

CAPÍTULO 2

PROTECCIÓN DE DERECHOS

2.1. Marco general de los derechos humanos en el período 2002-2003

Durante el período 2002-2003 se han registrado importantes avances en torno al proceso de recuperación de la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho en el país.

En ese contexto, se conformaron diversas comisiones al interior del Congreso de la República a fin de proponer modificaciones a la legislación vigente. Destaca entre ellas, la creación de la Comisión Especial Revisora del Código Penal, encargada de revisar el texto del referido código para su adecuación a los delitos previstos en el Estatuto de Roma y otros instrumentos internacionales, así como de elaborar un “Anteproyecto de Ley de Reforma del Código Penal”.

De igual modo, se continuó con el proceso de reforma constitucional iniciado el 16 de diciembre del 2001 con la publicación de la Ley N° 27600. Así, en julio del 2002 la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República presentó el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional.

Por otro lado, en el tema de administración de justicia y debido proceso, ha resultado particularmente importante la sentencia expedida por el Tribunal Constitucional¹ que declaró inconstitucionales determinados artículos de los Decretos Leyes N° 25475, N° 25659, N° 25708, N° 25880 y N° 25744, que regulaban aspectos materiales, procesales y de ejecución de los delitos de terrorismo y traición a la patria. La referida sentencia exhortó al Congreso de la República a dictar un conjunto de medidas normativas respecto a la cadena perpetua, los límites máximos de las penas y la forma como se tramitarían las peticiones de nuevos procesos ante la declaratoria de inconstitucionalidad del delito de traición a la patria.

¹ Expediente N° 010-2002-AI/TC.

En atención a ello y dada la solicitud del Ejecutivo, el Congreso de la República mediante Ley N° 27913 le delegó facultades para reemplazar la legislación correspondiente, a fin de adecuarla a lo dispuesto en la sentencia del Tribunal Constitucional.

Así, durante los meses de enero y febrero del 2003 el Poder Ejecutivo expidió los Decretos Legislativos N° 921, N° 922, N° 923, N° 924, N° 925, N° 926 y N° 927, a través de los cuales se estableció los límites máximos de las penas de los delitos regulados por los artículos 2°, 3° incisos b) y c), 4°, 5° y 9° del Decreto Ley N° 25475; se reguló la forma y modo para la tramitación de las peticiones de nuevos procesos y los procesos mismos a que se refiere la sentencia; se ordenó la legislación sobre terrorismo que mantiene vigencia; y se legisló sobre derecho penal, procesal penal, ejecución penal y defensa judicial del Estado relacionados con el delito de terrorismo.

El período que se informa también resultó propicio para la consolidación de la democracia en el país y para el ejercicio del derecho de participación política, toda vez que el 17 de noviembre del 2002 se llevaron a cabo las elecciones regionales y municipales. Si bien la convocatoria a dicho proceso fue criticada por diversos sectores, debido a que hasta ese momento no se encontraban definidas las atribuciones y competencias de las autoridades regionales, la elección de dichos funcionarios es importante para lograr la descentralización del país y la construcción de un Estado atento a la iniciativa, participación y fiscalización de los ciudadanos y ciudadanas en la administración pública.

En lo que se refiere a la lucha contra la corrupción, el Ejecutivo formuló críticas contra el Poder Judicial relacionadas principalmente con el desarrollo de los procesos contra la corrupción. Esta situación generó que dicha institución, liderada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, adoptara una postura decidida de defensa de su autonomía e independencia frente a los otros poderes del Estado. Por ello, el 22 de enero del 2003, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia acordó la reestructuración del Poder Judicial, convocando a participar en ella a los magistrados de todas las instancias y a las demás instituciones del Estado y la sociedad civil.

A continuación se presenta la evolución de determinados derechos durante el período que comprende el presente Informe.

Derecho a la vida y a la integridad personal

La Defensoría del Pueblo ha seguido recibiendo casos de afectación a los derechos a la vida y a la integridad personal, aunque se han presentado en menor medida en relación a períodos anteriores. Así, se registraron casos de muerte, presunta tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes en dependencias policiales, bases militares y establecimientos penitenciarios, así como durante las intervenciones y operativos que realiza la Policía Nacional.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo ha puesto especial énfasis en las investigaciones referidas al hallazgo de fosas con restos humanos. Así, los informes realizados en los casos de las fosas de Ccarpaccasa y Sancaypata, ambas ubicadas en el distrito de Totos, provincia de Cangallo (Ayaucuyo) facilitaron las tareas de excavación y exhumación de los restos a cargo del Ministerio Público y la Comisión de la Verdad y Reconciliación, posibilitando la identificación de las víctimas y la entrega de los restos a sus familiares para su posterior sepultura.

Del igual modo, a raíz de la investigación realizada por la organización no gubernamental Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH), en relación al hallazgo de una fosa en la provincia de Lucanamarca (Ayaucuyo), la Defensoría del Pueblo participó en la diligencia de exhumación e identificación de los restos humanos.

Derecho de acceso a la información

Pese a las campañas realizadas por la Defensoría del Pueblo con relación al acceso a la información pública, todavía subsiste la cultura del secreto en muchas instituciones del Estado. Este hecho se evidencia en la negativa de algunas autoridades y funcionarios de brindar información a los ciudadanos y ciudadanas que lo solicitan.

Para superar estos inconvenientes, en agosto del 2002 se publicó la Ley N° 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública, con la finalidad de promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el inciso 5) del artículo 2° de la Constitución.

Pese al avance que significó la aprobación de la referida norma, se advirtieron dispositivos que restringían el acceso a la información pública. Atendiendo a ello, la Defensoría del Pueblo presentó ante el Tribunal

Constitucional una demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo final del artículo 2º, así como los incisos a), b), d), e) y g) y el último párrafo del artículo 15º de la Ley N° 27806.

Si bien la demanda aún no ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional, cabe destacar que el 13 de enero del 2003 el Congreso de la República promulgó la Ley N° 27927², que modificó los artículos 2º, 5º, 6º, 8º, 9º, 11º, 15º, 16º 17º, 18º y la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley N° 27806, agregando a dicha norma los artículos 15º-A, 15º-B y 15º-C, que recogen las propuestas de la Defensoría del Pueblo³.

Administración de justicia

Durante los últimos meses, los acontecimientos vinculados a la reforma del Poder Judicial y la adecuación de la legislación antiterrorista a las exigencias del sistema democrático, han constituido señales de avance hacia el fortalecimiento del sistema de administración de justicia y el respeto del derecho al debido proceso en las instancias judiciales.

En lo concerniente a la adecuación de la organización y funciones de la administración de justicia al modelo constitucional vigente, el restablecimiento del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y de la Junta de Fiscales Supremos del Ministerio Público, marcaron el inicio del presente período. Además, durante el año 2002 el Consejo Nacional de la Magistratura nombró aproximadamente 700 jueces y fiscales de todas las instancias, no obstante lo cual subsiste la situación de provisionalidad de la mitad de los magistrados y fiscales, correspondiendo por tanto al referido órgano constitucional revertir esta situación en el menor tiempo posible.

De otro lado, la esperada modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial se encuentra pendiente en la agenda del Congreso de la República, pues a pesar de haberse aprobado el proyecto de ley en junio del 2002, no fue promulgado por el Presidente de la República y hasta la fecha no se ha logrado superar las observaciones formuladas. Sin embargo, desde el mes de enero del 2003, la Comisión de Revisión de la Autógrafa de la Ley

² Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 4 de febrero del 2003.

³ El jueves 24 de abril del 2003 se publicó en el diario oficial *El Peruano* el T.U.O. de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. D.S. N° 043-2003-PCM.

Orgánica del Poder Judicial designada por la Presidencia del Poder Judicial, viene trabajando algunas propuestas con miras a la aprobación de la referida norma, indispensable para el fortalecimiento del sistema de administración de justicia.

Con relación al “Programa de Mejoramiento de Acceso a la Justicia”, durante el año 2002 se culminó con la implementación y puesta en funcionamiento de los 43 módulos básicos de justicia previstos en el Convenio de Cooperación suscrito por el Estado peruano con el Banco Interamericano de Desarrollo. Para supervisar su funcionamiento, la Defensoría del Pueblo ha realizado visitas a los referidos módulos verificado que si bien su infraestructura es adecuada, en el 50% de los mismos aún no se ha facilitado el acceso a personas con discapacidad. Además, se requiere un mayor número de operadores del Poder Judicial y del Ministerio Público, la presencia de abogados de oficio, así como la implementación del equipo multidisciplinario, consultorios jurídicos gratuitos y centros de conciliación extrajudicial.

Las dificultades en el funcionamiento de los módulos básicos de justicia se encontrarían relacionadas con su falta de inclusión en el presupuesto asignado al Poder Judicial para el año 2002. Ello, no obstante el compromiso del gobierno peruano de asegurar su mantenimiento por un período de diez años, de acuerdo al Convenio suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo. Esta situación se agudizó en el transcurso del año 2002 debido al recorte del presupuesto del Poder Judicial dispuesto mediante la Ley N° 27717⁴, publicada el 10 de mayo del 2002.

Durante el período, el Poder Judicial ha recibido duras críticas de parte del Ejecutivo en relación a la marcha de los procesos contra la corrupción. Ante esta situación, sus representantes manifestaron su rechazo a cualquier intromisión que atentara contra su autonomía e independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional e iniciaron un proceso de reforma al interior de dicha institución. En este contexto, la Sala Plena acordó convocar a un Acuerdo Nacional por la Justicia y conformar una comisión de magistrados para la reestructuración del Poder Judicial, la misma que actualmente se encuentra trabajando una propuesta de medidas urgentes e inmediatas orientadas a lograr un cambio estructural en la administración de justicia.

⁴ Los problemas presupuestales han afectado también la implementación de las cortes superiores de Tumbes y Madre de Dios, así como las salas y juzgados anticorrupción.

Derecho de las personas privadas de libertad

No se han advertido cambios significativos respecto a la situación de los establecimientos penitenciarios, pues no se han producido mejoras en sus servicios ni en las condiciones de detención. De igual modo, la política penitenciaria ha mantenido la misma orientación del período anterior, caracterizada por la adopción de criterios inadecuados de seguridad y disciplina.

Los traslados de los internos de un penal a otro se han seguido realizando con cierta frecuencia, sustentándose en criterios de seguridad penitenciaria y, en ocasiones, como mecanismo para mantener la disciplina al interior de los establecimientos penitenciarios.

Las acciones de protesta por parte de los internos han sido reiterativas. Así, se registraron huelgas de hambre de los internos de los establecimientos penitenciarios en todo el país. En estos casos, las actuaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo estuvieron orientadas a garantizar los derechos de las personas privadas de libertad y servir de intermediarios entre las autoridades penitenciarias y los internos, a fin de encontrar solución a los problemas presentados.

Durante el período materia de este Informe, se expidieron numerosas normas que han afectado la situación de las personas privadas de libertad. Cabe mencionar las normas en materia de seguridad ciudadana y legislación antiterrorista, promulgadas en enero y febrero del 2003, en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional (Expediente 010-2002-AI-TC), entre ellas, el Decreto Legislativo N° 927 que regula los beneficios penitenciarios y los procedimientos en materia de ejecución penal relativos a los condenados por delito de terrorismo. Por otro lado, el 13 de febrero del 2003 se publicó la Ley N° 27935, que modifica artículos de la Ley N° 27030, Ley de ejecución de las penas de prestación de servicios a la comunidad y de limitación de días libres.

Derecho de las comunidades nativas

Al igual que el período anterior, los conflictos de tierras ocasionados por la invasión de colonos o grupos migrantes desplazados por la violencia, así como la extracción ilegal de recursos forestales, han constituido problemas que han afectado frecuentemente a las comunidades nativas.

En el tema de administración de justicia, los miembros de las comunidades nativas y pueblos indígenas aún siguen viendo limitados sus derechos

de acceso a la justicia y de defensa. Esta situación se produce, principalmente, debido a las dificultades que tienen para movilizarse a las ciudades donde funcionan los juzgados o salas y al uso de su propia lengua. La figura del intérprete es poco conocida por los miembros de las comunidades nativas, quienes muchas veces tienen que rendir sus manifestaciones a nivel judicial sin contar con la presencia de un intérprete.

También se advierten deficiencias en los servicios de salud debido a la escasez de medicamentos en las postas y centros médicos, la falta de atención médica y problemas de información sobre los beneficios de las campañas de vacunación. Similar situación se advierte en el servicio de educación, donde se aprecian limitaciones para la implementación de la educación bilingüe.

Derechos de la mujer

Pese a haber transcurrido varios años desde la promulgación de la Ley N° 26260, Ley de protección frente a la violencia familiar, aún se vienen presentando una serie de problemas en su aplicación por parte de las autoridades involucradas.

Entre otros problemas, persiste la negativa de algunas autoridades policiales de recibir las denuncias sobre violencia familiar sin la previa presentación de documentos o certificados médicos. Además, se ha advertido una falta de diligencia en el trámite de las denuncias por violencia familiar, situación que origina la demora injustificada en las investigaciones policiales.

Las deficiencias en el tratamiento de los casos de violencia familiar también se han producido en el Ministerio Público, institución contra la cual se presentaron numerosas quejas debido a la dilación en el trámite de las denuncias y la ineficacia de las actas de conciliación suscritas entre las víctimas y los agresores.

Con relación al tema de planificación familiar y derechos reproductivos, subsisten problemas relacionados con la inobservancia del período de reflexión, los cobros indebidos en los servicios de salud, el desabastecimiento de métodos anticonceptivos, y la falta de información sobre el acceso a los métodos anticonceptivos temporales, entre otros.

Atendiendo a ello, en noviembre del 2002, la Defensoría del Pueblo publicó el Informe Defensorial N° 69° titulado “La aplicación de la

anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos III. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo”, el cual fue aprobado mediante Resolución Defensorial N° 31-2002/DP del 23 de octubre del 2002.

Finalmente, en lo que respecta al derecho de participación política de las mujeres, durante las elecciones regionales y locales de noviembre del 2002 se advirtió el incumplimiento de la cuota electoral en algunas listas de candidatos/as.

Este hecho generó gran preocupación, sobre todo teniendo en cuenta que en octubre del 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos admitió la denuncia N° 0517/2001/CASO12.404-PERÚ, presentada por la Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos contra el Estado peruano, ante la violación de los derechos a la igualdad y a la participación política reconocidos en los artículos 1º inciso 1), 23º y 24º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, durante las elecciones del 8 de abril del 2001.

Derechos de las personas con discapacidad

En cuanto a los derechos de las personas con discapacidad, todavía se advierte el poco interés de las autoridades públicas para atender los problemas que aquejan a este sector de la población. A ello se suma la falta de un adecuado conocimiento respecto a los derechos específicos que tienen estas personas.

Así, pese a que la Ley N° 27050, Ley General de la Persona con Discapacidad asignó a las municipalidades la tarea de crear oficinas de protección, participación y organización de los vecinos y vecinas con discapacidad, se ha verificado que hasta el momento sólo el 2% de las municipalidades de todo el país han conformado estas oficinas, mediante la expedición de un dispositivo normativo de creación, y que un 3% tiene un área dedicada a atender y canalizar los requerimientos de este sector de la población, sin que se haya constituido una oficina específica para tal fin. El 95% de las municipalidades no han realizado actividad alguna a favor de las personas con discapacidad⁵.

⁵ Sobre el particular la Defensoría del Pueblo ha publicado el Informe titulado “El rol de las municipalidades en el desarrollo de las personas con discapacidad. Construyendo las OMAPED”.

Un aspecto importante para la afirmación de los derechos de las personas con discapacidad ha sido la denominación del 2003 como el “Año de las Derechos de las Personas con Discapacidad y del Centenario del Nacimiento de Jorge Basadre Grohmann”. Este hecho constituye una oportunidad para incluir la perspectiva de la discapacidad en las políticas públicas y la formulación de propuestas orientadas a la protección de este sector poblacional.

De otro lado, cabe resaltar la publicación de importantes normas orientadas a la defensa, promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad. Destacan entre ellas la Ley N° 27751, que elimina la discriminación de las personas con discapacidad por deficiencia intelectual y/o física en programas de salud y alimentación a cargo del Estado; la Ley N° 27920, que establece sanciones por incumplimiento de las normas sobre adecuación urbanística y arquitectónica; el Decreto Supremo N° 001-2003-TR que crea el Registro de empresas promocionales para personas con discapacidad y el Decreto Supremo N° 011-2003-MTC que aprueba el reglamento de la Ley N° 27471, Ley de uso de medios visuales adicionales en programas de televisión y de servicio público por cable para personas con discapacidad por deficiencia auditiva.

Derecho de los peruanos en el exterior

La condición de residente irregular que poseen cientos de miles de peruanos en el extranjero sigue siendo la principal causa de su exposición a hechos que vulneran sus derechos fundamentales. En términos generales, se puede señalar que la complejidad y exceso de requisitos para las legalizaciones, el elevado costo de los trámites, la inflexibilidad de las autoridades migratorias, las expulsiones injustificadas e ilegales y las actitudes xenofóbicas de algunos grupos sociales, son situaciones que han afectado a nuestros compatriotas y han merecido la atención de la Defensoría del Pueblo.

Al respecto, se viene elaborando un informe sobre la situación de los migrantes peruanos en Argentina y Bolivia. Durante la investigación se ha podido advertir que uno de los factores que dificulta la regularización de la situación migratoria de nuestros compatriotas en el extranjero, es el elevado costo para la obtención de las partidas de nacimiento y los certificados de antecedentes policiales para uso en el extranjero, cuyos trámites deben ser realizados en el Perú y constituyen requisitos para iniciar cualquier gestión orientada a obtener la legalidad en el país receptor.

En enero del 2002, los cancilleres del Perú y Bolivia suscribieron el “Acuerdo de Regularización Migratoria entre la República del Perú y la República de Bolivia”, el cual fue aprobado mediante Resolución Legislativa N° 27857, publicada el 2 de noviembre del 2002. El referido acuerdo tiene por objeto facilitar a los ciudadanos peruanos, en situación irregular, el inicio de los trámites con la finalidad de legalizar su permanencia en ese país, y en forma recíproca otorgar similares facilidades a los ciudadanos bolivianos que se encuentren irregularmente en el Perú.

Finalmente, mediante Decreto Supremo N° 028-2003-RE publicado el 21 de febrero del 2003, el Estado peruano ratificó el “Protocolo Adicional al Convenio de Migración entre la República del Perú y la República de Argentina”, suscrito en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, el 16 de diciembre del 2002.

2.2. Protección de derechos y actuación de las entidades supervisadas

2.2.1. Derecho a la vida

A. Diagnóstico general

Durante el período, materia de este Informe, se han conocido casos vinculados con la afectación del derecho a la vida por parte de miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en dependencias militares y policiales respectivamente. También se ha observado la afectación de este derecho fundamental durante las protestas públicas realizadas en la ciudad de Arequipa, durante el estado de emergencia decretado por el gobierno, donde dos personas fallecieron, al parecer como resultado de la intervención de la policía en el control del orden interno y la seguridad ciudadana.

Cabe señalar que los casos de muerte atribuibles a efectivos de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas han disminuido en forma significativa, habiéndose advertido en las visitas de supervisión realizadas por la Defensoría del Pueblo un cambio de actitud de las autoridades policiales y militares y una mejor disposición para el diálogo.

No obstante, persiste la negativa de algunas autoridades militares del interior del país de proporcionar la información solicitada por la Defensoría del Pueblo, argumentando que dichos pedidos de información deben ser dirigidos al Ministerio de Defensa en Lima.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo ha continuado investigando y elaborando informes en relación al hallazgo de fosas con restos humanos, hecho derivado del período de violencia política que se vivió en el país durante las dos últimas décadas.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

Las actuaciones de la Defensoría del Pueblo en este tema estuvieron orientadas a recabar información que permitiera esclarecer las circunstancias en que habrían ocurrido los hechos. En aquellos casos en que se hallaron evidencias de la comisión de un delito, la información fue remitida al Ministerio Público o al Poder Judicial, para las investigaciones correspondientes.

El 23 de enero del 2003 se produjo la detonación de explosivos al interior del Cuartel El Tablazo de Tumbes, ocasionando la muerte de 7 personas, entre oficiales y soldados, y afectando la integridad física de 75 ciudadanos que habitan en zonas aledañas al cuartel, además de cuantiosos daños materiales.

La Defensoría del Pueblo intervino en este caso a fin de contribuir con el esclarecimiento de los hechos e impulsar las investigaciones realizadas por el Ministerio Público. No obstante, las autoridades militares vienen afirmando que la competencia judicial le corresponde al fuero militar debido a que las víctimas son militares y el lugar donde se produjeron los hechos pertenecía al Ejército peruano.

Al respecto, es necesario relevar que de acuerdo a las conclusiones del Informe Defensorial N° 42 sobre “El derecho a la vida y a la integridad personal en el marco de la prestación del servicio militar en el Perú”, la jurisdicción militar sólo tiene competencia para conocer los delitos de función, quedando excluidos los delitos comunes, especialmente aquellos que suponen la afectación de los derechos fundamentales como la vida y la integridad física.

En lo que se refiere al hallazgo y exhumación de fosas con restos humanos, en agosto del 2002 se realizó la excavación y exhumación de las fosas de Ccarpaccasa y Sancaypata. Posteriormente, a partir de la investigación realizada por la organización no gubernamental Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH), en relación al hallazgo de una fosa con restos humanos en la provincia de Lucanamarca (Ayacucho), la Defensoría del Pueblo participó en la supervisión de las actividades de excavación y

exhumación de los restos de la referida fosa. Estas diligencias se realizaron en el mes de noviembre del 2002 y estuvieron a cargo del Ministerio Público y la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo publicó el Informe Defensorial N° 42 titulado “El derecho a la vida y a la integridad personal en el marco de la prestación del servicio militar en el Perú”, que contiene recomendaciones orientadas a evitar que se presenten casos de afectación al derecho a la vida al interior de las instalaciones militares.

Persisten sin embargo algunas dificultades, tales como la dilación en las investigaciones judiciales respecto a los casos de muerte ocurridos en dependencias militares, así como la renuencia de algunas autoridades militares a proporcionar la información que solicita la Defensoría del Pueblo. En tal sentido, se tiene previsto continuar con el desarrollo de visitas a las dependencias policiales y militares, con el fin de prevenir posibles afectaciones del derecho a la vida y promover el irrestricto respeto a los derechos humanos, desterrando todo tipo de actuación abusiva y arbitraria.

C. Casos relevantes

Caso del ciudadano Roberto Rodríguez Cruz: muerte de un detenido en carceleta judicial (Expediente N° 517-02/DP-TRU)

El 19 de mayo del 2002, efectivos policiales de la Unidad de Patrullaje Motorizado de Radio Patrulla de La Libertad detuvieron al ciudadano Roberto Rodríguez Cruz (42), acusado de cometer un robo con arma blanca en agravio del adolescente J.P.S. (17).

Después de ser trasladado a la Comisaría de La Noria, en Trujillo, y a la Carceleta Judicial de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, el referido ciudadano falleció. Según versiones de sus familiares, la muerte se habría originado en las lesiones ocasionadas por efectivos de la Policía Nacional y por la falta de atención médica eficiente y oportuna.

La Defensoría del Pueblo inició una investigación a pedido de parte, solicitando información, realizando inspecciones y entrevistas a las autoridades de turno y otros detenidos presentes el día del deceso. Como resultado, se elaboró un informe en el cual se concluye que el señor Roberto Rodríguez Cruz habría fallecido a consecuencia de las lesiones producidas durante su detención y permanencia en las instalaciones de Radio Patrulla. Dichas lesiones habrían sido ocasionadas por los suboficiales Luis Mo-

reno Vidaurre, Hipólito Coronado Vega, Tonny Pérez Reyna y Eriberto Alcalde Quiliche.

En el informe también se estableció la presunta responsabilidad del médico legista de la División Médico Legal de La Libertad, por no haber brindado los cuidados y/o atención médica al señor Rodríguez Cruz pese a haberlo evaluado en reiteradas oportunidades, así como por consignar las evaluaciones en los certificados médicos y no haber realizado un examen médico detallado a pesar de que la víctima, según consta en el certificado, había manifestado la agresión cometida contra su persona.

También resulta relevante mencionar las investigaciones efectuadas por la Policía Nacional que concluyen en el incumplimiento de funciones por parte del médico encargado del servicio de emergencias del Hospital “Víctor Lazarte Echegaray” y del internista de turno. El primero, por no haber adoptado las precauciones para la atención de pacientes que llegan por emergencia; y el segundo, por haber examinado superficialmente al detenido, no detectando fracturas costales.

El informe elaborado por la Defensoría del Pueblo fue remitido a la Segunda Fiscalía Penal y al Segundo Juzgado Penal de Trujillo, a fin de que se amplíe la investigación por el delito de tortura seguida de muerte.

2.2.2. Derecho a la integridad personal

A. Diagnóstico general

Durante el período 2002-2003 se han advertido mejoras en el respeto al derecho a la integridad personal. Sin embargo, aún se han presentado casos de afectación a este derecho, principalmente por parte de efectivos de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas.

Los casos atribuidos a miembros de la Policía Nacional se produjeron principalmente al interior de las dependencias policiales. Los hechos violatorios se expresaron, unas veces, en tratos crueles, inhumanos o degradantes y otras, en presuntos actos de tortura. Asimismo, se registraron casos de afectación a la integridad personal durante las intervenciones policiales y en el desarrollo de manifestaciones públicas.

Los casos atribuidos a miembros de las Fuerzas Armadas estuvieron relacionados con la afectación de los derechos a la vida y a la integridad personal de los reclutas durante la prestación del servicio militar, siendo la

tortura y los tratos crueles inhumanos o degradantes –expresados en la agresión física directa, el ejercicio físico excesivo y el maltrato psicológico–, las modalidades más comunes de afectación a este derecho.

El hermetismo que caracteriza a las autoridades militares ha constituido uno de los principales obstáculos para nuestra intervención. A ello se suma la actitud de algunas autoridades militares del interior del país, de no brindar la información solicitada por las oficinas regionales de la Defensoría del Pueblo, aduciendo que –en atención a las órdenes del comando–, todo pedido debía ser efectuado ante la sede del Ministerio de Defensa en la ciudad de Lima. Esta institución estableció a su vez, que los pedidos de información sean dirigidos exclusivamente a Inspectoría General del Ministerio de Defensa, circunstancia que dilata excesivamente la investigación de las denuncias presentadas.

Además, resulta preocupante que en los casos de vulneración de los derechos a la vida e integridad personal suscitados al interior de las dependencias militares, las autoridades castrenses hayan asumido la competencia para la investigación de tales hechos, sin tener en consideración que los bienes jurídicos afectados no son de naturaleza militar.

Las visitas realizadas a los establecimientos penitenciarios también permitieron conocer casos de afectación al derecho a la integridad personal de los internos. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha registrado quejas contra el personal del INPE del Establecimiento Penitenciario de Río Seco (Piura), Establecimiento Penitenciario de Sentenciados Varones de Qenqoro (Cusco) y Establecimiento Penitenciario de Máxima Seguridad de Yanamilla (Ayacucho).

Respecto a estos casos, se ha advertido el temor de los internos para denunciar este tipo de abusos debido a la posibilidad de represalias, situación que se ha verificado durante las entrevistas sostenidas con los internos de los establecimientos penitenciarios de Río Seco y el de Máxima Seguridad de Yanamilla. Este hecho también ha motivado que en algunos casos los denunciantes se hayan retractado de su denuncia, tal como sucedió a raíz de la queja presentada por un interno del Establecimiento Penitenciario de Sentenciados Varones de Qenqoro.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

La Defensoría del Pueblo orientó su actuación al acopio de indicios y elementos probatorios tendientes al esclarecimiento de los hechos, rea-

lizando visitas a las dependencias policiales o militares, con el objeto de examinar el lugar donde éstos habrían ocurrido y sostener entrevistas con las autoridades respectivas.

Del mismo modo, se realizaron actuaciones inmediatas ante las autoridades correspondientes a fin de que los presuntos afectados sean sometidos inmediatamente al reconocimiento médico legal que permita determinar el grado de las lesiones. En algunos casos, los referidos exámenes no pudieron determinar la existencia de lesiones debido a la desaparición de las huellas de los maltratos por el paso del tiempo o al hecho de que las agresiones recibidas por la víctima no dejaron huella física visible.

Durante el desarrollo de la investigación defensorial, también fue preciso realizar entrevistas a los presuntos autores, víctimas y testigos. Estas permitieron recabar información acerca de las circunstancias en las que habrían ocurrido los hechos, aunque en algunas oportunidades se encontraron dificultades para el esclarecimiento de los mismo, debido al temor de los agraviados y testigos en brindar información.

Cabe señalar que la actuación de la Defensoría del Pueblo ha estado orientada a promover e impulsar la actuación del Ministerio Público, aportando para ello los resultados de su propia investigación. De igual modo, cuando los hechos fueron denunciados ante el Poder Judicial, se realizó el respectivo seguimiento en los juzgados y salas correspondientes.

Con relación a los casos de afectación del derecho a la integridad personal en establecimientos penitenciarios, la Defensoría del Pueblo acudió a los centros de reclusión a fin de sostener entrevistas con las autoridades competentes y recabar los testimonios de los internos o internas. A este respecto, se advirtieron ciertas dificultades en el Establecimiento Penitenciario de Yanamilla (Ayacucho), donde los comisionados de la Defensoría del Pueblo fueron atendidos por las autoridades penitenciarias luego de una larga espera, pudiendo advertirse el temor de los internos para brindar declaraciones, lo que también se constató en el Establecimiento Penitenciario de Río Seco (Piura) y en el Establecimiento Penitenciario de Sentenciados Varones de Qenqoro.

Con la finalidad de prevenir la vulneración del derecho a la integridad personal, la Defensoría del Pueblo realizó, periódicamente, visitas de supervisión a dependencias policiales, bases militares y establecimientos penitenciarios.

En diciembre del 2002 se publicó el Informe Defensorial N° 42, titulado “El derecho a la vida y a la integridad personal en el marco de la prestación del servicio militar en el Perú”. El referido informe sistematizó las actuaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo en base a las quejas presentadas ante nuestra institución por vulneraciones a los derechos a la vida e integridad personal de los reclutas en el marco de la prestación del servicio militar. Además, se formularon recomendaciones a las autoridades correspondientes orientadas a la prevención de tales hechos y a evitar su repetición.

De igual modo, se realizaron actividades de difusión y capacitación dirigidos sobre todo a efectivos de la Policía Nacional, en temas vinculados con los derechos humanos y la función policial. Entre estos eventos, destacan aquellos dirigidos a oficiales y suboficiales de la IX Región de la Policía Nacional con sede en Ayacucho (actualmente IX Dirección Territorial de Policía) y la X Región de la Policía Nacional con sede en el Cusco (actualmente X Dirección Territorial de Policía).

C. Casos ilustrativos

Caso del ciudadano Luis Alberto Rojas Dolorier: tratos crueles, inhumanos o degradantes (Expediente N° 1349-2002/DP-HYO)

La ciudadana Antonia Vítor Vila Huamán presentó una queja contra el SO2 PNP Luis Alberto Solano Contreras, ante la presunta vulneración del derecho a la integridad personal de su esposo Luis Alberto Rojas Dolorier.

Según refirió, dicho efectivo policial en compañía del SO2 PNP Walter Vila Carhuana, se apersonaron al local comercial del ciudadano Paulino Marcañaupa, indagando por su paradero debido a una presunta orden de captura. Al no ubicarlo, ambos solicitaron a su esposa Emilia Ñahuin-copa la entrega de algunas botellas de licor.

Ante estos hechos, el señor Luis Alberto Rojas Dolorier, presente en el local, reaccionó airadamente siendo agredido por el Suboficial Solano quien le fracturó el maxilar inferior y lo dejó en estado de inconsciencia. Posteriormente, el señor Rojas formuló su denuncia ante la Comisaría y la Fiscalía Mixta del distrito de Lircay (Huancavelica).

Admitida la queja, la Defensoría del Pueblo entrevistó a los involucrados y realizó visitas de inspección a la Comisaría de Lircay. Posterior-

mente, se tomó conocimiento de que los suboficiales Luis Alberto Solano Contreras y Walter Vila Carhuanca fueron sancionados con 12 y 8 días de arresto simple, por conducta funcional y negligencia en el cumplimiento de sus funciones, respectivamente. A este respecto, la Defensoría del Pueblo ha recomendado a la VIII Región de la Policía Nacional (Hoy VIII Dirección Territorial del Policía) revisar las medidas disciplinarias impuestas a los efectivos policiales por considerarlas benignas.

Caso del soldado R.Q.B.: atentados contra su integridad, intimidad, salud y dignidad personal (Expediente N° 1096-2002/DP-AY)

El 9 de julio del 2002 la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento del caso del soldado R.Q.B., quien se encontraba internado en el Servicio de Emergencia del Hospital Regional de Ayacucho al haber sido víctima de actos atentatorios contra su vida e integridad personal durante su permanencia en el Cuartel “Domingo Ayarza” de Ayacucho. Este hecho motivó que el mismo día se iniciara de oficio la respectiva investigación y se adoptaran las medidas necesarias para preservar la salud del afectado.

De las investigaciones se pudo establecer que tres efectivos militares ingresaron a su domicilio, provocándole un estado de inconsciencia por varias horas. Dada la persistencia de dolores, el agraviado se dirigió a la Posta Médica del cuartel donde el personal médico advirtió que tenía introducido un objeto extraño en la vía anal, motivo por el cual fue conducido por personal militar al Hospital de Referencia Regional de Ayacucho, donde fue internado en el servicio de emergencia.

Tras la evaluación correspondiente, el personal médico del referido nosocomio lo intervino quirúrgicamente, logrando extraerle un envase plástico de talco desodorante de una extensión de 11.50 cm. aproximadamente y un diámetro de 4 cm., en cuya abertura estaba colocado un foco pavonado de luz de 6.5 cm. de largo y un diámetro de 5 cm. aproximadamente.

Dada la gravedad de los hechos, la Defensoría del Pueblo remitió un informe a la Tercera Fiscalía Provincial Penal de Huamanga, la que formalizó denuncia penal contra el Sargento Wilber Llactahuamán Astoray por el presunto delito de tortura en agravio de R.Q.B. Asimismo, se denunció al Comandante General de la Segunda División de Infantería del Ejército, General de Brigada EP Federico Ayarza Richter; al Juez Militar Permanente de Ayacucho, Mayor SJE José Espinoza Ávalos y al Jefe de Estado Mayor

Administrativo de la Segunda División de Infantería, Coronel EP Jorge Chui Padilla, por los presuntos delitos de encubrimiento y desaparición de pruebas, en agravio del Ministerio Público y del Estado. El Ministerio Público amplió la denuncia por el presunto delito de tortura contra los suboficiales Elvis Paúcar Ipchas y Víctor Allpacca Maldonado.

Por otro lado, el hábeas corpus presentado por la defensa del agraviado fue resuelto favorablemente por el Juez del Tercer Juzgado Penal de Huamanga que lo declaró fundado, disponiendo el inmediato retiro de la custodia militar. Asimismo, ordenó la suspensión definitiva del servicio militar, concediéndosele “la baja de las filas del Ejército previa las formalidades respectivas”. La aludida resolución fue apelada, siendo confirmada por la Primera Sala Mixta de Ayacucho el 5 de agosto del 2002.

2.2.3. Derecho a la libertad personal

A. Diagnóstico general

Durante el período que comprende el presente Informe, se han presentado situaciones vulneratorias del derecho a la libertad personal, aunque en menor medida respecto de períodos anteriores. La principal forma de afectación a este derecho ha sido la detención arbitraria.

La Defensoría del Pueblo verificó casos de privación del derecho a la libertad personal durante los operativos que realiza la Policía Nacional. De igual modo, se han producido detenciones en mérito a una denuncia policial, por sospecha de la comisión de un delito o por sindicación de terceros, lo que resulta incompatible con lo establecido en el artículo 2º, inciso 24, literal f) de la Constitución.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo verificó casos en los que habiéndose realizado la detención en mérito a un mandato judicial, ella devino en arbitraria por resultar desproporcionada. Así, se han conocido casos en los que el detenido se encontraba privado de su libertad más allá del plazo previsto en la Constitución sin ser puesto a disposición del juzgado o sala que lo requería. Estos hechos se suelen producir debido a la falta de recursos económicos para el traslado de los detenidos requisitoriados ante las instancias judiciales solicitantes y a la carencia de mecanismos rápidos y expeditivos para la verificación de las órdenes de captura.

Algunas de las detenciones arbitrarias se producen también debido a que las autoridades judiciales expiden órdenes de captura sin los da-

tos de identificación que permitan individualizar a la persona y consecuentemente descartar –sin dificultad– los casos de homonimia, incumpliendo de este modo lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley N° 27411, que los obliga a consignar los datos del requisitoriado en los mandatos de detención.

Este problema tiene su origen en la insuficiente identificación e individualización del implicado o implicados en sede policial cuando carecen de documentos de identidad o tienen la condición de no habidos, situación que no es corregida por el representante del Ministerio Público, quien en algunos casos formula la denuncia penal correspondiente, sin tomar en consideración si la persona o personas sujetas a investigación han sido debidamente individualizadas.

Las visitas realizadas por la Defensoría del Pueblo a las diversas unidades de la Policía Nacional permitieron aminorar el grado de informalidad de las detenciones, logrando a su vez mayor presencia y participación del representante del Ministerio Público. Además, estas actuaciones permitieron verificar que, por lo general, las autoridades policiales vienen cumpliendo con notificar por escrito al detenido los motivos de su detención. También se ha verificado que un porcentaje significativo de detenidos no cuenta con abogado defensor, debido al reducido número de abogados de oficio que trabajan para el Ministerio de Justicia.

De otro lado, subsiste el problema de los ciudadanos y ciudadanas beneficiadas con el indulto o derecho de gracia, que pese al tiempo transcurrido no gozan de los beneficios complementarios previstos en la Ley N° 26994. No obstante las actuaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo ante la Sala Penal Corporativa Nacional de Terrorismo, Organizaciones Delictivas y Bandas, un elevado número de estas personas todavía registran antecedentes penales y policiales.

Finalmente, cabe señalar que durante el período aún se han presentado casos de reclutamiento arbitrario, contrariando lo establecido en la Ley N° 27178, Ley del Servicio Militar.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

Se efectuaron visitas inopinadas a las dependencias policiales con la finalidad de verificar la legalidad de las detenciones y velar por los derechos de las personas detenidas, y se atendieron quejas vinculadas con la detención arbitraria de personas ante la inobservancia de los supuestos

previstos en la Constitución para tales efectos. Al verificar detenciones arbitrarias, se recomendó a la autoridad policial disponer la libertad de los detenidos.

En el caso de las detenciones motivadas en mandatos judiciales, que devinieron en arbitrarias por exceso en el plazo de detención, se realizaron coordinaciones con la Gerencia del Poder Judicial y con las autoridades policiales y judiciales para que los detenidos fueran puestos a disposición del juzgado o sala correspondiente.

De otro lado, cuando la detención arbitraria se produjo como consecuencia de la ejecución de una requisitoria expedida por la autoridad judicial, sin los datos que permitieran identificar e individualizar al requerido, se recomendó a la autoridad policial formular el parte correspondiente y poner a los detenidos a disposición del juzgado de turno respectivo. De igual modo se realizaron coordinaciones con las autoridades judiciales correspondientes, a fin de impulsar el trámite de las solicitudes de homonimia presentadas por los ciudadanos y ciudadanas afectadas.

Cabe mencionar que ante la constatación de la existencia de un elevado número de requisitorias sin generales de ley registradas en el sistema informático de la Policía Nacional del Perú, se propuso al Ministro del Interior la conformación de un grupo de trabajo interinstitucional a fin de abordar dicha problemática. Esta propuesta fue acogida mediante Resolución Suprema N° 0779-2002-IN/103, del 19 de agosto del 2002, que creó el *“Grupo de Trabajo encargado de elaborar e implementar mecanismos que brinden garantías a los ciudadanos y ciudadanas en los procedimientos para la expedición de los mandatos de detención, anotación, ejecución y levantamiento de requisitorias”*, el cual continúa trabajando en virtud a la prórroga del plazo efectuada mediante Resolución Suprema N° 126-2003-IN/0103, del 17 de marzo del 2003.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo promovió la implementación de la asignatura de derechos humanos en la maestría en administración en ciencias penales, de la Escuela Superior de Policía, dirigida a oficiales superiores (comandantes y mayores).

Finalmente, cabe resaltar las actividades de difusión y capacitación realizadas y dirigidas a efectivos de la Policía Nacional a fin de promover la vigencia de los derechos humanos. En estos talleres se abordaron temas vinculados con los derechos humanos, la libertad personal y las detencio-

nes arbitrarias. Asimismo, se llevaron a cabo eventos de difusión y actualización para magistrados del Poder Judicial y efectivos policiales, sobre temas relacionados con las consecuencias de la deficiente identificación e individualización del presunto autor del delito.

C. Casos ilustrativos

Caso del ciudadano Santos Quispe Gonzales: detención arbitraria por disposición de Fiscal Antidrogas de Huamanga (Expediente N° 3611-2002-RDP/AY)

Durante la visita efectuada al Complejo Policial “Santa Rosa de Lima” de la ciudad de Ayacucho el día 2 de julio del 2002, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento del caso del ciudadano Santos Quispe Gonzales, quien refirió estar privado de su libertad por espacio de 16 días, plazo que excede el máximo previsto para la detención preventiva.

Revisada la documentación pertinente se pudo constatar que el referido ciudadano había sido detenido el 17 de junio del 2002 por efectivos policiales del Grupo Operativo Antidrogas de Machente, distrito de Ayna, Provincia de La Mar (Ayacucho), al encontrarse presuntamente implicado en el delito de tráfico ilícito de drogas, siendo trasladado el 19 de junio a la División Antidrogas de Ayacucho para las investigaciones respectivas.

Culminadas las investigaciones, a las 12:30 horas del día 2 de julio del 2002, el señor Santos Quispe Gonzales fue trasladado a la Fiscalía Especializada en Tráfico Ilícito de Drogas de Huamanga, con el atestado policial correspondiente. Sin embargo, el titular de la referida fiscalía dispuso que el señor Quispe quedara en custodia en la DIVANDRO, razón por la cual permaneció detenido no obstante haber transcurrido el plazo máximo para la detención y haberse concluido con las investigaciones.

Considerando que la medida dispuesta carecía de sustento, la Defensoría del Pueblo advirtió al Fiscal Provincial Antidrogas de Huamanga y al Fiscal Superior Decano del Distrito Judicial de Ayacucho, que dicha conducta convertía en arbitraria la detención del ciudadano Santos Quispe Gonzales. En atención a ello, el 2 de julio del 2002 en horas de la noche, el detenido fue puesto a disposición del Tercer Juzgado Penal de Huamanga, instancia judicial que resolvió su situación jurídica el mismo día.

Caso del adolescente Carlos Antonio Tamani Garcés: detención arbitraria por disposición del Juez de Familia de Maynas (Expediente N° 052-2003/DP-IQ)

El 9 de enero del 2003 la Oficina Defensorial de Iquitos recibió la llamada telefónica del señor Jorge Zapata Merino, delegado de los internos del Establecimiento Penitenciario de Iquitos, quien informó que el adolescente Carlos Antonio Tamani Garcés (17) había sido trasladado a la Comisaría de Moronacocha, luego de haber obtenido su libertad por disposición del Tercer Juzgado Penal de Maynas.

Recibida la queja, comisionados de la Defensoría del Pueblo se apersonaron a la referida dependencia policial, entrevistándose con el SO PNP Horacio Moncada Ramos, quien señaló que el adolescente se encontraba en la comisaría bajo custodia provisional por disposición del Juez de Familia de Maynas, conforme al Oficio 033-2003-JEFM-JSR-UGR del 8 de enero del 2003.

Posteriormente, se realizó una visita al Juzgado de Familia de Maynas con la finalidad de revisar el expediente y recabar información sobre el particular. En entrevista sostenida con el auxiliar del juzgado éste manifestó que el adolescente había sido puesto a disposición de su juzgado por encontrarse implicado en presunta infracción contra el patrimonio en la modalidad de hurto agravado, y que a la fecha no se había expedido la resolución que promoviera el inicio de una investigación contra dicha persona, ya que los actuados se encontraban en la Fiscalía de Familia, pendientes de la formalización de denuncia.

Ante este hecho irregular, la Defensoría del Pueblo colaboró en la interposición de una acción de hábeas corpus ante la Sala Penal de Iquitos, la misma que fue declarada fundada por el Segundo Juzgado Penal de Maynas, disponiéndose que el adolescente fuera entregado en custodia a un familiar, hecho que se verificó el 14 de enero del 2003.

Caso del ciudadano Roberto Apaza Mamani: detención arbitraria por homonimia (Expediente N° 141-02-DP-T)

El 7 de agosto del 2002, el ciudadano Ribelino Cora Mamani presentó una queja contra los efectivos de la Policía Judicial de Tumbes por la detención de su hermano Roberto Apaza Mamani desde el 5 de agosto del 2002, no obstante haber alegado ser homónimo de la persona requisitoria.

Conocido el hecho, comisionados de la Defensoría del Pueblo se constituyeron a las instalaciones de la Policía Judicial de Tumbes, a fin de entrevistar al ciudadano Roberto Apaza Mamani. En la entrevista, el referido ciudadano manifestó haber sido detenido en el Control de “Carpitas” el 4 de agosto del 2002, debido a una requisitoria expedida por el Juzgado Penal de Procesos en Reserva de Puno.

Al día siguiente de su detención fue conducido a la División de la Policía Judicial de Tumbes, siendo recibido por el SO1 PNP Raúl Herrera Sandoval, a quien informó por escrito que era homónimo de la persona requisitoria. No obstante, dicho efectivo policial se habría negado a atender la petición, obviando efectuar el correspondiente descarte de homonimia.

Comisionados de la Defensoría del Pueblo se entrevistaron con el Capitán PNP Raúl Arellano Ruiz, Jefe de la Policía Judicial de Tumbes, quien manifestó desconocer lo alegado por el señor Roberto Apaza Mamani, agregando además que el SO1 PNP Raúl Herrera Sandoval no le había informado sobre los hechos materia de la queja.

Ante ello, la Defensoría del Pueblo recomendó al Jefe de la Policía Judicial de Tumbes adoptar las acciones correspondientes a efectos de poner al detenido a disposición del juzgado penal correspondiente, a fin de que se resuelva su situación jurídica. Del mismo modo, se recomendó al Jefe de la Sub Región PNP de Tumbes iniciar una investigación sobre los hechos antes descritos a fin de establecer posibles responsabilidades, y de ser el caso aplicar la sanción respectiva.

En atención a la recomendación efectuada, el ciudadano Roberto Apaza Mamani fue puesto a disposición del Segundo Juzgado Penal de Tumbes, instancia jurisdiccional que mediante resolución de fecha 7 de agosto del 2002 dispuso su libertad al determinar que se trataba de un homónimo. Por su parte, la Sub Región PNP de Tumbes dio inicio a una investigación administrativa-disciplinaria contra el SO1 PNP Raúl Herrera Sandoval, quien fue sancionado con 6 días de arresto simple y puesto a disposición de la Oficina de Personal de la referida Sub Región por haber sido cambiado de colocación.

2.2.4. Derecho a la seguridad personal

A. Diagnóstico general

Las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo en relación a la vulneración del derecho a la seguridad personal, estuvieron dirigidas en su mayoría contra efectivos de la Policía Nacional por presuntos actos de seguimiento, coacción e intimidación.

De otro lado, al igual que en períodos anteriores, la Defensoría del Pueblo ha recibido diversas quejas y peticiones dirigidas contra las prefecturas y subprefecturas del país, por dilación en el otorgamiento de las garantías personales solicitadas por los ciudadanos y ciudadanas en resguardo de sus derechos a la vida, integridad y libertad personal. Las causas de esta dilación siguen siendo las mismas: los trámites para la obtención de garantías son engorrosos y confusos, hay una infraestructura precaria y un reducido personal en las prefecturas y subprefecturas del país. A ello se suma el excesivo requerimiento de garantías por parte de los ciudadanos y ciudadanas, sobre todo en la ciudad de Lima.

Es necesario resaltar que una vez otorgadas las garantías, éstas no tienen utilidad alguna para el ciudadano o ciudadana, toda vez que no se adoptan las medidas destinadas a evitar que los actos que motivaron la denuncia puedan materializarse o repetirse.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

Frente a las quejas por presunto seguimiento, coacción e intimidación, las actuaciones de la Defensoría del Pueblo estuvieron orientadas a proteger los derechos fundamentales presuntamente amenazados. Para tal efecto se realizaron visitas a las dependencias policiales con el fin de recabar la información pertinente y se efectuaron coordinaciones con las autoridades competentes a fin de que se investiguen tales hechos.

No obstante, la mayoría de las quejas pudieron ser corroboradas por la Defensoría del Pueblo, debido a que las autoridades policiales negaron la veracidad de los hechos denunciados y no se pudo contar con elementos objetivos que permitieran señalar lo contrario. En otros casos, los seguimientos fueron justificados debido a la existencia de investigaciones en curso.

Respecto a las quejas por la demora en la tramitación de las solicitudes de garantía personal, las actuaciones de la Defensoría del Pueblo estuvieron orientadas a que dichos pedidos fueran atendidos oportunamente. Para ello, se efectuaron visitas a las prefecturas y subprefecturas, se sostuvieron reuniones con las autoridades involucradas y se formularon las recomendaciones correspondientes para la atención de dichos pedidos en los plazos previstos por ley.

En la misma línea, la Defensoría del Pueblo realizó un curso taller en la ciudad de Huancayo sobre “Competencias de las autoridades políticas”, con el fin de que los participantes –en su calidad de autoridades políticas– conocieran a cabalidad sus funciones y deberes. Un evento similar se desarrolló en la provincia de Otuzco (La Libertad), con el tema “Defensoría del Pueblo y autoridades políticas”.

C. Casos ilustrativos

Caso del ciudadano Pablo Marcelo Matamoros Condori: vulneración del derecho a la seguridad personal (Expediente N° 359-2003/DP-HVCA)

El ciudadano Pablo Marcelo Matamoros Condori presentó una queja ante la Defensoría del Pueblo, debido a que dos efectivos policiales de la Comisaría de Huancavelica llegaron a su domicilio y lo condujeron a la referida dependencia policial sin explicación alguna.

En actuación inmediata, comisionados de la Defensoría del Pueblo, en compañía del señor Matamoros Condori, se constituyeron al Departamento de Investigación Criminal de la Comisaría de Huancavelica, a fin de indagar los motivos por los cuales dicho ciudadano había sido conducido irregularmente a dicha dependencia policial.

Durante la visita, el SOT2 PNP Marino Aquino Pérez informó que el recurrente había sido conducido a esa comisaría por efectivos policiales “al tener indicios de su presunta participación en un delito calificado”, cuyos datos fueron proporcionados por una persona cuya identidad decidió mantener en reserva. Según afirmó, luego de rendir su manifestación se le notificó al ciudadano que debía presentarse ante la autoridad competente las veces que fuera requerido. Frente a este hecho, se recomendó a dicho funcionario adecuar sus actuaciones a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución y las normas vigentes.

2.2.5. Derecho de reunión

A. Diagnóstico general

En el período que comprende este Informe, la libertad de reunión ha sido ampliamente ejercida. Si bien las reuniones públicas han sido mayormente pacíficas, registrándose actuaciones prudentes de las autoridades responsables del orden interno, también se ha podido advertir –tanto de parte de ciertas autoridades como de ciertos colectivos sociales–, actuaciones violentas que incluso han cobrado vidas humanas, además de causar daños diversos a la propiedad pública y privada.

Asimismo, al lado de actitudes de diálogo y acompañamiento, ha habido otras de confrontación e incluso inconstitucionales por desproporcionadas. Ejemplos de ello son la decisión de la Prefectura de Lima de prohibir la circulación colectiva de personas en el centro histórico de Lima, y el Decreto de Alcaldía N° 60 expedido por el Alcalde de Lima en enero del 2003, que declaró zona rígida para cualquier tipo de concentración pública el perímetro del centro histórico de la ciudad de Lima.

Sin embargo, el momento más crítico en el ejercicio del derecho de reunión se dio en el sur peruano, en el mes de junio del 2002, cuando cientos de miles de personas protestaron durante varios días por la decisión del gobierno de privatizar dos empresas eléctricas sin consulta alguna a la población. La represión inicial de la Policía Nacional generó que los ánimos de los manifestantes se exacerbaran, agudizándose aún más por la muerte de al menos dos jóvenes en circunstancias aún no esclarecidas judicialmente. Esta situación produjo un escalamiento del conflicto de tal magnitud que el gobierno llegó a decretar el estado de emergencia en Arequipa, y en ese marco se prohibió todo tipo de reunión pública.

Estas medidas generaron un clima de descontento en los demás departamentos del sur del país (Tacna, Cusco, Puno y Moquegua), expresado en constantes protestas públicas de miles de pobladores. Finalmente el gobierno llegó a un acuerdo con los representantes de la población arequipeña para suspender el proceso de privatización. Estos sucesos, y las discrepancias al interior del gobierno respecto a los mecanismos de solución del conflicto, llevaron a la dimisión del Ministro del Interior.

En el segundo semestre del 2002 el derecho de reunión se ejerció en las campañas de los procesos de elecciones municipales y regionales, las cuales se llevaron a cabo con normalidad.

No obstante, las tensiones volvieron a agudizarse durante los primeros meses del 2003, esta vez en los departamentos de Huánuco y San Martín, a raíz de las protestas de los campesinos productores de hoja de coca, que, como ya había ocurrido en Ayacucho y otros lugares, bloquearon las carreteras impidiendo el transporte público y privado de carga y de pasajeros. Si bien en un principio el gobierno optó por la disolución violenta de dichas reuniones, llegando a detener a dirigentes de los productores coca-leros, finalmente optó por una solución negociada al conflicto.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

La Defensoría del Pueblo, como en períodos anteriores, ha coordinado de manera permanente con los prefectos y otros funcionarios de la Dirección General de Gobierno Interior del Ministerio del Interior, así como con la Policía Nacional, a fin de que presten las garantías necesarias para que las manifestaciones se realicen pacíficamente sin alterar el orden público. Asimismo, ha intervenido –a solicitud de grupos de manifestantes– en situaciones de conflicto con los funcionarios encargados del orden interno, o con otros pobladores.

Así por ejemplo, la Oficina Defensorial de Arequipa, ante el anuncio de paros de protesta ciudadana, se comunicó preventivamente con el Prefecto de dicha ciudad y realizó coordinaciones con el Jefe de la XI Dirección Territorial de Policía, a quien se le recordó su obligación de resguardar el orden interno respetando los derechos humanos, en especial el derecho a la vida e integridad personal y las libertades de expresión y reunión. Asimismo, se le recomendó hacer esfuerzos para identificar a quienes cometan actos de violencia, a fin de proceder a una intervención individualizada.

De la misma manera, se realizaron coordinaciones con el Ministerio Público y se supervisó la actuación de los fiscales que se asignaban a la prevención de delitos en el marco de convocatorias a manifestaciones masivas. En ese contexto, la participación de la Defensoría del Pueblo fue decisiva para propiciar un espacio de diálogo entre las partes involucradas.

Por otro lado, se realizaron actuaciones ante la Prefectura y la Municipalidad Metropolitana de Lima, debido a la pretensión de los funcionarios de dichas instituciones de restringir el derecho de reunión en el centro histórico de la ciudad de Lima. En el primer caso, debido al cierre de la circulación colectiva en las zonas circundantes a la Plaza

Mayor de Lima los días el 17 y 29 de julio del 2002, impidiendo la reunión de manifestantes a favor de la lucha de la adolescente Zaraí Toledo Orozco por su reconocimiento, y en el segundo caso, ante la expedición del Decreto de Alcaldía N° 60 de la Municipalidad Provincial de Lima, que declara zona rígida para cualquier tipo de concentración pública, el perímetro del centro histórico de Lima. La Defensoría del Pueblo considera que dicha disposición, además de contravenir la Constitución, podría ser asumida por otras municipalidades como un precedente a imitar, pudiendo ser fuente de conflictos respecto al ejercicio del derecho de reunión.

C. Casos ilustrativos

Intervención de la Oficina Defensorial de Arequipa como mediadora en el conflicto entre la Municipalidad de Arequipa, organizaciones sociales de dicha ciudad y el gobierno central (Expediente N° 1100-02/DP-ARE)

Ante la decisión del gobierno central de privatizar las empresas eléctricas EDEGEL y EGESUR, el 14 de junio del 2002 miles de pobladores de la ciudad de Arequipa salieron a las calles a expresar su protesta e indignación, por considerar que dicha medida era arbitraria.

Ante la agresividad mostrada por los manifestantes concentrados en la Plaza de Armas de Arequipa, exacerbados por declaraciones de altos funcionarios del Poder Ejecutivo, los efectivos de la Unidad de Servicios Especiales de la Policía Nacional enviados desde la ciudad de Lima decidieron dispersar la manifestación arrojando bombas lacrimógenas a la multitud. Al hacerlo se desató un enfrentamiento que generó el caos en gran parte del centro de la ciudad, situación aprovechada por grupos vandálicos para destruir o dañar bienes públicos y privados en la vía pública. Los enfrentamientos se desarrollaron todo ese día y el siguiente. La muerte de uno de los jóvenes manifestantes, en circunstancias aún no esclarecidas, pero atribuidas por la población a la represión policial, contribuyó a mantener los ánimos exacerbados, al punto que en diferentes lugares de la ciudad se levantaron barricadas para impedir el paso de las fuerzas policiales.

Ante esta situación, el gobierno expidió el Decreto Supremo N° 052-2002-PCM, promulgado y publicado el 16 de junio del 2002, mediante el cual se declaró el estado de emergencia en el departamento de Arequipa, encargando a las Fuerzas Armadas el control del orden interno. En ese

contexto, el ejercicio de los derechos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, así como las libertades de reunión y de tránsito fue suspendido.

En esas circunstancias, la Defensoría del Pueblo, a través de su Oficina Defensorial de Arequipa, jugó un papel central al ser el único actor institucional que gozaba de la confianza de las partes involucradas en el conflicto. De ese modo, se generó un espacio de diálogo en el que participó incluso una comisión de alto nivel nombrada por el Ejecutivo e integrada, entre otros, por dos ministros de Estado.

En ese contexto, el aporte de la Defensoría del Pueblo estuvo dirigido a evitar que las condiciones para el diálogo se rompieran, neutralizando las tendencias al exceso de una u otra parte. Finalmente, se logró llegar a un acuerdo que se selló con la denominada “Declaración de Arequipa”, tras cuya firma los ánimos de la población se calmaron. Ante ello, el gobierno levantó el estado de emergencia y los manifestantes procedieron a limpiar la ciudad y a reparar los daños producidos en las vías públicas.

Cabe indicar que durante todo el proceso, además de actuar como mediadora, la Defensoría del Pueblo realizó una labor de “cruz roja cívica”, en coordinación con los hospitales, los bomberos y la prensa, pues sólo al momento de la declaración del estado de emergencia se habían producido más de 100 heridos, debido al uso desproporcionado de la fuerza por parte de los efectivos de la Unidad de Servicios Especiales desplegada por la Policía Nacional.

En mérito a la labor desplegada, el 14 de agosto del 2002 la Municipalidad Provincial de Arequipa confirió a la Defensoría del Pueblo el diploma de la ciudad, y el 9 de diciembre del mismo año, el Ejército Peruano le otorgó un reconocimiento similar.

Restricción de los derechos de reunión y tránsito en el perímetro del centro histórico de Lima durante las Fiestas Patrias del 2002

El 24 de julio del 2002, la Prefectura de Lima expidió la Resolución Prefectural N° 353-2002-CP-LIMA, que resolvió *“Prohibir el otorgamiento de garantías para la realización de concentraciones políticas y públicas (marchas y mítines) en el área denominada Plaza Mayor del centro de Lima (Damero de Pizarro), los días 25, 26, 27, y 29 de julio del año en curso y declararla zona restringida.”* Además, esa misma área fue declarada “zona rígida” para el día 28 de

julio. Esto, en respuesta a una solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores de tomar previsiones para el seguridad de los invitados a las ceremonias oficiales por el aniversario de la independencia nacional.

Coincidentemente, el ciudadano Ricardo Jesús Olaechea Ríos había anunciado una reunión pública el 26 de julio para realizar el acto simbólico de “Lavado de Pañales” en la Plaza Mayor frente al Palacio de Gobierno, como medio de expresión ante la negativa del Presidente de la República de reconocer la paternidad de Zarái Toledo Orozco.

Frente a ello, la Defensoría del Pueblo solicitó a la Prefectura de Lima informar las razones por las cuales se había dispuesto la restricción del acceso de los peatones y vehículos a la Plaza Mayor del centro de Lima. En respuesta a dicho pedido, se recibió la citada resolución prefectural.

Luego de analizar el sustento de dicha medida, la Defensoría del Pueblo recomendó a la Prefectura de Lima, dejar sin efecto dicha resolución, debido a que el Decreto Supremo N° 004-91-IN, Reglamento de Organización y Funciones de las Autoridades Políticas, no le otorgaba competencia para prohibir en forma general el otorgamiento de garantías personales o posesorias ni para declarar una zona como “restringida” o “rígida”. Asimismo, se le recomendó expedir una nueva resolución que atendiera el pedido de garantías presentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, observando el principio de razonabilidad reconocido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, y respetando los derechos de tránsito y de reunión reconocidos en los incisos 11) y 12) del artículo 2° de la Constitución.

El mismo día la Defensoría del Pueblo solicitó información al Jefe de la VII Región de la Policía Nacional sobre los motivos por los cuales la Policía Nacional venía restringiendo el tránsito vehicular y peatonal en el centro de Lima desde el 17 de julio del 2002. En la respuesta se señaló que se trataba de medidas de prevención de atentados contra las autoridades asistentes a los actos oficiales de conmemoración del aniversario de la independencia. Similar respuesta brindó la Prefectura de Lima.

Ante ello, la Defensoría del Pueblo elaboró el Informe N° 05-2002-DP-ORLC-UI, según el cual, la normatividad vigente no le confiere a la Prefectura de Lima la atribución de prohibir el otorgamiento de garantías para la realización de concentraciones públicas, ni para declarar una zona como “restringida” o “rígida”. En consecuencia, al prohibir el otorgamiento de garantías, la Prefectura de Lima incumplió con su deber de garantizar

la vigencia de los derechos humanos al poner en riesgo no sólo la efectiva realización de las reuniones anunciadas, sino además la seguridad de los participantes y demás ciudadanos y ciudadanas transeúntes, así como la seguridad de los bienes privados y públicos.

En dicho informe se recordó a los prefectos y prefectas de los departamentos del país, que la prohibición de reuniones públicas por razones de seguridad o sanidad debe efectuarse mediante acto administrativo que señale expresamente los motivos probados de afectación a la seguridad o sanidad, basándose en datos objetivos, ciertos y suficientes, derivados de las circunstancias del hecho.

En el mismo sentido se recordó al Jefe de la VII Región de la PNP que las obligaciones funcionales de la Policía Nacional del Perú para garantizar el orden público y la seguridad ciudadana, no le atribuyen la facultad de prohibir la realización de reuniones, marchas o mítines por la sola aplicación de planes operativos de seguridad.

2.2.6. Derecho de participación política

A. Diagnóstico general

El derecho de participación política, expresado en el derecho a elegir y ser elegido, encontró en el proceso electoral del 2002 un escenario propicio para su ejercicio pleno. En efecto, el 17 de noviembre del 2002 millones de peruanos y peruanas emitieron su voto para elegir a autoridades municipales distritales y provinciales, así como a las autoridades de los gobiernos regionales. La población participó activamente durante la campaña, a lo largo de la jornada electoral, y posteriormente en la vigilancia del proceso de escrutinio y conteo de votos. Como en anteriores ocasiones, la Defensoría del Pueblo acompañó dicho proceso antes, durante y después de realizadas las elecciones.

Así, en la fase previa al proceso electoral, los ejes centrales fueron la supervisión de la observancia del principio de neutralidad de los funcionarios estatales y la vigencia de las normas de promoción de la participación política de las mujeres.

En cuanto a lo primero, se realizaron labores de difusión sobre el tema de neutralidad y uso de los recursos públicos en todo el país. Respecto a la supervisión de la aplicación de la ley de cuotas, se atendieron casos en que los Jurados Electorales Especiales declararon improcedente la par-

ticipación electoral de las listas que incumplían con ella, sin darles una oportunidad para subsanar el error. El Jurado Nacional de Elecciones interpretó la exigencia de cuotas contabilizando a las candidatas a alcaldesas como parte del total en función del cual se definía el 30%. Esto en la práctica redujo el porcentaje de la cuota de regidores del sexo minoritario, que en todos los casos correspondía al femenino.

De otro lado, se recibieron denuncias de distorsiones en padrones electorales de diversos distritos, destacando el caso del distrito de Macchu Picchu, en el que se denunció un masivo empadronamiento de votantes, de tal forma que el padrón llegó a “inflarse” aumentándose en 956 electores de un total de 2130. Los nuevos electores no residían en dicho distrito, habiendo podido acreditarse que muchos de ellos se empadronaban con el mismo domicilio, el cual en varios casos coincidía con la dirección de la vivienda o propiedades de un candidato. Posteriormente, al juzgar que esta migración masiva de electores se había producido para distorsionar los resultados electorales, el Jurado Nacional de Elecciones declaró nulas las elecciones en cinco mesas del referido distrito. Casos como éste se repitieron en todo el país, propiciando, luego de conocidos los resultados, sentimientos de frustración colectiva de los residentes perjudicados, los que alimentaron explosiones de violencia, detalladas en el Informe de supervisión de las elecciones regionales y municipales elaborado por la Defensoría del Pueblo.

Estos casos permitieron además llamar la atención sobre la necesidad de reformar la legislación sobre infracciones electorales, al haberse detectado una ausencia de orden en su regulación, deficiencias de técnica jurídica que generan una imprecisa calificación de conductas ilícitas, así como vacíos que facilitan la comisión de nuevas modalidades de fraude electoral, especialmente en procesos electorales como el de revocatoria de autoridades o referéndum.

La participación política por parte de la ciudadanía se ha manifestado también a través de los distintos espacios de diálogo y concertación generados desde el gobierno de transición y por la actual administración gubernamental, como son, el Acuerdo Nacional, las Mesas de Lucha contra la Pobreza y el Consejo Nacional de la Juventud, entre otros.

Asimismo, con la inclusión del Consejo de Coordinación Regional en la estructura orgánica de los gobiernos regionales, se ha garantizado la participación de representantes de organizaciones sociales en la concertación de los planes anuales de desarrollo de la región, así como en el dise-

ño de sus presupuestos. Si bien esta participación no genera efectos vinculantes para las autoridades regionales electas, se abre una importante perspectiva para corregir los déficits de representatividad de los actores políticos en el país.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

La Defensoría del Pueblo, como lo viene haciendo desde el año 1998, supervisó el proceso electoral en los comicios realizados el 17 de noviembre del 2002 para elegir autoridades regionales y municipales en todo el país. Los esfuerzos desplegados en esta supervisión electoral estuvieron encaminados a garantizar el ejercicio libre de los derechos políticos, salvaguardar el principio de neutralidad de los funcionarios y servidores públicos y, en general, contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática en el país.

En ese contexto, se realizaron actuaciones ante el Jurado Nacional de Elecciones para proponer la aplicación de la legislación electoral que permitiera que las organizaciones políticas que por desconocimiento hubieran presentado listas incumpliendo exigencias legales, como la de la cuota a favor de la participación política de las mujeres, pudieran subsanar este error en el plazo de dos días. Sin embargo, el Jurado Nacional de Elecciones optó por una interpretación restrictiva de la norma, con lo que se consiguió que algunas listas participaran en el proceso electoral, pero a costa de aceptarse una presencia femenina menor al 30% en la lista para regidores.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo ha tenido una participación importante en el conflicto surgido en la localidad de Tambogrande, con ocasión de la consulta ciudadana promovida por su gobierno local para decidir sobre la explotación minera en dicha localidad. La Defensoría del Pueblo contribuyó a canalizar el ánimo participativo de los pobladores de Tambogrande a través de la mesa de diálogo integrada, entre otros, por representantes del gobierno, del Frente de Defensa de Tambogrande y la Municipalidad Distrital de dicha localidad, para atender el conflicto existente entre la empresa minera Manhattan y la población.

Una de las principales dificultades en el presente período ha sido el desconocimiento de la población de las herramientas que la legislación vigente ofrece para canalizar la participación y control ciudadanos de autoridades locales y regionales electas o nombradas, contenidas en la Ley N° 26300. Instituciones como la remoción y la rendición de cuentas aún no son aprovechadas, a pesar de la existencia de situaciones que ameritarían su uso.

C. Casos ilustrativos

Participación popular en el distrito de Tambogrande

Desde que los habitantes de Tambogrande detuvieron las operaciones de la empresa minera Manhattan, la Defensoría del Pueblo ha tratado de actuar como mediadora en el conflicto suscitado entre la población y la empresa que pretende reubicar parte de la población a fin de poder explotar un yacimiento de oro.

En junio del 2002 se supervisó la consulta popular convocada por la Municipalidad Distrital de Tambogrande, a fin de que dicho proceso se desarrolle pacíficamente, y en julio del mismo año la Defensoría del Pueblo convocó a las organizaciones de base del Frente de Defensa de Tambogrande y a la Municipalidad Distrital de dicha localidad, a una mesa de diálogo con el gobierno, representado por los ministros de Agricultura y de Energía y Minas. Los puntos de agenda serían la propuesta de estos ministerios para la contratación de una consultora independiente que realice un estudio paralelo o una auditoría al Estudio de Impacto Ambiental ya existente, así como la propuesta del nuevo Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas. Cabe señalar que dicho Reglamento, aprobado posteriormente mediante Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/DM publicada el 21 de diciembre del 2002, recogió en su mayor parte las propuestas formuladas por la Defensoría del Pueblo.

Los acuerdos adoptados en la mesa de diálogo, el 11 de octubre del 2002, fueron los siguientes: el compromiso del gobierno de evaluar el reconocimiento de la consulta popular realizada en junio de ese año; la coordinación de la Defensoría del Pueblo con la empresa Minera Manhattan para la suspensión de sus actividades de exploración; el compromiso de las organizaciones de Tambogrande de analizar el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas; así como la elaboración de un Código de Ética para ser discutido y la elección de una consultora independiente para auditar el Estudio de Impacto Ambiental.

Debido al incumplimiento o retraso de las partes en la implementación de los acuerdos adoptados, la Defensoría del Pueblo convocó a una nueva reunión de la mesa de diálogo para el 12 de febrero del 2003. Lamentablemente, esta reunión no se llevó a cabo al no haber confirmado su asistencia las partes convocadas.

Interpretación limitativa de la cuota electoral e inflexibilidad para la subsanación de errores en la presentación de listas

En el marco del proceso electoral del año 2002 la Defensoría del Pueblo advirtió ciertas limitaciones al derecho de participación política de las mujeres, debido al incumplimiento de la cuota electoral en las listas de candidatos/as y a la posición adoptada por las autoridades del sistema electoral, al realizar una interpretación contradictoria y restrictiva de la norma.

En efecto, la posición asumida en primera instancia por los Jurados Electorales Especiales fue declarar improcedentes las inscripciones de las listas de candidatos/as que no cumplieran con observar la ley de cuotas. Al ser impugnadas dichas resoluciones ante al Jurado Nacional de Elecciones, el referido órgano electoral declaró procedente la inscripción de las listas que tenían una candidata a alcaldesa, al considerar a ésta en el cómputo del 30% de cuota de mujeres, restando así un espacio a una mujer en la lista de candidatos/as a regidores.

Similar situación se presentó en el caso de listas de consejeros regionales, pues se consideró dentro del cómputo del 30% a las candidatas a la Presidencia, Vicepresidencia y al Consejo Regional. De esta manera, la actuación del Jurado Nacional de Elecciones no sólo contradijo el texto de las Leyes de Elecciones Regionales y Municipales, que establecen expresamente que la lista de candidatos a concejeros municipales y regidores debe conformarse por una cuota mínima de 30% de hombres o mujeres, sino incluso sus propias resoluciones N° 1185 y N° 1186-2002-JNE, que establecían el mínimo de candidatos varones y mujeres que debían integrar las listas a los consejos regionales y las listas a regidores en los concejos municipales, para las elecciones regionales y municipales 2002, respectivamente.

Por otro lado, esta postura contradijo también la posición asumida por el Jurado Nacional de Elecciones en el proceso municipal de 1998, según la cual de conformidad con la Ley de Elecciones Municipales y con la Resolución N° 280-98-JNE, la cuota se aplicaba sólo a la relación de candidatos a regidores y no incluía al o la candidato/a a alcalde/sa.

Estas consideraciones fueron expuestas por la Defensoría del Pueblo al Jurado Nacional de Elecciones, institución que informó que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones había declarado improcedente la solicitud de la Defensoría del Pueblo, por considerar que *“en aplicación de la ley sólo*

es posible subsanar errores cometidos en las listas antes de la fecha límite de presentación de éstas, que en el presente caso se cumplió el 19 de agosto del 2002, de lo contrario los plazos electorales dejarían de tener sentido afectando el desarrollo del proceso”.

Cabe resaltar, además, que el incumplimiento de la cuota electoral se generó, entre otras razones, debido a una inadecuada difusión de la ley, situación que llevó a que un considerable número de partidos y agrupaciones políticas del país incumplieran con incluir el mínimo de 30% de mujeres en las listas de candidatos/as al consejo regional o en las listas de candidatos/as a regidores/as de cada una de las municipalidades provinciales y distritales del país.

Ello resulta aún más lamentable si consideramos que en el mes de octubre del 2002, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos admitió la denuncia P517-01, presentada por la Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos ante el incumplimiento de la cuota electoral en las elecciones de abril del 2001, hecho que resultaba destacable en un contexto en el que el país se encontraba en pleno proceso electoral, y por tanto el respeto a las normas vinculadas a este tema cobraba mayor relevancia.

En efecto, para la Defensoría del Pueblo era factible y pertinente una interpretación de las normas electorales que condujera a que el Jurado Nacional de Elecciones otorgara un plazo de dos días naturales para que los partidos o movimientos políticos completaran el número de mujeres que debían integrar las listas electorales.

A juicio de la Defensoría del Pueblo, el fundamento para esta interpretación se encuentra en la Ley Orgánica de Elecciones (LOE), aplicable supletoriamente a dicho proceso electoral. En efecto, el artículo 95º de la LOE señala que para el caso de la inscripción de listas de adherentes, *“cualquier deficiencia en la solicitud de inscripción puede ser subsanada por disposición del Jurado Nacional de Elecciones”*. Asimismo, el artículo 118º de la LOE precisa que cuando un candidato figura en dos o más listas tiene un plazo de “2 (dos) días naturales” para que señale expresamente en cuál debe ser considerado, y agrega que si un candidato figura en más de un lugar en una misma lista, ésta será invalidada, “salvo que dicho error sea subsanado en el plazo que fija la ley”.

2.2.7. Derecho a la propiedad

A. Diagnóstico general

Durante el período que se informa, la Defensoría del Pueblo recibió diversas quejas de personas que fueron afectadas en su derecho a la propiedad por actos u omisiones cometidas por organismos estatales. Estas quejas están relacionadas con la privación arbitraria de la propiedad, así como con impedimentos o restricciones al ejercicio de este derecho, entre otros aspectos.

Los problemas de tierras entre comunidades campesinas han sido recurrentes, presentándose conflictos entre comunidades, entre la comunidad y terceros ajenos a la comunidad, entre la comunidad y los propios comuneros y entre comuneros.

En cuanto a las comunidades nativas, los problemas relativos a la titulación de sus tierras no han variado de manera sustancial en comparación con el período anterior. Así, la Defensoría del Pueblo recibió quejas de estas comunidades en las que se denuncian irregularidades en el proceso de titulación de tierras, a cargo del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), habiéndose podido constatar que funcionarios del PETT habrían inducido a colonos a invadir las tierras de propiedad de las comunidades nativas, realizando cobros ilegales a cambio de su empadronamiento.

Además de las irregularidades existentes en el proceso de titulación y de la corrupción en algunos funcionarios del PETT, otros factores habrían contribuido a la vulneración del derecho a la propiedad de las comunidades nativas, tales como la falta de normas que brinden una protección efectiva a los propietarios o poseedores de tierras, así como la complejidad del procedimiento de titulación que lo hace ineficaz.

De otro lado, cabe resaltar que el Estado peruano ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el cual se establece la necesidad de una legislación especial para el tratamiento de la problemática en relación a la tierra. Sin embargo, nuestra Constitución en su artículo 89º, eliminó la inalienabilidad de las tierras comunales al establecer la autonomía de las comunidades en el uso y libre disposición de sus tierras.

El artículo 88º del mismo cuerpo legal establece que las tierras abandonadas pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.

Dicha disposición no brinda a las comunidades nativas una seguridad efectiva sobre sus tierras, debido a que estas comunidades basan su productividad en el uso temporal del cultivo, la rotación y los descansos, conceptos confundidos con el abandono de tierras.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

Para atender las quejas relacionadas con la violación del derecho a la propiedad, –específicamente por la invasión de terrenos–, la Defensoría del Pueblo realizó coordinaciones con las autoridades policiales para garantizar el cumplimiento de sus funciones. De igual modo, se efectuó el seguimiento de los procesos judiciales iniciados por tales hechos.

Con relación a las quejas en las que se afirma que el Estado vulneró el derecho a la propiedad, se han realizado visitas a las instituciones denunciadas para recordarles la normatividad vigente y el deber que tienen de cumplir con ella, así como recomendarles la adopción de medidas tendientes a reparar los daños causados.

Respecto a los conflictos en las comunidades campesinas, la Defensoría del Pueblo ha intervenido proponiendo mecanismos alternativos de solución y ha realizado visitas de supervisión para recabar información sobre los trámites de titulación.

En cuanto a las comunidades nativas, se han organizado reuniones de trabajo con comisiones técnicas multisectoriales para tratar los conflictos de tierra y con autoridades de la Dirección Regional de Agricultura, el PETT y el Centro de Estudios y Desarrollo del Indígena Amazónico, con la finalidad de tratar la problemática de las tierras de las comunidades nativas, que a pesar de estar debidamente registradas han sido invadidas por colonos.

Adicionalmente, se han dictado charlas sobre la normatividad vigente en cuanto al derecho a la propiedad, tanto a los funcionarios de las entidades encargadas de los procesos de titulación de tierras, como a las autoridades y miembros de las comunidades nativas.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo ha elaborado informes respecto a la problemática de las tierras de las comunidades nativas, entre ellos uno elaborado por la Oficina Defensorial del Cusco que contiene un diagnóstico sobre titulación de tierras de las comunidades nativas de Madre de Dios, según el cual existe dilación en el trámite de titulación de las so-

licitudes presentadas por las comunidades nativas, debido a que los funcionarios del PETT no dan el trámite correspondiente a las solicitudes presentadas.

B. Casos ilustrativos

Caso de Asociación de Vivienda “Las Viñas de San Juan de Lurigancho” que pide ocupar pacíficamente un terreno adquirido en propiedad (Expediente N° 071-03/DP-ORLC)

La Asociación de Vivienda “Las Viñas de San Juan de Lurigancho” adquirió, vía adjudicación en venta directa de la Municipalidad Metropolitana de Lima, un terreno ubicado frente a la Avenida Canto Grande en el distrito de San Juan de Lurigancho. Este terreno tiene áreas colindantes con la Urbanización Las Flores de Primavera, cuyos representantes en un inicio habrían impedido la ocupación de dichos terrenos.

Por este motivo, dicha asociación solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo con la finalidad de que la Policía Nacional le brindara las garantías necesarias ante los pobladores de la Urbanización Las Flores de Primavera, para la ocupación de su propiedad en forma pacífica.

La Defensoría del Pueblo propició la realización de una reunión que contó con la presencia de autoridades policiales de la Comisaría de Caja de Agua, una representante de la Superintendencia de Bienes Nacionales y directivos de las dos asociaciones. En esta reunión se logró que los representantes de la Urbanización Las Flores de Primavera se comprometieran a no perturbar el derecho de propiedad de los recurrentes y éstos a su vez se comprometieron a respetar la propiedad de las áreas colindantes.

Finalmente, la Asociación de Vivienda “Las Viñas de San Juan de Lurigancho” realizó la ocupación pacífica del terreno de su propiedad, con las debidas garantías prestadas por la Jefatura Metropolitana Lima Este II de la Policía Nacional y la Comisaría de Caja de Agua.

Caso de las comunidades nativas de Chacopishiato, Shimaa y Monte Carmelo: afectación del derecho de propiedad por parte de colonos invasores (Expediente N° 843-02/DP-CUS)

En noviembre del 2001, más de 100 colonos, constituidos en la Asociación de Colonos Mantalo III, invadieron las tierras de propiedad de las

comunidades nativas de Chacopishiato, Shimaá y Monte Carmelo, ubicadas en el Alto Urubamba, en el sector denominado Soquirine, en el río Mantalo, distrito de Echarate, provincia de la Convención, departamento de Cusco.

Por esta razón, en abril del 2002 los pobladores de las referidas comunidades nativas presentaron una queja ante la Oficina Defensorial del Cusco, señalando que a pesar de tener sus tierras debidamente inscritas en los Registros Públicos, los colonos las habían invadido.

Ante esta situación, se realizaron coordinaciones con representantes de la Dirección Regional de Agricultura, el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), el Centro de Estudios y Desarrollo del Indígena Amazónico (CEDIA) y el Consejo Machiguenga del Río Urubamba, con la finalidad de realizar una visita de inspección a la zona invadida por los colonos, solicitando el apoyo logístico a la empresa Transportadora de Gas del Perú (TGP).

En el mes de mayo, se realizó una reunión en la comunidad nativa de Chacopishiato, participando los indígenas machiguengas, el Director Regional de Agricultura, el Jefe y el Asesor del PETT, el Jefe de la Organización Indígena COMARU, representantes del PETT e INRENA de Lima, un representante de CEDIA y un representante de TGP.

En dicha reunión participaron más de 100 colonos invasores, quienes manifestaron que levantaron sus viviendas precarias en la margen derecha del río Mantaro, debido a que el jefe del PETT les dijo que esos territorios eran de libre disponibilidad. Adicionalmente, señalaron que el jefe de dicha institución les habría cobrado la suma de S/. 300.00 por concepto de empadronamiento.

En el mes de julio, comisionados de la Defensoría del Pueblo, representantes del CEDIA y el Director Regional de Agricultura, con apoyo logístico de TGP, sobrevolaron la zona invadida, pudiendo constatar la ausencia de colonos invasores.

En el sector de Soquirine, el Director de Agricultura, comisionados de la Defensoría del Pueblo, dos representantes del CEDIA, una representante de TGP y la comunidad de Chacopishiato suscribieron un acta, señalando que quedaba demostrado que no había ningún colono en posesión de tierras y reivindicaron los territorios a las comunidades nativas de Chacopishiato, Shimaá y Monte Carmelo.

Se pudo comprobar que los funcionarios del PETT habrían inducido a los colonos a invadir los territorios, cobrando sumas de dinero por calificar los expedientes. Por esta razón, hubo una segunda reunión a la que no se invitó a representantes del PETT, con la finalidad de que no avisaran a los colonos y éstos se instalaran en los territorios, pudiéndose demostrar su presencia.

Los hechos fueron comunicados al Director Regional de Agricultura con el objeto de que se adoptaran las medidas correctivas pertinentes para que personal del PETT no continúe vulnerando el derecho a la propiedad de las comunidades nativas.

Posteriormente, se tuvo conocimiento de que debido a las reiteradas denuncias y quejas contra el Jefe del PETT, dicho funcionario fue destituido de su cargo.

2.2.8. Derecho al debido proceso

A. Diagnóstico general

Durante el período del presente Informe se han presentado situaciones de afectación del derecho al debido proceso, expresadas en vulneraciones al derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas, al derecho de defensa y al acceso a la justicia. De igual modo, se han conocido casos de incumplimiento de sentencias del Poder Judicial.

Las dilaciones procesales en las investigaciones preliminares y los procesos judiciales, continúan siendo el principal motivo de las quejas. Las actuaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo han permitido advertir que aquéllas afectan con mayor intensidad los procesos penales con personas privadas de libertad. Ello, debido a la falta de recursos económicos para contar con un abogado y a las limitaciones para acceder a la defensa de oficio, situación que afecta además su derecho de defensa. El retardo en la administración de justicia también se encuentra relacionado con la carga procesal de las instancias judiciales y con el reducido número de personal.

Según información estadística del Poder Judicial, a fines del 2002 la Corte Suprema de Justicia registró 18681 expedientes resueltos y 9925 expedientes pendientes de resolución. Por este motivo continúa la prórroga del funcionamiento de las Salas Transitorias Penal, Civil y de Derecho Constitucional y Social.

Además de las limitaciones en el acceso a la defensa de oficio, persiste el problema del reducido número de consultorios jurídicos, situación que deja en estado de indefensión a las víctimas de escasos recursos económicos, quienes no pueden acceder a abogados privados.

La violación del derecho a la rehabilitación automática constituye otra situación de afectación del derecho al debido proceso, que perjudica generalmente a los recurrentes privados de libertad, quienes solicitan sus certificados de antecedentes penales y judiciales para tramitar los beneficios penitenciarios.

El incumplimiento de las sentencias emitidas por el Poder Judicial por parte de diversas entidades de la Administración Estatal constituye otra situación de vulneración del debido proceso y la tutela judicial efectiva. Así, existen entidades estatales que se han mostrado renuentes a acatar oportunamente las órdenes emanadas de un proceso judicial regular, en perjuicio del justiciable.

De otro lado, en Piura se han registrado casos de adolescentes que han recibido el tratamiento judicial correspondiente a mayores de edad, al haber desconocido la autoridad judicial la presunción de minoría de edad establecida en el Código de los Niños y Adolescentes. Estas situaciones constituyen trasgresiones al derecho a ser juzgado por juez competente y además el alejamiento del debido proceso legal, puesto que los afectados son sometidos a procesos judiciales y son recluidos en establecimientos penitenciarios destinados a adultos.

En Ayacucho, las afectaciones al derecho de acceso a la justicia fueron frecuentes en las dependencias policiales y en algunas fiscalías provinciales. La Defensoría del Pueblo advirtió una práctica de renuencia a la recepción de denuncias verbales, especialmente cuando se trataba de hechos constitutivos de violencia familiar psicológica. Además, en estos casos se exigía la exhibición de alguna evidencia física de la agresión. De igual manera, en las denuncias por presuntos hechos constitutivos de lesiones se condicionó la recepción de las denuncias a la presentación previa del respectivo certificado de reconocimiento médico legal.

En lo concerniente al restablecimiento del derecho al debido proceso, la sentencia del Tribunal Constitucional que resuelve la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra los Decretos Leyes N° 25475, N° 25659, N° 25880, N° 25708 y N° 25774, ha declarado inconstitucionales diversas normas contenidas en los referidos decretos leyes. Con la finalidad de restablecer el derecho al debido proceso de los sentenciados por el de-

lito de traición a la patria y adecuar la legislación antiterrorista a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, éste exhortó al Congreso del República a regular la forma y modo como se tramitarán las peticiones de nuevos procesos para los sentenciados por el delito de traición a la patria.

Para tales efectos, mediante Ley N° 27913 el Congreso del República delegó facultades legislativas al Poder Ejecutivo, expidiéndose los Decretos Legislativos N° 921, N° 922, N° 923, N° 924, N° 925 y N° 926. El Decreto Legislativo N° 922 regula la nulidad de los procesos por el delito de traición a la patria y establece las normas sobre el proceso penal aplicable para el juzgamiento de la referidas causas por delito de terrorismo. Dicho decreto contiene reglas procesales específicas sobre las medidas limitativas de derechos, incomunicación en sede policial, investigaciones policiales complementarias, plazo adicional de la instructiva, acumulación de procesos, medidas de protección, facultad disciplinaria del juez penal y de la sala penal, examen especial de testigos y restricciones a la publicidad de la audiencia. Por su parte el Decreto Legislativo N° 926 regula la anulación de sentencias, juicios orales e insubsistencia de acusaciones fiscales, en procesos seguidos por delitos de terrorismo ante jueces y fiscales con identidad secreta y la anulación en los procesos por terrorismo en los que se aplicó la prohibición de la recusación de los jueces.

Todas estas disposiciones marcarán la pautas para llevar a cabo los procesos judiciales por delito de terrorismo contra los condenados por traición a la patria y los juzgados por tribunales sin rostro, los mismos que deberán cumplir con el respeto del derecho al debido proceso bajo los criterios de interpretación de las normas legales dados por el Tribunal Constitucional.

Asimismo, en el presente período se ha podido percibir una ausencia de mecanismos permanentes de coordinación interinstitucional con las diversas autoridades responsables del servicio de administración de justicia.

Frente a presuntas situaciones de inconducta funcional por parte de los operadores de justicia son pocos los casos puestos en evidencia, debido al temor a represalias que afecten el resultado final del proceso judicial.

En el presente período, la Defensoría se planteó la consolidación de la práctica defensorial de intervenir en procesos judiciales en ejercicio del *amicus curiae*, mediante la presentación de opiniones no vinculantes respecto de la interpretación de las normas aplicables a casos relacionados con la protección de derechos fundamentales.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

Se realizaron visitas de supervisión a los diferentes juzgados, salas especializadas y fiscalías con la finalidad de atender y dar solución a las quejas y petitorios de los ciudadanos y ciudadanas recurrentes, respecto a actos que vulneran los derechos de acceso a la justicia y debido proceso.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo viene elaborando el informe sobre la “Protección Jurisdiccional en el Perú: Derecho al Debido Proceso”. Esta investigación tiene como finalidad realizar un diagnóstico nacional que permita conocer la situación del servicio de administración de justicia en el país, mediante la identificación de los hechos violatorios más frecuentes, a partir de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo durante el período 2000-2002. Para tal efecto, se ha recopilado y sistematizado los expedientes correspondientes a las quejas recibidas y se han sostenido entrevistas con autoridades del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Instituto de Medicina Legal y la Policía Nacional, entre otros.

El informe permitirá formular propuestas y recomendaciones orientadas a mejorar la calidad del servicio de administración de justicia e incrementar el número de personas que acceden a la tutela jurisdiccional.

C. Casos ilustrativos

Caso de la adolescente N.F.G.: negativa de fiscal a recibir denuncia por presunta violación sexual (Expediente N° 1878-02/DP-AY)

La adolescente N.F.G. de 15 años de edad acudió a la Oficina Defensorial de Ayacucho, señalando que la Tercera Fiscalía Provincial Penal de Huamanga se había negado a recibir su denuncia escrita por el delito de violación sexual, no obstante que el estado de su embarazo era notorio.

La Defensoría del Pueblo entrevistó al titular de la entidad quejada, a quien se le solicitó información sobre la negativa en la recepción de la denuncia de la adolescente agraviada. La autoridad señaló que ello se debía a que la recurrente no había cumplido con acompañar la copia del Documento Nacional de Identidad de su progenitor.

Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo remarcó la naturaleza y gravedad del hecho denunciado, más aún si la agraviada se encontraba

en evidente estado de gravedad. Además, se recordó a la citada autoridad su obligación de iniciar la correspondiente investigación ante una información verbal o escrita sobre un hecho criminal. Por ello, se le recomendó recibir la denuncia de la adolescente N.F.G. e iniciar las investigaciones en torno a los hechos denunciados.

Acogiendo la recomendación formulada, la autoridad quejada procedió a recibir la denuncia y dispuso su inmediata investigación.

Caso del ciudadano Elio Kiriguetti: dilación de los plazos procesales e incumplimiento del debido proceso (Expediente N° 810-2002)

El 6 de junio del 2002, la Defensoría del Pueblo realizó una visita de inspección al Establecimiento Penitenciario de La Convención, ubicado en el distrito de Santa Ana, provincia de La Convención (Cusco). En dicha visita se tomó conocimiento del caso del ciudadano Elio Kiriguetti, recluso desde el mes de diciembre del 2001 por el delito de homicidio en agravio de su hermano.

El señor Kiriguetti, natural de la comunidad nativa de Chocoriari (Bajo Urubamba), no contaba con abogado defensor y no tenía conocimiento sobre el estado del proceso, razón por la cual solicitó a la Defensoría del Pueblo, verificar el estado del mismo y realizar gestiones a fin de que se le asigne un abogado de oficio ya que carecía de medios económicos para solventar su defensa.

La Defensoría del Pueblo tuvo acceso al referido expediente judicial, observando la existencia de dilación procesal puesto que se habían vencido los términos para que el juez instructor resolviera sobre la denuncia fiscal. Además se entrevistó al Juez Penal de La Convención, quien inmediatamente remitió el expediente al Ministerio Público solicitando la ampliación de la investigación.

Finalmente, se coordinó con el Consejo Machiguenga del río Urubamba (COMARU) para que asignara un abogado defensor al recurrente.

A la fecha de cierre del presente Informe, se tomó conocimiento de que la Sala Mixta Itinerante de la Corte Superior de Justicia de Cusco y Cotabambas ha dictado sentencia condenando a 4 años de prisión al ciudadano Elio Kiriguetti, con lo cual obtendrá libertad el año próximo.

2.2.9. Derecho a la libertad de expresión

A. Diagnóstico general

Habiéndose recuperado las posibilidades para el ejercicio de la libertad de expresión sin coacciones, durante el período no se registraron mayores incidentes respecto a la afectación de este derecho, salvo cuando ha estado asociado a otro, como al derecho a reunirse pacíficamente.

Resulta de particular importancia el fallo expedido por el Tribunal Constitucional en el caso de *Radio Imagen* (expediente N° 905-2001-AA/TC), el cual acogiendo los argumentos de la Defensoría del Pueblo, señaló que la prohibición de censura previa implica que aun ante la invocación de otros derechos, no puede impedirse a un medio de comunicación social el “*propalar la información que se considera como lesiva ...*”. Es decir, se reconoció la posición preferente de la libertad de expresión en un ordenamiento jurídico democrático.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

El 31 de enero del 2003 la Defensoría del Pueblo interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 374° del Código Penal⁶, que tipifica el delito de desacato. Cabe señalar que la preocupación institucional respecto de la vigencia de esta figura delictiva en nuestro ordenamiento penal, ha venido plasmándose en diversos informes y resoluciones en los que se advertía la necesidad de retirar este tipo penal de nuestro ordenamiento legal por contravenir la Constitución y, específicamente, por resultar lesivo a la libertad de expresión, el principio de legalidad y el principio de proporcionalidad.

El 8 de febrero del 2001, se emitió la Resolución Defensorial N° 07-DP-2001, en la que se pusieron de relieve las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la incompatibilidad del delito de desacato con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁶ **Código Penal. Artículo 374°.-** El que amenaza, injuria o de cualquier otra manera ofende la dignidad o el decoro de un funcionario público a causa del ejercicio de sus funciones o al tiempo de ejercerlas, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de tres años.

Si el ofendido es Presidente de uno de los poderes del Estado, la pena será no menor de dos ni mayor de cuatro años.

En la demanda presentada ante el Tribunal Constitucional se sostuvo que el delito de desacato vulnera el principio de proporcionalidad de las penas. Pese a que el bien jurídico protegido es el mismo que el de la calumnia, injuria y difamación, y aun cuando no tipifica una conducta punible distinta ni más grave respecto a los delitos antes mencionados, el delito de desacato prevé una sanción o pena mayor que las previstas por aquellas otra figuras, sin justificación razonable. A la fecha de cierre de este Informe, se encuentra pendiente la sentencia del Tribunal Constitucional.

De igual modo, la Defensoría del Pueblo ha expresado su preocupación por lo dispuesto en el artículo 389° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones⁷, el cual sanciona con pena privativa de la libertad no menor de dos años, sin límite máximo, a aquél que atenta contra la ley, las buenas costumbres o agravia en su honor a un candidato/a o a un partido. Conforme se aprecia de su sola redacción, contrastada con la práctica de las contiendas electorales, esa norma constituye un peligro a la libertad de expresión.

C. Casos ilustrativos

Caso de Radio Pacífico de Satipo: censura previa a *spot* publicitario (Expediente N° 096-2002/DP-HYO)

Radio Pacífico de Satipo propaló un *spot* publicitario que un candidato consideró atentatorio contra su honor, por lo que denunció al autor y al propietario de la referida emisora invocando el artículo 389° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

Recibida la denuncia, el Fiscal Provincial Mixto de Satipo, ordenó la suspensión provisional del mencionado *spot* publicitario por razones de “prevención del delito”, hasta el término de la investigación preliminar, disponiendo que las autoridades policiales realizaran las investigaciones correspondientes.

Luego de concluir las investigaciones encargadas por el representante del Ministerio Público, la Sección de Investigación Criminal de la Comi-

⁷ **Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Artículo 389°.-** Es reprimido con pena privativa de la libertad no menor de dos años aquél que haga propaganda electoral, cualquiera que sea el medio empleado, en las horas en que está suspendida; o aquél que atenta contra la ley, las buenas costumbres, o agravia en su honor a un candidato o a un partido.

saría de Satipo elaboró el Parte Policial N° 287-2002-SEINCRI-PNP-CS, de 30 de octubre del 2002, concluyendo que *“existen indicios razonables de haberse transgredido la Ley Orgánica Electoral por parte de los denunciados (...) pero que por falta de la intervención del órgano electoral competente, deben quedar los hechos investigados sólo en la etapa de la prevención del delito, debiendo permitirse la utilización del spot suspendido sólo sin las frases descomedidas y agraviantes que refiere la cinta magnetofónica transcrita”*.

El Fiscal Provincial, luego de evaluar el referido parte policial, expidió la Resolución N° 001-2002, de fecha 4 de octubre del mismo año, mediante la cual dispuso el archivo provisional de la denuncia *“hasta el respectivo pronunciamiento del presente caso, del Jurado Especial Electoral de Chanchamayo”*. Asimismo, ordenó *“que en esta etapa de prevención del delito se permita la utilización del spot publicitario referido, conforme al contrato publicitario celebrado por los denunciados, pero sin las frases descomedidas y agraviantes al honor de la persona y del partido político referidos”*.

Cuando la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento del caso, exhortó al Fiscal Provincial Mixto de Satipo a modificar su resolución. Además, remitió una comunicación al Jurado Electoral Especial de Chanchamayo en el mismo sentido. El presidente del referido jurado electoral especial informó que los argumentos jurídicos empleados por la Defensoría del Pueblo habían servido como sustento de una comunicación sobre el tema emitida por este organismo electoral.

2.2.10. Derecho de acceso a la información

A. Diagnóstico general

El derecho que tiene todo ciudadano o ciudadana de acceder a la información que posee o produce el Estado, ha constituido y constituye un aspecto importante del trabajo desarrollado por la Defensoría del Pueblo.

Se pretende que el Estado –como gobierno central, regional y local– destierre la cultura del secreto y realice una gestión transparente, específicamente en relación a la utilización de los recursos públicos.

A pesar de haberse realizado una campaña sobre el acceso a la información pública en el año 2001, se ha verificado que aún subsiste la cultura del secreto, evidenciándose ello en las limitadas posibilidades que tienen los ciudadanos para acceder a la información pública. Este panorama

se ve agravado porque la mayoría de las autoridades y funcionarios públicos, recientemente electos, desconocen la normatividad legal que regula este derecho.

Así, la Oficina Defensorial de Piura constató que un gran número de instituciones públicas no proporcionan en forma oportuna y completa la información requerida por la ciudadanía. Esta situación se debería al desconocimiento antes señalado, a la deficiente organización de los archivos públicos y la carencia de una infraestructura adecuada. En reiteradas ocasiones, la Defensoría del Pueblo tuvo que instar a las autoridades que proporcionen la información solicitada, ya que ésta no formaba parte de las excepciones previstas para ejercer el derecho de acceso a la información⁸.

Similar situación se advirtió en gran parte de las dependencias públicas ubicadas en el departamento de Ayacucho, donde se verificó que la calificación de información secreta, confidencial o reservada, aparece como una práctica cotidiana en muchos ámbitos de actuación de las entidades públicas, y que la transparencia en la gestión pública suele ser una excepción.

En algunas oportunidades, las entidades estatales se negaron a proporcionar información pública y a permitir el acceso a la lectura de expedientes administrativos en trámite, alegando que son documentos que nacen de una relación especial entre el ciudadano y la entidad estatal.

Cabe precisar que la labor de promoción y difusión de este derecho ha permitido que los ciudadanos y ciudadanas conozcan su derecho a acceder a la información pública y que la campaña de acceso a la información desarrollada por la Defensoría del Pueblo produjo un incremento significativo del número de quejas.

También se constató una falta de implementación del procedimiento para acceder a esta información en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos – TUPAs, así como la proclividad de mantener en secreto el uso de los recursos.

No obstante la promulgación de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sólo algunas instituciones han im-

⁸ La intimidad personal y la seguridad nacional, por ejemplo.

plementado en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) el derecho de acceso a la información y el procedimiento para acceder a la misma.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

La Defensoría del Pueblo realizó talleres a nivel nacional sobre “acceso a la información pública” dirigidos a funcionarios, servidores públicos y sociedad civil. Ello ha sensibilizado a la población, permitiendo iniciar actividades de vigilancia ciudadana a las municipalidades y programas sociales. Así, en la jurisdicción de la Oficina Defensorial del Cusco, se priorizaron las visitas de supervisión a las municipalidades, a fin de verificar si cuentan con un TUPA y si han incorporado el procedimiento de acceso a la información. Durante el 2002 se visitaron 28 municipalidades distritales y 20 provinciales, algunas de las cuales solicitaron el asesoramiento de la Defensoría del Pueblo para la implementación de sus TUPAs.

Con la finalidad de conseguir un mejor resultado y reforzar el trabajo de supervisión a la administración pública, se ha realizado una labor de difusión, en diferentes sectores de la población, a fin de que conozcan su derecho y puedan ejercerlo.

Cabe señalar finalmente que junto con la labor de difusión de este derecho y las normas que lo regulan, se emitieron recomendaciones sobre los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos, la publicidad de los mismos y la razonabilidad en el cobro de las tasas por acceso a la información que en ellos se establece.

C. Casos ilustrativos

Caso del ciudadano Franklin Enrique Campos Seminario: negativa de EsSALUD de proporcionar información sobre cuotas de seguro universitario (Expediente N° 1445-02-DP-P)

El ciudadano Franklin Enrique Campos Seminario presentó una queja contra EsSALUD, porque no se le había proporcionado información sobre las cuotas del seguro universitario canceladas por el Instituto Superior Tecnológico de Sullana.

Conocido el hecho, la Defensoría del Pueblo solicitó a la citada institución informar sobre las razones por las cuales se negó dicha información al

recurrente. EsSALUD informó que lo solicitado por el recurrente era una contribución y, como tal, protegida por la reserva tributaria.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo elaboró el Informe N° 014-02/DP.PT-AE2, a través del cual se informó a EsSALUD que el seguro universitario no se encuentra calificado como una contribución, por lo que negar esa información supone una vulneración al derecho que tiene el ciudadano de acceder a la misma. Posteriormente, se pudo conocer que la institución quejada brindó la información requerida.

Caso de la ciudadana Agripina Valencia Manrique: negación de Oficina Registral Regional de Arequipa a proporcionar información (Expediente N° 064-2002/DP-ARE)

La ciudadana Agripina Valencia Manrique, ex trabajadora de la Oficina Registral Regional de Arequipa presentó una queja contra dicha oficina, por negarse a brindarle información sobre los contratos de servicios no personales, planillas de sueldos, control de asistencia del personal, cuadro de asignación de personal, legajos personales y recibos por honorarios profesionales. La entidad sostuvo que esta información tenía carácter reservado.

Comisionados de la Defensoría del Pueblo se entrevistaron con el Jefe de la Oficina Registral, el Gerente Legal y el Especialista de Personal, a quienes se exhortó a brindar la información que soliciten los ciudadanos, de acuerdo a lo previsto en el inciso 5, del artículo 2° de la Constitución. Luego de dicha entrevista, la Oficina Registral revocó las resoluciones denegatorias y declaró procedente la solicitud de la ciudadana, previo pago de los costos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la SUNARP.

2.2.11. Derecho a la identidad

A. Diagnóstico general

Durante el período 2002-2003, el derecho a la identidad se ha visto afectado principalmente por los problemas administrativos que se presentan en la inscripción de nacimientos en las oficinas de registro civil de las municipalidades del país, los elevados costos para la regularización de la situación jurídica de los omisos a la inscripción y al canje, y las dificultades para la inscripción de las personas con discapacidad en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Con relación a la inscripción de nacimientos, y a partir de las quejas recibidas por las oficinas defensoriales de Piura y Huancayo, la Defensoría del Pueblo constató la negativa de los registradores de las oficinas de registro civil de las municipalidades para inscribir el nacimiento de niños/as con los apellidos del progenitor que no hiciese el reconocimiento. Ello, debido a que los artículos 392º del Código Civil y 37º del Decreto Supremo N° 015-98-PCM, Reglamento del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), establecen que los registradores de las oficinas de registro civil de las municipalidades del país están impedidos de inscribir en las partidas de nacimiento, el nombre del progenitor que no haya reconocido al hijo o hija extramatrimonial.

Al respecto la Defensoría del Pueblo considera que estos dispositivos vulneran el derecho a la identidad y el derecho a la igualdad ante la ley, establecidos en el artículo 2º, incisos 1) y 2) de la Constitución, respectivamente.

Otra de las causas que manifiestan los registradores para negarse a la inscripción de los nacimientos es la falta de certificado de nacimiento de los niños a ser inscritos, no aceptando los documentos supletorios señalados en el artículo 47º de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del RENIEC, lo que vulnera el goce del derecho a la identidad.

De otro lado, más del 80% de las municipalidades del país vienen estableciendo tasas para la inscripción de nacimientos, particularmente para la inscripción extraordinaria de niños y adultos, infringiendo así, el artículo 98º, inciso a) del Reglamento del RENIEC, que establece la gratuidad de la inscripción de nacimientos y propiciando que la población de escasos recursos económicos no pueda inscribirse o inscribir a sus hijos.

Respecto a la inscripción en los registros militares, se presentaron quejas debido a que los omisos a la inscripción en los registros militares y al canje de la libreta militar, debían pagar en cada caso una multa del 10% de la UIT (S/.310.00). Mediante la Ley N° 27928, publicada el 4 de febrero del 2003, se dispuso la reducción de la multa al 1% de la UIT (S/.31.00).

En relación a la inscripción de las personas con discapacidad en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, se advirtió que los funcionarios de dicha institución han venido exigiendo la presentación de la resolución judicial de interdicción para que puedan obtener el documento nacional de identidad (DNI).

Al respecto, el TUPA del RENIEC, establece procedimientos específicos para las personas que han sido declaradas interdictas y están obligadas a presentar la resolución judicial de interdicción, así como para aquellas que son pasibles de interdicción, a quienes no se les exige dicha resolución judicial.

La Defensoría del Pueblo considera que los funcionarios vulneran el derecho a la identidad, por cuanto se niegan a expedir el DNI, al condicionar su entrega a la presentación de la resolución judicial de interdicción, situación no contemplada en la ley.

Por otro lado, es preciso señalar, que si bien aún subsiste un elevado número de personas indocumentadas en las zonas rurales de los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Junín y Pasco, el trabajo realizado por la Defensoría del Pueblo en coordinación con otras instituciones, viene logrando su paulatina disminución.

Finalmente, cabe señalar que desde la perspectiva dinámica del derecho a la identidad, la cultura étnica forma parte importante de la identidad de muchos pueblos indígenas de nuestro país, la cual se mantiene –entre otros factores– por la educación bilingüe que se imparte en los pueblos indígenas. Sin embargo, se ha observado que en muchas zonas de la amazonía no se estaría cumpliendo con nombrar o contratar a maestros bilingües, es decir, que dominen la lengua materna y la lengua oficial, situación que se presenta, por ejemplo, en la Comunidad Nativa de Sagakiatto, ubicada en el Centro Poblado de Camisea, distrito de Echarate, provincia de La Convención en el departamento del Cusco.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

La Defensoría del Pueblo recibió numerosas quejas debido a que los registradores de las oficinas registrales de las municipalidades impedían la inscripción de nacimiento de un niño o niña con los apellidos del progenitor que no lo reconocía. Dicha actitud se sustentó en lo dispuesto por el artículo 37º del Reglamento de RENIEC.

También se advirtieron problemas para la inscripción de nacimientos debido a que los progenitores no estarían cumpliendo los requisitos establecidos por ley. Se llegaron a conocer casos en los que el registrador se negó a inscribir a menores de edad debido a que no se presentó el certificado de nacimiento, según lo expresado, requisito indispensable para la inscripción. Ante ello, la Defensoría del Pueblo intercedió y recomendó se

proceda a la inscripción con el certificado de estudios, situación que se encuentra contemplada en la ley.

En cuanto al registro de personas con discapacidad para la obtención del DNI, se recomendó a los funcionarios del RENIEC abstenerse de solicitar la resolución judicial de interdicción para quienes no se encuentran obligados a presentarla.

Respecto al alto índice de indocumentados se efectuaron coordinaciones interinstitucionales con las oficinas del registro militar, el RENIEC y diversas municipalidades provinciales y distritales, para la realización de campañas masivas para la inscripción de nacimientos y para la obtención de la Libreta Militar en las zonas rurales de la sierra y selva central. Así, la actuación conjunta de la Defensoría del Pueblo y de la Comisión de Trabajo por los Indocumentados (COTRAIN) para disminuir el número de indocumentados en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, logró la inscripción extraordinaria de nacimientos de más de siete mil niños, niñas y adultos. Se tiene previsto continuar con estas campañas de documentación.

La Defensoría del Pueblo viene elaborando dos informes relacionados con el derecho a la identidad, uno de ellos referido a la problemática de la inscripción de nacimientos generada por la aplicación de las normas legales que regulan el tema, en el que se proponen lineamientos para la reforma de la legislación vigente así como eliminar las tasas establecidas para la inscripción de nacimientos y los requisitos adicionales a los establecidos por ley.

El segundo informe está relacionado con la situación por la que atraviesan las personas con discapacidad a quienes el RENIEC les exige la resolución judicial de interdicción como condición para la expedición del DNI, afectando con ello su derecho a la identidad.

C. Casos ilustrativos

Caso del ciudadano Rodemiro Cruz Carrasco: afectación del derecho a la identidad de su hijo (Expediente N° 3098-02/DP-PT)

El registrador de la Oficina de Registro Civil de la Municipalidad Distrital de El Carmen de la Frontera en la provincia de Huancabamba, departamento de Piura, exigió al señor Rodemiro Cruz Carrasco, la presentación del certificado de nacimiento y la partida de bautizo de su menor

hijo, así como sus documentos de identidad a fin de proceder a la inscripción del nacimiento de éste.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo entrevistó al encargado de la referida oficina registral, a quien se le proporcionó la Directiva N° 1027-2002/RENIEC/GO/GRE del RENIEC, mediante la cual se les recuerda a los registradores los alcances del artículo 47° de la Ley Orgánica del RENIEC, sobre los documentos supletorios que se pueden presentar para la inscripción de los nacimientos.

Comisionados de la Defensoría del Pueblo en compañía del recurrente, su cónyuge e hijo, acudieron a la oficina de registro civil de la municipalidad quejada, verificándose la inscripción de nacimiento con el certificado de estudios del niño, el mismo que fue emitido por la Directora de la Escuela Primaria de Menores “Santa Clara”, ubicada en el distrito de El Carmen de la Frontera. Los padres del menor presentaron sus partidas de nacimiento, por carecer de documentos de identidad.

2.2.12. Derecho a la salud

A. Diagnóstico general

Las actividades de supervisión de las entidades prestadoras de salud, así como la labor de protección de los derechos fundamentales, han hecho posible advertir la limitada vigencia del derecho a la salud. Durante este período la Defensoría del Pueblo intervino en la atención de quejas, petitorios y consultas, tratando de lograr un cambio en la conducta de las autoridades públicas y restituir los derechos afectados. Así, se intervino en casos de negligencia médica y negación de atención hospitalaria ocurridos en centros de salud, ubicados especialmente al interior del país. Se verificó que uno de los problemas para que los servidores del sector salud incurran en falta de atención adecuada y oportuna es la actitud discriminatoria de algunos de ellos, sustentada en la condición social y económica de las personas que acuden a solicitar dichos servicios, en su mayoría campesinos.

Es importante señalar que la población femenina rural ha sido limitada en el acceso a los servicios de salud, debido a que en algunos centros y postas médicas se han efectuado cobros indebidos por expedición de certificados y se ha exigido el pago arbitrario de multas. Se solicitaron cobros por expedir certificados de nacimiento, en función del lugar donde se produjo el parto, monto que variaba si la madre había acudido a los con-

troles prenatales o si el parto fue domiciliario. A ello se agrega que algunas mujeres fueron maltratadas por ser quechua hablantes.

Otros problemas que mantienen un alto nivel de incidencia son: la información deficiente sobre el servicio que se presta, demora en la entrega de medicamentos y escasez de los mismos, así como falta de atención médica oportuna.

Al respecto, la Oficina Defensorial de Loreto informó que dentro de su jurisdicción y debido a su ubicación geográfica y al clima, la población es muy propensa a contraer enfermedades tropicales como la malaria, el dengue o el paludismo, siendo los más afectados los habitantes de los pueblos indígenas y las poblaciones ribereñas, situación que se agrava pues existen localidades que no reciben medicinas con regularidad o son insuficientes, mientras que los centros de salud tienen dificultades para el traslado de los enfermos porque no cuentan con botes operativos, ni con recursos para adquirir combustible.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

Se realizaron visitas de inspección y se formularon pedidos de información a las autoridades de salud correspondientes. En los casos en que dichas autoridades se mostraron renuentes a cumplir con su deber de cooperación, se sostuvieron entrevistas con los directores regionales de salud a fin de que se nos brinde la información solicitada. Igualmente, se realizaron visitas de supervisión a diferentes centros, postas y hospitales de salud para atender las quejas planteadas y verificar las condiciones de salubridad en que eran atendidos los pacientes que acudían a solicitar los servicios.

A través de los equipos itinerantes, en departamentos como Loreto, se realizaron visitas de supervisión a los centros y puestos de salud más alejados, y se realizaron entrevistas con los promotores de salud a fin de verificar la periodicidad en la recepción de medicinas, así como los recursos humanos y materiales disponibles.

Asimismo, se efectuaron actividades de difusión con relación al programa del Seguro Integral de Salud, en coordinación con los responsables de dicho programa. Así, la Oficina Defensorial de Ayacucho elaboró una cartilla mediante la cual se dio a conocer los alcances y beneficios del referido seguro. Además, se dieron charlas informativas a diferentes organizaciones de la sociedad civil, así como a estudiantes de centros educativos

de los niveles primaria y secundaria de los diferentes planteles y clubes de madres de la localidad.

La Defensoría del Pueblo viene trabajando en la elaboración de un plan de supervisión sobre el derecho de acceso a la salud que incluya aspectos tales como el acceso a los servicios de salud, transparencia estatal en políticas y programas de salud, ética en el cumplimiento de obligaciones de los servidores y funcionarios públicos, y negligencia médica. Dicho plan se implementará en coordinación con las direcciones regionales y subregionales de salud. A la fecha de cierre del presente Informe la Defensoría del Pueblo ha decidido dar prioridad a la supervisión de las salas de emergencia de los centros de salud.

C. Casos ilustrativos

Caso de la ciudadana Benita Sierra Allca: negligencia médica en centro de salud (Expediente N° 752-2002/DP-AY)

La señora Benita Sierra Allca acudió a la Comunidad Local de Administración de Salud (CLAS) “Las Nazarenas”, ubicado en el distrito de Jesús Nazareno de la provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho, a fin de que se le extraiga un diente. Cabe indicar que la señora Sierra tenía problemas relacionados con su presión arterial.

Al ser atendida por la odontóloga del centro de salud antes referido, y sin efectuarse los exámenes médicos correspondientes, se le aplicó una anestesia contraindicada para las personas que presentan problemas de presión arterial, ocasionándole la paralización de media parte de su cuerpo. Ante estos hechos, su cónyuge solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo a fin de que el CLAS le brinde atención.

Comisionados de la Defensoría del Pueblo se entrevistaron con el Gerente del CLAS, verificándose que se había efectuado la transferencia de la paciente al Hospital de Referencia Regional de Ayacucho. El referido funcionario se comprometió a la rehabilitación de la paciente y derivó el caso al Seguro Integral de Salud nivel “B”, para la atención respectiva.

Caso de las ciudadanas Floriana Núñez Quispe, Juana Ccatu Condo-ri y otros: cobros indebidos en la Dirección Regional de Salud de Huancavelica (Expediente N° 367-2002/DP-HVCA)

A través de visitas de supervisión, la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de que los establecimientos de salud ubicados en el de-

partamento de Huancavelica aplicaban tarifas por los siguientes conceptos: a) Por expedición de certificados de nacimiento en función del lugar donde se produce el parto, b) por certificado médico de violencia familiar, c) por certificado de defunción, entre otros. Asimismo, se establecieron multas por parto domiciliario y por no acudir a los controles prenatales.

Los cobros referidos en el párrafo precedente fueron constatados en 28 establecimientos de salud, ubicados en Huancavelica, entre ellos: Paucará, Yunyaccasa, Ccasapata, Ccochaccasa, Seclla, Yauli, Acraquia, Cosme, Ayaccocha, Colcabamba, Churcampá, San Pablo de Occo, Huachocolpa, Huaytará, Huayllay Grande, Castrovirreyna, Ambato, Ccasapata, Rumichaca, Pilpichaca, Ambato Centro, Kastillapata, Angeles de Ccarahuasa y Huando.

Ante esta situación, se efectuaron las recomendaciones pertinentes al Director Regional de Salud de Huancavelica, resaltándose que no existe sustento legal alguno para las multas establecidas.

El 14 de agosto del 2001, la Dirección Regional de Salud de Huancavelica dispuso la prohibición de efectuar cobros por los servicios de salud que no se encontraran debidamente autorizados por la dirección regional antes referida o por la ley, bajo responsabilidad funcional en caso de incumplimiento.

2.2.13. Derecho a la educación

A. Diagnóstico general

Las labores de supervisión defensorial a los órganos intermedios del Ministerio de Educación, como las direcciones regionales de educación y unidades de gestión educativa, permitieron verificar que aún persisten problemas organizativos, de gestión, y de respeto a la jerarquía normativa.

En los departamentos de Puno y Loreto, los continuos cambios de los directores mencionados en el párrafo precedente, han generado incertidumbre en los trabajadores y dilaciones en los trámites administrativos. También, se ha podido advertir que el personal del sector educación, especialmente del interior del país, no está adecuadamente capacitado para aplicar e interpretar las normas legales relacionadas a su sector (normas presupuestales, Ley del Procedimiento Administrativo General, Regla-

mento de Reasignaciones, etc.). Ello, ocasiona que los directores de centros educativos y de las direcciones regionales de educación, decidan acciones, muchas veces, en contravención a las leyes especiales y sus respectivos reglamentos.

Las actividades de supervisión a los órganos intermedios del Ministerio de Educación tuvieron por finalidad proteger el derecho a la educación, especialmente del alumnado ubicado en los departamentos más pobres del país, tales como Huancavelica, Ayacucho y Apurímac. Situaciones que afectan este derecho han sido advertidas en las poblaciones alejadas de los departamentos de Loreto, Ucayali y Ayacucho, en las cuales no hay acceso a la educación o ésta es deficiente debido a que los docentes no cumplen con el programa educativo. Al respecto, se han tramitado quejas y peticiones sobre inasistencia de los docentes a sus centros de trabajo, deficiencia en la enseñanza, abandono de trabajo, y en algunos casos –específicamente el de las comunidades campesinas y nativas– se han impartido conocimientos sólo en el idioma castellano.

No obstante haberse comunicado estas deficiencias a las autoridades competentes (Dirección Regional de Educación, Unidades de Gestión Educativa, Áreas de Desarrollo Educativo), éstas no han resuelto de manera oportuna los problemas mencionados, existiendo retardo injustificado en el trámite de las referidas quejas y peticiones.

La Oficina Defensorial de Ayacucho informó que en las comunidades campesinas se presentaron casos de centros educativos que fueron clausurados por falta de alumnado. Ante ello, los alumnos que no pudieron continuar sus estudios, tuvieron que acudir a recibir clases en comunidades alejadas a su domicilio.

En algunos casos, esta situación es inducida por los docentes que laboran en dichos centros educativos quienes, con la finalidad de ser reasignados a otros colegios cercanos a su domicilio, o a fin de ser trasladados a la ciudad, aducen la falta de alumnos para lograr el cierre de los planteles.

En relación a la educación especial, se ha verificado que un significativo número de centros educativos en la región amazónica no cuentan con docentes especializados en el tema. Finalmente, cabe relevar la dación de la Ley N° 27911, que regula como medida administrativa extraordinaria la separación definitiva o sustitución del personal docente o administrativo implicado en delitos de violación de la libertad sexual.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

En el marco de la supervisión de centros educativos que se realiza desde el año 1998, se efectuaron visitas a centros educativos estatales a fin de verificar su infraestructura. En algunos colegios se constató la precariedad de sus instalaciones y la ausencia de un adecuado mantenimiento de las aulas y de los servicios higiénicos, lo que fue puesto en conocimiento del Ministerio de Educación o del Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES), para que adopten las medidas necesarias.

En Ayacucho por ejemplo, se pudo constatar el cumplimiento de la gratuidad de la enseñanza en centros educativos de gestión estatal, así como existencia de facilidades de pago de APAFA. Sin embargo, se verificó el mal estado de conservación de las aulas y los servicios higiénicos. En respuesta a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, la Dirección Regional de Educación de Huamanga informó que había realizado las gestiones ante el Ministerio de Educación con el fin de mejorar el estado de la infraestructura de estos centros educativos, que no fue atendido por limitaciones presupuestales de dicho sector.

Antes de iniciarse el año escolar 2003, comisionados de la Defensoría del Pueblo realizaron labores de supervisión del proceso de matrícula, a fin de proteger el derecho a una educación gratuita. Se puso especial atención en informar y constatar que no se podía condicionar la matrícula al pago de la cuota por concepto de Asociación de Padres de Familia (APAFA).

También se tramitaron y resolvieron quejas sobre el concurso para las reasignaciones del personal docente, especialmente en los departamentos de Cusco, Piura y Tumbes, y en la provincia de Jaén. Un aspecto que fue materia de investigación defensorial fue el cumplimiento de los deberes de función de los funcionarios y servidores de la Dirección Regional de Educación de Junín. Se recibió un total de 441 quejas y petitorios de ciudadanos, principalmente relacionados con el concurso público de nombramiento de plazas docentes y con la tramitación de los procedimientos seguidos por los y las docentes.

Al respecto, se concluyó que existió deficiencia en el cumplimiento de las funciones y deberes de los servidores y funcionarios públicos de la Dirección Regional de Educación de Junín, tanto por la omisión de éstos, como por la inobservancia de las normas relacionadas al procedimiento administrativo.

En tal sentido, se recomendó la reorganización de la citada Dirección Regional, y el establecimiento de las responsabilidades y sanciones correspondientes.

Durante el período se participó también en la supervisión del concurso público para nombramiento de plazas para docentes en el departamento de Huancavelica y se supervisó, a través de las visitas que realizan los equipos itinerantes, el trabajo de los docentes en las zonas rurales.

Finalmente, cabe señalar que realizará un seguimiento cercano de la aplicación de la Ley N° 27911, que establece medidas de separación definitiva o destitución del servicio del personal docente o administrativo implicado en delitos de violación de la libertad sexual.

C. Casos ilustrativos

Caso del ciudadano José Nicolás Chiroque Yarlequé: negativa de permitir la matrícula en el año escolar 2003 (Expediente N° 084-2003/DP-PIU)

El ciudadano José Nicolás Chiroque Yarlequé presentó una queja contra la profesora Ligia Teresa Reyes Peña, Directora del Centro Educativo “Rosa Carrera de Martos”, ubicado en el ámbito de la Dirección Regional de Educación de Piura, por impedir la matrícula del menor Edert Castillo Guerrero, aparentemente, por haber desaprobado el año escolar 2002.

Comisionados de la Defensoría del Pueblo sostuvieron una entrevista con la funcionaria quejada, quien afirmó que la decisión de no permitir la matrícula del menor se debía al excesivo número de alumnos matriculados para el nivel secundario (60 alumnos), al haberse fusionado tres aulas del nivel primario y dos aulas del nivel secundario.

Efectuadas las investigaciones, se elaboró el Informe Defensorial N° 007-2003/DP.PT-AE, en el cual se recomendó a la directora del referido centro educativo adecuar sus decisiones a lo expresamente normado en el Decreto Supremo N° 007-2001-ED⁹ y en la Resolución Ministerial

⁹ Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 13 de febrero del 2002. Dicho dispositivo aprobó las normas para la gestión y desarrollo de las actividades en los centros y programas educativos.

Nº 168-2002-ED¹⁰, a fin de garantizar el derecho de los alumnos a la ratificación de sus matrículas y por ende garantizar el derecho de acceder a la educación.

A pesar de lo expuesto, la citada directora, mediante el Informe Nº 002-2003-REGIÓN PIURA-DREP-CN “RCM”.-D de fecha 17 de febrero del 2003, se negó, sin justificación alguna, a ratificar la matrícula de los alumnos que repitieron el año escolar 2002.

En atención a ello, se orientó al recurrente para que interponga una acción de amparo contra la mencionada directora, con la finalidad de que se restituya el derecho conculcado al menor Edert Castillo Guerrero.

Caso de la Comunidad Nativa Alto Tamaya, distrito de Masisea, provincia de Coronel Portillo: creación de centro educativo (Exp. Nº 0931-2003-00041-DPU)

El 22 de enero del 2003, el señor Edwin Chota Valera, sub-jefe de la Comunidad Nativa Alto Tamaya, de la etnia ashánica, ubicada en la zona del Putaya (frontera con Brasil), quebrada del río Putaya, distrito de Masisea, provincia de Coronel Portillo, acudió a la Defensoría del Pueblo a fin de solicitar apoyo para efectuar los trámites de creación e implementación de un centro educativo en su comunidad.

Comisionados de la Defensoría del Pueblo sostuvieron una entrevista con el Director de la Dirección Regional de Pucallpa, solicitándole se efectúen las gestiones necesarias a fin de dotar de un centro educativo a la Comunidad Nativa Alto Tamaya, habiendo expresado éste que la falta de reconocimiento legal de la comunidad nativa constituía un impedimento para la creación del colegio, por lo que se le recordó la necesidad de proteger el derecho a la educación de los miembros de la comunidad nativa conforme lo dispuesto por la Constitución y el Convenio 169 de la OIT. Finalmente, el 24 de enero del 2003, aceptando el pedido formulado por la Defensoría del Pueblo, se autorizó la creación de un centro educativo en la zona.

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 14 de marzo del 2002. Se aprobaron disposiciones complementarias de las normas para la gestión y desarrollo de las actividades en los centros y programas educativos.

2.2.14. Derechos laborales

A. Diagnóstico general

La irregularidad en la contratación de personal por parte de las instituciones del Estado se produce, en mayor medida, en zonas rurales alejadas. La Oficina Defensorial de Piura, dentro de sus actividades de atención de quejas y supervisión de las entidades estatales, pudo constatar que algunas entidades públicas no cumplen las normas legales que regulan las acciones de rotación o reasignación de funciones del personal, lo que se debería a la falta de un adecuado conocimiento de la legislación que regula la materia, y además a posibles enfrentamientos entre directivos y trabajadores. Asimismo, se detectó que en algunos casos, se prescindió de los servicios de personal, inclusive nombrados, sin haber cumplido el procedimiento establecido por ley.

La Oficina Defensorial de Loreto constató, que en algunos concursos públicos para contratar personal, los profesionales seleccionados firmaron un contrato de trabajo bajo la modalidad de “servicios no personales”, situación que no había sido informada con anterioridad. En muchos casos, los instrumentos empleados para contratar o dejar sin efecto el contrato no son los adecuados. Así, por ejemplo, en el sector educación dichas decisiones fueron adoptadas a través de memorandos.

Finalmente, cabe señalar que los gobiernos locales fueron las dependencias que mayormente transgredieron los derechos de los servidores contratados al nombrar personal sin estar autorizados a ello e incumpliendo el pago de remuneraciones de los trabajadores.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

La Defensoría del Pueblo ha intervenido activamente en la Comisión de Ceses Colectivos, constituida por el Ministerio de Trabajo para analizar los despidos de los trabajadores de las instituciones del Estado en la década pasada.

En relación con la vulneración de los derechos laborales de los trabajadores, se realizaron visitas de inspección y se formularon recomendaciones y recordatorios a los funcionarios públicos. Las recomendaciones efectuadas por la Defensoría del Pueblo fueron adoptadas por algunas municipalidades, las cuales asumieron el pago de los haberes pendientes con sus trabajadores y decidieron incluir en su presupuesto el pago de las obligaciones pendientes con éstos.

C. Casos ilustrativos

Caso de los ciudadanos Vidal Cuba Canales, Robert Villar Teófanés, Alfredo Jaime Quichca Quispe: despidos arbitrarios en el Proyecto Especial Río Cachi (Expediente N° 3428-02/DP-AY)

Los ciudadanos Vidal Cuba Canales, Robert Villar Teófanés y Alfredo Jaime Quichca Quispe acudieron a la Defensoría del Pueblo para presentar una queja contra el ingeniero residente del Proyecto Especial Río Cachi en la provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho, por el despido de trece obreros.

La Defensoría del Pueblo solicitó la información pertinente al director ejecutivo del citado proyecto, quien refirió que en el mes de agosto se dispuso la reducción del presupuesto, motivo por el cual se prescindió de los servicios de trece obreros. No obstante, efectuadas las investigaciones del caso, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento de que se había contratado a 13 obreros en reemplazo de los despedidos, razón por la cual se recomendó al director ejecutivo del proyecto adoptar las medidas correctivas respecto al despido injustificado. En atención a ello, la entidad quejada informó que ocho trabajadores habían sido repuestos, siendo imposible la reposición de los demás debido a que se encontraban trabajando en otras empresas.

Caso de la ciudadana Bertha Escobar Rivera: reubicación sin debido proceso en la Dirección Regional Agraria de Piura (Expediente N° 3962-02/DP-PIU)

La ciudadana Bertha Escobar Rivera acudió a la Defensoría del Pueblo para presentar una queja contra la Dirección Regional Agraria de Piura, lugar donde laboraba, debido a que se había dispuesto su reubicación sin tener en cuenta su nivel de carrera y grupo ocupacional. Antes de acudir a la Defensoría del Pueblo, la recurrente había presentado un recurso de reconsideración sin obtener respuesta alguna dentro del plazo legal.

En atención a ello, se solicitó al Director Regional de Agricultura un informe en el que se acreditara haber dado cumplimiento a la normatividad administrativa que regula la asignación de funciones, según el nivel de carrera y grupo ocupacional. La referida Dirección informó que para efectuar la rotación de la recurrente se tuvo en cuenta su experiencia y capacitación, por lo que no se vulneró derecho laboral alguno.

Ante dicha situación la Defensoría del Pueblo elaboró el Informe N° 001-2003.DP.PT.AE2 el cual concluye que al momento de asignar funciones a la recurrente no se especificó ni demostró si eran acordes al grupo ocupacional y nivel de carrera alcanzados, afines a la capacitación, especialidad y/o experiencia que adquirió durante el tiempo de servicios.

En enero del 2003, la Defensoría del Pueblo remitió a la Dirección Regional Agraria de Piura el mencionado Informe Defensorial, recomendando se evalúe la posibilidad de que se mantenga a la recurrente en las funciones que venía desempeñando o asignarle otras funciones similares, igualmente acordes con su capacitación y experiencia.

En febrero del mismo año, se realizó una reunión en la sede institucional de la Defensoría del Pueblo en Piura en la que participaron el Director Regional de Agricultura y su Asesora Legal, acordándose que los citados funcionarios resolverían la reconsideración formulada por la recurrente, con estricto arreglo a ley, debiendo informar a la Defensoría del Pueblo sobre los resultados.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo recibió el Oficio N° 722-2003-GOB.REG.PIURA.DRA.P, de fecha 13 de marzo del 2003, mediante el cual el Director Regional de Agricultura informó que se había dispuesto la rotación de la recurrente a la Dirección de Promoción Agraria de Piura, donde cumpliría funciones acordes con su carrera, con total conformidad de la misma. La Defensoría del Pueblo verificó dicha rotación, así como la conformidad de la recurrente, concluyendo de esa manera el caso.

2.2.15. Derecho a la seguridad social

A. Diagnóstico general

En el período que se informa, las normas legales referidas al derecho a la seguridad social han sido objeto de constantes modificaciones. Dentro del Sistema Nacional de Pensiones, régimen del Decreto Ley N° 19990, se logró un avance significativo a favor de los asegurados al establecerse el otorgamiento de las pensiones provisionales en aquellos casos en los cuales la Oficina de Normalización Previsional (ONP) no resolviera las solicitudes de pensión dentro de los 90 días de su presentación. Ello significó que entre los meses de junio y julio del 2002 se emitiera un número considerable de resoluciones o actos administrativos otorgando la referida pensión provisional, en tanto no se concluyese el trámite para la obtención de la pensión definitiva.

Otro aspecto positivo es el proceso de descentralización iniciado en la ONP al otorgarse competencia a los funcionarios de las Oficinas Departamentales de la ONP para resolver en primera instancia las solicitudes de pensión de sobrevivientes.

Si bien la atención de casos por parte de la ONP ha mejorado, pues existe mayor cumplimiento en los plazos para el otorgamiento de pensiones provisionales, se han presentado problemas relacionados con la calificación inadecuada de estos expedientes. Así, a pesar de que el otorgamiento de las pensiones provisionales se da bajo el convencimiento de que los interesados tienen el derecho a ellas, al momento de la expedición de la resolución definitiva se deniega su otorgamiento, generando procesos adicionales para recuperar las sumas que se habrían pagado indebidamente.

Otro tema a resaltar dentro del régimen del Decreto Ley N° 19990, es la existencia de un número considerable de beneficiados con el recálculo de sus pensiones, debido a que, por error, al momento de otorgarles su pensión se les había aplicado el Decreto Ley N° 25967.

En cuanto al régimen del Decreto Ley N° 20530, se expidió la Ley N° 27719 que restituye la competencia de las entidades públicas para pronunciarse sobre el reconocimiento y calificación de expedientes de este régimen. Dicha norma fue complementada con el Decreto Supremo N° 159-2002-EF, que establece disposiciones relativas al reconocimiento, declaración, calificación y pago de derechos pensionarios a que se refiere el Decreto Ley N° 20530.

No obstante las mejoras en el régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, aún persisten problemas para la nivelación económica de aquellos pensionistas provenientes de entidades donde hubo un cambio en el régimen laboral. Similar situación se presentó para quienes cesaron bajo el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa, que aún no encuentran el referente adecuado para la nivelación de sus pensiones.

Finalmente, cabe mencionar los problemas que afrontan las personas que habiéndose afiliado al Sistema Privado de Pensiones (SPP), solicitan su retorno al Sistema Nacional de Pensiones (SNP). Si bien existen causales de nulidad de afiliación, éstas son limitadas, mientras que un gran número de personas solicitan su desafiliación del SPP porque la jubilación en dicho sistema les resulta económicamente perjudicial en comparación con el SNP.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

Con la finalidad de lograr una atención de calidad para los usuarios del sistema previsional, se han realizado reuniones de trabajo y entrevistas con los funcionarios de diferentes divisiones de la ONP, a fin de persuadirlos de la importancia del respeto de este derecho, así como de la necesidad de que se efectúen acciones inmediatas, sobre todo en casos de urgencia.

Considerando que el acceder a una pensión de jubilación es un derecho fundamental y que los ciudadanos y ciudadanas que la solicitan constituyen un grupo vulnerable, se establecieron varias líneas de trabajo con el fin de dar una mejor y oportuna atención a estos casos.

La primera, consistió en la identificación de los temas principales de las quejas: criterios para el cálculo de la pensión en el régimen del D.L. 19990, funcionamiento de comisiones médicas en los casos de pensión de invalidez y lineamientos para el reconocimiento y pago de las pensiones en el régimen 20530, entre otros. Las recomendaciones oportunamente alcanzadas por nuestra institución a la ONP, no sólo permitieron la atención y solución de un considerable número de quejas pendientes, sino que se logró también un cambio de actitud en la ONP, con la consiguiente disminución de los casos referidos a asuntos previsionales ingresados a la Defensoría del Pueblo.

La identificación de temas relacionados con la celeridad para atender recursos impugnativos, activación de expedientes, activación del pago de pensiones y cumplimiento de sentencias judiciales, entre otros, mostró la necesidad de una segunda línea de trabajo consistente en la programación de reuniones semanales con funcionarios y funcionarias de diversas oficinas de la ONP, para la revisión de expedientes referidos a dichos temas.

La tercera línea de trabajo, referida a la mejora de los mecanismos de control y seguimiento de los expedientes ha permitido obtener información adicional para atender 2185 casos pendientes. Cabe resaltar que la Defensoría del Pueblo contó con la colaboración de funcionarios y funcionarias de la ONP durante el desarrollo de su labor de supervisión, acogiendo las recomendaciones que se le formularon para mejorar la atención a los pensionistas.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo recomendó al Ministro de Economía y Finanzas que disponga se dicten las normas y directivas nece-

sarias para que las entidades públicas competentes se encuentren expeditas para realizar el reconocimiento, declaración, calificación y pago de los derechos pensionarios, una vez cumplida la transferencia de la documentación a cargo de la ONP¹¹.

La Defensoría del Pueblo también recomendó a EsSALUD el cumplimiento de lo previsto en el artículo 40.1.2. de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, que prohíbe a las entidades solicitar a los administrados la presentación de documentos que hayan sido expedidos por la misma entidad, recomendación que fue atendida.

En lo que se refiere al Sistema Privado de Pensiones, la Defensoría del Pueblo recomendó el establecimiento de mecanismos que permitan que las personas no satisfechas con el referido sistema puedan retornar al sistema nacional.

Finalmente, en cuanto al régimen del Decreto Ley N° 20530, se recomendó que se redefinan las reglas para la nivelación de pensiones en los casos de entidades en las que se hubiera modificado el régimen laboral.

2.2.16. Derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado

A. Diagnóstico general

Durante el período que se informa, la Defensoría del Pueblo y la ciudadanía han mostrado una creciente preocupación por el cumplimiento efectivo del derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Sin embargo, las autoridades estatales competentes aún no han actuado de manera oportuna y sistemática ante los retos y exigencias que demanda la protección del medio ambiente.

La intervención de la Defensoría del Pueblo en este ámbito, tiene por objeto la protección del derecho ciudadano a contar con un ambiente libre de contaminación. Con ese fin, supervisa que el Estado cumpla con su obligación de prevenir y controlar la contaminación ambiental y cualquier proceso de deterioro o depredación de los recursos naturales que pueda interferir en el normal desarrollo de toda forma de vida.

¹¹ Artículo 3° de la Ley N° 27719, Ley de Reconocimiento, Declaración y Calificación de Derechos Pensionarios legalmente obtenidos al amparo del Decreto Ley N° 20530 y sus normas modificatorias y ampliatorias.

La Defensoría del Pueblo promueve la participación de autoridades públicas comprometidas y preocupadas por mantener un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, para establecer soluciones de consenso respetadas por los distintos sectores de la población. Sin embargo, se ha observado desconfianza de la población en la respuesta de los funcionarios públicos ante los problemas ambientales, lo que podría explicarse por la presencia de un número significativo de organismos públicos involucrados en esta materia con percepciones y políticas diferentes en relación a los problemas ambientales, y no siempre con actitudes favorables a la participación ciudadana y a la transparencia de la gestión pública.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

Entre las actividades relevantes efectuadas por la Defensoría del Pueblo en este campo se encuentran las recomendaciones formuladas al Ministerio de Energía y Minas para la elaboración del Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales presentados al Ministerio de Energía y Minas. Dichas recomendaciones fueron incorporadas en el Reglamento.

Del mismo modo, se propiciaron reuniones para atender la preocupación de diversos sectores de la ciudadanía respecto a la radiación electromagnética que producirían las torres de telecomunicaciones, invitándose tanto a las autoridades como a especialistas para que investiguen el tema y determinen la situación real de los niveles de radiación no ionizante, a fin de evaluar los efectos de dicha radiación en la salud.

Respecto al uso y manejo de recursos naturales se produjeron frecuentes conflictos debido al interés estatal por la explotación de los mismos, a la oposición de la población a la explotación de estos recursos o al interés de la población por obtener los mayores beneficios de dicha explotación. La participación de la Defensoría del Pueblo –como entidad mediadora– pretende establecer una adecuada relación entre la población y las autoridades estatales a fin de asegurar que las decisiones de gestión ambiental acojan adecuadamente los intereses ciudadanos.

En tal sentido, interesa promover mesas de concertación integradas por las instituciones públicas competentes del gobierno central, así como representantes de los gobiernos regionales y locales y de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, trabajar con la sociedad civil a fin de sensibilizarla y promover su participación, especialmente en las audiencias

públicas de Estudios de Impacto Ambiental (EIAs), en las que la participación ciudadana requiere del apoyo de profesionales especializados en proteger sus intereses.

En tal sentido, la intervención de la Defensoría del Pueblo debe considerar el contexto y los intereses de la localidad donde se presenta el conflicto, promover la institucionalidad ambiental, propiciar la participación ciudadana y el rol de los gobiernos locales, identificar en cada caso una línea de acción con resultados concretos y promover la participación efectiva de los ciudadanos en los procesos de consulta. Con el fin de potenciar los escasos recursos disponibles y lograr un mayor impacto se mantiene un convenio de cooperación con la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, que viene trabajando a nivel nacional con la Defensoría del Pueblo en la asesoría de casos concretos.

C. Casos ilustrativos

Caso del Comité de Defensa de Salud y de los Intereses Ambientales, Ecológicos de los anexos de Paccha, Hualahoyo y Ancalayo: queja presentada contra la Municipalidad Provincial de Huancayo y las municipalidades distritales de El Tambo y Chilca por atentar contra la salud de la población y el medio ambiente (Expediente N° 2341-2002/DP-HYO)

Los dirigentes del Comité de Defensa de Salud y de los Intereses Ambientales Ecológicos de los anexos de Paccha, Hualahoyo y Ancalayo interpusieron una queja contra la Municipalidad Provincial de Huancayo y las Municipalidades Distritales de El Tambo y Chilca, señalando que desde agosto del 2001 venía funcionando un relleno sanitario de residuos sólidos en el anexo Paccha, ocasionando malestar a la población.

La Defensoría del Pueblo realizó una inspección al relleno sanitario de Paccha, verificándose que los canales habían colapsado y que se desprendían olores fétidos de los mismos. Se constató, además que en las inmediaciones del lugar se encuentra un centro educativo, por lo que existía riesgo de contagio de enfermedades infecciosas para el alumnado.

La Defensoría del Pueblo solicitó al Alcalde de la Municipalidad Provincial de Huancayo la remisión de copias del expediente técnico que determinó la aprobación del proyecto “Estudio Definitivo del Proyecto

Sanitario de Huancayo”. Del mismo modo, se solicitó información sobre dicho relleno sanitario a las Municipalidades Distritales de El Tambo y Chilca.

La Municipalidad Provincial de Huancayo informó que no había aprobado el referido proyecto y que dicha comuna se había limitado a la recepción de las obras concluidas de Electro Perú para la administración del relleno sanitario. Asimismo, indicaron que el expediente técnico estaba en poder del Colegio de Ingenieros de Junín.

Las Municipalidades Distritales de Chilca y El Tambo afirmaron haber dispuesto que el traslado de residuos sólidos se realice en unidades recolectoras provistas de toldos para evitar su caída, mientras que la Unidad de Ecología y Medio Ambiente de la Dirección General de Salud de Junín (DIGESA-JUNÍN) recomendó que la Municipalidad Provincial de Huancayo formalice la autorización del relleno sanitario y la fumigación periódica del mismo, y que se efectúe la selección de los residuos orgánicos para el correspondiente tratamiento, así como la reforestación del lugar. Adicionalmente, sugirieron que las Municipalidades Distritales de El Tambo y Chilca, realicen la construcción de drenes y que las operaciones en las áreas destinadas para la disposición final de residuos sólidos se realicen en un corto plazo, de acuerdo al “Estudio del relleno sanitario metropolitano de la ciudad de Huancayo”.

Posteriormente, la Unidad de Ecología y Medio Ambiente de DIGESA concluyó que las Municipalidades de Huancayo, El Tambo y Chilca no implementaron en su oportunidad las recomendaciones formuladas por dicha oficina, incrementándose los problemas ocasionados por el relleno sanitario.

Ante estas constataciones, la Defensoría del Pueblo recomendó a la Fiscalía Penal de Turno que evalúe la posibilidad de formalizar denuncia por delito contra la ecología en la modalidad de contaminación al medio ambiente, contra los ex alcaldes de la Municipalidad Provincial de Huancayo y las Municipalidades Distritales de Chilca y El Tambo.

Asimismo, se recomendó a las Municipalidades de Chilca, Huancayo y El Tambo, la elaboración de un plan de contingencia de emergencia para conducir los residuos sólidos a otras zonas, mientras se implementaba la declaratoria de emergencia de la estructura colapsada, considerando que se estaban generando focos de infección en la zona. Asimismo, se re-

comendó la elaboración de un plan que permita monitorear la salud ambiental y poblacional en un período de 5 años.

A la Dirección General de Salud Ambiental de Huancayo se le recomendó la aplicación de medidas de seguridad y sanciones, sin perjuicio de declarar en estado de emergencia sanitaria el relleno de Paccha, o de ser el caso, suspender o clausurar su utilización.

Asimismo, se solicitó al Colegio Médico del Perú, con sede en Huancayo, la realización de exámenes a las personas que habitan en las proximidades del relleno (centro poblado de Hualahoyo) por haberse presentado casos de sarna en pobladores de dicha zona.

No obstante las actuaciones y recomendaciones defensoriales formuladas, éstas aún no se han implementado.

Queja interpuesta por el señor Víctor Esteban Camarena por afectación al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado contra las Municipalidades Distritales de Sausa y Yauyos (Expediente N° 249-2002/DP-HYO)

El señor Víctor Esteban Camarena interpuso una queja contra la Municipalidad Distrital de Sausa, debido a que en el mes de mayo se produjo la clausura del canal pluvial ubicado cerca de los límites de los distritos de Sausa y Yauyos, a fin de realizar la limpieza de la Av. Enrique Meiggs, ocasionando el desvío del desagüe y provocando focos de infección y de contaminación del suelo.

Comisionados de la Defensoría del Pueblo sostuvieron una reunión con el señor César Aranda Ascanio, Alcalde de la Municipalidad Distrital de Sausa, quien refirió que gran parte de los desechos que se vierten al canal pluvial pertenecen a la población de Yauyos. Asimismo, mencionó que se ha coordinado con la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento Mantaro (EPS Mantaro) para la construcción de un canal que posibilite el discurrir de las aguas pluviales.

El señor Edwin Rivera, Gerente Zonal de la EPS Mantaro informó que en convenio con la Municipalidad Distrital de Sausa se había construido una línea de alcantarillado con la finalidad de que las aguas del desagüe no sean vertidas en el canal pluvial y que existía un proyecto que posibilitaría la construcción de un canal pluvial que vierta sus aguas en el río Mantaro.

2.2.17. Derechos de las personas con discapacidad

A. Diagnóstico general

La Defensoría del Pueblo ha podido constatar que aún persiste un alto grado de desconocimiento y desinterés por parte de funcionarios y autoridades de la administración pública, así como de la sociedad en su conjunto, sobre los derechos de las personas con discapacidad. Esto se evidencia tanto en la falta de atención a los problemas que aquejan a este sector poblacional, como en la vulneración constante de sus derechos como consecuencia de acciones discriminatorias, ya sea por acción u omisión, que impiden su desarrollo en condiciones de igualdad.

Un aspecto positivo es la proclamación por parte del Estado peruano, mediante Decreto Supremo N° 049-2002-PCM, del año 2003 como “Año de los Derechos de las Personas con Discapacidad”¹². Este hecho, constituye una oportunidad para promover la inclusión de la perspectiva de discapacidad en las políticas públicas, formular propuestas de solución a problemas específicos que aquejan a este sector poblacional y supervisar la implementación de políticas de largo plazo orientadas a atender su problemática.

De otro lado, es relevante mencionar la adecuada coordinación que se viene realizando con el Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), lo que ha permitido ejecutar acciones conjuntas a favor de las personas con discapacidad. No obstante los esfuerzos que realiza el CONADIS, aún no posee una estrategia clara a seguir en tanto organismo competente para diseñar y promover la inclusión de la perspectiva de la discapacidad en las políticas públicas.

En lo que respecta al rol de las municipalidades aún persiste el desinterés y la falta de un adecuado conocimiento por parte de las autoridades ediles con relación a lo dispuesto por la Ley N° 27050, Ley General de la Persona con Discapacidad. Así, a nivel nacional sólo el 2% de las municipalidades ha creado Oficinas de Atención a las Personas con Discapacidad (OMAPED), y aproximadamente un 3% tiene un área dedicada a atender y canalizar los requerimientos de este sector de la población, sin que se haya constituido una oficina para tal fin.

¹² Mediante Decreto Supremo N° 001-2003-PCM, publicado el 3 de enero del 2003, se modificó los artículos 1° y 3° del Decreto Supremo N° 049-2002-PCM, declarándose el año 2003 como “Año de los Derechos de la Persona con Discapacidad y del Centenario del Nacimiento de Jorge Basadre Grohmann”.

Como ejemplo de ello podemos señalar que la Oficina Defensorial de Piura ha constatado que ninguna autoridad edil ha priorizado la atención de las personas con discapacidad, justificando su inacción en la carencia de recursos económicos. Son las DEMUNAS las que han incorporado a su trabajo la atención del niño y del adolescente con discapacidad, gracias a la labor desarrollada por la Defensoría del Pueblo en coordinación con instituciones de la sociedad civil, a fin de capacitar a los responsables de dichas oficinas en temas de discapacidad, aunque resulta claro que sin el apoyo de los gobiernos locales no es posible lograr cambios significativos.

Respecto al tema del empleo, se han presentado quejas de personas con discapacidad que han sido víctimas de actos de discriminación, por ejemplo, cuando un trabajador es asignado a nuevas funciones o derivado a nuevas áreas no se le brindan las facilidades ni el acondicionamiento requerido de acuerdo a su discapacidad (aspectos que son requeridos para el adecuado desempeño de las tareas encomendadas), originándose su posterior despido.

Cabe señalar que si bien la Ley N° 27050 señala que es nulo el acto que basado en motivos discriminatorios afecte el acceso, la permanencia y/o las condiciones en el empleo de las personas con discapacidad, estos casos son de difícil detección al carecerse de legislación que obligue a los empleadores a adecuar los puestos de trabajo por motivo de discapacidad.

El Estado tiene la obligación de implementar y promover programas especiales que garanticen el acceso de las personas con discapacidad al empleo. Sin embargo, aún no se desarrollan políticas públicas orientadas en ese sentido. En consecuencia, la falta de oportunidades en el campo laboral, sigue constituyendo un tema de especial preocupación para las personas con discapacidad, debido a las situaciones de exclusión y marginación que afrontan, así como a las dificultades de acceso a capacitación profesional y técnica.

De otro lado, es relevante la actitud positiva de las autoridades de las direcciones regionales de educación, en el último concurso público para cubrir plazas vacantes en el magisterio, en lo que se refiere al otorgamiento de la bonificación especial de 15 puntos para personas con discapacidad, tal como lo estipula el artículo 36° de la Ley N° 27050. La Defensoría del Pueblo participó activamente en este proceso supervisando el cumplimiento de esta disposición a nivel nacional, y si bien en gene-

ral hubo una actitud positiva al respecto, es necesario intensificar la labor de difusión de este beneficio, así como promover su reglamentación.

Respecto al derecho a la salud, durante el período que se informa, se han presentado quejas de personas con discapacidad por no haber recibido la atención preferente en los distintos establecimientos de salud del Estado, tal como lo dispone la Ley General de Salud, Ley N° 26842, en su artículo 9°, según el cual, las personas con discapacidad severa, afectadas además por una enfermedad, tienen preferencia en la atención de su salud. Dichas quejas están referidas básicamente a la falta de atención médica y de medicinas, entre otros aspectos, situación que se torna especialmente complicada en ciudades como Juliaca, donde a pesar de haber una población considerable de personas con discapacidad, sólo se cuenta con un médico especialista en rehabilitación en el Hospital Carlos Monge Medrano de dicha ciudad.

Este problema es más grave aún si tomamos en cuenta que hay un número significativo de personas con discapacidad que no tienen acceso a los seguros de salud que brinda el Estado ni a los privados, por presentárseles una serie de restricciones. El seguro integral de salud, establece un listado de exclusiones que hace imposible que las personas con discapacidad accedan a él por el alto riesgo que representan, lo que demuestra la carencia de políticas públicas orientadas en este sentido.

Asimismo, cabe señalar que muchas personas con discapacidad aún no han obtenido el certificado de discapacidad por el costo que irroga la obtención de este documento que acredita la condición de discapacidad y que es expedido por los establecimiento médicos del Ministerio de Salud, de EsSALUD, del Ministerio del Interior o del Ministerio de Defensa. El certificado de discapacidad permite a las personas con discapacidad inscribirse en el registro del CONADIS y acceder a una serie de beneficios, como es el otorgamiento de la bonificación de 15 puntos en los concursos públicos para cubrir plazas en la administración pública.

Si bien la situación descrita muestra que las personas con discapacidad ven constantemente vulnerados sus derechos, ello es particularmente preocupante en los casos de personas con discapacidad por trastornos mentales, por ser las más vulnerables dentro de este sector poblacional, lo que se refleja en violaciones constantes a sus derechos fundamentales, entre ellos: el derecho a la libertad personal, el derecho a un trato digno, el derecho a la identidad, el derecho a manifestar su

consentimiento informado¹³, entre otros. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha recibido un reducido número de quejas sobre estos hechos.

Con relación al tema de la accesibilidad, podemos señalar que la existencia de barreras físicas que limitan la libre circulación de las personas con discapacidad, así como el acceso a locales públicos y privados, al servicio de transporte público de pasajeros y a la información, sigue constituyendo uno de los principales problemas que afronta este sector poblacional. Al respecto, cabe resaltar la dación de la Ley N° 27920¹⁴, mediante la cual se establecen sanciones por el incumplimiento de las normas NTE U.190 y NTE A.060, sobre adecuación urbanística y arquitectónica. Asimismo, dispone que se derogue el numeral 44.3 de la Ley N° 27050, modificado por la Ley N° 27639, que otorgaba el plazo de dos años a partir de enero del 2002 para la adecuación de la infraestructura pública o privada existente, reduciéndolo a seis meses contados a partir del día siguiente de su publicación.

Respecto al derecho a la educación, no se puede afirmar que las personas con discapacidad tengan acceso a una educación de calidad, por cuanto los centros educativos especiales no cuentan con infraestructura adecuada, ni se han presentado avances respecto a la capacitación de los maestros orientada a promover escuelas integradoras. Actualmente, la Defensoría del Pueblo viene difundiendo el Informe Defensorial N° 63 “Situación de la educación especial en el Perú: Hacia una educación de calidad” a través de charlas y jornadas con los docentes y autoridades de las direcciones regionales y realizando el seguimiento a las recomendaciones formuladas en el informe.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

La Defensoría del Pueblo ha realizado a nivel nacional visitas de supervisión a diversos centros educativos especiales, a fin de realizar el seguimiento a las recomendaciones formuladas en el Informe Defensorial N° 63 “Situación de la educación especial en el Perú: hacia una educación de calidad”, poniendo énfasis en el funcionamiento de los Equipos de Servicio de Atención a la Diversidad (SAD).

¹³ El consentimiento informado, es una declaración de voluntad efectuada por el paciente el cual luego de recibir información suficiente respecto a su enfermedad y al procedimiento o intervención quirúrgica que se le propone médicamente aconsejable como la más correcta para la solución de su problema de salud, decide prestar su conformidad y someterse a tal procedimiento o intervención.

¹⁴ Publicada el 14 de enero del 2003 en el diario oficial *El Peruano*.

Por su lado, la Oficina Defensorial de Arequipa realizó visitas a instituciones públicas de dicha ciudad a fin de verificar las condiciones de accesibilidad que presentan y formular las recomendaciones correspondientes a fin de que adecuen sus instalaciones según lo dispuesto por las Normas Técnicas NTE. U.190 y NTE.A.060.

Con relación al tema del empleo, la Defensoría del Pueblo supervisó a nivel nacional el otorgamiento de la bonificación de 15 puntos a las personas con discapacidad en el concurso público convocado para ocupar plazas de docentes en el sector educación. Al respecto, en la ciudad de Piura se realizó una intensa campaña de difusión de este derecho durante el mes de febrero, contando para tal fin con voluntarios, muchos de ellos personas con discapacidad.

Con relación al proceso de elecciones municipales y regionales llevadas a cabo en el mes de noviembre del 2002, la Defensoría del Pueblo supervisó el ejercicio del derecho de sufragio de las personas con discapacidad en todo el país. Previamente, se actualizó la lista de consejos prácticos para las personas con discapacidad elaborada en las Elecciones Generales del 2001, y se formularon comentarios y sugerencias a la directiva de la ONPE sobre el otorgamiento de facilidades para la emisión del voto de las personas con discapacidad.

Asimismo, dentro del marco de nuestra labor de supervisión electoral, se llevaron a cabo actividades con candidatos a alcaldes distritales, a fin de que puedan exponer a la comunidad su plan de trabajo a favor de las personas con discapacidad, así como para brindarles alcances sobre el marco legal que consagra los derechos de este sector poblacional. En este sentido, se puede resaltar la labor desarrollada por la Oficina Defensorial del Cono Norte de Lima con los candidatos a la Municipalidad Distrital de Independencia.

Se realizaron visitas a las municipalidades de diversas regiones del país a fin de impulsar la creación de las Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad (OMAPED). Los resultados de nuestra labor de supervisión han sido presentados en el Informe titulado “El rol de las municipalidades en el desarrollo de las personas con discapacidad. Construyendo las OMAPED”.

En lo que se refiere a la accesibilidad, la oficina defensorial de Ayacucho contribuyó a identificar las barreras arquitectónicas y urbanísticas en calles, plazas, aceras y edificios públicos entre otros, para su posterior erradicación.

Con relación al tema del transporte, la Defensoría del Pueblo participó en calidad de observadora en la comisión especial encargada de estudiar y plantear propuestas de solución, desde una perspectiva integral, a la problemática que afrontan las personas con discapacidad en el acceso al servicio de transporte público urbano en la ciudad de Lima. La comisión fue constituida mediante Resolución de Presidencia N° 006-2002-P/CO-NADIS, de fecha 5 de agosto del 2002.

Por su lado, la Oficina Defensorial con sede en Arequipa supervisó el cumplimiento de la Ordenanza Municipal N° 124 del 22 de noviembre del 2001, mediante la cual se dispuso la reserva y señalización de asientos en los vehículos de transporte público, para las personas con discapacidad, mujeres gestantes, adultos mayores de 60 años y niños.

Por su parte, la Oficina Defensorial de Ayacucho efectuó labores de supervisión del cumplimiento de los convenios suscritos entre la CONADIS y las empresas de transporte urbano, en relación a la exoneración del pago del valor del pasaje adulto a las personas con discapacidad. Para ello, se evaluó el trato que los conductores y cobradores brindan a las personas con discapacidad y madres gestantes, y se recomendó a la Municipalidad Provincial de Huamanga que se incorpore una cláusula referida a la obligatoriedad de la señalización de los asientos preferentes para las personas con discapacidad en los contratos que otorgan la concesión de las rutas.

En febrero del 2002, la Defensoría del Pueblo participó en los cursos de educación vial dirigidos a los efectivos de la Policía Nacional del Perú, incorporando la perspectiva de discapacidad a través de la difusión de los derechos que asisten a este sector poblacional.

Por su parte la Oficina Defensorial de Piura organizó un foro sobre la situación de la educación especial en el país con la finalidad de presentar el Informe Defensorial N° 63 y crear un espacio de reflexión sobre los cambios que deben introducirse para mejorar la calidad de la educación especial. El evento tuvo lugar en las ciudades de Piura y Tumbes los días 28 y 29 de octubre del 2002, respectivamente.

Respecto al derecho a la salud, la Defensoría del Pueblo organizó junto con el Ministerio de Salud, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, el Seminario Taller “Promoción de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de las Personas con Discapacidad y sus Familiares”, el cual tuvo lugar los días 25 y 26 de octubre del 2002. El

evento tuvo por objeto contribuir a la elaboración de un diagnóstico de la situación de las personas con discapacidad mental en el país, al diseño de políticas orientadas a su adecuada atención médica, rehabilitación y prevención, y a la promoción de la participación de las personas con discapacidad mental y sus familiares en la defensa de sus derechos.

En el mes de febrero del 2003 el Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad – CONADIS, la Defensoría del Pueblo y la Alianza Save The Children, realizaron el seminario internacional “Inclusión y derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad”. El seminario estuvo dirigido a funcionarios públicos con capacidad de incidencia y decisión en el diseño y ejecución de políticas públicas y tuvo por objeto iniciar una reflexión sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad; contribuir a la comprensión del enfoque de inclusión y su incorporación en las políticas, programas y proyectos de las instituciones públicas; e identificar indicadores que permitan medir la inclusión de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en los planes de trabajo del Estado.

La Defensoría del Pueblo participó en diversas comisiones interinstitucionales. En este sentido cabe resaltar nuestra participación en la Comisión Especial encargada de elaborar un diagnóstico sobre la problemática integral del personal policial con discapacidad, viudas y deudos de quienes lucharon contra la violencia terrorista y delincuencia común. Constituida mediante Resolución Ministerial N° 1423-2001-IN/0103, del 19 de noviembre del 2001 y modificada por la Resolución Ministerial N° 0150-2002-IN/0103 del 31 de enero del 2002.

Asimismo, se ha participado en las Mesas Conales de Concertación para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad, convocadas por el CONADIS, con el objeto de sensibilizar y comprometer a las autoridades públicas y a la sociedad civil a incorporar la perspectiva de discapacidad en el desarrollo de sus funciones, así como promover los derechos de este sector poblacional.

C. Casos ilustrativos

Caso de la ciudadana Sayda Lozano Chuchón: actos discriminatorios en el acceso al Programa del Vaso de Leche (Expediente N° 134-03/DP-AY)

La ciudadana Sayda Lozano Chuchón, Presidenta de la Organización de Ciegos de Ayacucho (ORCA), presentó una queja ante la Defensoría del Pueblo contra el Alcalde Provincial de Huamanga, por el incumpli-

miento de la Ley N° 27751¹⁵, según la cual, en los programas de salud y alimentación que brinda el Estado no se aplicará el requisito de límite de edad a las personas con discapacidad intelectual y/o física.

Al respecto, la recurrente refirió que los miembros de la Organización de Ciegos de Ayacucho estarían siendo objeto de actos discriminatorios al restringirse su acceso al Programa del Vaso de Leche que dirige la Municipalidad, debido, según funcionarios municipales, a un problema presupuestario y de cupos.

Comisionados de la Defensoría del Pueblo, sostuvieron reuniones con el Alcalde de la Municipalidad de Huamanga a fin de exponerle los alcances de la Ley N° 27751 en relación a la atención que deben recibir las personas con discapacidad en los programas sociales del Estado. Luego de ello, se le recomendó adoptar las medidas correspondientes para incorporar a este sector poblacional en los programas a cargo de la Municipalidad.

Como resultado de nuestra actuación, el alcalde se comprometió a adoptar las medidas necesarias para que los miembros de la referida organización sean incorporados como beneficiarios en el Programa del Vaso de Leche a partir del mes de marzo del 2003. No obstante, a la fecha de cierre de este Informe, no se había cumplido con este compromiso.

Caso de la ciudadana Aite Chullitupa Águeda: incumplimiento de la Resolución Jefatural N° 390-2001-IEF/RENIEC, que establece que no se consigne en el rubro de observaciones del D.N.I., dato alusivo a la condición de discapacidad (Expediente N° 8129-02/DP-ORLC)

La ciudadana Aite Chullitupa Águeda, persona con discapacidad física, presentó una queja ante la Defensoría del Pueblo contra funcionarios del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil RENIEC por el presunto incumplimiento de la Resolución Jefatural N° 390-2001-IEF/RENIEC. Dicha resolución establece que no se debe consignar en el rubro de observaciones del Documento Nacional de Identidad (D.N.I.), dato alusivo a la condición de discapacidad, excepto cuando el propio interesado o quien ejerza su tenencia lo solicite, o cuando medie sentencia judicial de interdicción.

¹⁵ Ley N° 27751, Ley que elimina la discriminación de las personas con discapacidad por deficiencia intelectual y/o física en programas de salud y alimentación a cargo del Estado. Publicada el 8 de junio del 2002 en el Diario Oficial *El Peruano*.

Al respecto, la recurrente señaló que los registradores del RENIEC, habrían consignado –sin su autorización–, en el rubro de observaciones de su D.N.I., la palabra “sin manos”, aludiendo a la discapacidad que tiene, lo que la perjudicaba porque le significaba un obstáculo al momento de solicitar un empleo.

Como resultado de la actuación defensorial, la recurrente se reunió el 19 de agosto del 2002 con funcionarios del RENIEC, quienes se comprometieron a entregarle un nuevo Documento Nacional de Identidad (DNI) sin consignar en el rubro de observaciones ningún dato alusivo a su discapacidad.

2.2.18. Derechos de usuarios de servicios públicos y consumidores

A. Diagnóstico general

La Defensoría del Pueblo ha constatado la escasa participación ciudadana en los procesos de consulta referidos a la prestación de los servicios públicos. Por esta razón, asumió el compromiso de dirigir sus esfuerzos al fortalecimiento de las asociaciones de consumidores y usuarios.

Dado que un usuario informado tiene mayor capacidad para defender eficazmente sus derechos, se ha dado prioridad a la capacitación de los ciudadanos y ciudadanas a fin de lograr una mayor participación de éstos en los procesos de consulta y regulación. Se realizaron talleres de diagnóstico participativo en diversas zonas del país, foros de discusión de derechos y obligaciones y cursos de capacitación, habiéndose identificado una menor participación de los usuarios en el interior del país, debido al limitado acceso a la información y al desconocimiento de sus derechos y obligaciones en la prestación de los servicios públicos.

Una vez más se ha hecho evidente la necesidad de que los organismos reguladores se muestren más proclives a facilitar información y documentación clara, oportuna y precisa a los ciudadanos y ciudadanas, así como a las instituciones que así lo requieran. De este modo, se podrá superar las asimetrías informativas que existen entre ciudadanos y Estado, particularmente grande por el carácter técnico de la información referida a los servicios públicos domiciliarios.

En el sector telecomunicaciones durante el año 2002 y el primer trimestre del 2003 surgió la polémica acerca del cobro del concepto denominado Renta Básica. Tanto Congresistas de la Republica como ciu-

dadanos y ciudadanas del país comenzaron a discutir acerca de la legalidad de dicho cobro por parte de la empresa concesionaria, incluso la Comisión Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores del Congreso de la República presentó un Proyecto de Ley que planteaba la eliminación de dicho concepto. El referido proyecto fue inicialmente observado por el Poder Ejecutivo y finalmente desestimado por el Pleno del Congreso. Al respecto la Defensoría del Pueblo ha señalado en diversas instancias que el costo del servicio de telefonía en el Perú es demasiado caro, incluso si se compara con el costo en países vecinos, y que como parte de la corrección de este problema, debería reducirse el monto que se cobra por dicho concepto, pudiendo traer como efecto positivo ampliar las posibilidades de acceso de la población a este servicio.

Cabe destacar por otro lado, que la Defensoría del Pueblo opinó en su oportunidad que la eliminación de la Renta Básica a través de una ley no es el mejor camino para conseguir la reducción de las tarifas, puesto que el referido concepto está incluido en la sección 9.02 (c) (ii), que define los componentes de la canasta D, incluyéndose en ésta el cobro por la “Prestación de una conexión de Servicio de Telefonía Fija Local a ser cobrada en base a una renta mensual”. Por otra parte, en el mes de febrero del 2003, Telefónica presentó ante OSIPTEL una paquete de planes tarifarios que, si bien no solucionaban el problema totalmente, significaban una pequeña mejora respecto a la situación anterior. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo mantiene su posición de que la mejor solución para lograr que los precios en el servicio público de telecomunicaciones sean más acordes a la realidad y a los pagados por los usuarios de otros países de la región, es la renegociación del contrato con Telefónica del Perú.

En el sector transporte, se ha podido verificar la existencia de un grave problema en materia de seguridad: los accidentes de tránsito que en promedio originan 3,000 personas muertas y 30,000 heridas al año, muestran la gravedad del problema, sobre todo si se considera que el Perú sólo tiene en promedio 1'000,000 de vehículos y si se tiene en cuenta que el factor humano es el principal causante de estos accidentes, cuyas principales causas son: la excesiva velocidad de los conductores, el estado de ebriedad de los choferes, la imprudencia de éstos y la imprudencia de los peatones.

Otro problema detectado es la falta de coherencia existente entre las normas generales dictadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y las normas municipales. Al respecto, cabe destacar un caso pun-

tual: El Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito (Decreto Supremo N° 024-2002-MTC) exige a todo vehículo automotor la contratación de una póliza de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito. Sin embargo, las ordenanzas de la Municipalidad Metropolitana de Lima, que regulan los servicios de transporte urbano regular, servicio de taxi y el transporte en vehículos menores, exigen también la contratación de un seguro a los vehículos que prestan los servicios de transporte público. Ello genera un caso de duplicidad de seguros contra accidentes de tránsito, de ahí que sea necesario lograr coherencia y concordancia entre las normas municipales y las normas nacionales, debiendo las primeras adecuarse a las segundas, ya que éstas ha sido dictadas por el ente encargado de elaborar la política de transporte en el Perú.

En el sector agua y saneamiento la Defensoría del Pueblo ha llevado a cabo diversos talleres y foros en varias ciudades del país para evaluar la situación de los servicios públicos y difundir derechos. La política institucional ha sido la de estrechar la colaboración entre instituciones de la sociedad civil, asociaciones de consumidores y usuarios y funcionarios de la administración pública, a fin de lograr que se tome conciencia de los principales problemas que se presentan en la prestación de los servicios públicos. Como resultado de dichos talleres y foros se ha detectado que la mayor preocupación de la ciudadanía es el tema de acceso y calidad de los servicios de agua potable y desagüe.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo viene trabajando para lograr que la ciudadanía sea consciente de los problemas de acceso y calidad de los servicios de agua y desagüe, de tal manera que sean ellos mismos quienes llamen la atención de las autoridades gubernamentales y del organismo regulador para que adopten actitudes proactivas y acciones que permitan una solución adecuada a esta problemática estructural.

En lo que se refiere al sector energía, desde el inicio de sus actividades la Defensoría del Pueblo ha recibido reiteradas consultas y quejas sobre la aplicación de intereses a las deudas generadas por usuarios del servicio público de electricidad, cuestionando que las empresas concesionarias apliquen simultáneamente a sus adeudos, intereses compensatorios y moratorios calculados sobre la base de la Tasa Activa Promedio en Moneda Nacional (TAMN). El fundamento para oponerse a dicho cobro es que esta aplicación, además de ser contraria a lo dispuesto por el Código Civil, perjudica a los usuarios más pobres y hace más difícil la recuperación del servicio cortado por incumplimiento en el pago.

Pese a haberse producido dos modificaciones al texto del artículo 176° del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas y un cambio de criterio resolutivo en la Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios (JARU) de OSINERG, en la actualidad encontramos que los usuarios del servicio público de electricidad continúan cuestionando el cobro de intereses compensatorios conjuntamente con intereses moratorios o “recargos por mora”, así como el trato diferenciado más oneroso respecto de las deudas sujetas a las disposiciones del Código Civil.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo se ha venido pronunciando en el sentido que no existe ninguna razón o fundamento que sustente la aplicación de un régimen de intereses distinto al establecido por el Código Civil para las deudas de usuarios del servicio público de electricidad. Menos aún si este régimen privativo, lejos de favorecer al usuario, le impone condiciones más onerosas que el régimen civil ordinario.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

Consultores contratados por la Defensoría del Pueblo se reunieron con representantes de las empresas prestadoras de servicios públicos y miembros de la sociedad civil, a fin de recoger sus inquietudes y apreciaciones respecto de la provisión de estos servicios y elaborar un diagnóstico sobre los problemas que enfrentan los ciudadanos y ciudadanas de Tumbes, Piura, Huancayo y Puno. Los foros de difusión de derechos realizados en esas ciudades contribuyeron a solucionar problemas concretos, además de acercar a los y las ciudadanas con sus autoridades locales, funcionarios de los organismos reguladores y empresas prestadoras de los servicios públicos.

Por otro lado, dada la gran preocupación de los ciudadanos del interior del país por los temas relacionados con el servicio de transporte, la Defensoría del Pueblo realizó foros de difusión de derechos en materia de seguridad de transporte urbano e interprovincial en las ciudades de Huánuco, Ayacucho y Lima. A dichos eventos asistieron transportistas, miembros de la sociedad civil, efectivos de la Policía Nacional y funcionarios de las municipalidades provinciales y distritales.

Adicionalmente, como parte de las actividades de capacitación desarrolladas por la Defensoría del Pueblo, en agosto del 2002 se realizó el curso denominado “Programa de Capacitación para la Regulación Tarifaria de Electricidad: Conceptos, Aplicación y Resultados”, organizado conjuntamente con OSINERG y dirigido a miembros de las asociaciones de consu-

midores y usuarios. El curso tuvo por objeto preparar la participación de los usuarios en las audiencias públicas de fijación de tarifas programadas por el organismo regulador. Se trabajó temas relativos al proceso regulatorio y se analizó tanto las actividades de generación como de distribución y transmisión del sector eléctrico.

Por otro lado, en lo que respecta al sector saneamiento, la Defensoría del Pueblo ha dirigido sus acciones al fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil en las audiencias públicas para la fijación de tarifas del servicio de agua potable y alcantarillado de SEDAPAR, organizada por la referida empresa en Arequipa.

Finalmente, cabe señalar que a lo largo del año la Defensoría del Pueblo programó una serie de reuniones de trabajo sobre temas referidos a los servicios públicos, tales como “instalación de antenas celulares y contaminación por ondas radioeléctricas” y “normas de procedimientos de reclamos en materia de saneamiento”. Se convocó a dichas reuniones no sólo a representantes de las instituciones públicas y privadas, de acuerdo al tema planteado en cada oportunidad, sino también a representantes de la sociedad civil y organizaciones de usuarios a fin de recoger las observaciones y propuestas de cada uno de ellos.

C. Casos ilustrativos

Caso de la ciudadana Graciela Pineda de Barrón por cobros excesivos por parte de EPSASA S.A. (Expediente N° 333-2002)

La señora Graciela Pineda de Barrón interpuso una queja contra la empresa EPSASA S.A. por considerar que dicha empresa ha resuelto su reclamo declarando improcedente el recurso de reconsideración, de manera irregular.

Comisionados de la Defensoría del Pueblo se apersonaron a la oficina de EPSASA S.A. y revisaron el expediente de la recurrente, constatan-do que en el mismo no se encontraban los cargos de las notificaciones para la realización de las inspecciones de las instalaciones interiores y exteriores del inmueble. Asimismo, se constató que no se encontraba el acta de audiencia de conciliación, transgrediéndose así los artículos 31º y 41º de la resolución N° 033-2001-SUNASS-CD.

La Defensoría propició una reunión de la recurrente con la empresa y recomendó a ésta que respete el procedimiento establecido en la Reso-

lución N° 033-2001-SUNASS-CD. La empresa y la recurrente llegaron a un acuerdo para reducir la tarifa, así como la exoneración del pago de un mes, con lo cual se dio por concluido el caso.

Intervención de oficio por información equivocada sobre procedimiento de reclamación por parte de la empresa prestadora de servicios SEDACAJ S.A. (Expediente N° 52-2002)

La Defensoría del Pueblo realizó visitas de supervisión a las oficinas de la EPS SEDACAJ, tomando conocimiento del tríptico “Atención de Reclamos Comerciales”, el mismo que contenía información errónea al indicar que el recurso de reconsideración es un paso obligatorio y previo al recurso de apelación. Luego de verificarse también que se venía orientando incorrectamente a los usuarios en el mismo sentido del tríptico, la Defensoría del Pueblo cursó oficio a la empresa, recomendándole que se abstenga de exigir a los usuarios el recurso de reconsideración como paso previo al recurso de apelación y que las resoluciones que resuelven reclamos de los usuarios incluyan información completa sobre los recursos de impugnación. Asimismo, se le recomendó la capacitación para su personal y la modificación del tríptico.

La empresa respondió informando que acogería las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, la misma que verificó el cumplimiento de dicho compromiso.

Intervención de oficio por seguridad en las instalaciones eléctricas por parte de Luz del Sur en el mercado mayorista N° 1 – La Parada (Expediente N° 4716-2002)

A través de los medios de comunicación, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento de las malas condiciones en que se encontraban las conexiones eléctricas de algunos mercados del distrito La Victoria, los mismos que representaban un riesgo para la población.

La Defensoría del Pueblo se comunicó telefónicamente con el señor David Chacaltana, funcionario de Luz del Sur, con la finalidad de solicitar la intervención de Luz del Sur para que adopte las medidas correctivas correspondientes.

Se realizó una visita de inspección al mercado mayorista N° 01 y en presencia de la Fiscalía de Prevención del Delito y representantes de Osienerg, Luz del Sur, y de la Municipalidad Distrital de La Victoria, se cons-

tató la existencia de instalaciones clandestinas, así como de personas que vendían energía eléctrica a terceros. También se verificó la existencia de un cable de teléfonos que cruzaba un cable de media tensión, por lo que se coordinó con la empresa Telefónica del Perú para el retiro del mencionado cable, lo que se produjo en los días siguientes. Todas las referidas instituciones participaron en la detección y retiro de las instalaciones clandestinas. Adicionalmente, con la finalidad de no perjudicar a los comerciantes y permitir su formalización, la empresa Luz del Sur procedió a brindarles facilidades de pago y permitió la adquisición de suministros de manera regular.

Intervención de oficio por deficiente prestación del servicio de telefonía pública por parte de Telefónica del Perú (Expediente N° 905-2002)

El 6 de mayo del 2002 la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento a través de pobladores del distrito de Jaqui, provincia de Caravelí, que el servicio de telefonía pública en dicho lugar se había interrumpido desde enero del 2002, por lo que solicitó a la empresa Telefónica del Perú S.A.A. que adopte las medidas necesarias para que la población de Jaqui cuente con el servicio de telefonía pública.

La empresa informó que el equipo estaba dañado por lo que se venían haciendo reparaciones a fin de que a partir del 23 de mayo la población de Jaqui pudiese contar con dicho servicio. Se verificó el cumplimiento de lo ofrecido por la empresa y se informó al respecto al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Jaqui.

Intervención de oficio por deficiente prestación del servicio de telefonía pública por parte de Telefónica del Perú S.A. (Expediente N° 002756-2002)

A través de una publicación del diario “La Industria” de Chimbote, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento de que en el distrito de Jimbe (Chimbote), desde hacía aproximadamente 45 días se había suspendido el servicio de telefonía en el Centro Comunitario de dicho lugar.

Se solicitó información al Jefe Zonal de la empresa Telefónica del Perú S.A.A. y se le recomendó que de ser cierta la versión del diario, se proceda a subsanar dicha irregularidad en el servicio. Ante este requerimiento el referido funcionario informó que el servicio de telefonía en el Centro Comunitario de Jimbe había sido restablecido.

2.2.19. Derechos de los migrantes

A. Diagnóstico general

Durante el período 2002-2003, la situación de los migrantes fue abordada desde dos perspectivas: una referida a la situación de los migrantes peruanos en el exterior y la otra en relación a los extranjeros que ingresan a nuestro país.

La situación de los ciudadanos peruanos en el extranjero no ha variado significativamente. Existe un número considerable de peruanos que han emigrado a Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Japón y Estados Unidos, principalmente. Gran parte de ellos se encuentra en condición de residente irregular, sobre todo en los países andinos, situación que constituye la principal causa de la exposición a hechos que vulneran sus derechos fundamentales, tales como el derecho a la integridad, a la igualdad, al trabajo, a la salud y a la educación, entre otros.

En muchos casos, esta condición de residente irregular se debe a la onerosidad del trámite de residencia, sobre todo por los documentos que deben adquirir para realizar dicho trámite ante las autoridades extranjeras. Esa situación limita sus posibilidades de trabajo autónomo o dependiente, constituyéndose en objeto de discriminación y maltrato por parte de las autoridades extranjeras y de la sociedad en general.

Otro sector que se halla desprotegido es el de los peruanos reclusos en establecimientos penitenciarios, especialmente en Bolivia y Argentina, y también en Ecuador, debido a que no cuentan con la asesoría legal necesaria para atender sus procesos.

Se recibió un caso de peruanos detenidos en Ecuador por ejercer ilegalmente el comercio. A fin de salvaguardar sus derechos se coordinó con representantes de la Defensoría del Pueblo de ese país y con el Consulado peruano en Quito, a fin de verificar las condiciones de detención de los peruanos y agilizar los trámites de deportación.

Si bien se han recibido pocas quejas de migrantes peruanos en Ecuador, los medios de comunicación reportan un constante incremento en el número de personas que ingresan a ese país para realizar actividades comerciales de manera irregular, sin reparar en la ilegalidad de su actividad y en las potenciales consecuencias que ello les puede generar.

Respecto a los migrantes que ingresan al Perú, la Defensoría del Pueblo ha registrado numerosos casos de ciudadanos colombianos que han huido de su territorio a consecuencia de la violencia política y llegan a nuestro país solicitando ayuda para obtener refugio.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

La actuación de la Defensoría del Pueblo se ha centrado principalmente en la atención de quejas, la misma que ha requerido una comunicación permanente con las autoridades competentes de Ecuador, Bolivia y Argentina y con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

El 12 de julio del 2002, la Defensoría del Pueblo del Perú suscribió un Convenio de Cooperación Internacional con la Defensoría del Pueblo de Ecuador a fin de atender de manera conjunta y coordinada los diferentes casos de vulneraciones de derechos de migrantes peruanos y ecuatorianos.

Asimismo, se han establecido coordinaciones con las Defensorías del Pueblo de Bolivia y Buenos Aires, y con los respectivos Consulados peruanos, con la finalidad de conocer las condiciones de vida de los peruanos y verificar si se está cumpliendo con garantizar el goce de sus derechos fundamentales.

En cuanto a los migrantes colombianos que solicitaron refugio, se les brindó ayuda humanitaria en las situaciones que lo ameritaban y se coordinó con la Misión Católica Peruana y con representantes del ACNUR en el Perú, para que a los afectados se les extendiera una credencial provisional de refugiados en tanto se evaluaba sus solicitudes para obtener el *status* permanente de refugiado.

Por otro lado, se elaboró el Informe Defensorial N° 67 titulado “Análisis de las diferencias en las tasas por expedición de partidas de nacimiento y certificados de antecedentes policiales para uso en el Perú o en el extranjero”, aprobado mediante Resolución Defensorial N° 025-2002/DP, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 9 de agosto del 2002.

De acuerdo al informe, existe una considerable diferencia entre la tasa que se cobra por la expedición de partidas de nacimiento para uso en el país y la tasa para uso en el extranjero. Estas últimas superan en algunos

casos hasta en seis o siete veces el monto de la primera. Respecto a los certificados de antecedentes policiales, se ha verificado la existencia de tres tasas: para uso en el Perú, viaje al extranjero y uso en el exterior. La tasa establecida para uso en el extranjero tiene el costo más elevado. Las recomendaciones formuladas en el informe están orientadas a solicitar la reducción de las tasas por la expedición de partidas de nacimiento y certificados de antecedentes policiales para uso en el extranjero, debido a que no existen razones legales o técnicas para establecer una diferenciación en relación a las demás tasas.

Asimismo, se viene elaborando un informe sobre la problemática de los migrantes peruanos en Argentina y Bolivia, que aborda entre otros aspectos, las causas de la migración, las dificultades y facilidades para obtener la residencia y al goce de sus derechos fundamentales en los países referidos. A través del referido informe se pretende proponer a las autoridades competentes la adopción de medidas orientadas a mejorar la situación de los migrantes.

C. Casos ilustrativos

Caso de ciudadanos peruanos detenidos en Ecuador (Expediente N° 3022-02/DP-PT)

El señor Rafael Vargas Cornejo solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo debido a la detención de diez peruanos que se encontraban en el Centro Provisional de Detención en Quito, Ecuador, desde el 11 de setiembre del 2002, por realizar actividades comerciales en forma ilegal.

La Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad solicitó al Director de la Fuerza Pública de la Defensoría del Pueblo de Quito en Ecuador, la verificación de los motivos que dieron lugar a la detención de los ciudadanos peruanos. Asimismo, se solicitó al Subsecretario de Comunidades Peruanas en el Ecuador, Embajador Carlos Velasco Mendiola, la adopción de las medidas necesarias para garantizar los derechos fundamentales de los detenidos. Posteriormente, se nos informó que se había iniciado el trámite para la deportación de los ciudadanos peruanos, situación que se produjo el 23 de setiembre del 2002.

2.2.20. Derechos de la mujer

I. VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

A. Diagnóstico general

La violencia de género constituye un grave atentado contra los derechos humanos, que afecta la dignidad de las mujeres, así como su derecho a la vida, la libertad e integridad personales, al libre desarrollo de la personalidad y a no ser víctimas de violencia física o psicológica, ni sometidas a tratos inhumanos o humillantes; derechos todos éstos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú.

Por ello, desde su creación, la Defensoría del Pueblo viene poniendo especial énfasis en combatir la violencia de género, incidiendo fundamentalmente en la atención de quejas y petitorios, la absolución de consultas, la realización de estudios e investigaciones, el análisis de la normatividad vigente y de proyectos de ley sobre la materia, así como la participación en debates académicos y en actividades de promoción y difusión del derecho a una vida sin violencia.

Ante la persistencia del desconocimiento de las normas sobre violencia familiar por parte de la Policía Nacional del Perú, la Defensoría del Pueblo continuará desarrollando actividades de capacitación para dicho personal y coordinando con las diversas instituciones estatales involucradas en el tema, así como con organizaciones de la sociedad civil.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

a. Violencia familiar

En diciembre de 1993, con el fin de garantizar una protección eficaz a las víctimas de violencia familiar, se promulgó la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, la cual ha sido objeto de diversas modificaciones. No obstante, a pesar de haber transcurrido casi diez años de su entrada en vigencia, continúan presentándose en la práctica una serie de problemas en la actuación de las autoridades encargadas de su aplicación.

Por ello, la Defensoría del Pueblo consideró importante realizar, a nivel nacional, visitas de supervisión a las diversas entidades estatales en-

cargadas de aplicar la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar. Así, la Oficina Defensorial de San Martín supervisó juzgados mixtos, fiscalías y comisarías, y viene llevando a cabo una labor de coordinación con la ONG CEDISA. Esta coordinación facilita la recopilación de información sobre los casos de violencia familiar derivados por las comisarías a la Comisaría de la Mujer con sede en Tarapoto, así como información sobre aquellos casos en que las DEMUNAS admitían quejas por violencia familiar con el fin de lograr conciliaciones o transacciones. Ante esta irregularidad, la Defensoría del Pueblo ha realizado acciones inmediatas y viene sistematizando información con el propósito de elaborar un informe que permita emitir recomendaciones a las autoridades pertinentes.

Por su parte, la Oficina Defensorial de Arequipa realizó 47 visitas de supervisión a diversas entidades directamente involucradas en la atención de las víctimas de violencia familiar, entre ellas, al Instituto de Medicina Legal (incluyendo módulos de atención descentralizada), comisarías, establecimientos de salud, fiscalías, juzgados, DEMUNAS y el Hogar Refugio.

Al igual que en períodos anteriores, las quejas sobre violencia contra la mujer continuaron dirigiéndose fundamentalmente contra la Policía Nacional del Perú. En diversas ocasiones se hizo evidente el desconocimiento o inadecuada aplicación por parte de las autoridades policiales de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, así como prácticas que denotan un ejercicio ilegal y defectuoso de la función policial.

Así por ejemplo, existe falta de diligencia en el trámite de las denuncias por violencia familiar. Según la Oficina Defensorial de Piura en las comisarías no se realiza un trámite diligente de las denuncias, las mismas que no se comunican al fiscal oportunamente, sumándose a ello la demora en tomar la manifestación a las agraviadas.

Otro problema nuevamente reportado durante el presente período fue la persistencia de la negativa por parte de la Policía de recibir las denuncias sobre violencia familiar¹⁶. Sobre el particular, la Oficina Defensorial de Junín informó de casos en los cuales se solicitó como requisito para dicha admisión la presentación de documentos y certificados médicos¹⁷. Ante ello, la Defensoría del Pueblo procedió a realizar recomendaciones a

¹⁶ Expediente N° 2423-02/DP-HYO y Expediente N° 4308-01/DP-HYO.

¹⁷ Expediente N° 246-01/DP-HYO.

fin de que se admitieran las denuncias y se dispusiera el reconocimiento médico respectivo¹⁸.

Constituyó materia de especial preocupación por parte de la Defensoría del Pueblo el desconocimiento que persiste en el personal policial respecto a la normatividad vigente en materia de violencia familiar, lo que fue reportado por la Oficina Defensorial de Piura. Asimismo, la Oficina Defensorial de Arequipa informó sobre la ausencia de normas legales sobre violencia familiar en diversas comisarías, por lo cual se procedió a remitirles las modificatorias al TUO de la Ley N° 26260, así como material sobre violencia familiar. Igualmente, llamó la atención el desconocimiento en diversas comisarías de la existencia del Centro de Emergencia Mujer y del Hogar Refugio, por lo que se les proporcionó información al respecto, llevando incluso afiches y folletería del MINDES para que sean exhibidos en las comisarías.

De otro lado, continuaron presentándose problemas en el funcionamiento del sistema de la administración de justicia en materia de violencia familiar. Las quejas presentadas a la Defensoría del Pueblo continúan teniendo como causa la dilación en los procesos iniciados por las víctimas.

La Oficina Defensorial de Huancayo informó respecto a la ineficacia de las actas de conciliación elaboradas por los juzgados de paz o los gobernadores en la solución de los casos de violencia familiar. Cabe destacar que la Defensoría del Pueblo procedió a poner los casos en conocimiento del fiscal, a fin de que éste formulara la denuncia correspondiente ante el juzgado de primera instancia¹⁹. No obstante lo expuesto, en líneas generales, se ha podido constatar una mejora por parte del Poder Judicial en el nivel de cooperación con la Defensoría del Pueblo.

En lo que respecta al Ministerio Público, también se presentaron casos de dilación en la tramitación de las denuncias por violencia contra la mujer. La Oficina Defensorial de Arequipa informó sobre los problemas que se presentan respecto a las actas de conciliación ante el Ministerio Público en materia de violencia familiar, pues ante el incumplimiento de los compromisos asumidos por el agresor, el Ministerio Público sugiere a las agredidas que vuelvan a presentar una nueva denuncia, lo que demuestra la ineficacia de la ley en esta etapa. El problema de la ineficacia

¹⁸ Expediente N° 2423-02/DP-HYO.

¹⁹ Expediente N° 2014-02/DP-HYO

de las actas de conciliación suscritas por el Ministerio Público, también fue reportado por la Oficina Defensorial de Piura, toda vez que el Fiscal Provincial Penal de Huancabamba, pese a que la agraviada era víctima de violencia familiar por parte de su conviviente desde hacía 5 años, y que se había llevado a cabo con anterioridad una audiencia de conciliación, concilió nuevamente a las partes, en vez de dictar medidas de protección inmediatas. Lamentablemente en este caso la víctima fue asesinada por su conviviente²⁰.

En cuanto a las medidas de protección inmediata dictadas por los fiscales, el Ministerio Público informó a la Oficina Defensorial de Arequipa que éstas consisten en el cese inmediato de los actos de violencia en el término de 24 horas, y que en caso de haber menores maltratados se puede disponer el retiro del agresor. Sin embargo, entre la muestra revisada no se pudo ubicar un expediente que tuviera esta cláusula.

En ese sentido, se reitera la posición de la Defensoría del Pueblo respecto a la necesidad de modificar el artículo 13º de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, que establece la conciliación ante el fiscal provincial de familia. Cabe recordar que mediante Oficio N° 264-2001/DP-DM, del 21 de noviembre del 2001, la Defensoría del Pueblo sostuvo que la audiencia de conciliación es uno de los aspectos más debatidos de la Ley de Violencia Familiar al haberse demostrado que no constituye un mecanismo eficaz para combatirla, por lo que la conciliación ante el Ministerio Público debería ser eliminada. De esta forma, se contribuiría a la celeridad del proceso, lo que redundará en una protección más eficaz a las víctimas de violencia familiar.

De otro lado, resulta importante referir la actuación de las DEMUNAS en materia de violencia familiar. Así, la Oficina Defensorial de Huancayo informó que las DEMUNAS de las diferentes Municipalidades, tales como Pasco, Huánuco, Huancayo y otras, se implementaron en forma más congruente a las necesidades de sus poblaciones, contando con servicios más eficaces y eficientes. Estas entidades han prestado una gran colaboración en casos de violencia. Es por ello que, en enero del 2003, la Oficina Defensorial de Junín llevó a cabo coordinaciones con el Jefe de la DEMUNA de Concepción con el objeto de coordinar el traslado y atención de casos de violencia familiar en coordinación con el Fiscal Provincial Mixto de Concepción.

²⁰ Expediente N° 1575-02

La persistencia de problemas en materia de protección frente a la violencia familiar y la necesidad de coadyuvar a su erradicación, ha llevado a que la Defensoría del Pueblo continúe con sus labores de capacitación y difusión en materia de violencia familiar²¹, así como realizando investigaciones al respecto. Así por ejemplo, ante las quejas presentadas por la inaplicación de las normas sobre violencia familiar por parte de los operadores de justicia, desde octubre del 2002 la Oficina Defensorial del Cusco ha iniciado una investigación sobre violencia familiar.

Resulta asimismo importante destacar que durante el presente período la Oficina Defensorial de Piura y Tumbes continuó la investigación defensorial iniciada en enero del 2002, sobre la situación de la violencia familiar en las provincias de Huancabamba y Ayabaca. Este trabajo se desarrolló a partir de la realización de visitas de supervisión. Así, en Huancabamba se visitó las Comisarias de Huancabamba, Sónдор, Sondorillo y Carmen de la Frontera, así como la Fiscalía Provincial Mixta y Juzgado Provincial Mixto de Huancabamba. En la Provincia de Ayabaca se visitaron las comisarias de Ayabaca, Montero, Jilili y Sícchez, así como la Fiscalía Provincial Mixta y el Juzgado Provincial Mixto de Ayabaca. El objetivo fue recoger la información relacionada con las denuncias por violencia familiar recibidas y tramitadas durante el año 2001. Dicha investigación contiene un análisis del comportamiento de los operadores jurídicos en el tema de violencia familiar, el tipo de violencia que con mayor incidencia se presenta en estas zonas, así como la determinación del perfil y características de la víctima y el grado de parentesco con el agresor. Contiene además las recomendaciones del caso.

b. Violencia sexual

Al igual que en materia de violencia familiar, las quejas sobre violencia sexual, se refieren en su mayor parte a la dilación en el trámite de las denuncias presentadas por las víctimas.

Durante el período materia de este Informe, la Oficina Defensorial de Trujillo verificó la existencia de un gran número de denuncias por atentados contra la libertad sexual ejercida en el ámbito familiar en las provincias de Jaén y San Ignacio. Cabe mencionar que en la mayoría de casos los agresores tenían cierto grado de parentesco o, en su defecto, eran conocidos de la víctima.

²¹ Ver al respecto punto referente a actividades de capacitación y difusión.

En estos casos, se pudo constatar un trato inadecuado a las víctimas por parte de la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial, pues cuando las denunciantes presentaban desfloración antigua o eran mayores de 14 años, se pretendió llevar la investigación como seducción y no como violación. En otros casos no se tuvo en cuenta la normatividad vigente sobre la necesidad del consentimiento de la víctima para practicar el examen médico legal. Hechos como éstos ameritaron la intervención de la Defensoría del Pueblo.

De otro lado, la Oficina Defensorial de Piura refirió la existencia de casos de presunta violación contra la libertad sexual en instituciones públicas contra niñas menores de edad. Uno de ellos ocurrió en un establecimiento de salud público, donde los padres de la menor denunciaron que ésta fue víctima de violación sexual por el médico jefe del establecimiento. Al conocer los hechos, la Defensoría del Pueblo prestó el apoyo necesario a la agraviada, solicitando además, para efectos de su declaración, la presencia del Ministerio Público, de acuerdo a lo dispuesto por la normatividad vigente²².

Lamentablemente, también persisten los casos de comisión de actos contra el pudor en agravio de alumnas de centros educativos. En atención a ello, la Oficina Defensorial de Piura efectuó las recomendaciones pertinentes a la Dirección Regional de Educación con el objeto de que se realizara la investigación de estos casos, recordándosele la normatividad vigente para el procedimiento de investigación (Ley N° 27911, R. M 1073-2002-ED).

La Oficina Defensorial de Trujillo reportó haber tomado conocimiento de denuncias por actos contrarios al pudor por parte de docentes en agravio de alumnas, en su mayoría niñas que cursaban el 5° ó 6° grado de educación primaria. Cabe referir que estos casos se presentaron mayormente en la zona rural, es decir, caseríos alejados de los distritos y provincias de la jurisdicción, y que en ellos se evidenció temor en la población para presentar sus denuncias debido a que los docentes, además de contar con mayor grado de instrucción, engañaban a los pobladores manifestando que de presentarse las denuncias se cerrarían los centros educativos.

A pesar de la gravedad de estos hechos, esta oficina defensorial informó que la Comisión de Procesos Administrativos de la Sub Región de

²² Exp.3363-02.

Educación brindó un tratamiento poco tuitivo en favor de las presuntas víctimas, entre otras razones, debido a la difícil probanza de los actos contrarios al pudor. Es más, en varios de los casos se absolvió a los docentes denunciados, argumentándose la existencia de manipulación por parte de la población para conseguir sacar de la comunidad a algún docente por problemas ajenos a la labor pedagógica.

Ello lleva a que muchos padres y madres de familia guarden silencio y no respalden la versión de sus hijas, situación que se agravaría más debido a la situación económica de los campesinos/as, a quienes les resulta muy oneroso trasladarse desde sus comunidades a la ciudad para presentarse a las diligencias judiciales.

Desde junio del 2002, y ante el hecho de que los profesores acusados de abusar sexualmente de sus alumnas continuaban laborando en sus centros educativos, la Oficina Defensorial del Cusco se encuentra realizando una investigación sobre abuso sexual en centros educativos. Para ello, durante el período materia de informe se llevaron a cabo viajes a las provincias involucradas en el ámbito de trabajo de la investigación: La Convención, Chumbivilcas, Paucartambo, Paruro, Acomayo y Quispicanchis. En todos los casos se tuvieron entrevistas con los Directores de las Unidades de Servicios Educativos, familiares y víctimas, quienes proporcionaron información sobre los casos de abuso sexual.

La grave situación descrita respecto a la comisión de actos contra el pudor en agravio de alumnas de centros educativos, ha llevado a que se dicte la Ley N° 27911, publicada el 8 de enero del 2003 en el Diario Oficial *El Peruano*. Esta ley establece medidas administrativas extraordinarias para el personal docente o administrativo implicado en delitos de violación de la libertad sexual. La norma regula, entre otros aspectos, la separación definitiva o destitución del servicio del docente o personal administrativo por la comisión del delito de violación de la libertad sexual en agravio del educando; las medidas preventivas que el órgano intermedio del Ministerio de Educación debe adoptar, y el impedimento al condenado de reingresar al servicio público, así como la creación del registro del personal docente y administrativo sancionados. Sin embargo, cabe señalar que a pesar de las observaciones planteadas por la Defensoría del Pueblo al contenido de la autógrafa de ley, éstas no fueron tenidas en consideración en el texto finalmente promulgado y publicado²³.

²³ Ver al respecto punto 3.7 referente a opiniones sobre proyectos y autógrafas de ley

Debe destacarse que durante este período, la Defensoría del Pueblo continuó desarrollando un trabajo coordinado con el MIMDES a partir de los Centros de Emergencia Mujer (CEM). Como se recordará, éstos constituyen instancias que funcionan a nivel nacional, y que se encuentran encargadas de orientar y atender de manera integral y gratuita a las víctimas de violencia familiar y sexual.

Sobre el particular, la Oficina Defensorial de Piura coordinó con el MIMDES el patrocinio legal de las víctimas de violencia familiar y sexual, encontrándose colaboración al respecto y apoyo para la atención psicológica de las agraviadas.

Por su parte, la Oficina Defensorial de Ayacucho reportó que durante el primer semestre del año recibió quejas contra el Centro de Emergencia Mujer debido a la falta de permanencia de la psicóloga y de maltrato por parte de ésta a las usuarias. Ante esta situación la Defensoría del Pueblo realizó un informe, el cual fue puesto en conocimiento de la entonces Viceministra de la Mujer, lográndose el cambio de dicha profesional.

Finalmente, y al igual que en materia de violencia familiar, la Defensoría del Pueblo continuó realizando actividades de capacitación y difusión a nivel nacional con el objeto de combatir la violencia sexual contra las mujeres.

c. Hostigamiento sexual

El acoso u hostigamiento sexual constituye una conducta de reiterada comisión, difícil probanza e inadecuada regulación en la legislación vigente. Por ello, desde tiempo atrás ha generado la preocupación de la Defensoría del Pueblo, manifestada tanto en anteriores informes anuales como en las diversas opiniones emitidas respecto a proyectos de ley sobre la materia²⁴.

Mediante Resolución Defensorial N° 28-2000/D, del 15 de mayo del 2000, la Defensoría del Pueblo recomendó, como la mejor manera de prevenir el hostigamiento sexual, la adopción de medidas disciplinarias de carácter extra penal (sanciones de carácter disciplinario laboral o administrativo sancionador), que debían ampliarse a los centros educativos e instituciones policiales y militares.

²⁴ Sobre las opiniones emitidas entre abril del 2002 y abril del 2003 ver punto 3.7, referente a opiniones sobre proyectos y autógrafas de ley.

Es así que cuando por Oficio N° 470-2003-PCM/SG, de fecha 12 de febrero del 2003, el Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros solicitó opinión sobre la autógrafa de ley que regula la prevención y sanción del hostigamiento sexual, mediante Oficio N° 010-2003/DP-DM, de 20 de febrero del 2003, la Defensoría del Pueblo hizo llegar sus comentarios al respecto.

En dicho oficio, la Defensoría del Pueblo comparte la preocupación del Congreso por incorporar medidas adecuadas de prevención y sanción del hostigamiento sexual, más aún, cuando éstas tienen naturaleza administrativa y laboral. Asimismo, y tal como lo ha manifestado en anteriores ocasiones²⁵, coincide en la necesidad de no limitarse a reprimir las conductas de acoso sexual en el ámbito del empleo (público o privado) y por ende en la ampliación de su alcance a los actos de hostigamiento sexual que se producen en los centros educativos, universidades y establecimientos policiales o militares. Sin embargo, en opinión de la Defensoría del Pueblo, la referida autógrafa de ley contenía algunas disposiciones que limitarían la eficacia de la norma²⁶.

Cabe mencionar que el 27 de febrero del 2003 fue publicada en el Diario Oficial *El Peruano* la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual.

C. Casos ilustrativos

Caso de la ciudadana C.R.C.T cuya vecina fue víctima de violencia familiar en Acobamba, Provincia de Tarma. (Expediente N° 246-01/DP-HYO)

La ciudadana C.R.C.T. acudió a la Comisaría de Acobamba, Provincia de Tarma para denunciar que su vecina estaba siendo víctima de violencia familiar. En dicha dependencia le manifestaron que no podían aceptar la denuncia por cuanto debía acudir antes a la DEMUNA.

Ante esta situación, en la visita efectuada por un comisionado de la Defensoría del Pueblo a la Comisaría de Acobamba, se puso el caso en co-

²⁵ Ver al respecto el Informe N° 005-DP DM, del 10 de setiembre de 1997, que contiene la opinión de la Defensoría del Pueblo respecto al Proyecto de Ley N° 2842-96-CR, sobre hostigamiento sexual, presentado por los entonces congresistas Beatriz Merino y Antero Flores Aráoz.

²⁶ Ver al respecto punto 3.7, referente a opiniones sobre proyectos y autógrafas de ley.

nocimiento del Comisario, Capitán PNP Carlos Reynaldo Aguilar Mitac, y se le expresó la preocupación de los pobladores de la localidad, quienes informaron que las denuncias sobre violencia presentadas ante su despacho debían presentar como requisito huellas de maltrato. Al proceder a la revisión de “El libro de Denuncias por Infracción a la Ley de Violencia Familiar”, se constató que para presentar la denuncia por violencia familiar era requisito previo la presentación del certificado médico o psicológico, por lo que se procedió a recomendar que se diera estricto cumplimiento a la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, que no exige examen médico para la admisión de la denuncia. El comisario acató la recomendación y dio trámite a la misma.

Caso de las alumnas y profesoras del Centro Educativo N° 60054 “Silfo Alván del Castillo” por presunto acoso sexual por parte del Director. (Expediente N° 0909-2002-655)

La Oficina Defensorial de Iquitos tomó conocimiento de un caso contra el Director del Centro Educativo N° 60054 “Silfo Alván del Castillo”, por presunto acoso sexual en agravio de las alumnas y profesoras. Ante la intervención defensorial, la Dirección Regional de Educación informó que el órgano de control de dicha entidad efectuó las verificaciones sobre la denuncia presentada por una madre de familia, habiéndose remitido lo actuado a la Comisión Permanente de Procesos Administrativos, a fin de que actuara conforme a sus atribuciones. También comunicó que el profesor se encontraba a disposición de la Unidad de Personal mientras se resolviera la instauración del proceso administrativo correspondiente y se establecieran las acciones pertinentes.

II. PLANIFICACIÓN FAMILIAR Y DERECHOS REPRODUCTIVOS

A. Diagnóstico general

El sistema defensorial de supervisión de la vigencia y respeto de los derechos reproductivos que se viene ejecutando desde octubre de 1999, permite verificar la calidad de la atención, así como las actividades que realiza el Ministerio de Salud en materia de planificación familiar a través de los diversos establecimientos de salud.

Cabe precisar que si bien el sistema en referencia se ejecuta en lugares donde tienen su sede cinco oficinas defensoriales –Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Piura y Trujillo– el ámbito de influencia de cada una de ellas ha permitido extender su aplicación a otros departamentos. De esta mane-

ra ha sido posible visitar establecimientos de salud en Apurímac, Arequipa, Puno, Tumbes, Cajamarca, Chachapoyas, Lambayeque y Ancash. Adicionalmente, comisionados/as de las Oficinas Defensoriales de Junín, Tacna, Pasco y Huánuco fueron capacitados/as, en noviembre del 2002, para incorporar dentro de sus actividades el seguimiento a las acciones del Ministerio de Salud en materia de planificación familiar.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

La ejecución del Sistema Defensorial de Supervisión del Respeto y Vigencia de los Derechos Reproductivos ha permitido constatar que subsisten problemas tales como la inobservancia del período de reflexión, los cobros indebidos en los servicios de salud y falta de información sobre el acceso a métodos anticonceptivos temporales, entre otros. Cabe resaltar que en el período que se informa, la falta de insumos anticonceptivos ha sido un problema recurrente en los servicios de planificación familiar.

Por ello, se consideró necesario elaborar un tercer informe sobre la aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos. De esta manera, se publicó el Informe Defensorial N° 69 “La aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos III”, aprobado mediante Resolución Defensorial N° 031-DP-2002²⁷.

Por otro lado, en mayo del 2002, la Defensoría del Pueblo recibió una queja formulada por el Comité Consultivo en Anticoncepción de Emergencia sobre la falta de incorporación de las pastillas de anticoncepción oral de emergencia (PAE) en los protocolos de atención de los servicios brindados por el Ministerio de Salud.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo solicitó información al doctor Oscar Ugarte Ubilluz, entonces Vice Ministro de Salud, sobre las razones por las cuales el Ministerio de Salud no había implementado la Resolución Ministerial N° 399-2001-SA/DM, que amplió el alcance de las Normas del Programa Nacional de Planificación Familiar incorporando la Anticoncepción Oral de Emergencia (AOE) a los métodos anticonceptivos orales ya contemplados en dichas normas. No obstante reiterarse el pedido de información al doctor Ugarte, no se obtuvo respuesta a nuestra solicitud.

²⁷ Ver Capítulo referido a Informes Defensoriales.

Posteriormente, la Resolución Defensorial N° 031-DP- 2002 dio cuenta de las solicitudes de información realizadas al doctor Ugarte y de la negativa de respuesta en ambos casos, por lo que se le reiteró el pedido y se le recordó que en su condición de funcionario público estaba obligado a remitir la información solicitada a la Defensoría del Pueblo, en atención al deber de cooperación establecido en el artículo 161° de la Constitución y en el artículo 16° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Mediante Carta SA-DVM-N° 828-2002 del 7 de noviembre del 2002, el doctor Oscar Ugarte cumplió con responder las comunicaciones de la Defensoría del Pueblo e informó lo siguiente:

- a) Que si bien las PAE se incorporaron a las Normas del Programa Nacional de Planificación Familiar mediante Resolución Ministerial N° 399-2001-SA/DM, ni su protocolización ni su financiamiento para los años 2001 y 2002 fueron previstos por la gestión de aquel entonces.
- b) Que dada la controversia sobre el tema, el Ministerio de Salud solicitó un informe al Colegio Médico respecto a la conveniencia del uso de dicho producto. El referido informe señala que mientras no se determine claramente el modo de acción principal de las píldoras anticonceptivas de emergencia, se recomienda cautela y prudencia para su prescripción.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo verificó que el informe remitido por el Colegio Médico al Ministerio de Salud tenía carácter “preliminar” y que, posteriormente, el 1° de febrero del 2003, el Consejo Nacional del Colegio Médico emitió un comunicado, publicado el 9 de febrero del 2003, recomendando el cumplimiento de la Resolución Ministerial N° 399-2001 SA/DM por parte del Ministerio de Salud²⁸.

Posteriormente, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento de que el protocolo de la AOE fue incluido como anexo a la autógrafa de la Resolución Ministerial N° 399-2001 SA/DM. Dicho protocolo corresponde al numeral 3 “Anticoncepción oral de emergencia”, del literal C “Anticonceptivos Orales” del Título VIII “Métodos Anticonceptivos” de las Normas del Programa Nacional de Planificación Familiar.

²⁸ De la misma manera, el 9 de febrero del 2003 la Sociedad Peruana de Obstetricia y Ginecología (SPOG) emitió un comunicado afirmando que la AOE debe ser implementada y formar parte de los métodos de planificación familiar que se ofrecen a nivel nacional en forma libre, voluntaria e informada.

En ese sentido, mediante Oficio N° 002-2003/DP-DM de 13 de enero del 2003, la Defensoría del Pueblo solicitó al doctor Carlos Rodríguez Cervantes, Vice Ministro de Salud, que informara las razones por las cuales el Ministerio de Salud señaló que la referida protocolización no se había llevado a cabo. Dicho pedido aún se encuentra pendiente de respuesta.

Actualmente, la Defensoría del Pueblo viene preparando un informe sobre la anticoncepción oral de emergencia.

En materia de quejas, en el periodo que se informa se han registrado 225 quejas²⁹ y se han visitado 119 establecimientos de salud, como se muestra en el siguiente cuadro:

Departamento	Nº de Establecimientos visitados
Ayacucho	16
Apurímac	4
Cusco	24
Huancavelica	23
Piura	25
Tumbes	6
La Libertad	2
Amazonas	2
Lambayeque	3
Cajamarca	7
Ancash	1
Arequipa	5
Tacna	1
Total	119

En materia de capacitación, destacan las diversas actividades desarrolladas por la Defensoría del Pueblo dirigidas al personal de salud a nivel nacional. Cabe mencionar que el 30 de abril del 2002 se realizó en Arequipa un foro sobre “ Las protección de los derechos reproductivos y el Rol de la Defensoría del Pueblo”. Actividades similares se desarrollaron en Ayacucho, Huancavelica y Piura.

²⁹ Ver cuadro de relación de quejas.

A nivel interno, con el objetivo de evaluar el desarrollo del sistema, se realizó un taller de seguimiento y actualización en Piura. Esta actividad contó con la participación de las/os comisionadas/os responsables de la ejecución del proyecto en los lugares donde éste se ha implementado así como de las/os responsables del área de mujer en las Oficinas Defensoriales de Junín, Tacna, Pasco y Huánuco.

III. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

A. Diagnóstico general

Toda sociedad democrática presupone la vigencia y el ejercicio pleno, en condiciones de igualdad, del derecho fundamental a la participación política, consagrado en el artículo 2º inciso 17) y en el artículo 31º de la Constitución, así como en diversas normas internacionales sobre derechos humanos ratificadas por el Perú. Este derecho se define como la facultad de todas las personas de intervenir en los diversos aspectos de la vida en sociedad, participando en la formación de la voluntad estatal y en los órganos políticos del Estado. El derecho a la participación política comprende tanto el derecho a elegir como a ser electos/as.

Sin embargo, y a pesar de que las mujeres en el Perú tienen derecho al voto desde hace más de cuarenta años, su participación en cargos públicos resulta aún escasa. Persiste una abierta desigualdad que se intenta superar a través de disposiciones incorporadas en las leyes electorales, que en el caso del Perú exigen la presencia de un porcentaje no menor al 30% de mujeres u hombres en las listas de candidatos/as para las elecciones parlamentarias, municipales y regionales. En efecto, dicho porcentaje se encuentra establecido en los artículos 116º de la Ley Orgánica de Elecciones, modificado por la Ley N° 27387, en el artículo 10º de la Ley de Elecciones Municipales, modificado por la Ley N° 27734, y en el artículo 12º de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

a. La admisión de la denuncia presentada a la CIDH por el incumplimiento de la cuota electoral en las elecciones generales de abril del 2001

En cumplimiento del mandato constitucional de defensa de los derechos fundamentales previsto por el artículo 162º de la Constitución, la participación política de las mujeres constituyó uno de los ejes centrales de

la labor de supervisión electoral que realizó la Defensoría del Pueblo respecto a las elecciones generales de abril del 2001.

Tal como se mencionó en informes anuales anteriores, en las elecciones generales realizadas el 8 de abril del 2001, el porcentaje establecido por la Ley Orgánica de Elecciones de 30% de mujeres o de hombres en las listas de candidatos/as a congresistas no fue respetado en los distritos electorales de Ica, Callao y La Libertad.

El artículo 116º de la Ley Orgánica de Elecciones, modificado por la Ley N° 27387, señala que “las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones (...)”. Sin embargo, hay que recordar que las cuotas electorales constituyen acciones afirmativas cuyo objeto es garantizar que las mujeres tengan iguales oportunidades que los varones para participar en la vida política.

El Jurado Nacional de Elecciones estableció una cuota de 25% para el Callao e Ica y de 28.5% para La Libertad. A pesar de que el Movimiento Manuela Ramos, la Comisión de la Mujer del Congreso de la República y la Defensoría del Pueblo solicitaron oportunamente el Jurado Nacional de Elecciones que corrigiera los mencionados porcentajes, el citado Jurado no lo hizo.

El 2 de agosto del 2001, la Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos presentaron una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al haber violado el Estado peruano los derechos a la igualdad y participación política reconocidos en los artículos 1º inciso 1), 23º y 24º de la Convención Americana de Derechos Humanos. Esta petición fue registrada con el número 0571/2001.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 30º numeral 2) del Reglamento de la CIDH, la Secretaría Ejecutiva remitió al Estado peruano las piezas pertinentes de la petición, a fin de que éste diera respuesta a los argumentos presentados por la Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos. Durante el período materia de Informe, la Defensoría del Pueblo recibió de la Secretaría Ejecutiva las partes pertinentes de la respuesta suministrada por la Representación Permanente del Perú ante la Organización de Estados Americanos (OEA).

Adicionalmente a los argumentos ya formulados al momento de la presentación de la petición ante la CIDH, el 28 de junio del 2002, la

Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos presentaron a la Secretaría Ejecutiva de la CIDH sus observaciones a los planteamientos formulados por el Estado peruano.

Cabe resaltar que con fecha 28 de octubre del 2002, se recibió el Comunicado de Prensa 44/02 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el que se informó la admisión de la petición. Asimismo, mediante Comunicación de fecha 25 de octubre, recibida el 14 de noviembre del 2002, el Secretario Ejecutivo de la CIDH puso en conocimiento de la Defensoría del Pueblo que la denuncia P517-01 había sido admitida en el 116º Período Ordinario de Sesiones. Dicha petición fue admitida mediante Informe de Admisibilidad Nº 51/02, aprobado en la Sesión Nº 1564 realizada el 10 de octubre del 2002.

En la referida Comunicación, de conformidad con lo previsto en el artículo 38(1) de su Reglamento, la CIDH fijó un plazo de dos meses para la presentación de observaciones adicionales sobre el fondo, poniéndose asimismo a disposición de las partes con el objeto de llegar a una solución amistosa.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 48º (1) (f) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el 13 de enero del 2003 la Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos dirigieron una comunicación al Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresando su disposición de llegar a una solución amistosa con el representante del Estado peruano.

En dicha comunicación la Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos hacen hincapié en que la necesidad de llegar a una solución amistosa cobra mayor importancia teniendo en cuenta los nuevos problemas que se presentaron en las pasadas elecciones regionales y municipales, llevadas a cabo el 17 de noviembre del 2002, tal como veremos a continuación.

b. La actuación de la Defensoría del Pueblo en las elecciones municipales y regionales de noviembre del 2002

La participación política de las mujeres constituyó uno de los ejes centrales de la labor de supervisión electoral que, a nivel nacional, llevó a cabo la Defensoría del Pueblo respecto a los comicios regionales y municipales de noviembre, fundamentalmente en lo que se refiere al cumplimiento del sistema de cuotas.

La Defensoría del Pueblo realizó y participó en diversas actividades de difusión y capacitación en materia de defensa y promoción del derecho a la participación política de las mujeres, y en concreto, en lo que respecta a cumplimiento de la cuota mínima electoral prevista en las leyes de elecciones regionales y municipales.

Lamentablemente, durante el proceso de supervisión electoral previo a las elecciones del 17 de noviembre del 2002, los órganos encargados de administrar justicia en materia electoral incurrieron en una serie de errores que llevaron a que una vez más, en los hechos, se afectara el ejercicio de los derechos a la igualdad y participación política de las mujeres.

c. El incumplimiento de la cuota electoral en las listas de candidatos/as

En este último proceso electoral la inscripción de un conjunto de listas para las elecciones municipales fue declarada improcedente por los respectivos Jurados Electorales Especiales, al no cumplir con la cuota mínima de 30%.

Durante el proceso de supervisión electoral en Tumbes, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento del incumplimiento de la cuota mínima de candidatas en algunas de las listas electorales. Ante esta situación, mediante Oficio N° 105-2002-DP-DM, de fecha 9 de setiembre del 2002, se solicitó información al Presidente del Jurado Electoral Especial de Tumbes, quien manifestó que las listas que incumplieron con la cuota mínima fueron declaradas improcedentes, situación ante la cual la mayor parte de ellas presentaron el correspondiente recurso de apelación ante el JNE, quedando consentidas por el referido Jurado Electoral Especial únicamente aquellas resoluciones contra las que no se interpuso dicho recurso³⁰.

d. La propuesta de la Defensoría del Pueblo: otorgar un plazo para subsanar el incumplimiento de la cuota electoral

Sobre el particular es del caso tener en consideración que si bien no existe norma expresa que establezca que los Jurados Electorales Especiales pueden brindar un plazo para subsanar el incumplimiento de la cuota electoral, en opinión de la Defensoría del Pueblo debió efectuarse una interpretación de la normatividad electoral que, además de ser conforme con

³⁰ Oficio N° 129-2002-JEE/T recibido el 11 de setiembre del 2002.

la Constitución, garantizara e hiciera efectivo el mayor valor asignado al derecho fundamental de participación política de las mujeres.

Es así que el Defensor del Pueblo, en uso de sus atribuciones, y mediante Oficio N° DP-2002-627, de fecha 13 de setiembre del 2002, puso en conocimiento del Jurado Nacional de Elecciones su opinión y criterios para resolver el problema y garantizar el ejercicio de la participación política. En efecto, para la Defensoría del Pueblo era posible y pertinente una interpretación de las normas electorales que condujera a que el Jurado Nacional de Elecciones otorgara un plazo de dos días naturales para que los partidos o movimientos políticos completaran el número de mujeres que debían integrar las listas electorales.

A juicio de la Defensoría del Pueblo, el fundamento para esta interpretación se encuentra en la Ley Orgánica de Elecciones (LOE), aplicable supletoriamente al pasado proceso electoral. El artículo 95° de la LOE señala que para el caso de la inscripción de listas de adherentes, “cualquier deficiencia en la solicitud de inscripción puede ser subsanada por disposición del Jurado Nacional de Elecciones”. Asimismo, el artículo 118° de la LOE precisa que cuando un candidato figura en dos o más listas tiene un plazo de “2 (dos) días naturales” para que señale expresamente en cuál debe ser considerado, y agrega que si un candidato figura en más de un lugar en una misma lista, ésta será invalidada, “salvo que dicho error sea subsanado en el plazo que fija la ley”.

Como señalamos líneas arriba, una interpretación de dichos dispositivos a favor del derecho de participación política hubiera permitido al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) fijar un criterio interpretativo que permitiera a las agrupaciones políticas subsanar el problema presentado en un plazo muy breve.

e. La solución del JNE: la limitación del derecho a la participación política de las mujeres

Por el contrario, la solución encontrada por el JNE para resolver las referidas apelaciones planteadas por los partidos políticos y agrupaciones independientes limitó el derecho a la participación política de las mujeres. El JNE desestimó los recursos de apelación presentados por organizaciones políticas cuyas listas de candidatos/as habían incumplido con las normas sobre cuota de varones o mujeres, salvo el caso de listas encabezadas por una mujer, permitiendo en estos casos que la candidata a presidenta regional o alcaldesa completara la cuota legal.

Lo expuesto agudizó la preocupación no sólo de la Defensoría del Pueblo sino también de organizaciones y grupos de mujeres que manifestaron su malestar y disconformidad con la postura asumida por los órganos electorales. En efecto, tal como ha denunciado el Movimiento Manuela Ramos, la máxima instancia en materia de administración de justicia electoral declaró procedente la inscripción de listas que tenían una candidata a alcaldesa, al considerar a ésta en el cómputo del 30% de cuota de mujeres, restando así un espacio a una mujer en la lista de candidatos/as a regidores. Similar situación se presentó en el caso de listas de consejeros regionales, pues se consideró dentro del cómputo del 30% a las candidatas a la Presidencia, Vicepresidencia y al Consejo Regional³¹.

De esta manera, y tal como manifestó el Movimiento Manuela Ramos, la actuación del JNE no sólo contradijo el texto de las Leyes de Elecciones Regionales y Municipales, que establecen expresamente que la lista de candidatos a regidores municipales y a consejeros regionales debe conformarse por una cuota mínima de 30% de hombres o mujeres, sino incluso sus propias Resoluciones N° 1185 y N° 1186-2002-JNE, que establecían el mínimo de candidatos varones y mujeres que debían integrar las listas a los consejos regionales y las listas a regidores en los concejos municipales, para las elecciones regionales y municipales 2002, respectivamente. Por otro lado, esta postura contradijo la posición asumida por el JNE en el proceso municipal de 1998, según la cual, de conformidad con la Ley de Elecciones Municipales y con la Resolución N° 280-98-JNE, la cuota se aplicaba sólo a la relación de candidatos a regidores y no incluía al o la candidata/a a alcalde/sa.

Finalmente, mediante Oficio N° 4405-2002 de fecha 1° de octubre del 2002, el Secretario General del JNE informó que, en respuesta expresa al Oficio N° DP-2002-627, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones declaró improcedente la solicitud de la Defensoría del Pueblo, basándose para ello en que “en aplicación de la ley sólo es posible subsanar errores cometidos en las listas antes de la fecha límite de presentación de éstas, que en el presente caso se cumplió el 19 de agosto del 2002, de lo contrario los plazos electorales dejarían de tener sentido afectando el desarrollo del proceso”.

³¹ Cartas de fechas 13 y 23 de setiembre del 2002, dirigidas por el Movimiento Manuela Ramos al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y a la Presidenta de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Humano del Congreso de la República.

Cabe mencionar que la situación descrita resulta más grave aún si se tiene en cuenta que el incumplimiento de la cuota se generó, entre otras razones, debido a una inadecuada difusión de la ley, lo que llevó a que un considerable número de partidos y agrupaciones políticas del país incumplieran con incluir el mínimo de 30% de mujeres en las listas de candidatos/as al consejo regional o en las listas de candidatos/as a regidores/as de cada una de las municipalidades provinciales y distritales.

Lo expuesto se torna más lamentable teniendo en cuenta que en el mes de octubre del 2002, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos admitió la denuncia P517-01, presentada por la Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos ante el incumplimiento de la cuota electoral en las elecciones de abril del 2001, admisión que resultaba aún más destacable en un contexto en el que el país se encontraba en pleno proceso electoral, y por tanto el respeto a las normas vinculadas a este tema cobraba mayor relevancia.

Es por ello que, tal como lo mencionáramos líneas arriba, en el comunicado dirigido en enero del 2003, por el Defensor del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos al Secretario Ejecutivo de la CIDH, en el caso del incumplimiento de la cuota electoral en las elecciones generales de abril del 2001, se hizo hincapié en que la necesidad de llegar a una solución amistosa cobra mayor importancia debido a los nuevos problemas que se presentaron en las elecciones regionales y municipales del 17 de noviembre del 2002. El objetivo es llegar a un acuerdo que permita evitar que se siga limitando, en cada elección, el derecho de las mujeres a participar en la vida política del país.

f. La propuesta de la Defensoría del Pueblo para promover la participación política de las mujeres, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos de Coordinación Regional

Las normas que rigen el proceso de descentralización establecen principios y modalidades para la participación ciudadana.

El Consejo de Coordinación Regional forma parte de la estructura básica del Gobierno Regional y constituye una instancia de consulta, diálogo y concertación entre la autoridad regional, las municipalidades y los representantes de la sociedad civil. Así lo establecen los artículos 191º de la Constitución y el artículo 3º de la Ley N° 27902, que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867.

El Consejo de Coordinación Regional está conformado, además del Presidente Regional, por los alcaldes provinciales y por los representantes de organizaciones de la sociedad civil. La proporción de alcaldes y de representantes de la sociedad civil será de 60% y 40%, respectivamente.

La Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización, publicada el 7 de marzo del 2002, modificó el artículo 191° de la Constitución, disponiendo que la ley establezca porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales y Concejos Municipales. Así, el artículo 12° de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, estableció que las listas de candidatos/as al Consejo Regional estuvieran integradas por al menos 30% de mujeres y 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde los hubiere.

Sin embargo, no existe una disposición legal sobre la participación de mujeres, comunidades nativas y pueblos indígenas en el Consejo de Coordinación Regional. Para la Defensoría del Pueblo, la promoción de la participación política de las mujeres en todos los niveles de gobierno y consulta, así como de las comunidades nativas y pueblos indígenas del país, constituye una prioridad para el desarrollo de una real democracia.

En este sentido, el referido artículo 191° de la Constitución, que dispone que la ley establezca porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales y Concejos Municipales, debe interpretarse de tal manera que se privilegie el espíritu del mismo, entendiendo que éste es el de ofrecer mayores posibilidades para la participación política de estos grupos en todas las instancias de gobierno a las que se accede por la vía de la elección.

Es así que mediante Oficio DP-2003-223, de fecha 21 de marzo del 2003, el Defensor del Pueblo remitió a todos los Presidentes de los Consejos Regionales un documento sobre criterios y recomendaciones para el registro y elección de representantes de organizaciones de la sociedad civil ante el Consejo de Coordinación Regional, el cual contiene la propuesta de la Defensoría del Pueblo respecto a la participación de mujeres, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos de Coordinación Regional.

Dicha propuesta se basa en que en ejercicio de su autonomía, cada Gobierno Regional subsane el vacío legal existente, aprobando los dispo-

sitivos necesarios para favorecer la participación de mujeres, comunidades nativas y pueblos indígenas en el Consejo de Coordinación Regional.

En concreto, para hacer posible la representación de género en el Consejo de Coordinación Regional, la Defensoría del Pueblo recomienda –siguiendo la pauta adoptada para la elección al Consejo Regional– que se establezca una cuota mínima de 30% de mujeres en las listas de candidatos/as de organizaciones de la sociedad civil.

De otro lado, para el caso de la representación de comunidades nativas, la propuesta de la Defensoría del Pueblo es que se reserve al menos un cupo de entre los miembros del Consejo de Coordinación Regional para ser cubierto por un delegado de las organizaciones indígenas, en aquellas circunscripciones donde se dispuso la inclusión de representantes indígenas en las listas al Consejo Regional con ocasión de las elecciones de noviembre del 2002.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo ha propuesto la reserva de un cupo fijo para garantizar la participación de por lo menos una mujer en el Consejo de Coordinación Regional.

IV. ANÁLISIS DEL DERECHO DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

A. Diagnóstico general

Siendo la interpretación y aplicación del Derecho desde un enfoque de género una de las líneas de trabajo de la Defensoría del Pueblo, durante el presente período la Adjunta para los Derechos de la Mujer realizó dos trabajos sobre la eficacia de la justicia constitucional en la defensa y protección de los derechos de las mujeres. El primero de ellos se titula “Género y justicia constitucional en América Latina”, a ser publicado por el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad Carlos III de Madrid. La segunda investigación se titula “Procesos constitucionales y protección de los derechos de las mujeres”, y será próximamente publicada por la Defensoría Adjunta para Asuntos Constitucionales en un trabajo de compilación sobre la experiencia de la Defensoría del Pueblo en los procesos constitucionales.

a. Incorporación de la perspectiva de género al trabajo de la Defensoría del Pueblo

Durante el presente período, la Defensoría del Pueblo siguió trabajando con el objeto de incorporar la perspectiva de género en las acciones

y el desarrollo institucional. Por ello, se continuó realizando talleres de capacitación en género en diversas representaciones defensoriales³².

De otro lado, en el mes de octubre del 2002, se contrató una consultora para el diseño de lineamientos generales para continuar con la incorporación de la perspectiva de género al interior de la Defensoría del Pueblo. Cabe mencionar que a partir de la contratación de esta especialista se ha venido llevando a cabo un trabajo de asesoría en género a las diversas oficinas defensoriales. Asimismo, está en preparación el informe titulado “Desaparición Forzada de Personas, Ejecuciones Extrajudiciales y Tortura en el Perú (1980-1993): un acercamiento desde una perspectiva de género”, cuya finalidad es aportar información sobre la violencia política sufrida por las mujeres en medio del conflicto, así como durante el periodo 1996-2000³³.

V. OTRAS MATERIAS

A. Diagnóstico

a. Normas legales vinculadas a derechos de la mujer

Como se recordará, mediante Ley N° 27660, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 7 de febrero del 2002, se declaró de carácter prioritario la atención que brinde el Seguro Integral de Salud a las mujeres de las organizaciones sociales de base, comprendidas en la Ley N° 25307, que prestan servicio no remunerado en forma directa y permanente en los Programas de Apoyo Alimentario. Esta disposición comprende también a quienes laboran en iguales condiciones en los wawa wasis.

El 7 de marzo del 2003, se publicó en el Diario Oficial *El Peruano* el Decreto Supremo N° 066-2003-SA, Reglamento de la Ley N° 27660, que establece el proceso de acreditación, afiliación y prestación de salud a las beneficiarias del Seguro Integral de Salud.

Por otro lado, y tal como se mencionó en el V Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, mediante Ley N° 27637, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 16 de enero del 2002, fueron creados los hogares de refugio temporal para atender la recuperación de los meno-

³² Ver punto correspondiente a actividades de capacitación.

³³ Ver al respecto punto correspondiente a documentos de trabajo.

res víctimas de violación sexual que se encuentren en situación de riesgo o abandono, siendo el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano (hoy Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social), el encargado de asumir, a través del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, la dirección y administración de los citados hogares.

El 24 de marzo del 2003 se publicó en el Diario Oficial *El Peruano* el Decreto Supremo N° 003-2003-MIMDES, que aprueba el Reglamento de la referida Ley, el mismo que establece la naturaleza, finalidad, funciones y estructura orgánica de los hogares refugio para menores víctimas de violación sexual, el procedimiento de ingreso así como el traslado y egreso de dichos hogares, la coordinación para la atención asistencial en centros hospitalarios, así como para la defensa judicial y las diversas actividades a desarrollarse en dichos hogares.

b. Discriminación a estudiantes

Una de las situaciones más recurrentes a nivel nacional fue la comisión de actos de discriminación ocurridos en diversos centros educativos del país contra madres adolescentes.

Así, en mayo del 2002, la Oficina Defensorial de Ayacucho tomó conocimiento de que en el distrito de Seclla - Huancavelica, el Director del Colegio Mixto "Andrés Avelino Cáceres" venía restringiendo el derecho de matrícula a las alumnas embarazadas o con hijos, basándose para ello en que la Asociación de Padres de Familia (APAFA) de dicho colegio había acordado en Asamblea General que estas alumnas no siguieran estudios por ser un mal ejemplo para las/os demás alumnas/os del plantel. Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo informó al Director de dicho colegio que actuaciones de este tipo constituían una abierta vulneración de los derechos a la educación e igualdad y no discriminación de las alumnas, así como de lo dispuesto por el artículo 14º del Código del Niño y Adolescente, que consagra el derecho a la educación de las menores embarazadas, por lo que se le instó a que permitiera la matrícula de la recurrente. En mérito a las recomendaciones formuladas se procedió a la matrícula de M.R.T. en el quinto grado de Educación Secundaria.

Similar situación se presentó en el Cono Norte de Lima, donde el Director del C.E. José de San Martín de Oyón, frente al pedido formulado por la Asociación de Padres de Familia, pretendía cambiar del turno de la tarde al turno de la noche a 3 adolescentes de 16 y 17 años con hijos/as,

por considerar que constituían mal ejemplo para sus compañeros de estudio. Cabe señalar que estas adolescentes venían cursando el cuarto año de educación secundaria y que la concepción de sus hijos/as había sido a consecuencia de actos de violación. Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo visitó dicho centro educativo y sostuvo reuniones con el Director, las autoridades del colegio, la Asociación de Padres de Familia (APAFA) y con las autoridades de la USE N° 14, a quienes se informó que dichos actos eran discriminatorios y que vulneraban tanto la Constitución como el artículo 14° del Código del Niño y Adolescente. Las autoridades aceptaron las recomendaciones defensoriales y a la fecha las alumnas continúan sus estudios en el horario elegido sin que se haya producido ningún tipo de restricción a sus derechos³⁴.

Por su parte, la Oficina Defensorial de Piura reportó un caso en que se discriminaba a una menor de 16 años, estudiante de secundaria del Colegio “Federico Villarreal” de Cura Mori, al haber presentado un embarazo con posterior aborto, impidiéndosele continuar normalmente sus estudios por considerar que era un mal ejemplo para los/as demás alumnas y alumnos y porque iba a ser víctima de comentarios y críticas. La intervención de la Defensoría del Pueblo permitió que el Director y personal docente del centro educativo garantizaran que la niña continuaría sus estudios y que recibiría un trato respetuoso por parte de los/as integrantes y alumnos del centro educativo³⁵.

Asimismo, la Oficina Defensorial de Piura intervino ante la Directora del Colegio Nacional que impedía la matrícula de una niña en razón de que su madre no era casada, haciendo apreciaciones inadecuadas por su condición de madre soltera. A pesar de que al principio hubo cierta renuencia para aceptar la recomendación defensorial, se logró que se procediera a la matrícula de la menor³⁶.

c. Mujeres indocumentadas y tasas por inscripción de nacimientos

La Defensoría del Pueblo verificó la existencia de mujeres indocumentadas y, por ende, imposibilitadas de ejercer sus derechos civiles y políticos. A partir de las visitas de supervisión electoral desarrolladas duran-

³⁴ Expediente N° 789-2002.

³⁵ Expediente N° 1527-02.

³⁶ Expediente N° 3193-02.

te el presente período, la Oficina Defensorial de La Libertad tomó conocimiento de que en los distritos y provincias de Jaén y San Ignacio existe un alto porcentaje de mujeres campesinas indocumentadas, consecuencia del bajo nivel de instrucción que poseen y, por tanto, con escasas posibilidades de desarrollarse fuera de las labores del hogar. Por ello, en las campañas de Supervisión Electoral se realizó una constante difusión sobre el derecho de participación política de las mujeres y sobre la ley de cuotas, así como una estricta supervisión de las listas electorales presentadas ante los Jurados Electorales Especiales.

Por su parte, la Oficina Defensorial de Piura informó que en la sierra de dicho Departamento –Huancabamba y Ayabaca– existe un alto índice de niñas y mujeres indocumentadas, debido al machismo existente en esas zonas, que impide que las mujeres tengan acceso al registro de identidad, privilegiándose la inscripción de varones. Asimismo, se verificó que las municipalidades habían establecido una tasa por la inscripción de nacimientos, incumpliendo de esta manera la Ley del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil, Ley 26497 y su Reglamento, que disponen la gratuidad de dichas inscripciones. En atención a ello, se elaboraron y distribuyeron trípticos sobre el derecho al nombre y a la identidad, así como *spots* publicitarios para la realización de la campaña “Derecho al Nombre y a la identidad”, los cuales fueron propalados en ambas provincias en setiembre y octubre del 2000. Debe destacarse asimismo la celebración de convenios con las municipalidades distritales de Sónдор y Sondorillo en Huancabamba y las municipalidades distritales de Montero, Jililí y Sícchez en Ayabaca, para aunar esfuerzos y trabajar conjuntamente en la realización de la campaña “Derecho al nombre y a la identidad”.

Cabe por último referir un caso de discriminación que se presentó en la Oficina Defensorial de Piura y Tumbes, y por cuya especial trascendencia pasamos a desarrollar a continuación.

d. Caso de la señora F.M.B.G. Discriminación de paciente en establecimientos de salud del MINSA (Expediente N° 3196-02/DP-PIU)

La señora F.M.B.G. realizaba sus controles prenatales a través del Seguro Integral de Salud en el Centro de Salud El Indio. Después de que se le realizaron los exámenes de VIH que se practican a todas las gestantes, éstos fueron remitidos al Laboratorio de Referencia Regional (LARESA), arrojando resultado “positivo” en las pruebas de ELISA. Siguiendo el procedimiento previsto, las pruebas fueron enviadas al Instituto Nacional

de Salud (INS) para su confirmación. Dada la proximidad de la fecha del parto, los médicos del establecimiento de salud El Indio comunicaron a la paciente los resultados de las pruebas de ELISA antes de que éstas fueran confirmadas por el INS, a fin de que conociera que existían mayores riesgos de transmisión del virus del VIH al feto, si es que se producía un parto natural.

El 20 de mayo del 2002, la recurrente fue conducida al Hospital Cayetano Heredia de Piura, donde no fue atendida, indicándosele que, como no era asegurada, debía atenderse en un establecimiento del Ministerio de Salud. Posteriormente fue trasladada al Hospital de Apoyo de Sullana para la atención de la cesárea, donde fue evaluada por el ginecólogo Luis Saldaña, quien la transfirió nuevamente al Centro Materno Infantil de Castilla-CESAMICA. En dicho establecimiento fue atendida por el Jefe de Ginecología, doctor Luis Magán, quien manifestó que el parto no podía atenderse por vía vaginal sino por cesárea, por lo que, considerando que dicho centro no estaba autorizado para realizar operaciones quirúrgicas, la paciente no podía ser atendida.

Ante tal decisión, se solicitó al Gerente del CLAS Castilla las razones por las cuales la paciente no podía ser atendida en el CESAMICA, solicitud que fue derivada al doctor Magán, quien solicitó el apoyo del doctor Arturo Seminario para que operara a la paciente. La operación fue programada para el 27 de mayo del 2002. Sin embargo, estando ya la paciente en sala de operaciones, el anestesiólogo Julio Parra, al enterarse que se trataba de una paciente con VIH, no quiso intervenirla argumentando que no se contaba con las medidas de bioseguridad.

Ello generó una crisis nerviosa en la paciente por lo que los doctores Seminario y Magán la trasladaron al Hospital Regional Cayetano Heredia, donde ese mismo día fue intervenida. La operación se llevó a cabo sin complicaciones, naciendo una niña en buen estado de salud.

En junio del 2002, en el Centro de Salud El Indio informan a la señora F.M.B.G que los resultados del examen confirmatorio de ELISA enviado por el Instituto Nacional de Salud arrojaba no reactivo para Sida, y que se había producido un error en el resultado inicial dado por el LARESA de Piura, debido a que el reactivo usado no era el adecuado.

El 4 de octubre del 2002 la señora F.M.B.G. solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo, por la vulneración a sus derechos fundamentales en los establecimientos del Ministerio de Salud.

Presentada la queja, la Oficina Defensorial de Piura solicitó al médico jefe del Centro de Salud El Indio, al Director del Hospital Cayetano Heredia de Piura y al médico jefe del Centro Materno Infantil de Castilla un informe detallado sobre los hechos descritos. Asimismo, se solicitó a la Dirección Regional de Salud que inicie una investigación para determinar la responsabilidad de los médicos y que se investiguen las razones por las cuales el Laboratorio de Referencia Regional incurrió en error emitiendo un resultado equivocado de VIH.

Los informes solicitados a los referidos funcionarios fueron enviados a la Defensoría del Pueblo, con excepción del requerido al Jefe del Centro de Salud de Castilla. Se recibió la Hoja Informativa N° 019-2002/DRSP-OAI, emitida por la Oficina de Auditoría Interna de la Dirección Regional de Salud de Piura y remitida por el Director Regional de Salud de Piura mediante Oficio 4090-2002-CTAR PIURA-DRSP-DG, del 19 de noviembre del 2002. Dicho informe concluye en que la explicación del personal de CESAMICA para negarse a intervenir quirúrgicamente a la paciente no es suficiente, debido a que se pudo preparar las medidas de bioseguridad universales mínimas o reprogramar su intervención. El informe señala además que la paciente tiene el derecho a resarcirse del perjuicio originado por el falso resultado VIH positivo y por la discriminación de la que fue objeto en los distintos establecimientos de salud de la región.

Dada la trascendencia del caso, la Oficina Defensorial de Piura solicitó su evaluación a la Defensoría Adjunta para los Derechos de la Mujer, quien emitió un informe al respecto. En dicho informe, la Defensoría Adjunta para los Derechos de la Mujer considera que la situación descrita constituye un agravio a la dignidad de la señora F.M.B.G., reconocida en el artículo 1° de la Constitución Política y 41° inciso a) del Código de Ética y Deontología del Colegio Médico del Perú, habiéndose vulnerado, igualmente, su derecho a la protección de la salud, reconocido en el artículo 7° de la Constitución Política.

El informe señala asimismo, que el hecho de que la señora F.M.B.G. no haya sido oportuna y debidamente informada sobre el establecimiento de salud que debía atenderla y practicarle la cesárea, vulnera el derecho de las usuarias del servicio de salud a que se les brinde información oportuna y completa sobre las características y condiciones del servicio, regulado en el artículo 15° inciso f) de la Ley General de Salud y por el artículo 41° incisos k) y e) del Código de Ética Médica.

Tanto el error de diagnóstico en las pruebas de ELISA, como la negligente recomendación de parto por vía vaginal, a pesar de que la gestan-

te hasta ese momento era considerada como portadora del VIH, constituyen vulneraciones al derecho de la paciente a que los servicios de salud que se le presten cumplan con los estándares de calidad aceptados en los procedimientos y prácticas institucionales y profesionales (artículo 2º de la Ley General de Salud y artículo 44º del Código de Ética Médica).

Asimismo, el error de diagnóstico, que se prolongó aproximadamente durante un mes, no sólo determinó el maltrato de la señora, sino que le provocó un sufrimiento innecesario que afectó su derecho a la salud psicológica reconocido en el artículo 2º inciso 1) de la Constitución.

Es más, la actitud de Luis Saldaña, médico del Hospital de Apoyo de Sullana y de Julio Parra, anestesiólogo del Centro de Salud Materno Infantil de Castilla, vulneró su derecho a la no discriminación, consagrado en el artículo 2º inciso 2) de la Constitución, así como en el artículo 15º inciso f) de la Ley General de Salud, que establece el derecho de los usuarios de los servicios de salud a no ser discriminados por razón de enfermedad o por cualquier padecimiento que los afectare.

En efecto, el doctor Saldaña impidió la atención e intervención de la paciente en el Hospital de Apoyo de Sullana, argumentando sin fundamento que la señora sólo requería atención de parto vía vaginal, disponiéndose su transferencia al Centro de Salud Materno Infantil de Castilla. Ello a pesar de que de acuerdo con la praxis médica generalizada es irresponsable y negligente recomendar a una gestante, hasta ese momento considerada portadora del VIH SIDA, atención de parto vía vaginal, debido al riesgo elevado de transmitir el virus al feto. Al no existir en Piura un Hospital Regional del sistema del Ministerio de Salud, el hospital competente para atender el manejo especializado de las gestantes portadoras del virus del VIH es el Hospital de Apoyo de Sullana.

Con relación al doctor Julio Parra, el negarse a intervenir quirúrgicamente a la paciente, argumentando falta de medidas de bioseguridad y de acreditación del referido centro para realizar estas intervenciones, denotaría, igualmente, un comportamiento discriminatorio por razón de enfermedad. Ello en razón de que el argumento expuesto por el doctor Parra no es invocado en otros supuestos en los que existe incluso mayor riesgo de infecciosidad viral. Tal como sostiene el informe de auditoría Interna de la Dirección Regional de Salud de Piura, el doctor Parra y el personal sanitario del CESAMICA pudieron preparar las medidas de bioseguridad universales mínimas.

Cabe mencionar que, debido a que la recurrente presenta daños emocionales, la Oficina Defensorial de Piura solicitó apoyo psicológico para la misma. El informe del psicólogo que la atendió concluye que la señora F.M.B.G. presenta trastorno de estrés post traumático, síndrome de la persona maltratada y distimia (depresión), por lo que sugiere psicoterapia individual y de pareja, reparación del daño psicológico y moral y asesoría legal.

Mediante Informe N° 02-DP-PT/DM de fecha 8 de abril del 2003, la Oficina Defensorial de Piura recomienda a la Dirección Regional de Salud de Piura la apertura de proceso disciplinario a los doctores Julio Parra Tasayco, anestesiólogo del Centro Materno Infantil de Castilla y Luis Magán Malafalla, Jefe del Departamento de Gineco Obstetricia de CESAMICA, a fin de que se determinen las responsabilidades administrativas y las sanciones correspondientes. En dicho informe también se solicita a la Subdirección Regional de Salud de Sullana la apertura de proceso disciplinario contra el doctor Luis Saldaña Esteves, ginecólogo del Hospital de Apoyo de Sullana y se recomienda a la señora F.M.B.G. que solicite a la Dirección Regional de Salud de Piura una indemnización por el daño moral sufrido como consecuencia de la falsa información contenida en los resultados de las pruebas de ELISA que le practicaron.

Finalmente, cabe mencionar que en base a la información remitida a la Defensoría del Pueblo mediante Hoja Informativa N° 019-2002/DRSP-OAI de la Dirección Regional de Salud Piura-Oficina Auditoría Interna, a través del Oficio N° 014-2003/DP-DM, del 28 de febrero del 2003, la Defensora Adjunta para los Derechos de la Mujer solicitó al Vice Ministro de Salud que informe el motivo de cambio del reactivo que venía dando óptimos resultados en las pruebas de ELISA, por un reactivo de dudosa calidad, así como sobre las razones por las cuales, conociéndose las fallas del reactivo en cuestión así como la poca confiabilidad de sus resultados, se continuó con su uso y distribución. Asimismo, se ha solicitado al Vice Ministro de Salud que informe respecto a si se realizó el debido control técnico de calidad del reactivo en cuestión, antes de su distribución a la Dirección Regional de Salud de Piura. El caso se encuentra en trámite.

2.2.21. Derechos de los niños, niñas y adolescentes

A. Diagnóstico general

No obstante la existencia de un régimen jurídico nacional y supranacional que reconoce y protege los derechos de los niños, niñas y adoles-

cente, el mismo es desconocido por buena parte de la población, lo que hace de este grupo un sector socialmente vulnerable.

El derecho a la dignidad e integridad física, moral y psicológica de los menores se ve amenazado por situaciones de maltrato escolar y/o abuso sexual en centros educativos, así como por la omisión de sanciones a los responsables por parte de las autoridades del Ministerio de Educación.

Sin embargo, durante el presente período se ha reportado una actitud positiva por parte de las principales autoridades del Ministerio de Educación en cuanto al reconocimiento de la problemática señalada, con la consiguiente aprobación de dispositivos orientados a garantizar la investigación de las denuncias y la sanción efectiva a los responsables. Así, en octubre del 2002 se aprobó la Resolución Ministerial N° 1073-2002-ED, sobre el procedimiento para la investigación y protección en casos de maltrato físico, psicológico o de violencia sexual en agravio de los educandos, cometidos por personal del Sector Educación. Dicho dispositivo tiene por objeto brindar atención inmediata al educando para su recuperación, así como sancionar con la celeridad debida a quienes resulten responsables de tales actos.

Destaca además la promulgación de la Ley N° 27911³⁷ y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2003-ED, que regulan las medidas administrativas extraordinarias aplicables al personal docente o administrativo implicado en delitos de violación de la libertad sexual. La referida ley establece que ante la denuncia administrativa o proceso penal referente a la comisión de dicho delito en agravio de un educando, el órgano intermedio del Ministerio de Educación pondrá al denunciado a disposición de la Oficina de Personal mientras dure el proceso, prohibiendo el destaque a otro centro educativo, el uso de vacaciones y licencia o la presentación de renuncia. Además, reitera lo dispuesto en la Ley del Profesorado, en el sentido de que la condena ejecutoriada o consentida por el delito señalado acarreará la separación definitiva o destitución automática del docente o personal administrativo.

Respecto al derecho a la igualdad y al correlativo mandato de no discriminación, cabe señalar que aún entre los niños y niñas existen situaciones discriminatorias originadas en patrones socio-culturales, asignación de roles y otros factores aprendidos desde el hogar.

³⁷ Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 8 de enero del 2003.

En el período que se informa, la Defensoría del Pueblo se propuso como uno de sus objetivos promover los derechos y deberes de los niños, niñas y adolescentes en el marco de la doctrina de protección integral, orientada a la asimilación de este sector de la población como “sujetos de derecho”.

También se planteó como prioridad la capacitación de niños, niñas y adolescentes de centros educativos en lo concerniente al rol de la Defensoría del Pueblo en la defensa de sus derechos y en la supervisión de las entidades de la administración estatal que desarrollan funciones vinculadas con los niños, niñas y adolescentes, orientándose las acciones de capacitación a temas tales como maltrato físico, psicológico y abuso sexual, violencia familiar y servicio militar voluntario.

Asimismo, se realizará el seguimiento de las quejas presentadas contra docentes de centros educativos del Ministerio de Educación, por presuntos actos de maltrato físico, psicológico o abuso sexual, con el objeto de sancionar a los responsables administrativamente y en aquellos casos en los que se compruebe la comisión de delitos, solicitar la aplicación de sanciones de carácter penal.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

La Defensoría del Pueblo ha participado en los procesos de elección de municipios escolares mediante el desarrollo de actividades de capacitación dirigidas a niños, niñas y adolescentes miembros de los comités electorales y docentes responsables del proceso electoral; y, posteriormente, a través de la supervisión de las elecciones llevadas a cabo el 17 de mayo del 2002 en centros educativos de nivel inicial y especial, y de las elecciones realizadas el 20 de noviembre del 2002 en centros educativos de nivel primaria y secundaria.

Durante la etapa previa al proceso electoral del 17 de mayo del 2002, la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad participó en las jornadas de capacitación dirigidas a 330 docentes de educación inicial y especial, correspondientes a las unidades de servicios educativos de Lima y del Callao, encargados de coordinar la realización de las elecciones en dichos centros educativos. De igual modo, con ocasión de las elecciones de los representantes a los municipios escolares en centros educativos de nivel primaria y secundaria del 20 de noviembre del mismo año, se brindaron charlas de capacitación a 660 alumnos integrantes de los comités electorales, correspondientes a las unidades de servicios educativos de Lima y del Callao. Se abordaron temas relacionados con el rol de la De-

fensoría del Pueblo en la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El día de las elecciones, la Defensoría del Pueblo visitó 65 centros educativos (17 en mayo y 48 en noviembre), advirtiendo la activa participación de los alumnos y alumnas. Cabe precisar que en las elecciones llevadas a cabo en noviembre del 2002, se verificó que en el 52% de los centros educativos supervisados no se realizaron las elecciones en las fechas señaladas, lo que evidencia que los directores y docentes de algunos centros educativos no están supervisando adecuadamente el cumplimiento de las disposiciones del Ministerio de Educación al respecto.

La Oficina Defensorial de Arequipa desarrolló, en coordinación con la Dirección Regional de Educación de esa ciudad, el Ministerio Público, el Instituto de Medicina Legal y el Consorcio de Colegios Católicos, una campaña contra el Maltrato Escolar en Arequipa, Moquegua y Tacna, con el objeto de sensibilizar sobre el tema a los directores y personal docente de los colegios visitados, así como distribuir material alusivo a los derechos de los niños, niñas y adolescentes y al derecho a vivir sin violencia.

Asimismo, se realizaron charlas de capacitación sobre el rol de la Defensoría del Pueblo en la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, violencia sexual y familiar, dirigidas a alumnos de centros educativos ubicados en Arequipa, Ayacucho, Cusco, Junín, La Libertad, Lima y Piura, así como charlas informativas sobre los derechos y deberes de los adolescentes y el Servicio Militar Voluntario, para alumnos de educación secundaria de Ayacucho, con el objeto de promover su protagonismo como sujetos de derecho e informarles sobre las normas que regulan el servicio militar.

Por su parte, la Oficina Defensorial del Cusco viene desarrollando una investigación sobre “Abuso sexual en centros educativos del Cusco”, con el objeto de esclarecer los motivos que rodean la permanencia de profesores agresores en los centros educativos en los cuales habrían cometido delito de abuso sexual contra los alumnos o alumnas.

Para el siguiente período, la Defensoría del Pueblo continuará con su labor de difusión del rol de la Defensoría del Pueblo como institución promotora y protectora de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con especial énfasis en temas de derechos humanos, como el principio de no discriminación y equidad de género, así como el derecho a la integridad personal y la prevención del maltrato escolar y abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

C. Casos ilustrativos

Caso de la ciudadana Ada Morales Guevara: actos contra el pudor por parte de profesor de centro educativo (Expediente N° 874-2002/DP-CUS)

La ciudadana Ada Morales Guevara acudió a la Defensoría del Pueblo con el fin de informar que su menor hija había sido víctima de actos contra el pudor cometidos por el profesor Lucio Saldívar Reinoso, quien laboraba en el Centro Educativo Parroquial Fátima de la ciudad del Cusco.

Al momento de interponer su queja, la recurrente había presentado las denuncias correspondientes ante la Dirección del Centro Educativo y ante la Comisaría de Wanchaq, por lo que solicitaba a la Defensoría del Pueblo que supervise la actuación de las autoridades competentes, con la finalidad de garantizar la adecuada investigación de los hechos y la sanción del responsable, conforme a ley. Para tal efecto, la Defensoría del Pueblo realizó visitas inspectivas a la Comisaría de Wanchaq, al Centro Educativo Parroquial Fátima, a la Dirección Regional de Educación del Cusco y al Ministerio Público.

Al respecto, la Policía Nacional concluyó sus investigaciones y derivó la denuncia al Fiscal Provincial Penal de Wanchaq, quien denunció penalmente al profesor Saldívar por delito contra la libertad sexual, en la modalidad de actos contra el pudor. Por su parte, la dirección del centro educativo derivó el caso a la Oficina Diocesana de Educación Católica del Cusco, que puso el caso en conocimiento de la Dirección Regional de Educación Católica del Cusco, la que destacó al docente a otro colegio hasta que el Poder Judicial esclarezca los hechos denunciados, por lo que puede señalarse que la respuesta obtenida por las autoridades involucradas fue adecuada, ya que brindaron la información solicitada y actuaron conforme a la normatividad legal vigente en la oportunidad en que ocurrieron los hechos denunciados.

Caso del Centro Educativo N° 80008 República de Argentina: maltrato físico y psicológico contra alumnos por parte del director del centro educativo (Expediente N° 523-2002/DP-TRU)

El 14 de mayo del 2002, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento de que el profesor Alcibiades Chacón Arbulú, Director del Centro Educativo N° 80008 “República de Argentina”, ubicado en la ciudad de Trujillo, Región la Libertad, había cometido maltrato físico y psicológico en perjuicio

cio del alumno V.J.L.Z. y de dos alumnos del sexto grado de educación primaria del mencionado plantel.

La Defensoría del Pueblo intervino a efectos de esclarecer los hechos y determinar las sanciones aplicables a quienes resulten responsables. Para tales efectos realizó una entrevista al menor V.J.L.Z., quien relató que en la fecha de los acontecimientos acudió al aula de sexto grado sección “E” en donde estuvo manipulando un ábaco, por lo que el director del plantel, profesor Alcibiades Chacón Arbulú, lo golpeó con su correa al igual que a dos compañeros de clase. La señora Teresa Ponce Hernández, auxiliar de educación del plantel, manifestó haber sido testigo de los hechos narrados por el menor agraviado.

Al respecto, el Director del plantel declaró que había empleado su correa para asustar a un grupo de alumnos que había tomado material de un aula. Por su parte, la señora María Merino Alegría, inspectora de la Dirección Regional de Educación de la Libertad, manifestó que los menores se ratificaron en lo declarado con relación al castigo físico aplicado por el Director del colegio.

La Defensoría del Pueblo recomendó a la Dirección Regional de Educación de La Libertad que, previo informe del órgano de Auditoría Interna, derive los actuados a la Comisión Permanente de Procesos Administrativos, a fin de iniciar proceso administrativo de carácter disciplinario contra el denunciado.

Mediante Resolución Directoral N° 07074-DRE-La Libertad-2002 de fecha 5 de noviembre del 2002, la Dirección Regional de Educación de La Libertad abrió proceso administrativo al denunciado por presunta negligencia e irregularidad en sus funciones, poniéndolo a disposición de la Oficina de Personal. Cabe señalar, sin embargo que la respuesta de las autoridades de educación fue tardía, puesto que transcurrieron más de cinco meses de conocidos los hechos, antes de que la Dirección Regional de Educación de La Libertad dispusiera la apertura de proceso administrativo contra el agresor.

2.2.22. Derechos de las comunidades nativas

A. Diagnóstico general

En el marco de su política de despliegue institucional, la Defensoría del Pueblo abrió nuevas oficinas, entre ellas las ubicadas en los departa-

mentos de Pasco, San Martín y Ucayali, donde se concentra un considerable número de comunidades nativas.

La Oficina Defensorial de San Martín atiende la problemática de aproximadamente 251 comunidades nativas de los grupos étnicos Aguaruna, Achual, Cocama-Cocamilla, Candoshi, Chayahuita, Huambisa, Jíbaro y Quechua.

Por su parte, la Oficina Defensorial de Ucayali atiende la situación de 231 comunidades nativas de los grupos étnicos Campa Asháninka, Amahuaca, Yaminahua, Yine-Piro, Shipibo-Conibo, Cashibo-Cacataibo, Cashinahua, entre otros. Finalmente, la Oficina Defensorial de Pasco, a través del Módulo de Atención de Oxapampa atiende 115 comunidades nativas de los grupos étnicos Yanesha y Asháninka.

El despliegue defensorial desarrollado en el período que se informa ha permitido conocer más directamente la problemática de las comunidades nativas, marcada en gran medida por el impacto de las actividades extractivas desarrolladas en esas zonas.

a. Tierras, territorio y recursos naturales

Los conflictos territoriales ocasionados por la invasión de colonos o grupos de migrantes (desplazados por la violencia política), así como las actividades ilegales de extracción de recursos forestales, constituyen problemas de primer orden que afecta la estabilidad social de las comunidades nativas. A ello se suma la falta de capacidad operativa del Estado para realizar un adecuado control de las concesiones forestales, mineras y petroleras que operan en la zona.

La declaración de bosques de producción permanente, así como el otorgamiento de concesiones forestales, dependen de la política de control del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). Sin embargo, madereros ilegales han invadido lotes concesionados y áreas de Reserva del Estado para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, como en el caso de las comunidades ubicadas en el departamento de Madre de Dios, generando graves riesgos para la vida de la población indígena en situación de aislamiento y contacto inicial.

Un problema a resaltar es la situación de los pueblos indígenas Kugapakori y Nahuas, los cuales se encuentran en situación de aislamiento y contacto inicial y efectúan movimientos migratorios entre la Reserva del

Estado creada a su favor, el Parque Nacional del Manu y la zona reservada del Alto Purús –ubicados en los departamentos de Cusco, Ucayali y Madre de Dios–, produciéndose encuentros y conflictos con pobladores locales y personal de las empresas que realizan actividades extractivas en la zona.

A fin de atender esta problemática la Defensoría del Pueblo participa en dos comisiones multisectoriales: una de ellas está encargada de diseñar y llevar a cabo una estrategia para la lucha contra la tala ilegal y la otra de atender la problemática derivada de los conflictos de deslinde y titulación de tierras de comunidades nativas y campesinas.

b. Identificación

La indocumentación es un problema recurrente que afecta a los miembros de las comunidades nativas. Dicho problema tiene su origen en el hecho de que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RE-NIEC) –entidad encargada de organizar y mantener el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales y de inscribir los hechos relativos a su capacidad y estado civil– no otorga facultades de inscripción a las oficinas de registro civil que funcionan en las comunidades nativas.

Así, para obtener su Libreta Militar y/o Documento Nacional de Identidad, los miembros de dichas comunidades deben acudir a las capitales de la provincia, donde se encuentran ubicadas las oficinas del RENIEC y/o las Oficinas de Registro Militar (ORM). Sin embargo, el alto costo y el largo viaje que tendrían que realizar para obtener sus documentos de identidad, se convierten en factores que imposibilitan acceder a los mismos. Así, por ejemplo, se ha detectado que por las razones señaladas, es difícil para los indígenas que viven en los distritos de Palcazú y Puerto Bermúdez, acudir a las Oficinas del RENIEC o de la ORM, ubicadas en la ciudad de Oxapampa, departamento de Pasco. Cabe señalar el poco interés de los funcionarios del RENIEC y de la ORM por acudir a las comunidades nativas a fin de efectuar jornadas o campañas de documentación.

c. Educación

A partir de las visitas y actividades desarrolladas en las comunidades nativas, se ha constatado una deficiente prestación del servicio educativo, debido a una inadecuada infraestructura, a la contratación de profesores que no garantizan el derecho a una educación bilingüe y al retraso en el inicio del año académico originado por el desplazamiento tardío de los

profesores hacia los colegios que les han asignado, además de la falta de capacitación de los docentes, como ha sido advertido por la Oficina Defensorial del Cusco.

d. Salud

En relación con el servicio de salud se ha verificado que las postas y centros médicos no cuentan con los medicamentos necesarios y en cantidad suficiente para atender los requerimientos de la población indígena. Asimismo, se ha constatado la falta de una adecuada información sobre los beneficios de las campañas de vacunación promovidas por el Ministerio de Salud, lo que ha motivado conductas reacias para aceptarlas.

e. Administración de justicia

Los hombres y las mujeres indígenas que son sometidos a un proceso judicial, ven afectados sus derechos a un proceso justo y equitativo debido a las limitaciones que tienen para hacerse entender y al escaso interés de los operadores del sistema judicial por comprender la idiosincrasia y cultura indígena.

Se ha podido constatar que los indígenas han visto vulnerados su derecho de defensa, al uso de su propia lengua y a contar con un intérprete, entre otros derechos, habiéndose comprobado, asimismo, que los administradores de justicia no reconocen la importancia de contar con peritos antropológicos, encargados de informar y orientar sobre las causas por las que un indígena puede cometer un delito. Estos problemas se acrecientan debido a las distancias que deben recorrer y el costo que implica para los miembros de las comunidades nativas movilizarse hasta las capitales de provincia.

f. Derecho al sufragio

A pesar de los esfuerzos realizados, los miembros de las comunidades nativas encuentran limitaciones para ejercer su derecho al sufragio, debido a las grandes distancias que deben recorrer hasta los lugares donde son instaladas las mesas de sufragio, así como a la gran cantidad de indocumentados existentes.

Especial referencia merecen las dificultades observadas durante el proceso electoral regional y municipal, llevado a cabo el 17 de noviembre del 2002, por el Programa Especial de Comunidades Nativas de la Defen-

soía del Pueblo que tuvo a su cargo la planificación del proceso de supervisión electoral, a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho al sufragio de los ciudadanos y ciudadanas indígenas.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

La compleja geografía amazónica, las inestables condiciones climáticas, el costo excesivo del transporte y la inexistencia o mal estado en que se encuentran las vías de comunicación, hacen sumamente difícil el acceso hacia algunas comunidades nativas, lo que impide realizar labores de protección y difusión de derechos, así como las de supervisión propias de la Defensoría del Pueblo.

Sin embargo, el Programa de Comunidades Nativas, así como las oficinas defensoriales que trabajan en el tema, han atendido quejas, petitorios y consultas de hombres y mujeres indígenas; han realizado investigaciones sobre los casos o problemas recurrentes detectados en las comunidades nativas y han desarrollado actividades de supervisión a funcionarios y servidores de la administración pública. Asimismo, han desarrollado actividades de capacitación, difusión y promoción de los derechos que tienen los pueblos indígenas amazónicos, dirigidas a funcionarios públicos y comuneros indígenas a fin de reforzar el conocimiento de los derechos que son vulnerados, atendiendo la problemática de cada zona.

Algunas oficinas de la Defensoría del Pueblo, considerando el diagnóstico situacional de la zona donde ejercen sus funciones, han establecido líneas de acción específica. Así, la Oficina Defensorial del Cusco, considera primordial la realización de campañas de difusión y protección de derechos en las comunidades nativas que se encuentran dentro de la zona de influencia directa o indirecta del Proyecto Camisea. Además, elaborará estrategias de intervención para atender a los grupos étnicos Kugapakori-Nahua, pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, ubicados al interior de la zona de Reserva del Estado.

En Satipo se dio prioridad al problema de los indocumentados, programándose diversas campañas de documentación en las cuencas de los ríos Tambo y Ene, promoviéndose el desplazamiento de los funcionarios del RENIEC y la ORM hacia las comunidades. En estas campañas se logró beneficiar a más de 4,000 hombres y mujeres del grupo étnico Asháninka. En el siguiente período se tiene previsto impulsar, en coordinación con el RENIEC, una campaña de documentación dirigida a los miembros de las comunidades nativas.

Durante el período de este Informe, se promovió la reinstalación de la mesa de trabajo de temas indígenas en el departamento de Madre de Dios, con participación de representantes de las instituciones públicas y organizaciones indígenas regionales. La actuación defensorial y la colaboración de la Oficina de Ejecución Regional del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) de Huánuco, permitieron lograr considerables avances en la titulación de comunidades nativas del departamento de Huánuco.

Cabe resaltar que durante el período que se informa, se cumplieron las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo en relación a las quejas planteadas por los grupos étnicos Kugapakori-Nahua, afectados por la extracción forestal ilegal al interior de la Reserva que ocupan y por la deficiente actuación de los funcionarios del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). Dicho cumplimiento fue informado por la Dirección General de Control Forestal y Fauna Silvestre, mediante Oficio N° 1718-2002-INRENA-DGFFS de fecha 15 de noviembre del 2002.

Asimismo, sobre la base de las gestiones realizadas por el Programa de Comunidades Nativas, se logró la derogación de la Resolución Ministerial N° 249-2000-AG, que declaraba áreas de extracción forestal zonas declaradas de protección para pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.

Para el siguiente período, la Defensoría del Pueblo se ha planteado la necesidad de establecer vínculos de coordinación con las autoridades electas, considerando que algunos indígenas serán elegidos como consejeros regionales en los departamentos de Amazonas, Huánuco, Junín, Loreto, Pasco, San Martín y Ucayali.

De igual forma, es necesario reforzar las campañas de difusión de derechos dirigidos a hombres y mujeres indígenas, así como los mecanismos que pueden accionar para garantizar la defensa de sus derechos y mejorar su capacidad de interlocución con el aparato estatal. Al respecto, la Oficina Defensorial de Iquitos elaboró y difundió cuñas radiales y videos a través de los cuales se promocionan los derechos de los pueblos indígenas.

La Defensoría del Pueblo espera poder iniciar una investigación tendiente a identificar los problemas que afrontan los hombres y mujeres indígenas para obtener sus documentos de identidad personal. Paralelamente se impulsará, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación

y Estado Civil (RENIEC) una campaña de documentación dirigida a los miembros de las comunidades nativas.

También se tiene previsto supervisar el concurso público para el otorgamiento de concesiones forestales de los Bosques de Producción, que hasta la fecha no hayan sido concesionados, para garantizar que el proceso se lleve a cabo cumpliendo el principio de legalidad y cautelando que no se afecten los derechos territoriales de las comunidades nativas con las áreas que serán entregadas en concesión.

B. Casos ilustrativos

Caso del ciudadano Juanito Antuyap Sejekam: vulneración del derecho al debido proceso (Expediente N° 137-02/DP-ORT-ODJ)

La Defensoría del Pueblo recibió la queja del ciudadano Juanito Antuyap Sejekam, miembro de la Comunidad Nativa Nayumpin, ubicada en el distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas. El recurrente, recluso en el Establecimiento Penitenciario de Utcubamba y procesado ante el Juzgado Penal de Bagua, solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo para que se garantice su derecho de defensa, debido a la inexistencia de un abogado de oficio en dicha jurisdicción.

Al respecto, se hizo llegar un informe al Presidente de la Sala Mixta de Chachapoyas, recomendándole garantizar a los procesados indígenas el derecho a un debido proceso; reconocer al procesado indígena su derecho a la identidad étnica y cultural, mediante la elaboración de un peritaje antropológico que permita comprender mejor las circunstancias que lo llevaron a cometer el acto ilícito, y garantizar el derecho a la defensa gratuita que tiene todo inculcado.

Atendiendo a nuestras recomendaciones, la Corte Superior de Justicia de Amazonas, coordinó con el Ministerio de Justicia y la Asociación de Abogados de Utcubamba, logrando contratar los servicios de un abogado de oficio para la provincia de Bagua. Cabe señalar que dicha asociación se ha comprometido a brindar asistencia legal a los inculcados, complementando la labor del abogado de oficio.

Caso de la Comunidad Nativa Cleyton: afectación del derecho de posesión (Expediente N° 1421-02/DP-ORH-ODH)

El señor César Sebastián Bautista, Presidente de la Comunidad Nativa Cleyton, ubicada en la margen derecha del río Pachitea, distrito y pro-

vincia de Puerto Inca, departamento de Huánuco, solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo para garantizar el respeto de su derecho de posesión.

Según el recurrente, la Agencia Agraria y el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) de Puerto Inca no cumplieron con levantar un mapa georreferenciado (con coordenadas UTM) en las tierras con aptitud forestal que el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) les cedió en uso, manifestando, asimismo, que dichas tierras no han sido delimitadas mediante la colocación de hitos, circunstancias que fueron aprovechadas por parceleros colindantes para ingresar indebidamente a estas tierras y colocar hitos, bajo su propio criterio. Por ello, solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo para que la administración agraria realice las acciones tendientes a regularizar esta situación.

En coordinación con las entidades quejadas se convocó a una reunión en la que participaron también los representantes de la Comunidad Nativa Cleyton. En dicha reunión el PETT expresó la necesidad de realizar el replanteo de la zona, previo informe sobre los permisos de extracción forestal otorgados por el INRENA de Puerto Inca. En esa reunión se fijó la fecha probable para la realización de la diligencia, manifestando el PETT de Huánuco su interés en buscar una pronta solución al problema colocando hitos para establecer los límites de las tierras cedidas en uso a la Comunidad Nativa Cleyton, respetando su derecho de posesión sobre estas tierras. El caso se encuentra en trámite.

2.2.23. Derechos de las personas privadas de libertad

A. Diagnóstico general

a. Situación del sistema penitenciario

Según el Instituto Nacional Penitenciario, la población penal a febrero del 2003, ascendió a 27915³⁸ internos reclusos en 8 establecimientos penitenciarios, distribuidos en 8 regiones, de los cuales el 67.5% (18836) tenía la condición de procesados y el 32.5% (9079) de sentenciados. Las personas privadas de libertad de sexo masculino representaban el 93.3% (26034) y las de sexo femenino el 6.7% (1881).

³⁸ Informe Estadístico Mensual del Instituto Nacional Penitenciario (febrero 2003).

A nivel nacional, existe una sobrepoblación penitenciaria aproximada del 40% (10% más que el período anterior). El estado de la infraestructura de los establecimientos penitenciarios (servicios básicos de agua, energía y alcantarillado), es malo en el 53%, de regular a malo en el 44% y sólo el 3% está en buen estado de uso. La infraestructura de los pabellones de internamiento se encuentra en mal estado en un 40%, en regular estado en el 43% y en buen estado sólo en el 17%.

Con relación a la infraestructura de los servicios administrativos, el 38% se encuentra en mal estado, otro 38% se encuentran en regular estado y sólo en el 24% no es necesario efectuar inversiones para mejorarla³⁹.

Cabe señalar que el régimen penitenciario, regulado por el Código de Ejecución Penal, el Decreto Supremo N° 003-2001-JUS y el Decreto Supremo N° 006-2001-JUS, se caracteriza por restringir los derechos de los internos en diversos penales, como el de Challapalca, aplicando un régimen similar a los regímenes de excepción tan seriamente cuestionados.

Durante el presente período se han realizado traslados basados en criterios de reordenamiento, seguridad penitenciaria y disciplina al interior de los penales⁴⁰. En noviembre del 2002 se realizaron traslados significativos de internos por terrorismo de distintos penales del país hacia el Establecimiento Penitenciario de Yanamayo en Puno, los mismos que de acuerdo a la información proporcionada por el INPE, obedecieron a razones de seguridad.

La Defensoría del Pueblo considera que la medida adoptada podría resultar contraproducente, puesto que no se tuvo en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional que declaró la inconstitucionalidad de la legislación antiterrorista, originando la nulidad de numerosos procesos, y en consecuencia la realización de nuevos juzgamientos, lo que podría implicar –en muchos casos–, un nuevo traslado de internos a los lugares donde se ubican los juzgados o salas competentes.

Además, debe recordarse que el traslado de un interno de un penal a otro, no sólo implica un cambio físico de su lugar de reclusión, sino que

³⁹ Datos obtenidos del informe de la Comisión encargada de Elaborar el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario. Ministerio de Justicia. 2003.

⁴⁰ Conforme la sentencia del Tribunal Constitucional, la figura delictiva de traición a la patria sólo es una forma agravada de terrorismo.

con frecuencia determina un notable deterioro de sus relaciones familiares y en muchos casos la pérdida definitiva de las mismas. Para el interno, el traslado significa también la suspensión del apoyo material que venía recibiendo en alimentos, medicamentos y materiales de trabajo. Además, una política no planificada de traslados de internos procesados afecta considerablemente derechos fundamentales, como son el derecho al juez ordinario y el derecho de defensa.

En lo que se refiere al servicio de salud en los penales, éste se ve seriamente afectado por las deficiencias en infraestructura, recursos humanos, y falta de medicamentos, circunstancias atribuibles al exiguo presupuesto otorgado a este sector. En ese sentido, coincidimos con la Comisión Especial encargada de elaborar el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, cuando señala que el área de salud penitenciaria no cuenta con lo necesario para realizar sus actividades, de acuerdo a los estándares dictados por el Ministerio de Salud.

Las condiciones de detención de los internos no han variado sustancialmente respecto al diagnóstico efectuado en el informe anual anterior, por lo que la situación continúa siendo crítica.

La política de descongestionamiento de las cárceles que se ha venido ejecutando a través de la concesión de indultos ordinarios y humanitarios y del otorgamiento de derechos de gracia, se ha visto notablemente disminuida durante este período, lo que se ha plasmado en el incremento del número de internos en los penales del país.

El 24 de setiembre del 2002, mediante Resolución Ministerial N° 343-2002-JUS, se creó la Comisión Especial encargada de elaborar el Proyecto del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario. En febrero del 2003, la comisión concluyó su mandato con la presentación de un proyecto de Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, el mismo que se encuentra publicado en el portal de internet del Ministerio de Justicia para su debate por las autoridades, representantes de la sociedad civil y universidades.

Suspensión de la vigencia del Reglamento del Código de Ejecución Penal y la necesidad del juez de vigilancia penitenciaria

El sistema de control de la ejecución penal vigente en el país obedece a un modelo de naturaleza eminentemente administrativo. Ello no tendría mayor relevancia si la ejecución de la pena sólo comprendiera as-

pectos vinculados a la seguridad, la gestión de los centros de reclusión y temas relacionados con la administración de los mismos, pues sería razonable que los temas de ejecución penal cuenten con una adecuada organización administrativa que se encargue de crear y administrar las condiciones necesarias para el cumplimiento de las funciones de los centros de reclusión.

Sin embargo, la realidad penitenciaria no se agota en estos aspectos, por lo que, sin desconocer la importancia de los mismos, es necesario tener presente que salvo su derecho a la libertad personal y las limitaciones impuestas por las respectivas sentencias de condena, las personas privadas de libertad mantienen intactos sus demás derechos fundamentales, los mismos que sólo podrían ser restringidos ante situaciones excepcionales.

En el ámbito de la ejecución de la pena se pone en juego, quizá en mayor medida que en otras circunstancias, la vigencia de un número importante de derechos fundamentales, como el derecho a la vida, salud, integridad física, libertad de expresión e intimidad. En esta medida, conviene preguntarse si resulta compatible con la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos que la autoridad encargada de decidir estas limitaciones sea la administrativa, sin que exista control judicial.

De acuerdo con el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las limitaciones a los derechos fundamentales se encuentran sometidas no sólo al principio de legalidad, sino también al de jurisdiccionalidad; es decir, es el Poder Judicial el que finalmente debe decidir sobre la legitimidad de las limitaciones a los derechos fundamentales, ya sea de manera previa o a través de un mecanismo de control posterior. Esto se traduce en el derecho a contar con garantías judiciales como el derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley.

En ese sentido, el modelo de control eminentemente administrativo de la ejecución penal en el país y sobre todo de las limitaciones a los derechos fundamentales de los internos que se deciden en ese ámbito, resulta contrario a los referidos tratados internacionales y por ende carece de respaldo constitucional.

En ese contexto, mediante Decreto Supremo N° 023-2001-JUS, de fecha 21 de julio del 2001, se aprobó el Reglamento del Código de Ejecu-

ción Penal, el mismo que debió entrar en vigencia en setiembre del 2001. Sin embargo, por Decreto Supremo N° 030-2001-JUS del 21 de setiembre del 2001, se amplió el plazo original en 180 días a fin de que la Comisión Multisectorial encargada de la revisión del Reglamento del Código de Ejecución Penal entregue un informe con las propuestas de modificación. Mediante Decreto Supremo N° 012-2002-JUS, del 9 de abril del 2002, el plazo fue ampliado nuevamente en 180 días, extendiéndose además en 120 días el plazo de vacancia de la entrada en vigencia del citado Reglamento.

No obstante al tiempo transcurrido, a la fecha de cierre del presente Informe no se ha instalado la Comisión Multisectorial por falta de convocatoria, habiéndose producido sucesivas ampliaciones para la entrada en vigencia del Reglamento del Código de Ejecución Penal.

Debido a la *vacatio legis* del Reglamento del Código de Ejecución Penal, la imposición de sanciones disciplinarias no se realiza en el marco de un debido proceso que garantice el ejercicio del derecho de defensa, ya que el Código de Ejecución Penal no señala un procedimiento adecuado para imponer sanciones a los internos que incurren en faltas disciplinarias graves o leves que atenten contra el régimen interno, lo que deslegitima el poder sancionador que tiene actualmente la administración penitenciaria y propicia abusos y arbitrariedades, como el uso frecuente de la sanción de aislamiento en celdas de castigo que en su mayoría no reúnen las condiciones de habitabilidad.

En ese sentido, preocupa a la Defensoría del Pueblo el hecho que no se cuente con una norma reglamentaria que regule los aspectos centrales de un sistema de ejecución penal, que por definición debe respetar los derechos humanos y los instrumentos internacionales sobre la materia.

El control de la ejecución de la pena por el Tribunal Constitucional

Las condiciones de reclusión de las personas privadas de libertad en virtud de una orden judicial de detención es un tema que merece especial atención. Por ello, la inexistencia de jueces de vigilancia penitenciaria, también llamados jueces de ejecución penal, es materia de preocupación para la Defensoría del Pueblo. En este sentido, es importante que el Tribunal Constitucional haya establecido que mediante el Hábeas Corpus puede efectuarse el control constitucional de las condiciones en las que se desarrolla la restricción del ejercicio a la libertad individual –respeto de los principios y valores constitucionales, de la dignidad de la persona, razona-

bilidad y proporcionalidad–, en los casos en que ésta se haya decretado judicialmente y cuando se verifique la inexistencia de condiciones adecuadas de reclusión.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado tres aspectos que la administración penitenciaria debe observar: a) el derecho a no ser objeto de tratos inhumanos, b) el derecho de los procesados a estar separados de los condenados, y c) las obligaciones de la administración penitenciaria.

Con relación al primer tema, ha señalado que en el ámbito penitenciario los derechos a la vida digna y a no ser objeto de tratos inhumanos garantizan al procesado o sentenciado, su derecho a no ser mantenido en condiciones de hacinamiento en ambientes pequeños que carezcan de higiene e instalaciones sanitarias, entre otros aspectos. Respecto al segundo derecho, el Tribunal ha señalado que en los establecimientos penitenciarios deben existir ambientes separados para procesados y condenados. Igualmente, con relación a las obligaciones de la administración penitenciaria, el Tribunal ha señalado que ésta debe adoptar las medidas estrictamente necesarias para preservar el derecho a la vida, integridad física y demás derechos constitucionales que no se les haya restringido a los internos.

Esto permite a la administración penitenciaria tener parámetros claros para orientar sus políticas en un marco de respeto a las condiciones de detención y a los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad.

Modificaciones en la legislación penal y penitenciaria

El período que se informa se ha caracterizado por la expedición de numerosas normas que han afectado, en algunos casos negativamente, la situación de las personas privadas de libertad. Cabe mencionar que en los primeros meses del 2003 se aprobaron normas sobre seguridad ciudadana, pudiendo mencionarse además, la legislación antiterrorista promulgada en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional que se pronunció sobre la inconstitucionalidad de los Decretos Legislativos N° 25475, N° 25659, N° 25708, N° 25880 y N° 25744 dictados en 1992.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo desarrolló jornadas de capacitación en diversos establecimientos penitenciarios sobre las referidas normas y sobre los alcances de la sentencia del Tribunal Constitucional.

Evaluación del Instituto Nacional Penitenciario

Respecto a la actuación del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), cabe señalar que esta institución enfrenta problemas de gestión, además de carecer de recursos humanos y materiales suficientes para la adecuada prestación de los servicios que brinda.

El mayor número de quejas dirigidas contra el INPE, se debe a traslados arbitrarios y al deficiente servicio de salud. Las respuestas de las autoridades penitenciarias frente a las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo no han sido homogéneas, y en algunos casos resultaron ineficaces, debido a la demora en asumir dichas recomendaciones. Sin embargo, en muchas de las intervenciones inmediatas llevadas a cabo en algunos establecimientos penitenciarios, las recomendaciones fueron asumidas oportunamente, logrando resolver la queja o petitorio planteado.

Un aspecto que preocupa es la existencia de civiles internos en bases militares, desconociendo que las personas privadas de libertad sólo tienen las limitaciones impuestas en la sentencia, manteniendo vigentes sus demás derechos, los mismos que se encuentran sometidos a los principios de legalidad y jurisdiccionalidad y deben estar sujetos a un “control” de legitimidad.

El Establecimiento Penitenciario de Régimen Cerrado Ordinario de Lurigancho

En octubre del 2002, la Defensoría del Pueblo presentó el “Segundo Informe sobre la Situación del Establecimiento Penitenciario de Régimen Cerrado Ordinario de Lurigancho”⁴¹, en el que se analiza la crítica situación de las condiciones de detención de las personas privadas de libertad en dicho establecimiento.

El Establecimiento Penitenciario de Régimen Cerrado Ordinario de Lurigancho fue construido en 1964 con una capacidad de albergue de 1800 internos. En octubre del 2002 –fecha de presentación del informe–, este centro penitenciario albergaba cerca de 7 mil internos, lo que representa una sobrepoblación de 289%.

⁴¹ Este documento tiene como antecedente el “Primer Informe del Establecimiento Penitenciario de Régimen Cerrado de Lurigancho” publicado en octubre de 1997.

La infraestructura del penal se encuentra en un estado crítico debido a la falta de mantenimiento, así como al mal estado de los ambientes de reclusión y de los sistemas de energía eléctrica, agua y desagüe. Ello origina que no existan condiciones mínimas de habitabilidad para albergar a los internos, poniendo en riesgo la vida e integridad física de éstos, del personal policial y penitenciario, así como la seguridad misma del penal.

La sobrepoblación penitenciaria, el nivel de hacinamiento que ésta origina, así como el estado crítico de la infraestructura y la insuficiencia de los servicios penitenciarios, convierten a este establecimiento en un caso de extrema gravedad, en comparación con el resto de penales del país, pues esta situación no solamente propicia permanentes conflictos, sino que hace de la pena y de la detención provisional un trato cruel, inhumano o degradante, lesivos a los derechos fundamentales de los internos.

El servicio de salud también se encuentra en estado crítico, debido a que no se cuenta con una infraestructura adecuada, condiciones de asepsia, suficiente dotación de medicinas, mantenimiento de laboratorios y personal sanitario. Esta situación resulta aún más grave, debido a que el Ministerio de Salud no presta una atención integral para la prevención y adecuado tratamiento de los internos que padecen de enfermedades infectocontagiosas, como tuberculosis, SIDA y enfermedades de transmisión sexual.

El servicio legal también es deficiente, pues los profesionales que laboran en esta área no cuentan con la infraestructura ni con los recursos económicos, logísticos e informáticos necesarios para realizar su labor. Tampoco existe una planificación administrativa que permita establecer mecanismos de coordinación entre los abogados del Ministerio de Justicia, la administración penitenciaria, el Colegio de Abogados de Lima y los organismos de derechos humanos y de las iglesias, a fin de mejorar este servicio. Todo lo cual incide en la vulneración de los derechos de acceso a la justicia y de defensa de los internos de este penal.

La existencia de un 92% (6,393 internos) de personas procesadas evidencia la afectación del derecho al debido proceso, específicamente del derecho a la presunción de inocencia.

El derecho al trabajo se ve restringido por problemas de gestión, administración, planificación e implementación de lineamientos claros para el acceso a los talleres, lo que origina que un gran sector de la po-

blación penal no pueda acceder a este derecho. Similares dificultades existen para acceder al Programa “Non Projet” apoyado por el gobierno de Japón para dar equipamiento de trabajo a los establecimientos penitenciarios.

Las recomendaciones formuladas en octubre de 1997, respecto a los problemas advertidos en el Establecimiento Penitenciario de Lurigancho no han sido implementadas por las autoridades competentes, lo que ha originado que éstos subsistan e incluso empeoren, verificándose una sistemática vulneración de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. Una excepción a esta situación fue la decisión de poner en funcionamiento los establecimientos penitenciarios de Huaral y Cañete, a donde fueron trasladados más de 1500 internos, la mayoría de ellos del penal de Lurigancho. No obstante, esta única medida ha sido insuficiente para aminorar el grado de hacinamiento en el referido centro de reclusión.

En este sentido, se recomendó al Presidente del Instituto Nacional Penitenciario, suspender el ingreso de internos al Establecimiento Penitenciario de Régimen Cerrado Ordinario de Lurigancho, en tanto el mismo no reúna las condiciones mínimas de habitabilidad, necesarias para asegurar el respeto de los derechos fundamentales de toda persona privada de libertad. Asimismo, se le recomendó elaborar un estudio técnico para determinar los requerimientos básicos en infraestructura y recursos humanos necesarios para que se brinden condiciones mínimas de habitabilidad a los internos y para el funcionamiento adecuado de los servicios penitenciarios, así como diseñar un plan, a mediano plazo, que contemple la necesidad de la construcción de nuevos penales y/o la ampliación de la capacidad de los existentes que permita prever el número de internos de acuerdo con el crecimiento poblacional.

Igualmente, se recomendó al Ministro de Justicia requerir al Ministerio de Economía y Finanzas los recursos que a propuesta del Instituto Nacional Penitenciario sean necesarios para el mejoramiento y ampliación de la infraestructura penitenciaria y realizar las acciones necesarias para ampliar el número de abogados del Sistema Nacional de Defensa de Oficio.

Asimismo, se le recomendó adoptar como política penitenciaria, el acceso a los beneficios penitenciarios previstos en el artículo 42º del Código de Ejecución Penal para todos los delitos sin excepción, pudiendo establecerse diferencias según la gravedad o el tipo de delito cometido; revisar

la necesidad e importancia de disponer la inmediata vigencia del juez de ejecución penal y ampliar los parámetros de aplicación del principio de oportunidad, de reserva del fallo condenatorio y de la exención de pena.

Al Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República se le recomendó promover la adecuada aplicación del artículo 135° del Código Procesal Penal, a fin de que el mandato de detención se produzca sólo en casos de estricta necesidad; la aplicación más frecuente de penas alternativas a la privativa de la libertad contempladas en la legislación vigente y el uso de figuras jurídicas como la suspensión de la ejecución de la pena, la reserva del fallo condenatorio y la exención de la pena en los casos en que la ley lo permita. Asimismo, se solicitó el cumplimiento de la Ley N° 27553 que modifica el artículo 137° del Código Procesal Penal, a fin de que ninguna persona procesada pueda estar detenida más allá de nueve meses en el caso de los procesos sumarios, dieciocho meses en el caso de los procesos ordinarios, y treinta y seis meses en los delitos especiales señalados por dicha norma.

Se recomendó a la Fiscal de la Nación, disponer las medidas necesarias para que se dé cumplimiento al artículo 98°, inciso 8°) de la Ley Orgánica del Ministerio Público, que regula las visitas que deben realizar los fiscales provinciales de turno al Establecimiento Penitenciario de Lurigancho, a fin de velar por el respeto de los derechos constitucionales de las personas privadas de libertad.

b. El Establecimiento Penitenciario de Régimen Cerrado Especial de Challapalca

El Informe Defensorial N° 073, puso nuevamente de relieve las críticas condiciones de detención de las personas privadas de libertad en el Establecimiento Penitenciario de Régimen Cerrado Especial de Challapalca. A través del referido informe, la Defensoría del Pueblo recomendó la clausura del referido centro de reclusión, por no contar con las condiciones mínimas para la permanencia de los internos, por cuanto su ubicación, infraestructura y régimen penitenciario vulneran los derechos a la vida, integridad personal y salud, entre otros, contradiciendo los principios de resocialización y reintegración del penado a la sociedad⁴².

⁴² Ver Capítulo 3, numeral 3.4.1, literal “H”.

B. Actuaciones defensoriales más relevantes

Con ocasión de las huelgas de hambre realizadas por los internos de diversos establecimientos penitenciarios del país, la Defensoría del Pueblo intervino con el objeto de garantizar los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad y servir de interlocutores entre éstos y las autoridades competentes, a fin de buscar una solución a los problemas planteados por los internos.

Cabe resaltar que en los casos de las huelgas de hambre de los internos de los establecimientos penitenciarios de Lurigancho, Miguel Castro Castro y Sarita Colonia, la Defensoría del Pueblo propició la organización e instalación de mesas de trabajo integradas por diversas autoridades y funcionarios del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, el Ministerio Público, el Instituto Nacional Penitenciario, la Iglesia Católica y los delegados de la población penal, promoviendo así mecanismos de diálogo para la solución de los principales problemas penitenciarios.

Durante el período que se informa, el Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios ha atendido 862 casos, de los cuales 627 son petitorios, 126 consultas y 109 quejas. Un alto porcentaje de los casos recibidos se refiere a asuntos relacionados con la administración de justicia y el debido proceso, como el uso exagerado de la detención preventiva, la violación del principio de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, la dilación de los procesos judiciales y la demora en la resolución de recursos impugnatorios (nulidad, revisión y adecuación de la pena).

Los casos presentados en relación con la administración penitenciaria se refieren a la demora en la tramitación de beneficios penitenciarios, deficiencias en la prestación de servicios básicos (salud y alimentación) y maltratos a los internos. También se requirió información sobre el estado de las solicitudes de indulto y conmutación de penas que se tramitan en el Ministerio de Justicia.

C. Casos ilustrativos

Intervención en las huelgas de hambre de los internos de los Establecimientos Penitenciarios de Lurigancho y Miguel Castro Castro (Expedientes N° 11474-02 y N° 11732-02/DP-PAPP)

El 18 de noviembre del 2002, los internos de los penales “Miguel Castro Castro” y Lurigancho, realizaron una huelga de hambre y solicitaron la

presencia de un conjunto de autoridades vinculadas con la problemática penitenciaria, a fin de exponer los reclamos que dieron origen a la huelga.

Luego de las coordinaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo, para tal efecto, se hicieron presentes el congresista Alcides Chamorro, Presidente de la Comisión de Justicia del Congreso de la República, el congresista Heriberto Benítez, el doctor Raúl Cabanillas Saldívar, Vocal de la Corte Suprema, la doctora Rosalva Alba, Fiscal Provincial de la Fiscalía del Módulo Básico de San Juan de Lurigancho y el doctor Luis Lamas Puccio, apoderado de los internos, a quienes plantearon el siguiente petitorio:

- Al Congreso de la República:
 - Modificación de la Ley N° 27553, que modifica el artículo 137° del Código Procesal Penal.
 - Expedición de una norma que contemple el cumplimiento de la rehabilitación automática regulada en el Código Penal.
 - Derogación de aquellas modificaciones legales que permitieron elevar la pena a cadena perpetua, así como la derogación de la norma que establece que los beneficios penitenciarios deben ser resueltos por los juzgados naturales y no por el juez de la jurisdicción.
 - Expedición de una norma que permita reconocer el derecho al voto de los procesados.
 - Cierre del penal de Challapalca.
 - Revisión urgente de la legislación que reprime y sanciona el delito de tráfico ilícito de drogas, así como la creación de un mecanismo que permita revisar los casos de las personas condenadas durante el régimen de Alberto Fujimori.
 - Expedición de una norma que permita anular los antecedentes de aquellas personas que fueron procesadas y condenadas en el fuero militar y que por disposición del Tribunal Constitucional deben ser procesadas en el fuero civil.
- Al Ministerio de Justicia:
 - Implementación de una política seria de despenalización que permita liberar a aquellos internos que padecen enfermedades graves y otros que se encuentran en estado terminal.
 - Mayor aplicación de los indultos ordinarios y la conmutación de las penas.

- Al Ministerio de Economía y Finanzas:
 - Aumento de presupuesto para mejorar la atención del servicio de salud y alimentación.
- Al Poder Judicial:
 - Que se exija a la Corte Suprema la unificación de criterios judiciales en la resolución de los beneficios penitenciarios y que no prospere la iniciativa de aumentar a cinco días la redención por día de pena.
 - Que se expida una directiva mediante la cual se obligue a los jueces a que en el momento de sentenciar se tome en cuenta el cómputo de la pena desde la fecha de la detención policial.
- Al Instituto Nacional Penitenciario:
 - Implementación de políticas de trabajo y educación en los penales.
 - Expedición de una resolución amnistiando el pago retroactivo de redención por trabajo o estudio.
 - Cese de los traslados arbitrarios de los internos a penales fuera de su contexto familiar.

Luego de escuchar los fundamentos de cada uno de los pedidos, los congresistas presentes en la reunión, se comprometieron a evaluar su procedencia e informar sobre su viabilidad en una próxima visita al establecimiento penitenciario. Por su parte, la Defensoría del Pueblo, asumió el compromiso de alcanzar a las comisiones del Congreso competentes sobre la materia, las propuestas debidamente fundamentadas que formulen los internos, así como convocar a mesas de trabajo a fin de abordar dicha problemática con las autoridades competentes.

Ante estos acuerdos, los delegados de los establecimientos penitenciarios de Miguel Castro Castro y Lurigancho, decidieron levantar su medida de fuerza el 20 de noviembre del 2002.

Caso de la ciudadana Matilde María Sybila Arredondo Guevara: vulneración del derecho a la libertad personal (Expediente N° 11713-02/DP-PAPP)

El 19 de noviembre del 2002 la ciudadana Carolina Teiller solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo ante la situación de su madre Sybila Arredondo, quien permanecía recluida en el Establecimiento Peniten-

ciario de Régimen Cerrado Especial de Máxima Seguridad de Chorrillos por el delito de terrorismo, pese a corresponderle su excarcelación al haber redimido 1 año y 5 meses de pena.

Según la recurrente dicho beneficio le correspondía a su madre por haber sido juzgada bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 046 y que no obstante ello, la titular de la 34° Fiscalía Provincial Penal de Lima se había inhibido de conocer la solicitud, amparándose en la Ley N° 27835, solicitando que los actuados sean elevados al Juzgado de origen, lo que vulneraba el derecho a la libertad personal de su madre, en razón de que dicha ley sólo se refería a la tramitación de los beneficios penitenciarios de semilibertad y libertad condicional, no haciendo mención a las solicitudes de excarcelación por pena cumplida.

El 20 de noviembre del 2002, comisionados de la Defensoría del Pueblo verificaron que la solicitud había sido derivada a la 28° Fiscalía Provincial Penal de Lima, motivo por el cual se sostuvo una entrevista con la titular de la referida fiscalía quien informó que por disposición de la Fiscalía de la Nación había solicitado las planillas de trabajo y un informe sobre la participación de la interna en motines. Ante ello, se le recordó que este tipo de información no constituía un requisito establecido por el Código de Ejecución Penal, y que sólo contribuía a dilatar indebidamente el trámite.

Se realizaron coordinaciones con los directores de los establecimientos penitenciarios en los que estuvo recluida la señora Sybila Arredondo, con la finalidad de que cumplieran con remitir la información solicitada por la fiscalía. Posteriormente, la 28° Fiscalía Provincial Penal de Lima emitió su dictamen declarando improcedente el pedido de libertad, al considerar que la legislación antiterrorista no contemplaba beneficios para los condenados, especialmente el de redención de la pena por el trabajo y el estudio.

Ante ello, se sostuvo una entrevista con la Jueza del 28° Juzgado Penal de Lima, a quien se le manifestó que el dictamen fiscal no estaba debidamente motivado debido a que la interna había sido condenada bajo los alcances del Decreto Legislativo 046, el cual admitía la redención de pena por el trabajo y el estudio, argumentos que también fueron expuestos ante el referido juzgado, a través de un *amicus curie*, presentado por la Defensoría del Pueblo el 4 de diciembre del 2002.

Finalmente, mediante resolución del 5 de diciembre del 2002, la Jueza del 28° Juzgado Penal de Lima ordenó la excarcelación de la señora Matilde Sybila Arredondo Guevara.

