	89.526347
Mar06	90.0172
Abr06	90.428725
May06	90.889918
Jun06	90.410063
Jul06	90.290236
Ago06	90.136345
Sep06	90.261947
Oct06	90.28665
Nov06	90.326186
Dic06	90.071326
Ene07	90.094575
Feb07	90.103069
Mar07	90.336857
Abr07	90.651984
May07	90.813532
Jun07	91.260218
Jul07	91.68886
Ago07	92.124882
Sep07	92.251008
Oct07	92.816046
Nov07	93.107502
Dic07	93.210858
Ene08	93.633201
Feb08	93.84111
Mar08	94.692266
Abr08	95.678818
May08	95.826374
Jun08	96.180444
Jul08	96.920651
Ago08	97.459018
Sep08	98.034499
Oct08	98.590552
Nov08	99.195039
Dic08	99.501575
Ene09	99.860003
Feb09	99.965634
Mar09	99.890873
Abr09	100.250699
May09	100.269758

<b>Mes-año</b>	<b>IPC</b>
Jun09	100.226636
Jul09	99.88629
Ago09	100.072766
Sep09	99.865211
Oct09	99.778142
Nov09	99.900496
Dic09	99.78854
Ene10	100.104976
Feb10	100.401203
Mar10	100.725005
Abr10	101.007853
May10	101.033466
Jun10	101.273784
Jul10	101.527828
Ago10	101.897344
Sep10	102.170954
Oct10	102.138251
Nov10	101.993499
Dic10	102.001562
Ene11	102.1836
Feb11	102.582562
Mar11	102.974757
Abr11	103.698122
May11	104.404216
Jun11	104.379466
Jul11	104.482951
Ago11	105.311451
Sep11	105.591388
Oct11	105.944258
Nov11	106.277824
Dic11	106.736331
Ene12	107.025489
Feb12	106.917049
Mar12	107.264432
Abr12	108.086095
May12	108.660616
Jun12	108.703277
Jul12	108.663388
Ago12	108.761575
Sep12	109.31452
Oct12	109.907777
Nov12	109.728272
Dic12	109.57743
Ene13	109.860989

<b>Mes-año</b>	<b>IPC</b>
Feb13	109.987788
Mar13	109.891941
Abr13	110.887497
May13	111.167362
Jun13	111.382566
Jul13	111.674163
Ago13	112.286672
Sep13	112.896282
Oct13	113.019091
Nov13	113.062346
Dic13	112.815595
Ene14	113.002663
Feb14	113.360708
Mar14	114.041823
Abr14	114.633197
May14	115.08396
Jun14	115.342934
Jul14	115.526534
Ago14	116.027125
Sep14	115.927783
Oct14	116.11385
Nov14	116.553757
Dic14	116.379555
Ene15	116.645938
Feb15	116.844581
Mar15	117.199168
Abr15	118.095348
May15	118.556518
Jun15	119.22561
Jul15	119.621846
Ago15	120.161085
Sep15	120.614364
Oct15	120.647579
Nov15	120.819863
Dic15	121.23557
Ene16	121.775943
Feb16	122.229583
Mar16	122.442374
Abr16	123.174724
May16	123.188774
Jun16	123.446933
Jul16	123.619152
Ago16	123.720207
Sep16	124.163479

<b>Mes-año</b>	<b>IPC</b>
Oct16	124.419832
Nov16	124.934127
Dic16	125.296516
Ene17	125.715251
Feb17	126.014256
Mar17	126.421498
Abr17	128.07074
May17	127.740249
Jun17	127.199476
Jul17	126.996976
Ago17	127.248793
Sep17	128.104192
Oct17	128.08399
Nov17	127.482962
Dic17	127.231518
Ene18	127.431083
Feb18	127.593452
Mar18	127.912717
Abr18	128.535811
May18	128.359623
Jun18	128.383312
Jul18	128.812187
Ago18	129.305262
Sep18	129.475644
Oct18	129.723825
Nov18	129.829788
Dic18	129.988749

Fuente: Elaboración con base en la información del Banco central de Reserva del Perú (BCRP).

## Lista de referencias

- Achá, Rose M. 2016. "El indulto y los delitos de droga: Los resultados de la aplicación del indulto en Bolivia y su impacto sobre las personas encarceladas bajo la Ley 1008". Acción Andina/Colectivo de Estudios Drogas y Derecho.
- Agresti, Alan, y Barbara Finlay. 2009. *Statistical methods for the social sciences*. New Jersey: Pearson, Prentice Hill.
- Amaral, Bruno, y Reinaldo Rossano. 2017. "Comunidades epistêmicas e a produção dos decretos de indulto no Brasil". *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)* 21 (15): 50-76.
- Andrade, Marylena. 2005. "El indulto en el caso de la pena de muerte: propuesta de ley". Tesis de Licenciatura, Universidad Rafael Landívar.
- Bailey, Kenneth. 1994. *Typologies and Taxonomies. An Introduction to Classification Techniques*. London: SAGE.
- Barkow, Rachel. 2009. "The Politics of Forgiveness: Reconceptualizing Clemency". *Federal Sentencing Reporter* 3 (21): 153-159.
- Basabe-Serrano, Santiago. 2017. "Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina". *Reis: Revista Española De Investigaciones Sociológicas* 157: 3-22.
- Baumgartner, Jody, y Mark, Morris. 2001. "Presidential Power Unbound: A Comparative Look at Presidential Pardon Power". *Politics & Policy* 2 (29): 209-236.
- Beca, Juan. 2013. "Indulto particular: perfeccionamiento de una institución arcaica hacia la protección de los derechos fundamentales". *Estudios constitucionales* 1: 477-510.
- Beckett, Sean. 2016. *Introduction to Time Series Using Stata*. Texas: Stata Press.
- Carracedo, Eva. 2017. "Pena e indulto: una aproximación holística". Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid.
- Carrasco, Sergio. 1998. "Sobre los indultos particulares en Chile". *Revista Chilena de Derecho, Número Especial*: 143-147.
- Casani, Cristell. 2018. "El indulto humanitario y los crímenes de lesa humanidad: a propósito del caso Fujimori". Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín.
- Centurião, Luís Fernando, y Celso Hiroshi. 2018. "Os limites da discricionariedade do presidente da república na concessão do indulto penal no brasil e a possibilidade de atuação do supremo tribunal federal em seu control". *Cadernos de Dereito Actual* 10: 199-221.

- Chaparro, Evelyn. 2017. "Naturaleza jurídica constitucional del indulto y los límites Del Presidente de la República en el Perú". *Revista Científica "Investigación Andina"* 1 (17): 119-125.
- Chaparro, Natalia. 2013. "Amnistía e Indulto en Colombia: 1965-2012". Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia.
- Chávez, Juan. 2010. "Valentín Paniagua Corazao". En *Homenaje a Valentín Paniagua Corazao*, editado por la Comisión Especial encargada de organizar el libro homenaje en memoria del excelentísimo Dr. Valentín Paniagua Corazao, 71-74. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cheibub, José, Zakari Elkins, y Tom Ginsburg. 2011. *Latin American Presidentialism in comparative and historical perspective*. Chicago: Public Law and Legal Theory Working Paper 361.
- Clayton, Molly. 2013. "'Forgiving the Unforgivable: Reinvigorating the Use of Executive Clemency in Capital Cases". *Boston College Law Review* 2 (54): 751-788.
- Collier, David, Jody Laporte, y Jason Seawright. 2008. "Typologies: Forming Concepts and Creating Categorical Variables". En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady, y David Collier, 152-173. Oxford: Oxford University Press.
- Consolaro, Gabriela. 2017. "O indulto no direito brasileiro e a volatilidade dos decretos (im)prevista constitucionalmente". Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação, Universidade Federal de Santa Catarina.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, M. Steven Fish, Adam Glynn, Allen Hicken, Anna Lührmann, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Agnes Cornell, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Valeriya Mechkova, Johannes von Römer, Aksel Sundtröm, Eitan Tzelgov, Luca Uberti, Yi-ting Wang, Tore Wig, and Daniel Ziblatt. 2019. "V-Dem Codebook v9" Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- Coppedge, Michael, John Gerring, y Staffan Lindberg. 2012. "Variedades de democracia (V-Dem): un enfoque histórico, multidimensional y desagregado". *Revista Española de Ciencia Política* 30: 97-109.
- Crouch, Jeffrey. 2008. "The Law: Presidential Misuse of the Pardon Power." *Presidential Studies Quarterly* 4 (38): 722-734.

- Crouch, Jeffrey. 2012. "The President's Power to Commute: Is It Still Relevant?". *University of St. Thomas Law Journal* 3 (9): 681-697.
- Crouch, Jeffrey. 2016. "The President and the Pardon Power: A Bibliographic Essay, 1989-2015". *U. St. Thomas LJ* 3 (12): 413-445.
- CVR-Comisión de la Verdad y la Reconciliación. 2003. *Informe Final*. Tomos III y IV. Lima. Disponible en: <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>
- Defensoría del Pueblo Perú. 2018. "Indulto y derecho de gracia otorgados al expresidente Alberto Fujimori: evaluación normativa y jurisprudencial". *Informe Defensorial* no. 177.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino. 2005. "Introduction". En *Assessing the Quality of Democracy*, editado por Larry Diamond, y Leonardo Morlino, ix-xliii. Baltimore. John Hopkins University Press.
- Díaz, Juan. 2016. "Fundamentación Ius Filosófica de la Inconstitucionalidad del indulto a procesados". *Derecho y cambio social* 43 (13): 1-19.
- Dinan, John. 2003. "The Pardon Power and the American State Constitutional Tradition". *Polity* 3 (35): 389-418.
- Domínguez, Luis. 2011. "¿El indulto como forma de reconciliación de los pueblos?". *Vox Juris* 21: 241-244.
- Erler, H. Abbie. 2007. "Executive Clemency or Bureaucratic Discretion? Two Models of the Pardons Process". *Presidential Studies Quarterly* 3 (37): 427-448.
- Escamilla, Alberto, y Ramiro Sánchez. 2016. "Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión del poder". *Estudios Políticos* 37:111-141.
- Freed, Daniel J., y Steven L. Chanenson. 2000-2001. "Pardon Power and Sentencing Policy". *Federal Sentencing Reporter* 3-4 (13): 119-24.
- Fujimori, Alberto. 1992. "Mensaje a la nación del Presidente del Perú, 5 de abril de 1992". Disponible en: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/congreso/files/mensajes/1981-2000/files/mensaje-1992-1-af.pdf>
- Gana Perú. 2010. *La gran transformación. Plan de gobierno 2011-2016*. Disponible en: [https://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno\\_ganaperu\\_2011-2016.pdf](https://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno_ganaperu_2011-2016.pdf)
- Geddes, Barbara. 2003. *Paradigms and Sand Castles*. Michigan: Michigan University Press.

- Gerring, John. 2004. "What Is a Case Study and What Is It Good For?". *American Political Science Review* 98 (2): 341-354.
- Gerring, John. 2008. "Case selection for case study analysis: qualitative and quantitative techniques". En *The Oxford Handbook of Political Methodology Oxford*, editado por Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady, y David Collier, 645-684. Oxford: Oxford University Press.
- Goodrich, James. 1920. "The Use and Abuse of the Power to Pardon". *Journal of the American Institute of Criminal Law and Criminology* 3 (11): 334-343.
- Greene, William. 2003. *Econometric Analysis*. New Jersey: Prentice Hall.
- Griffin, Edward G. 1928. "Executive Clemency". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (136): 142-145.
- Guerrero, Víctor. 2004. *Breve historia de las amnistías e indultos en Colombia*. Foro Constitucional Iberoamericano 6.
- Guzmán, Jaime. 1991. "Indulto presidencial y terrorismo". *Revista de Derecho Público* 50: 277-294.
- Hanck, Christoph, Martin Arnold, Alexander Gerber, y Martin Schmelzer. 2019. *Introduction to Econometrics with R*. Essen: University of Duisburg-Essen. Disponible en:
- Harrison, John. 2001. "Pardon as Prerogative". *Federal Sentencing Reporter* 3-4 (13): 147-49.
- Herrero, Ireneo. 2012a. "Antecedentes históricos del indulto". *Revista de Derecho UNED* 10: 687-709.
- Herrero, Ireneo. 2012b. "El derecho de gracia: Indultos". Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a distancia.
- Hoffstadt, Brian M. 2000-2001. "Guarding the Integrity of the Clemency Power". *Federal Sentencing Reporter* 3-4 (13): 180-183.
- Huntington, Samuel. 1994. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Kobil, Daniel. 2001. "Should Clemency Decisions be Subject to a Reasons Requirement?". *Federal Sentencing Reporter* 3-4 (13): 150-153.
- Krent, Harold. 2001. "Conditioning the President's Conditional Pardon Power". *California Law Review* 6 (89): 1665-1720.
- Lanzaro, Jorge. 2001. "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina". En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, editado por Jorge Lanzaro, 15-49. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

- Levitsky, Steven, y Daniel Ziblatt. 2018. *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.
- Levitsky, Steven, y Mauricio Zavaleta. 2019. *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?*. Lima: Editorial Planeta.
- Levitsky, Steven, y Maxwell Cameron. 2003. "Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru". *Latin American Politics and Society* 3(45): 1-33.
- Lezcano, Luis. 2000. "El control de constitucionalidad sobre actos de los poderes legislativo y ejecutivo, en el Paraguay". *Anuario iberoamericano de justicia constitucional* 4: 221-241.
- Linz, Juan. 1990. "The perils of presidentialism." *Journal of democracy* 1 (1): 51-69.
- Love, Margaret. 2007. "Reinventing the President's Pardon Power". *Federal Sentencing Reporter* 1 (20): 5-15.
- Love, Margaret. 2010. "The Twilight of the Pardon Power". *Journal of Criminal Law and Criminology* 3 (100): 1169-1212.
- Love, Margaret. 2012. "Reinvigorating the Federal Pardon Process: What the President Can Learn from the States". *University of St. Thomas Law Journal* 3 (9): 730-768.
- Loveman, Brian, y Elizabeth Lira. 2002. *El espejismo de la reconciliación política: Chile 1990-2002*. Santiago: LOM Ediciones.
- Mainwaring, Scott, y Matthew Shugart. 2002. "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate". En *Presidencialismo y democracia en América Latina*, compilado por Scott Mainwaring y Matthew Shugart, 19-64. Buenos Aires: Paidós.
- Mejía, Jamis. 2013. "El otorgamiento del indulto por el poder político y su vulneración del principio de separación de poderes en el sistema constitucional peruano". Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo.
- Meléndez, Carlos. 2019. *El mal menor. Vínculos políticos en el Perú posterior al colapso del sistema de partidos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Menitove, Jonathan. 2009. "The Problematic Presidential Pardon: A Proposal for Reforming Federal Clemency". *Harvard Law & Policy Review* 3: 447-460.
- Metaal, Pien. 2009. *Indulto de mulas en Ecuador, una propuesta sensata*. Transnational Institute (TNI).
- Meza-Lopehandía, Matías. 2015. "La reforma constitucional de 1991 que habilitó el indulto presidencial". Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

- Mezarina, Silvio. 2014. “La problemática del indulto humanitario en el supuesto de crímenes de lesa humanidad: el caso Fujimori”. *Ars Boni Et Aequi* 1 (10): 101-118.
- Milla, Diana. 2014. “Los beneficios penitenciarios como instrumentos de acercamiento a la libertad. Análisis desde la legislación Iberoamericana”. Tesis doctoral, Universidad de Alcalá.
- Molina, Alejandro. 2019. “Medición del poder presidencial en cuatro naciones de Latinoamérica en perspectiva comparada y su afectación a la calidad de la democracia”. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.
- Molina, José, y Daniel Levine. 2007. “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada”. *América Latina Hoy* 45: 17-46.
- Moore, Kathleen. 1993. “Pardon for Good and Sufficient Reasons”. *University of Richmond Law Review* 2 (27): 281-288.
- Morgenstern, Scott, John Polga-Hecimovich, y Sarah Shair-Rosenfield. 2013. “Tall, Grande, or Venti: Presidential Powers in the United States and Latin America”. *Journal of Politics in Latin America* 2 (5): 37-70.
- Morlino, Leonardo. 2013. *La calidad de las democracias en América Latina*. Estocolmo: IDEA-LUISS.
- Pastor, Fernanda. 2019. “Las gracias presidenciales como política pública para combatir el hacinamiento penitenciario: análisis del Perú 2001-2018”. Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pederson, William .1977. "Amnesty and Presidential Behavior: A "Barberian" Test". *Presidential Studies Quarterly* 4 (7): 175-183.
- Pereyra, Paulo. 2016. “El indulto y conmutación de penas como política pública para reducir la sobrepoblación penitenciaria en Argentina. Experiencia en la Provincia del Chaco”. *Pensamiento penal*: 1-11.
- Perú Libre. *Ideario y programa*. Disponible en: <https://perulibre.pe/wp-content/uploads/2020/03/ideario-peru-libre.pdf>
- Pevehouse, Jon, y Jason Brozek. 2008. “Time-series Analysis”. En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady, y David Collier, 456-474. Oxford: Oxford University Press.
- Polo, Luis. 2002. “Procesos constitucionales para la ratificación del Estatuto de Roma en los países latinoamericanos”. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 435-447. Montevideo: Konrad Adenauer.

- Posner, Richard, y William Landes. 2007. "The Economics of Presidential Pardons and Commutations". *U of Chicago Law & Economics, Olin Working Paper* 320.
- Rosenzweig, Paul. 2012. "Reflections on the Atrophying Pardon Power". *Journal of Criminal Law and Criminology* 3 (102): 593-611.
- Rozell, Mark. 1994. "President Ford's Pardon of Richard M. Nixon: Constitutional and Political Considerations". *Presidential Studies Quarterly* 1(24): 121-137.
- Ruckman, P. S. 2004. "'Last-Minute' Pardon Scandals: Fact and Fiction". *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, April*: 15-18.
- Ruckman, P. S. 2008. "Seasonal Clemency Revisited: An Empirical Analysis". *White House Studies*: 1-28.
- Ruckman, P. S. 2016a. "Preparing the Pardon Power for the 21st Century". *U. St. Thomas LJ* 3 (12): 446-482.
- Ruckman, P. S. y David Kincaid. 1999. "Inside Lincoln's Clemency Decision Making". *Presidential Studies Quarterly* 1 (29): 84-99.
- Ruckman, P.S. 1995. "Presidential Character and Executive Clemency: A Re-Examination". *Social Science Quarterly*: 213-221.
- Ruckman, P.S. 1997. "Executive Clemency in the United States: Origins, Development, and Analysis (1900-1993)". *Presidential Studies Quarterly* 2 (27): 251-271.
- Ruckman, P.S. 1998. "President-centered and Presidency-centered Explanations of Federal Clemency Policy." Available at SSRN 2214503.
- Ruckman, P.S. 2001. "The Pardoning Power: The Other "Civics Lesson."". Annual Meeting of the Southern Political Science Association, Atlanta, GA (November 7-10, 2001).
- Ruckman, P.S. 2012. "The Study of Mercy: What Political Scientists Know (and Don't Know) About the Pardon Power". *University of St. Thomas Law Journal* 9: 783-837.
- Ruckman, P.S. 2012b. "Theodore Roosevelt and the Pardon Power". Paper presented at the Theodore Roosevelt: Life, Times and Legacy international conference, Shreveport, Louisiana (October 2012).
- Ruíz, Leticia, y Patricia Otero. 2013. *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*. Madrid, CIS, Cuadernos Metodológicos N° 51.
- Salomé, Julio. 2013. "Notas sobre el indulto presidencial". *Ius et ratio* 1 (1): 39-54.
- Sánchez-Vera, Javier. 2008. "Una lectura crítica de la Ley de Indulto". *InDret. Revista para el análisis del Derecho* 2: 1-32.

- Sar, Omar. 2016. "Problemas actuales del indulto en el ordenamiento constitucional peruano". *Cuadernos de Investigación del Centro de Estudios de Derecho Constitucional* 1: 5-32.
- Sarat, Austin. 2005. "At the Boundaries of Law: Executive Clemency, Sovereign Prerogative, and the Dilemma of American Legality". *American Quarterly* 3 (57): 611-631.
- Schmitter, Philippe. 2004. "The Ambiguous Virtues of Accountability". *Journal of Democracy* 4 (15): 47-60.
- Schultz, Evan. 2001. "Does the Fox Control Pardons in the Henhouse?". *Federal Sentencing Reporter* 3-4 (13): 177-179.
- Shugart, Matthew, y, John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Silva, Azor. 2018. "PGR E ADI 5874: os limites do indulto e os reflexos nas ações penais de combate à corrupção política brasileira". *Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (RIBSP)* 3 (1): 9-12.
- Sisk, Gregory. 2002. "Suspending the Pardon Power during the Twilight of a Presidential Term". *Missouri Law Review* 1 (67): 13-27.
- Smithers, William. 1910. "Nature and Limits of the Pardoning Power". *Journal of the American Institute of Criminal Law and Criminology* 4 (1): 549-562.
- Smithers, William. 1914. "The Use of the Pardoning Power." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (52): 61-66.
- Stock, James, y Mark Watson. 2012. *Introducción a la Econometría*. Madrid: PEARSON EDUCACION.
- Taglianetti, Esteban. 2019. "El indulto en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia". *Revista Derechos en Acción* 12 (4): 414-458.
- Tanaka, Martín. 1998. *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ugaz, José. 1991. "El indulto para procesados y el perro del hortelano". *Themis: Revista de Derecho* 18: 62-65.
- Whitford, Andrew, y Holona Ochs. 2006. "The political roots of Executive Clemency". *American Politics Research* 6 (34): 825-846.
- Youngers, Coletta. 2003. *Violencia política y sociedad civil en el Perú. Historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Zavaleta, Mauricio. 2014. *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

## **Consultas web**

Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB) (s.f.). Disponible en:

<https://www.cidob.org/> (consultado el 26 de agosto del 2020)

BCRPData. Banco Central de Reserva del Perú. Gerencia Central de Estudios Económicos

(s/f). Disponible en: <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/> (consultado el 27 de diciembre del 2020).

Comisión de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú

(s.f.). Disponible en: <https://asuntoscriminologicos.minjus.gob.pe/comision-gracias-presidenciales/> (consultado el 20 de julio del 2020).

Diario Oficial El Peruano (s.f.). Disponible en: <https://elperuano.pe/> (consultado el 19 de setiembre del 2020).

El indultómetro (s.f.). Disponible en: <https://civio.es/el-indultometro/> (consultado el 15 de abril del 2020).

IPSOS-Perú (s.f.). Disponible en: <https://www.ipsos.com/es-pe> (consultado el 02 de setiembre del 2020).

Pardon Power (2020). Disponible en: <http://www.pardonpower.com/> (consultado el 18 de abril del 2020).

## **Referencias jurisprudenciales**

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998.

### **Argentina**

Constitución Política de Argentina de 1994.

Ley n.º 11.179, por el cual se expidió Código Penal de la nación argentina de 1984.

Ley n.º 24.660, Ejecución de la pena privativa de la libertad de 1996 de Argentina.

Ley n.º 4.339, Nuevo Régimen de Indulto y Conmutación de Penas de 1996 de Argentina.

### **Bolivia**

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia del 2009.

Decreto Ley n.º 10426, por el cual se expidió el Código Penal de Bolivia de 1972, elevado a rango de Ley el 10 de marzo de 1997, modificado según Ley 1768 y actualizado según Ley 2494 del 04 de agosto del 2003.

Ley n.º 170 del 9 de setiembre de 2011, por medio del cual se incorpora al Código Penal de Bolivia las figuras penales de Financiamiento del Terrorismo y Separatismo.

Decreto Presidencial n.º 1145 del 31 de diciembre del 2012, Decreto Presidencial de concesión del indulto en Bolivia.

Decreto Presidencial n.º 3030 de diciembre del 2016, Decreto Presidencial de amnistía, indulto total e indulto parcial en Bolivia.

Decreto Presidencial n.º 4226, 4 de mayo de 2020, Decreto presidencial de amnistía e indulto por razones humanitarias y de emergencia sanitaria nacional en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, contra el contagio y propagación del coronavirus (Covid-19).

### **Brasil**

Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988.

Decreto-Lei n.º 2.848 del 7 de diciembre de 1940, por el cual se expide el Código Penal de Brasil, modificada por las leyes n.º 7.209 del 11 de julio de 1984, n.º 8.072 del 25 de julio de 1990, n.º 9.268 del 1 de abril de 1996, N° 9.714 de 1998, n.º 10.028 de 2000, n.º 10.224 del 28 de agosto del 2001, n.º 10.268 de 2001, n.º 10.467 del 11 de junio del 2002, n.º 10.741 del 2003, n.º 10.763 del 12 de noviembre del 2003, n.º 10.803 del 11 de diciembre del 2003, n.º 11.035 del 2004, no. 11.106 del 2005.

Lei n.º 8.072, Lei dos crimes hediondos de 25 de julho de 1990 de Brasil.

Lei nº 8.930, de 06 de setembro de 1994 de Brasil, Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências.

Lei nº 9.695, de 20 de agosto de 1998 de Brasil. Acrescenta incisos ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, e altera os arts. 2º, 5º e 10 da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, e dá outras providências.

### **Chile**

Constitución Política de la República de Chile de 1980.

Código Penal de la República de Chile

Ley n.º 18050 del 28 de octubre de 1981 de Chile, según la cual se fija normas para conceder indultos particulares.

Ley n.º 19055 del 01 de abril de 1991 de Chile, a través de la cual se modifica la Constitución Política de la República.

Ley n.º 20507 del 08 de abril del 2011 de Chile, según la cual se tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal.

Ley n.º 21228 del 16 de abril del 2020, concede indulto general conmutativo a causa de la enfermedad COVID-19 en Chile.

## **Colombia**

Constitución Política de Colombia de 1991.

Ley n.º 599 del 2000, por el cual se expide el Código Penal de Colombia.

Ley n.º 77 del 22 de diciembre de 1989 de Colombia, por la cual se faculta al Presidente de la República para conceder indultos y se regulan casos de cesación de procedimiento penal y de expedición de autos inhibitorios en desarrollo de la política de reconciliación.

Ley n.º 5 del 17 de junio de 1992 de Colombia, por el cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

Ley n.º 40 del 19 de enero de 1993 de Colombia, por la cual se adopta el estatuto nacional contra el secuestro y se dictan otras disposiciones.

Ley n.º 418 del 26 de diciembre de 1997 de Colombia, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

Ley n.º 733 del 29 de enero del 2002 de Colombia, por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se expiden otras disposiciones.

## **Costa Rica**

Constitución Política de Costa Rica de 1949

## **Ecuador**

Constitución de la República del Ecuador del 2008.

Ley de Gracia del 30 de septiembre de 1976 del Ecuador.

Código Orgánico Integral Penal, COIP del 2014 del Ecuador, reformado el 14 de febrero del 2018.

Decreto 461 del 29 de septiembre del 2014, por el cual se establece el Reglamento para la Concesión de indulto, rebaja o conmutación de pena.

## **El Salvador**

Constitución de la República de El Salvador de 1983.

## **Guatemala**

Constitución Política de la República de Guatemala de 1985.

Decreto Ley 159 de 1892, por el cual se establece la Ley de Indultos.

Decreto 32-2000, por el cual se deroga la Ley de Indultos de 1892.

## **Honduras**

Constitución Política de la República de Honduras de 1982.

## **Panamá**

Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

## **Paraguay**

Constitución Política de Paraguay de 1992.

Ley n.º 1160 de 1997, por el cual se expide el Código Penal de Paraguay.

Ley n.º 1.285 del 23 de junio de 1998 de Paraguay, por la cual se reglamenta el artículo 238, numeral 10 de la Constitución Nacional sobre el indulto presidencial.

## **Perú**

Constitución Política del Perú de 1993.

Ley n.º 9024 de 1940, por la cual se promulga el Código de Procedimientos Penales del Perú.

Decreto Legislativo n.º 635, por el cual se expidió el Código Penal del Perú de 1991.

Decreto Ley n.º. 25475 del 05 de mayo de 1992, por el cual se establecen la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio.

Decreto Ley n.º. 25659 del 13 de agosto de 1992, por el cual se regula el delito de traición a la Patria.

Decreto Ley n.º 25993 del 21 de diciembre de 1992, Ley Orgánica del Sector Justicia.

Decreto Legislativo n.º 824 del Perú, por la cual se establece la Ley de Lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

Ley n.º. 26479 de 1995 del 16 de junio de 1995, por la cual se conceden amnistía a personal militar, policial y civil para diversos casos

Ley n.º 26630 del 20 de junio de 1996 del Perú, por la cual se modifican artículos del Código Penal.

Ley n.º 26655 del 15 de agosto de 1996 del Perú, por la cual se crea la Comisión encargada de proponer al Presidente de la República la concesión de indulto a personas condenadas por delitos de terrorismo o traición a la patria.

Ley n.º 27234 del 15 de diciembre de 1999 del Perú, por la cual se asigna funciones y atribuciones al Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia.

Decreto Supremo n.º 10 del 2004 del Perú, por el cual se constituyó la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias.

Decreto Legislativo n.º 957 del 29 de julio del 2004 del Perú, por el cual se promulga el Código Procesal Penal.

Ley n.º 28704 del 13 de marzo del 2006 del Perú, por la cual se modifica artículos del Código Penal relativos a los delitos contra la libertad sexual y excluye a los sentenciados de los derechos de gracia, indulto y conmutación de la pena.

Ley n.º 28760 del 14 de junio del 2006 del Perú, por la cual se modifica los artículos 147º, 152º y 200º del Código Penal y el artículo 136º del Código de Procedimientos Penales y señala las normas a las que se sujetarán los beneficios penitenciarios en el caso de sentenciados por delitos de secuestro.

Decreto Supremo n.º 004 del 31 de marzo del 2007 del Perú, por el cual se crea la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias y Conmutación de la Pena.

Decreto Supremo n.º 08 del 2010 del Perú, por el cual se fusionan comisiones adscritas al Ministerio de Justicia encargadas de evaluar y proponer el otorgamiento de gracias presidenciales.

Resolución Ministerial n.º 0162 del 2010 del Perú, por el cual se aprueba el Reglamento Interno de la Comisión de Gracias Presidenciales.

Decreto Legislativo n.º 1181 del 27 de julio del 2015 del Perú, por el cual se incorpora en el Código Penal el delito de sicariato.

Decreto Supremo n.º. 004-2020-JUS del 23 de abril del 2020, Decreto Supremo que establece supuestos especiales para la evaluación y propuesta de recomendación de Gracias Presidenciales, y determina su procedimiento, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19.

### **República Dominicana**

Constitución de la República Dominicana.

### **Uruguay**

Constitución de la República Oriental de Uruguay de 1967.

### **Venezuela**

Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Ley de Conmutación de penas por indulto o extrañamiento del territorio nacional del 15 de diciembre de 1964 de Venezuela.

Resolución n.º 207 del 29 de julio del 2010 de Venezuela, por la cual se designa la Comisión Nacional de Indultos.