



Defensoría del Pueblo

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N° 006 -2015/DP-PAD

Lima, 05 FEB. 2015

VISTO:

El Memorando N° 641-2014-DP/PAD, que adjunta el Memorando N° 066-2014-DP/APCSG, mediante el que se solicita la emisión de la resolución que apruebe los documentos denominados: "Protocolo de Actuación Defensorial en Conflictos Sociales" y "Lineamientos de Actuación Defensorial en casos de Conflicto Social"; y,

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con los artículos 161° y 162° de la Constitución Política del Perú se aprobó la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, modificada por la Ley N° 29882, y mediante Resolución Defensorial N° 0012-2011/DP se aprobó su vigente Reglamento de Organización y Funciones, en adelante el **REGLAMENTO**;

Que, conforme a lo dispuesto por el artículo 73° del **REGLAMENTO**, la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad es un órgano de línea que depende de la Primera Adjuntía, que tiene como función principal contribuir a la solución pacífica de los conflictos sociales a través de la investigación de las problemáticas de fondo que subyacen en los conflictos; mediante el monitoreo, análisis y gestión de conflictos sociales; así como diseñar mecanismos confiables de atención de la conflictividad;

Que, asimismo, de acuerdo a lo señalado por el literal a) del artículo 74° del **REGLAMENTO**, es una función de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, entre otras, dirigir el monitoreo de los conflictos sociales a nivel nacional a través de la elaboración periódica de reportes y otros instrumentos similares, así como proponer lineamientos de prevención e intervención;

Que, según el documento de visto, se solicita que se aprueben los documentos denominados: "Protocolo de Actuación Defensorial en Conflictos Sociales" y "Lineamientos de Actuación Defensorial en casos de Conflicto Social";

Que, la finalidad de la aprobación de los citados documentos es establecer criterios de actuación frente a los conflictos sociales sobre los cuales la Defensoría del Pueblo despliega sus facultades de defensa y supervisión para prevenir e intermediar a fin de abrir el camino a procesos de diálogo que ayuden a solucionar el conflicto, facultades que serán ejercidas de conformidad con lo dispuesto en dichos documentos;

Que, mediante Resolución Administrativa N° 069-2011/DP-PAD se aprobó el documento denominado: "Guía para la elaboración de los Lineamientos de Intervención Defensorial", que establece las pautas necesarias para guiar de forma concreta la actuación a seguir respecto a un tema específico dentro del marco de las funciones de la





## Defensoría del Pueblo

Defensoría del Pueblo, guía que será empleada por la Adjuntía o Programa competente según el tema abordado;

Que, el numeral 4 de la citada Guía, señala que los Lineamientos de Intervención Defensorial deberán ser aprobados por la Primera Adjuntía mediante Resolución Administrativa, conforme a los literales c), n) y r) del artículo 14° del **REGLAMENTO**;

Que, en este contexto y por las referidas consideraciones, corresponde aprobar los documentos denominados: "Protocolo de Actuación Defensorial en Conflictos Sociales" y "Lineamientos de Actuación Defensorial en casos de Conflicto Social";

Con los visados de la Secretaría General, de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad y de la Oficina de Asesoría Jurídica;

En uso de las atribuciones conferidas por la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, modificada por la Ley N° 29882 y de conformidad con lo dispuesto por los literales c), n) y r) del artículo 14° del **REGLAMENTO** y estando al encargo de funciones efectuado mediante Resolución Administrativa N° 0038-2011/DP;

### SE RESUELVE:

**Artículo Primero.- APROBAR** los documentos denominados: "Protocolo de Actuación Defensorial en Conflictos Sociales" y Lineamientos de Actuación Defensorial en casos de Conflicto Social", los mismos que constan de veintiún (21) páginas y siete (7) páginas, respectivamente; y forman parte de la presente resolución.

**Artículo Segundo.- ENCARGAR** a la Oficina de Tecnología de la Información y Telecomunicaciones de la Defensoría del Pueblo, la publicación de la presente resolución, en el Portal Institucional de la Entidad.

Regístrese, comuníquese y publíquese.



*Claudia Rosanna Del Pozo Goicochea*  
Claudia Rosanna Del Pozo Goicochea  
Primera Adjunta (e)  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

# PROTOCOLO DE ACTUACIÓN DEFENSORIAL EN CONFLICTOS SOCIALES

## Contenido

1. INTERVENCIÓN DEFENSORIAL EN CONFLICTOS
2. CONFLICTOS
3. PRINCIPIOS
4. ESTADO DEL CONFLICTO SOCIAL
5. FASES DEL CONFLICTO ACTIVO
6. TIPOS DE CONFLICTO SOCIAL
7. CONOCIMIENTO DEL CONFLICTO SOCIAL
8. MODALIDADES DE INTERVENCIÓN DEFENSORIAL
9. RELACIÓN CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN



## 1. INTERVENCIÓN DEFENSORIAL EN CONFLICTOS SOCIALES

Los conflictos sociales son hechos en los que se amenazan o violan derechos fundamentales. La Defensoría del Pueblo les da un tratamiento particular por la complejidad de la materia en disputa, el número y las características de los actores y, especialmente, porque pueden escalar hacia episodios de violencia.

Presentado el caso es posible distinguir entre los derechos referidos a los problemas que el conflicto plantea, de los derechos puestos en riesgo a raíz de un manejo inadecuado del conflicto. Estos últimos son, por lo general, vida, integridad, seguridad tranquilidad, entre otros.

Frente a los conflictos sociales la Defensoría del Pueblo despliega sus facultades de defensa y supervisión para prevenir e intermediar a fin de abrir el camino a procesos de diálogo que ayuden a solucionar el conflicto. Estas facultades se ejercerán en la forma que este protocolo establece.

La intervención defensorial se orienta, además, a legitimar los procedimientos democráticos basados en la legalidad y el diálogo. En esa medida, toda intervención defensorial en conflictos sociales tiene como finalidad contribuir a proteger derechos fundamentales, fortalecer gobernabilidad democrática, contribuir al desarrollo y afianzar una cultura de diálogo y paz.

El mandato general de intervención de la Defensoría del Pueblo está establecido en el art. 162 de la Constitución; los arts. 1 y 9 de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, y el Reglamento de Organización y Funciones de la Defensoría del Pueblo.



### CONFLICTOS SOCIALES

Un conflicto social debe ser entendido como un proceso complejo en el que grupos sociales, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores, creencias son incompatibles o contradictorios, y esa contradicción puede derivar en violencia.

La complejidad de los conflictos está determinada por los problemas que se señalan, las percepciones acerca de ellos, el número de actores que intervienen, la diversidad cultural, económica, social y política, la debilidad institucional para darle un curso racional al conflicto, las formas de violencia que pueden presentarse, entre otros elementos.

Se considera como iniciado un conflicto social cuando una de las partes, presumiblemente afectada en sus derechos, presenta de manera pública una demanda social formal o informal.

En el análisis del conflicto social hay que tener presente lo siguiente:



- **Los actores.** Todos aquellos (personas, grupos e instituciones) que tienen una participación en el conflicto social o se ven afectados por él o sus resultados. En un conflicto se pueden identificar actores **primarios** (aquellos que participan directamente en el conflicto) y actores **secundarios** (pueden ser grupos que apoyan a alguna de las partes; también se considera aquí a instituciones, organizaciones de la sociedad o personas que colaboran en la canalización del conflicto, o podrían hacerlo). Finalmente, los actores **terciarios** que son personas u organizaciones percibidas como imparciales que tienen la posibilidad de actuar como mediadores o negociadores. La identificación de actores se hace encontrando las relaciones entre ellos, la fuerza que pueden desplegar, la capacidad de negociación con la que cuentan, la disponibilidad al diálogo, entre otros aspectos.

Es importante conocer las posiciones, intereses y necesidades de los actores en los conflictos y saberlas diferenciar.

- La posición es la actitud o modo en que un actor se pone frente a una determinada situación.
- Los intereses son el elemento motivador, y se relacionan con deseos, aspiraciones, preocupaciones y miedos. Son los objetivos (políticos, económicos, etc.) que las partes persiguen.
- Las necesidades humanas, se refieren a aspectos básicos como la alimentación, el vestido, la vivienda, la salud, la educación, la seguridad, la justicia y otros. Sin embargo, los conflictos tienen que ver también con necesidades que no siendo básicas son consideradas prioritarias para los intereses o las creencias de alguien.

Las **demandas sociales**, presentadas también como “pliego de reclamos” o “plataformas de lucha” o “memoriales”, están compuestas por pedidos que, regularmente, permiten identificar sólo posiciones. Estas no siempre coinciden con los intereses, que suelen mantenerse ocultos, a veces por estrategia, o porque los actores no son capaces de verbalizarlos. Hay que considerar también que las demandas pueden variar durante el conflicto.

Es clave en esta parte seleccionar aquellos puntos sobre los que es posible organizar un diálogo orientado a acuerdos. En ese sentido, aquellos aspectos más propios de la dinámica política o que contravienen abiertamente la Constitución, o que deban tratarse a través de procedimientos legales, no deben ser parte de una agenda de diálogo.

Finalmente, es importante identificar las *capacidades* de los actores sociales (técnicas, de convocatoria, etc.), sus *objetivos*, su *historial*, sus *articulaciones* y *alianzas* a nivel local, regional y nacional; e identificar a los *dirigentes* diferenciando niveles y alcances.



- **El proceso.** Es el conjunto de acciones o hechos que realiza cada parte con el fin de alcanzar sus objetivos. Dentro del proceso se pueden dar acciones violentas o pacíficas y pueden ubicarse dentro o fuera de los marcos institucionalizados. En el proceso del conflicto se manifiestan:
  - **Percepciones:** Cada quien interpreta la realidad, de acuerdo a la experiencia de vida, cultura, edad, origen, profesión y otros. Hay tantas percepciones de la realidad como personas, lo que dificulta establecer una verdad inequívoca. Muchas veces las disputas provienen de la forma cómo los actores se perciben entre sí, por problemas de comunicación o en animadversiones fundadas o infundadas.
  - **Emociones:** Son estados psicológicos que pueden originar o exacerbar un conflicto. Las partes generalmente experimentan miedo, enojo, desconfianza, envidia, suspicacia, deseos de venganza, resentimiento. Estos dificultan y hasta anulan la comunicación por lo que deben ser manejados antes que cualquier otro asunto. Cuanto más intenso el conflicto mayores son las emociones. Se quiere no solo ganar, sino además dañar al otro.
  - **Comunicación:** Cuanto más avanza el escalamiento del conflicto más se dificulta la comunicación. La comunicación efectiva es esencial para una solución no-violenta de conflictos.
  - **Cultura:** Hay diferentes cosmovisiones, patrones de comunicación, sistemas de valores éticos, políticos, económicos, sociales, tradiciones y costumbres, sentidos comunes arraigados, que entran en colisión con otras creencias, que facilitan o dificultan la relación entre los actores.
  - **Poder:** la forma en que influyen o se imponen unos a otros y que tiene consecuencias en el equilibrio entre los actores.
- **El problema.** Es un componente de la realidad que se pretende cambiar o modificar para avanzar en la dirección de una solución propuesta que, dependiendo de las responsabilidades, atañe a los individuos, la sociedad, las empresas y el Estado. Constituye el objeto del conflicto.

Cada uno de estos componentes del problema es percibido e interpretado desde un punto de vista particular, lo que origina la formación de “verdades” distintas y hasta contradictorias.

Los problemas tienen como expresión colectiva, verbal o escrita, a las demandas sociales. El concepto de demanda social expresa la exigencia pública de uno de los actores sociales, regularmente provenientes de la sociedad civil con algún nivel de organización. Las demandas sociales pueden caracterizarse por el cuestionamiento a la actuación del Estado o de alguna



empresa, por lo general pueden haber reclamaciones directas y/o públicas al mismo tiempo.

La demanda no siempre refleja lo que la gente realmente quiere porque puede responder a intereses de diversos actores, ante los diferentes niveles de gobierno y en algunos casos con intereses políticos.

A los problemas formulados inicialmente se pueden sumar otros, es por eso que las demandas sociales también pueden cambiar en el curso del conflicto. Por tanto, en las demandas se conjugan la visión de los PROBLEMAS y sus posibles soluciones, por parte de uno o más ACTORES, y estas demandas pueden variar durante el PROCESO del conflicto social.

- Otros elementos a considerar son los siguientes:
  - *La escasez de los recursos.* Los recursos son los medios para satisfacer las necesidades humanas. Pueden ser tangibles (bienes materiales) e intangibles (posición, poder, status, reconocimiento, etc.) Los conflictos pueden surgir cuando se percibe que en la distribución de los recursos no se obtendrá lo que se necesita y espera. Es muy importante medir las expectativas de las partes que suelen ser indicadores de la frustración y la beligerancia en el conflicto.
  - *La estructura en la que surge el conflicto.* Estamos hablando de la forma en que está organizada política, económica, social y jurídicamente la sociedad. Los conflictos surgen cuando dicha estructura es percibida o experimentada como excluyente, injusta e inequitativa.
  - *Los comportamientos conflictivos.* Son las acciones llevadas a cabo por una parte con el fin de que su contraparte modifique o abandone sus objetivos.
  - *Las estrategias.* Son las modalidades de acción colectiva que los actores emplean para presentar, exigir y negociar sus demandas e intereses. En ocasiones, pueden apelar a mecanismos legales e institucionales, o a espacios ad hoc generados para atender una determinada demanda. Todo ello no descarta la posibilidad de acciones violentas.



### 3. PRINCIPIOS

Además de los principios señalados en el art. 3° del protocolo de Actuaciones Defensoriales (Resolución Administrativa N° 047-2008/PAD del 15 de agosto del 2008, se debe tener presente:

- a) **Prevención:** Capacidad de adelantarse y tomar medidas que eviten o disminuyan el riesgo de manifestación de conflictos.



- b) **Transparencia:** Las partes en conflicto y la opinión pública deben conocer el papel de la Defensoría del Pueblo y los límites de su intervención.
- c) **Legalidad:** Toda intervención defensorial en conflictos debe hacerse en el marco de la Constitución y las leyes.
- d) **Interculturalidad:** La intervención defensorial toma en cuenta los contextos culturales, étnicos y lingüísticos en los que se desarrolla la labor, tanto para la aplicación de sus procedimientos como para la comprensión de los problemas.
- e) **Creatividad:** Los problemas complejos exigen soluciones imaginativas que deberán ser estimuladas o propuestas.

#### 4. ESTADOS DEL CONFLICTO SOCIAL

- a) **CONFLICTO ACTIVO:** Es el conflicto social expresado por alguna de las partes o por terceros a través de reclamaciones públicas formales o informales. El conflicto en este estado tiene una serie de fases que en el numeral 5 detallaremos.
- b) **CONFLICTO LATENTE:** Es el conflicto social no expresado públicamente. Permanece oculto, silencioso o inactivo. En él se puede observar la concurrencia de factores que tienen un curso de colisión pero que no se manifiestan o habiéndose manifestado han dejado de hacerlo durante un tiempo considerable.
- c) **CONFLICTO RESUELTO:** Es el conflicto social cuya conclusión mediante acuerdos, emisión normativa, resolución judicial o administrativa, etc. aceptada por las partes restablece las relaciones entre ellas en condiciones de armonía. Nunca es posible asegurar que la resolución sea definitiva por lo que para efectos formales se considera resuelto el conflicto en el que se llega a una solución acordada por las partes. Quedará para un segundo momento hacer el seguimiento del cumplimiento de dichos acuerdos.



#### 5. FASES DEL CONFLICTO ACTIVO

En los conflictos activos se pueden encontrar diversas fases: fase temprana, escalamiento, crisis, desescalamiento y diálogo.

Es importante tener en cuenta que esta clasificación (mediante fases) es un modelo idealizado. El desarrollo del conflicto no necesariamente sigue linealmente este proceso, sino que se trata más bien de una serie de avances y retrocesos en el camino hacia su resolución.



Estas fases son determinadas de acuerdo a ciertas características que explicaremos a continuación:

- **Fase Temprana:**

En esta fase los actores hacen públicas la incompatibilidad de objetivos, medidas, posiciones, intereses, valores o necesidades existentes. El desacuerdo entre las partes es expresado de manera pacífica mediante memoriales, quejas en medios de comunicación, trato directo, acciones administrativas, acciones judiciales, quejas o pedidos ante las autoridades pertinentes (entre las que se puede encontrar la Defensoría del Pueblo).

También tienen lugar acciones individuales o colectivas dirigidas a denunciar públicamente la falta de atención de las demandas de la sociedad por parte del Estado, las amenazas o violaciones de derechos fundamentales, el incorrecto comportamiento de una autoridad, la inconveniencia de una norma jurídica o para fijar la posición política frente a un tema.

Algunos de los indicadores<sup>1</sup> de esta fase son los siguientes:

- Acciones legales
- Asambleas
- Denuncias
- Marchas pacíficas
- Mítines
- Advertencias
- Vigilias
- Pedidos de intervención
- Quejas
- Demandas
- Expresiones pacíficas de protesta (como marchas con volantes, plantones, lavados de bandera, denuncias radiales, protestas, paralizaciones laborales, cartas y manifiestos).
- Otras manifestaciones.

- **Fase de Escalamiento:**

Esta fase se caracteriza por el desencadenamiento de hechos que incrementan la energía de la protesta social y que buscan influir en el

<sup>1</sup> Los indicadores coinciden con la clasificación del sistema informático de monitoreo de conflictos (SIMCO) instalado en la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo.

ánimo de las instituciones o autoridades llamadas a atender las demandas y también en la opinión pública. En esta fase aún es posible contener la violencia, pero empiezan a presentarse trasgresiones a derechos, daños materiales y agresiones. Algunos de los indicadores son los siguientes:

- Cierre de locales
- Amenazas
- Huelgas de hambre
- Encadenamientos
- Paros
- Invasiones de tierras
- Toma de entidades
- Sabotajes
- Daños a la propiedad
- Marchas de sacrificio
- Movilización continua
- Enterramientos
- Crucifixiones
- Agresiones físicas
- Quema de llantas



#### • Fase de Crisis:

Esta fase tiene como característica principal la confrontación violenta. Es la expresión pública de los reclamos a través de acciones de violencia contra las fuerzas del orden, contra otros agentes del Estado o contra particulares.

La línea de división entre la fase de escalamiento y la de crisis es muy delgada. Algunos de los indicadores del escalamiento podrían encontrarse también dentro de la fase de crisis. La diferencia principal entre ambas fases es que en el escalamiento lo que predomina es una amenaza de violencia, mientras que en la crisis esta amenaza es llevada a cabo. Los indicadores de la crisis, que expresan formas de confrontación violenta, de actuación violenta de la sociedad y del Estado pueden ser los siguientes:

- Bloqueo de vías públicas
- Ataques a las fuerzas del orden
- Daños a la propiedad pública o privada
- Desalojos violentos



- Lesiones
- Muertes
- Quema de vehículos
- Atentados
- Linchamientos
- Toma de rehenes
- Uso excesivo de la fuerza
- Detenciones ilegales
- Otras manifestaciones violentas

- **Fase de Desescalamiento:**

Luego de la fase violenta del conflicto, se produce un desescalamiento en razón a que la violencia no se puede sostener de manera indefinida. Así, el conflicto pasa a una fase de en la que se abre una oportunidad para crear condiciones para el diálogo. El papel de los actores terciarios en este momento es clave para promover el diálogo y evitar que la violencia vuelva.

- **Fase de Diálogo:**

En ella las partes de manera directa o intermediados por alguna persona o institución, desarrollan un proceso comunicacional en el que intercambian información, argumentan, generan opciones, construyen acuerdos en un espacio ordenado, igualitario y sujeto a reglas. El fin del proceso de diálogo es que las partes declaren su conformidad con las soluciones producidas de manera colaborativa y dentro del marco de la ley. En esta fase, la violencia se mantiene en estado de latencia y dependiendo del curso de las negociaciones reaparecerá o no.



## 6. TIPOS DE CONFLICTOS

La tipología de la Defensoría del Pueblo combina temas y competencias, siendo prioritario para la calificación lo temático. En todos los conflictos pueden estar presentes diversos elementos: económicos, políticos, culturales, etc., pero en nuestro se definen por las causas principales.

- **Conflicto Comunal:** Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno al acceso a recursos naturales, propiedad y límites territoriales entre comunidades.



- **Conflicto Electoral:** Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno a la no aceptación de resultados electorales, el rechazo a las autoridades electas y otros problemas derivados de los procesos electorales.
- **Conflicto Laboral:** Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno a la posible afectación de los derechos de los trabajadores.
- **Conflicto Socioambiental:** Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos.
- **Conflictos por Cultivo Ilegal de Coca:** Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno a la siembra ilegal de coca, la presencia del narcotráfico y las acciones del Estado.
- **Conflictos por Demarcación Territorial:** Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno al establecimiento de límites entre circunscripciones territoriales.
- **Conflictos por Asuntos de Gobierno Local:** Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno a la gestión pública de los municipios provinciales y distritales.
- **Conflictos por Asuntos de Gobierno Regional:** Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno a la gestión pública de los gobiernos regionales.
- **Conflictos por Asuntos de Gobierno Nacional:** Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno a la gestión pública del gobierno central.



## 7. CONOCIMIENTO DEL CONFLICTO

- a) **Queja o pedido:** Cualquier persona que se sienta afectada en sus derechos puede solicitar la intervención de la Defensoría del Pueblo. La evaluación de los hechos determinará si se trata de un conflicto social que amerite ser puesto en conocimiento de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. También se pueden considerar las quejas o denuncias presentadas ante otras entidades públicas (PNP, CGR, Ministerio Público, Municipalidad, etc.).



**Medios de comunicación:** los reclamos de los grupos sociales pueden ser expresados a través de medios de comunicación. El conflicto social es conocido por la opinión pública a través de información divulgada en la radio, la televisión, la prensa y el internet. Las noticias que pongan de manifiesto la posibilidad de un nuevo conflicto o de información sobre conflictos ya registrados deben ser compartidos con la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Además de las fuentes locales

directas, se cuentan con tres documentos de la Defensoría con información de medios: el Boletín “Conflictos al Día”, “Resumen de Prensa”, ambos de circulación diaria, y la “cronología semanal”. Los conflictos sociales llegados por esta vía constituyen casos que se asumen de oficio una vez verificada y contrastada la información con otras fuentes.

- c) **Comunicaciones informales:** El conflicto social es conocido a través de terceras personas que no formalizan ninguna queja o pedido. Se asumen de oficio una vez verificada y contrastada la información con otras fuentes.
- d) **Conocimiento directo de los hechos:** Las marchas, huelgas, mítines, plantones, etc. son actos permitidos por la ley, pero expresan una situación de disconformidad con una actuación o decisión de alguna entidad estatal o el comportamiento de una empresa. En tal sentido, indican la posible existencia de un conflicto social. La magnitud y recurrencia de estos hechos nos indicará la posibilidad de que este conflicto escale hacia una confrontación violenta. Es importante recoger información de estos hechos (plataforma de reclamos, organizaciones convocantes, alcance territorial y temporal) para el debido monitoreo, análisis y eventual intervención defensorial.
- e) **Pronunciamientos, memoriales.** Sin que medie queja o pedido de por medio, los grupos sociales que reclaman pueden poner en conocimiento de la Defensoría del Pueblo pronunciamientos, memoriales, etc. en los que se dirigen a otras autoridades u organizaciones privadas, expresando sus reclamos.



## 8. MODALIDADES DE INTERVENCIÓN DEFENSORIAL

Es importante no perder de vista que la intervención defensorial debe realizarse de modo coordinado entre Oficina Defensorial o Módulo de Atención Defensorial, la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad y otras Adjuntías y Programas, de acuerdo a los requerimientos temáticos específicos. Para la actuación institucional se cuentan con cuatro grandes modalidades:

- a) Supervisión preventiva
- b) Intermediación defensorial
- c) Acciones legales
- d) Acciones humanitarias



- a) **Supervisión preventiva:** Consiste en realizar actuaciones defensoriales dirigidas a obtener información, esclarecer hechos, identificar a la autoridad llamada por ley a intervenir, que permitan que un conflicto pueda tener un

curso racional de solución. Se aplica en cualquier fase del conflicto, pero principalmente en la fase temprana del conflicto social activo. Cabe precisar, sin embargo, que la prevención se puede y debe hacer en todas las etapas del conflicto respecto de su posible agravamiento o retorno de la violencia. Puede tener estas formas:

- **Colaboración en el acceso a la información:** La Defensoría del Pueblo solicita información que considera relevante para avanzar en la solución de un conflicto social. Dicha información de orden público puede ser puesta a disposición de los interesados. Para esto recurre a pedidos formales y evalúa la interposición de demandas de hábeas data.
- **Visitas de inspección:** Se realizan sin requerir aviso previo a fin de entrevistar in situ a funcionarios o ciudadanos, solicitar exhibición de documentos u observar una situación de hecho, que contribuya al entendimiento de la situación conflictiva.
- **Entrevistas con los actores que intervienen en el conflicto social:** Mediante ellas la Defensoría del Pueblo puede visitar o convocar a sus oficinas a los servidores públicos o particulares relacionados a una situación conflictiva para formularles preguntas tendientes a su esclarecimiento.
- **Reuniones conjuntas de intercambio de información, exposición de opiniones y percepciones:** Sirven para avanzar en el conocimiento del problema, precisar los asuntos centrales, los secundarios, demarcar los aspectos políticos, económicos, culturales, sociales, anímicos que hagan posible su análisis por separado y sopesar su grado de incidencia en el problema. Los conflictos sociales suelen tener agendas ocultas que es indispensable conocer. En los conflictos sociales un elemento esencial es la información, por lo cual nuestra contribución puede ayudar a que las partes brinden datos relevantes que pueden ayudar a aclarar situaciones o nivelar el terreno en un proceso de entendimiento. Estas reuniones no dan lugar a pronunciamientos de parte de la Defensoría del Pueblo.
- **Taller de trabajo:** Mediante esta modalidad, se precisa el tema o los temas que están detrás del conflicto social y se invita a expertos para que expongan ante los actores que participan en el conflicto. En la medida de lo posible no se hace alusión al caso particular sino que se aborda académicamente el problema. Los talleres deben servir para nivelar la información entre las partes y explicarles el sentido de su participación en un proceso de diálogo.
- **Alertas tempranas:** Se hacen advertencias a las entidades públicas en caso de haber detectado que hay intereses que tienen un rumbo de colisión y que en el escenario no se observa voluntad de solución expresada en el uso de procedimientos legales o de diálogo. Las alertas están referidas también al incumplimiento de los acuerdos establecidos



en actas. Pueden hacerse mediante visitas a las autoridades correspondientes en las que se exponen los riesgos de mantener un estado de cosas en el que hay elementos que pueden configurar un conflicto. Se puede igualmente enviar una comunicación escrita o hacer una declaración en los medios de comunicación, esto último sólo si no hay una reacción positiva al uso de las dos formas anteriores.

- **Amicus curiae:** Es una opinión debidamente fundamentada sobre un tema muy preciso que se remite a la autoridad para contribuir a la comprensión de un problema y a la mejor solución. En él la Defensoría del Pueblo fija su posición legal, técnica y ética. Los procesos jurisdiccionales son o pueden ser parte del conflicto.

b) **Intermediación defensorial:** Consiste en realizar actuaciones defensoriales orientadas a facilitar la comprensión del problema e instalar mecanismos de diálogo orientados a llegar a acuerdos que solucionen los problemas. La Defensoría del Pueblo privilegia la solución surgida del diálogo entre las partes dentro del marco legal vigente.

- **Interposición de buenos oficios.** Son gestiones muy puntuales que la Defensoría del Pueblo realiza para contribuir al avance de una negociación.
- **Mesas de diálogo.** Es la denominación que se le da a procesos de diálogo en los que se negocia de manera directa o mediada. Participan representantes de entidades del Estado, representantes de organizaciones sociales, empresas y otros que se evalúe conveniente convocar. Las mesas pueden ser convocadas por cualquiera de las partes, por lo general es el Estado el que convoca su conformación. La Defensoría del Pueblo colabora en la creación y mantenimiento de estos espacios pero puede también cumplir funciones de mediación si las partes se lo solicitan y si sus condiciones de intervención son aceptadas por ellas. Es indispensable para la Defensoría del Pueblo que la voluntad de dialogar sea indubitable, que quede claro el objetivo del diálogo, las reglas de participación, la acreditación de representantes, la definición de agenda, el rol del mediador, el cronograma, etc. De acuerdo a la evaluación que se realice se establecerá el rol que la Defensoría del Pueblo cumplirá en cada mesa de diálogo.
- **Comisión de Alto Nivel.** Es una modalidad de negociación directa entre autoridades nacionales o sus representantes, los grupos sociales y las empresas. La Defensoría del Pueblo puede en estos casos actuar como observadora, sin que esto limite su capacidad de pronunciarse sobre el tema. Se debe cuidar que la imagen institucional de órgano autónomo no sea afectado en estas comisiones.



- **Intermediación Defensorial.** Se considera ocho fases:
  - Fase Previa
  - Fase 1. Inicio
  - Fase 2. Las partes se expresan
  - Fase 3. Situarnos
  - Fase 4. Avanzar hacia la solución
  - Fase 5. Acuerdos
  - Fase 6. Verificación
  - Fase 7. Seguimiento

### Fase previa

- Una vez conocida la información disponible, los representantes de la Oficina Defensorial responsable del caso y la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad analizarán el problema, los actores, la respuesta del Estado, el contexto, y evaluarán el grado de intervención de la institución en el manejo del conflicto social. Dependiendo del caso se solicitará la participación de otras adjuntías o programas. En esta fase es necesario tomar contacto inicial con las cabezas de las partes en conflicto a fin de conocer su percepción de los hechos, las motivaciones que tienen para haber actuado así, lo que pretenden con esas medidas, cómo creen que podría solucionarse el problema, las condiciones que plantean para aceptar un mecanismo de diálogo, qué institución o persona creen que debe intermediar en el diálogo y con la participación de cuales otras.
- Toda intervención debe ser planificada. Es decir, debe precisarse los objetivos que se espera alcanzar, las actividades que se piensa desarrollar y las estrategias que se emplearán para ello. El curso de los acontecimientos permitirá adecuar el plan inicial a lo que la realidad vaya demandando.
- En la medida de lo posible, conviene informarse sobre los componentes culturales del conflicto y sobre el perfil y trayectoria de los actores.
- Ponerse en contacto con la más alta autoridad política a cargo, así como de las fuerzas del orden en el lugar. Conocer sus planes de intervención y discutir su conveniencia. Fijar la posición de la Defensoría del Pueblo en consulta con Primera Adjuntía, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad y Adjuntía de Derechos Humanos. Evaluar si hay condiciones para el diálogo. Se considera que hay condiciones cuando las partes en conflicto



manifiestan su deseo de pasar a una etapa de diálogo, cuando la medida de fuerza queda en suspenso o hay el compromiso de levantarla una vez instalado el mecanismo de diálogo (la expresión “no hay diálogo mientras se mantenga la medida de fuerza” debe interpretarse de la siguiente manera: 1. el diálogo al que se refiere es al mecanismo formalmente instalado; 2. antes de que se instale este mecanismo es indispensable buscar el diálogo justamente para llegar a acuerdos mínimos sobre cómo dialogar formalmente; 3. en algunos casos se tendrá que dialogar formalmente así se mantenga la medida de fuerza cuando una intervención represiva puede tener un alto costo).

- Procurar fortalecer la intervención defensorial con el respaldo de la iglesia, de alguna organización de la sociedad civil bien acreditada, del Ministerio Público, el Colegio de Periodistas, etc. Evaluar la conveniencia de esta alianza en función al conflicto social y al lugar.
- Tener a la mano los números telefónicos de autoridades y dirigentes vinculados al conflicto.
- Si se trata de un conflicto en el que se ha desatado la violencia, es indispensable evaluar el riesgo personal de una intervención en esas circunstancias y consultar sobre su viabilidad.
- Si la violencia se hubiera desatado, advertir a la autoridad policial sobre el uso racional y proporcionado de la fuerza. Monitorear los acontecimientos directamente (sin portar chaleco u otro distintivo defensorial) o a través de personas confiables, a fin de informar a la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad sobre lo que viene ocurriendo. Mantener la comunicación con el oficial a cargo de las operaciones y poner en su conocimiento los hechos de abuso que se hubieren registrado así como los riesgos de mantener una situación en ese estado. Hacer, a través de los medios de comunicación, invocaciones al restablecimiento del orden, al cese del uso de los medios violentos y a favorecer mecanismos de diálogo. En caso de que se produzcan detenciones, proceder a visitar las comisarías para verificar la situación de los detenidos; indagar por aquellos que hayan sido conducidos a otros lugares de detención. Visitar los hospitales y postas médicas para interesarse por la salud de los heridos, sean ciudadanos o agentes del orden. En todos estos casos tomar las medidas necesarias para que los derechos de las personas sean respetados.
- Informar al Ministerio Público de los ilícitos penales o del peligro inminente de su perpetración a fin de que proceda de acuerdo a sus atribuciones.



- En caso de toma de rehenes, el primer punto de la negociación debe ser el de su liberación sanos y salvos.
- Tomar contacto con los dirigentes que lideran las protestas y con los funcionarios del Estado llamados a intervenir en la materia del conflicto a fin de persuadirlos de la necesidad de establecer un mecanismo de diálogo.
- El uso de chalecos o cualquier otro distintivo defensorial deberá evaluarse en función a la seguridad del personal y de las unidades móviles.
- La intervención ante las marchas o movilizaciones debe seguir las pautas establecidas en el documento, “Lineamientos de Actuación Defensorial en Casos de Conflicto Social” (En el numeral II. El Derecho de Reunión). Además, se debe tener en cuenta los otros delitos considerados en la legislación peruana: delitos de extorsión<sup>2</sup>, delito de atentado contra la seguridad común<sup>3</sup> y delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos<sup>4</sup>.
- Tener presente la Directiva para la intervención defensorial durante la vigencia de un estado de emergencia, aprobada mediante Resolución Defensorial N° 020-2003/DP del 29 de mayo de 2003.

### Fase 1. Inicio

- Si se decide mediar, hay que verificar que las partes acepten la mediación y la persona del mediador. Corresponde a los jefes de Oficinas Defensoriales y Módulos de atención conducir operativamente la mediación con el apoyo de la Adjuntía de Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad. En algunos casos será el personal de esta Adjuntía el que asuma la mediación.
- El mediador es el portavoz oficial del proceso de diálogo ante las partes y ante los medios de comunicación.
- El espacio físico para el desarrollo del proceso de diálogo debe contar con seguridades y comodidades mínimas.



- <sup>2</sup> Incurren en este delito las personas que, usando violencia o amenaza, toman locales, obstaculizan vías de comunicación, impiden el libre tránsito o perturban el normal funcionamiento de servicios públicos, con el objeto de obtener de las autoridades cualquier beneficio o ventaja, incluso si hubiera toma de rehenes (artículo 200 del Código Penal).
- <sup>3</sup> Para el caso en que las manifestaciones impliquen atentados contra instalaciones destinadas a los servicios públicos de electricidad, telecomunicaciones o de transporte destinados al uso público (artículo 281 del Código Penal).
- <sup>4</sup> Quienes impidan o entorpezcan el normal funcionamiento de los servicios de transporte, comunicación, provisión de agua, electricidad o hidrocarburos (artículo 283 del Código Penal).

- Plantear las reglas de juego en el sentido que las partes estén claras de lo que se puede esperar de la mediación. Explicar las fases que contempla la mediación.
- Verificar la acreditación de los portavoces quienes deberán estar autorizados a participar sea porque representan legalmente al Estado o a los particulares o porque poseen un documento que así lo acredita firmado por persona con autoridad suficiente para hacerlo.
- El trato personal debe ser en todo momento respetuoso.
- Considerar la conveniencia de informar a la ciudadanía sobre aspectos generales del avance de la negociación a fin de bajar las tensiones en la comunidad. En ningún caso se harán anuncios sobre preacuerdos o se revelarán detalles de las negociaciones.
- Construir confianza mostrando interés en las personas y sus problemas, la escucha activa y la comunicación verbal y no verbal.
- Poner énfasis en que la participación de las partes debe ser colaboradora y que las salidas al conflicto deben venir principalmente de ellas.
- Si fuera necesario tratar por separado con las partes hay que hacerlo. Generalmente esta decisión se toma cuando hay violencia, cuando hay un amplio desequilibrio de poder, cuando hay desconfianza respecto de la mediación, cuando el mediador necesita más datos de cada una de las partes, cuando el proceso está atascado o en franco retroceso, cuando se vea que es necesario separar a las partes.

## Fase 2. Las partes se expresan

- Plantear preguntas abiertas que permitan a las partes expresarse con amplitud, desahogarse y proporcionar nuevos elementos.
- Toda información debe ser verificada y entendida en la misma forma por las partes.
- Cuando alguna de las partes guarda silencio lo aconsejable es hacer preguntas abiertas, parafrasear, resumir lo que dijo la otra persona.
- Aquel que hace un cargo tiene la obligación de probar lo que afirma.

## Fase 3. Situarnos

- Clarificar posiciones, intereses y necesidades de cada una de las partes.



- Definir una agenda común de problemas a partir de los asuntos en conflicto. Se debe formular de la manera más neutral posible de modo que no trasluzca ninguna posición.
- Que reconozcan que tienen un conflicto.
- Aclarar toda referencia que contenga supuestos. Es mejor dialogar sobre hechos.
- Es bueno contextualizar el conflicto pero sin dejar de lado la resolución del asunto concreto.

#### Fase 4. Avanzar hacia la solución

- Ir delimitando las necesidades concretas que deben ser satisfechas.
- Recurrir al conocimiento científico y técnico para analizar todas las posibilidades de solución existentes.
- Preguntarse sobre la viabilidad de las soluciones y sobre qué hacer para que fueren viables.
- Separar propuestas de solución, de acuerdos.
- Elaborar propuestas para la satisfacción del aspecto afectivo de las partes. Si fuere necesario habría que considerar el pedido de disculpas.
- Esta fase es la más creativa y el lenguaje debe hacer alusión en todo momento al futuro.

#### Fase 5. Acuerdos

- Hay que tener cuidado en la redacción de las actas de modo que lo que allí se diga sea plenamente entendido por las partes y reconocido por ellas de manera explícita.
- Los acuerdos tienen que ser percibidos como una construcción de las partes.
- Verificar que los acuerdos satisfagan las necesidades de las partes.
- Cada uno de los acuerdos tiene que ser concreto y realizable.
- Señalar con precisión quién o quiénes son los responsables de cumplir qué acuerdos y en qué plazo.
- Si un acuerdo requiere de alguna forma normativa señalar en el acta cuál será ésta, qué entidad es la responsable de emitirla y en qué plazo.
- De ser posible, evaluar la satisfacción de las partes.



### Fase 6. Verificación

- Debe quedar muy claro quiénes son los responsables de verificar si los acuerdos se han cumplido en la forma y plazos establecidos.
- El resultado de la verificación deberá ser de conocimiento de las partes y eventualmente de la opinión pública.

### Fase 7. Seguimiento

- Concluido el proceso, se debe conseguir copia del acta respectiva para el seguimiento de los acuerdos establecidos en la misma. La Defensoría pondrá especial atención en los compromisos de entidades públicas y, de acuerdo a las situaciones, alertará ante retrasos o posibles incumplimientos. Se debe tener presente que el incumplimiento de acuerdos puede implicar la reanudación de las protestas y eventualmente de la violencia.

- c) **Acciones humanitarias:** Además de lo establecido en los “Lineamientos: Conflictos y Acciones Humanitarias” y en “Lineamientos de Actuación Defensorial en Casos de Conflicto Social” (numeral V. Pautas de Actuación), en el contexto de los conflictos violentos, la Defensoría del Pueblo entiende su labor humanitaria como aquella orientada a contribuir a preservar la vida, la integridad y la salud de las personas que se encuentren en situaciones de riesgo, sea porque participan directamente en los hechos o sufren las consecuencias. La acciones humanitarias demandan:

- Realizar coordinaciones con entidades del Estado como el Ministerio de Salud, ESSALUD, Cruz Roja, Compañía de Bomberos, Defensa Civil, municipios, gobierno regional, Policía Nacional, Ministerio Público, etc. necesarias para la adecuada atención médica de las personas heridas, o en situación de riesgo.
  - Recabar información sobre la identidad de las personas que resultaron afectadas, o cuyo paradero se desconoce, con el propósito de elaborar listados que puedan hacerse públicos, a fin de mantener informados tanto a sus familiares como a la ciudadanía en general.
- Supervisar la función policial, fiscal y judicial, en el marco de la situación de crisis.

Todo ello requiere de nuestra parte:



- Planificar la intervención con la Primera Adjuntía, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad y Adjuntía de Derechos Humanos, estableciendo la estrategia de implementación, planes de contingencia y vías de coordinación y comunicación.
- Coordinar con las autoridades a cargo de la intervención, así como las autoridades de salud, Ministerio Público y otras relevantes.
- Es importante para la implementación tener a la mano los números telefónicos de autoridades y dirigentes vinculados al conflicto.
- Se debe evaluar permanentemente el riesgo personal de los comisionados en la intervención en esas circunstancias.
- Mantener un reporte continuo de los hechos con las unidades orgánicas de enlace establecidas para ese fin.
- Un Plan de Acción Humanitaria en Conflictos violentos ordenará la intervención del Estado en esta materia.

#### d) Acciones Legales

- Verificar la situación de las personas detenidas en las dependencias policiales u otras, a fin de constatar las condiciones de la detención, el cumplimiento de los procedimientos legales, el acceso a la defensa, etc.
- Evaluar la pertinencia de interponer acciones de garantía a favor de personas afectadas en sus derechos y que estén en situación de indefensión.



### 9. RELACIÓN CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Además de lo establecido en los “Lineamientos de Actuación Defensorial en Casos de Conflicto Social” (en 6.5. Pronunciamientos en medios de comunicación) y en “Lineamientos: Conflictos y Acciones Humanitarias” (numeral 1) se debe tomar en consideración, en el caso de conflictos sociales, lo siguiente:

Toda manifestación o declaraciones en medios, en el marco de un conflicto social, debe realizarse de acuerdo a las pautas establecidas por Primera Adjuntía y la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

- b) Cada Oficina Defensorial y Módulo de Atención debe contar con un registro de los medios escritos, radiales y televisivos locales, con los nombres de la plana periodística y de los propietarios.



- c) Hacer una evaluación de la trayectoria y el ejercicio periodístico de cada medio. Considerar, en la medida de lo posible, independencia, objetividad, idoneidad, compromiso con los derechos humanos.
- d) Procurar que la información fluya hacia todos los medios y en particular hacia los que se muestren favorables a la creación de condiciones para el diálogo y la paz. Los pronunciamientos o entrevistas deben contener invariablemente llamados a la tranquilidad para que las protestas se realicen respetando los derechos de las personas y sin actos de violencia e instando al dialogo para la solución adecuada a las demandas.
- e) No olvidar que es posible que los medios de comunicación enmarquen el conflicto desde un ángulo que puede resaltar los elementos que dividen a las partes, la victimización de una de ellas, el juicio moral de los hechos, los aspectos puramente económicos, sociales o políticos, el señalamiento de responsables, etc. En este sentido, se debe procurar que el conflicto recreado en los medios, corresponda al conflicto real.
- f) Invocar a las partes a designar sus voceros ante los medios y a hacer las declaraciones estrictamente necesarias.
- g) El funcionario de la Defensoría del Pueblo encargado de la supervisión preventiva o de la intermediación defensorial será el único que declare a los medios en el lugar de los hechos.
- h) Tener en cuenta que los medios no son sólo instrumentos de comunicación de los conflictos sino que a menudo son actores que influyen en ellos.
- i) La opinión pública es parte en el conflicto por lo que toda declaración a los medios de comunicación debe tener un sentido pedagógico.
- j) Recordar en todo momento que el lenguaje gestual y el tono de voz comunican tanto o más que el lenguaje verbal.



# LINEAMIENTOS DE ACTUACIÓN DEFENSORIAL EN CASOS DE CONFLICTO SOCIAL

## I. LA RESTRICCIÓN DE DERECHOS EN UN ESTADO DE EMERGENCIA

Conforme a la Constitución, durante el estado de emergencia (artículo 137°) puede restringirse el ejercicio de los derechos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, de reunión y de tránsito. La declaratoria de un régimen de excepción no importa la ausencia de un Estado de Derecho ni anula los derechos fundamentales, tampoco deja de lado la vigencia de la Constitución y los tratados sobre derechos humanos.

El Estado de emergencia sólo autoriza a la autoridad competente a restringir los derechos a que se refiere el objeto de la declaratoria del régimen de excepción, en aquellos casos que se justifique en función de los motivos de dicha declaración. En esta materia deben aplicarse los principios de razonabilidad y proporcionalidad a los que se refiere el artículo 200° (párrafo final) de la Constitución para determinar la validez de los actos que restringen los derechos afectados por la declaratoria de emergencia.

## II. EL DERECHO DE REUNIÓN (MOVILIZACIONES Y PROTESTA)

El derecho de reunión se encuentra reconocido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>1</sup> En el ámbito interno, la Constitución establece en el artículo 2° inciso 12) que toda persona tiene derecho “a reunirse pacíficamente sin armas. *Las reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas*”.

<sup>1</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 20°), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo 27°), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 21°) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 15°).

Una de las principales modalidades es la manifestación, caracterizada por llevarse a cabo en la vía pública, a través de movilizaciones, marchas o desplazamientos. De acuerdo con la Constitución las reuniones deben realizarse de manera pacífica, es decir, no debe haber una alteración del orden interno o público por parte de quienes la llevan a cabo, hecho que implica el compromiso de las personas involucradas de respetar la propiedad pública y privada, la tranquilidad y los derechos de otros ciudadanos así como la prohibición de la posesión y uso de armas.

La alteración grave del orden público y los disturbios se encuentran tipificados como delito en el artículo 315° del Código Penal que establece que *“El que en una reunión tumultuaria, atenta contra la integridad física de las personas y/o mediante violencia causa grave daño a la propiedad pública o privada, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de ocho años.”* En estos casos la PNP está facultada a la detención de los presuntos responsables de tales conductas.

### III. LIMITES AL USO DE LA FUERZA Y LAS ARMAS DE FUEGO EN LA ACTUACIÓN DE LA POLICIA NACIONAL

De acuerdo con la Constitución, la Policía Nacional es la institución responsable del control y mantenimiento del orden interno (artículo 166°). Esta tarea se realiza en el marco de la obligación del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos (artículo 44°) y el respeto de lo establecido en la Ley Orgánica de la Policía Nacional, Ley N° 27238 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2000-IN del 6 de octubre del 2000.

La Ley Orgánica de la Policía Nacional establece que el personal policial en el ejercicio de sus funciones observará y se sujetará a los principios del Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley<sup>2</sup>. De acuerdo con estos principios el uso de la fuerza, armas u otros artefactos y sustancias debe hacerse únicamente cuando guarden relación directa con la preservación del orden interno u otras finalidades confiadas a la Policía Nacional (principio de razonabilidad) y en la magnitud estrictamente indispensable que se requiera para alcanzar tales fines (principio de proporcionalidad)<sup>3</sup>.

El control del orden interno, de acuerdo con el Reglamento de la Ley Orgánica de la PNP, debe alcanzarse *“haciendo uso de la persuasión o medios disuasivos en forma racional y progresiva, salvaguardando la vida y la integridad física de las personas y las propiedades pública y privada”* (artículo 9° inciso 2). Asimismo establece que se *“usará*

Instrumento internacional aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante Resolución N° 34/169, de 17 de diciembre de 1979. Este documento contiene los principios básicos dirigidos a orientar el comportamiento de los agentes estatales encargados de hacer cumplir la ley dentro del respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho.

<sup>3</sup> Informe Defensorial N° 76 *“Restricción de derechos en democracia supervisando el estado emergencia”*, p. 82 y ss. Informe Defensorial N° 91 *“Afectaciones a la vida y presuntas torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes atribuidas a efectivos de la Policía Nacional”*, p. 40 y ss.

la fuerza, sólo cuando sea estrictamente necesaria y en la medida que lo requiera el desempeño de sus funciones” (artículo 12º inciso 3).

Esta norma señala además que *“el empleo de las armas de fuego se hará en forma racional y constituye una medida extrema en el desempeño de sus funciones, debiendo utilizarse sólo cuando los otros medios disuasivos no hayan sido suficientes y se vea en peligro su vida o la de otras personas. Su empleo se sujetará al respeto irrestricto de los Derechos Humanos”* (artículo 11º inciso 3)

Además, el Manual de Derechos Humanos aplicados a la Función Policial<sup>4</sup> dispone que cuando se recurra al uso de la fuerza<sup>5</sup> ésta se dará cuando otros medios resultan ineficaces y siguiendo los principios de uso de la fuerza establecidos por la Organización de Naciones Unidas<sup>6</sup>: legalidad, necesidad y proporcionalidad. El Manual lo detalla<sup>7</sup> como sigue:

- **Legalidad:** todos los actos que realiza un efectivo policial en el cumplimiento de su función deben estar amparados en las normas vigentes.
- **Necesidad:** la intervención policial se da como respuesta a una amenaza y que requiera una acción inmediata para evitar su agravamiento.
- **Proporcionalidad:** el uso de la fuerza debe guardar equilibrio ente la gravedad de la amenaza y la cantidad de fuerza empleada.

El Manual destaca que *“(…) es de suma importancia y obligatoriedad que todas las intervenciones policiales se basen en los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, y estos deben ser puestos en práctica con un alto grado de racionalidad y sustentados en una conducta ética”*.<sup>8</sup>

El Manual también señala que el uso de la fuerza sea progresivo y diferenciado y para ello establece los niveles de resistencia y los niveles del uso de la fuerza por el efectivo policial.<sup>9</sup>

En virtud de las normas expuestas, la Policía Nacional solo puede hacer uso de la fuerza cuando otros medios disuasivos no hayan sido suficientes para alcanzar el reestablecimiento del orden interno y se limitará a contrarrestar la amenaza concreta de los bienes jurídicos que se pretenden garantizar. De otro lado, el uso de armas de fuego sólo estará justificado cuando se encuentre en peligro la vida de las personas o su propia vida.

Publicado en El Peruano el 12 de junio de 2006.  
4 Pág.26.  
5 Ibid. 5  
6 Pág. 27.  
7 Pág. 26.  
8 Págs. 27-28.

En tal sentido, si el uso de la fuerza o de armas de fuego por parte de la Policía Nacional no guarda relación con los principios de razonabilidad y proporcionalidad y afecta derechos fundamentales de las personas se encontrará sujeto a la evaluación penal correspondiente.

#### IV. INTERVENCIÓN EXCEPCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL CONTROL DEL ORDEN INTERNO

La Policía Nacional, como se ha señalado, es la encargada del mantenimiento del orden interno. Sin embargo, conforme se señala en la Constitución, en una situación de Estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República (artículo 137°).

Adicionalmente, la Ley N° 28222, Ley que regula la intervención de las Fuerzas Armadas en zonas no declaradas en Estado de Emergencia, autoriza la intervención de las FFAA en el control del orden interno cuando *“se produzcan actos de terrorismo, actos de violencia consistentes en atentados, ataques armados a entidades públicas o privadas o servicios públicos en los que se utilicen armamentos de guerra o artefactos explosivos o cuando se descubran elementos suficientes de peligro real o inminente de su perpetración, que sobrepase la capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú”*.

Con dicho propósito el artículo 2° del Reglamento de la citada Ley, Decreto Supremo N° 024-2005-DE-SG<sup>10</sup> señala que *“La Autoridad política o la autoridad policial del lugar donde se produzcan los supuestos señalados (...) deberá en el día solicitar la intervención de las Fuerzas Armadas al Ministro del Interior, quien una vez evaluados los hechos, trasladará inmediatamente el pedido al Ministro de Defensa, a efectos de su determinación. El Presidente de la República autorizará la intervención de las Fuerzas Armadas mediante Resolución Suprema que será refrendada por los Ministros del Interior y Defensa. En caso de que las características geográficas de la zona impidan cumplir el procedimiento previsto en el presente artículo, la Autoridad Política o Policial podrá solicitar directamente al Comando Militar de esa zona su intervención con cargo a emitirse la Resolución Suprema correspondiente”*.

Es en esta medida que la Resolución Suprema N° 192-2009-DE/SG publicada el 5 de junio del 2009, dispone que las Fuerzas Armadas asuman el control del orden interno en el departamento de Amazonas; en las provincias de Datem del Marañón (Loreto), Jaén y San Ignacio (Cajamarca), y en los distritos de Echarate y Kimbiri (provincia de La Convención, Cusco), Sepahua (provincia de Atalaya, Ucayali), y Napo (provincia de Maynas, Loreto).

Igualmente, en virtud del Decreto Supremo N° 159-2009-DE, publicado el 16 de mayo del 2009, se autorizó la intervención de las Fuerzas Armadas en los distritos de

<sup>10</sup> Artículo modificado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-DE del 27 de abril del 2008.

Morales (San Martín), Indiana (Loreto) y Atalaya (Ucayali), pero únicamente en apoyo de la Policía Nacional para garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales y resguardar puntos críticos vitales para el normal desarrollo de las actividades de la población afectada.

Sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego por parte de las Fuerzas Armadas, es importante señalar que la Ley N° 29166, Ley que establece reglas de empleo de la fuerza por parte del personal de las Fuerzas Armadas autoriza el uso de la “fuerza letal” o “armas de fuego” en (i) cumplimiento de la misión asignada (ii) en legítima defensa, es decir, en acciones que pongan en riesgo su vida o integridad física, así como la del personal bajo su protección y (iii) frente actos hostiles, ataques o uso ilícito de armas que ponen en riesgo la vida o integridad de las personas, o que produce daño o destrucción de la propiedad pública, privada o de instalaciones militares.

**Esta norma debe ser interpretada por las FFAA de manera restrictiva para así evitar el uso arbitrario de la fuerza en situaciones que no justifican su uso tales como la producción de daños o la destrucción de la propiedad pública o privada (artículo 7° inciso c).**

Sobre el particular, es importante señalar que de acuerdo con el artículo 2° de la Ley N° 28222 y la Directiva N° 004-SGMD-G, “Normas y procedimientos que se deben observar durante las operaciones en las zonas declaradas en Estado de emergencia, cautelando la vigencia y defensa de los derechos humanos”, la intervención de las Fuerzas Armadas en el restablecimiento de la seguridad interna no implica en modo alguno la restricción, suspensión ni afectación de los derechos fundamentales.

En tal sentido, las Fuerzas Armadas, al igual que la PNP, deben sujetarse a los principios que regulan el uso de la fuerza, en el sentido de que sólo se justificaría su uso cuando sea estrictamente necesario y en caso resulten insuficientes otras medidas disuasivas. Asimismo, las armas de fuego sólo serán usadas cuando sea estrictamente inevitable para proteger la vida de las personas o su propia vida.

## V. PAUTAS DE ACTUACIÓN

### 6.1. ACTUACIONES PREVENTIVAS

- Comunicarse con la autoridad policial y militar de la zona para: (i) recordarle que su actuación debe realizarse en el marco del respeto irrestricto de los derechos fundamentales de los manifestantes; (ii) instarlos para que si se presentara una situación de disturbios se utilicen medios de disuasión (bombas lacrimógenas, etc.). El uso de la fuerza debe ser en la magnitud que resulte estrictamente necesaria para preservar el orden interno y los derechos fundamentales (principio de proporcionalidad); (iii) recordarles que el uso de armas de fuego es

una medida extrema que debe utilizarse sólo cuando esté en peligro la vida de las personas o su propia vida; (iv) solicitar información sobre las dependencias policiales donde serán derivados los posibles detenidos.

- Comunicarse con los representantes de las organizaciones sociales para: (i) exhortarlos para que la protesta se desarrolle en un ambiente pacífico y que no atenten contra los derechos fundamentales, ni la tranquilidad pública; (ii) recordarles que es delito que en una manifestación se atente contra la integridad física o causen daño a la propiedad pública o privada; (iii) indicarles que la intervención de la Defensoría del Pueblo tiene un carácter eminentemente humanitario dirigido a la protección de los derechos fundamentales de las personas y que no avala ningún acto de violencia.
- Comunicarse con los gobernadores y el Fiscal de Prevención del delito o el Fiscal Provincial Penal para que realicen coordinaciones con la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas a fin de asegurar la tranquilidad y seguridad pública en el marco del respeto de los derechos fundamentales.
- Comunicarse con el Fiscal de Prevención del delito o el Fiscal Provincial Penal para que en el marco de sus competencias realice visitas de supervisión a las dependencias policiales a fin de garantizar los derechos de las personas detenidas.
- Comunicarse con la Dirección Regional de Salud o el centro de salud para que adopten las medidas correspondientes ante una eventual emergencia médica de las personas.



## 6.2. DURANTE LA MOVILIZACIÓN Y LOS ACTOS DE PROTESTA

- Mantener comunicación con las autoridades de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Ministerio Público, Gobernadores y Dirección Regional de Salud para conocer los incidentes y el desarrollo de la jornada de protesta.
- Si se considera conveniente y existen garantías suficientes, realizar una visita de inspección al lugar donde se desarrolla la protesta a fin de verificar que la actuación de las autoridades se realice en el marco del respeto de los derechos fundamentales de los manifestantes.
- Si se toma conocimiento de vulneraciones a derechos fundamentales se debe: (i) comunicar (mediante una visita, por vía telefónica o fax) al Fiscal Provincial de turno sobre la ocurrencia de los hechos. La comunicación debe ser precisa y objetiva, en ningún caso se podrá calificar los hechos; (ii) entrevistar a las personas que habrían sufrido las presuntas vulneraciones a sus derechos para conocer los detalles de lo ocurrido.



## 6.3. FRENTE A LAS DETENCIONES

- Constituirse a la comisaría o dependencia policial a fin de verificar las condiciones y motivos de la detención así como el respeto de sus derechos (derecho de defensa, atención médica y plazo de la detención). Es importante recabar la relación oficial de detenidos.
- Verificar que el Ministerio Público tenga conocimiento de la detención.
- Entrevistar al detenido con la finalidad de conocer los detalles y motivos de su detención. Cada oficina evaluará la pertinencia de realizar estas entrevistas de acuerdo al número de detenidos.

#### 6.4. FRENTE A LOS HERIDOS

- Constituirse a los establecimientos de salud para verificar la condición y situación de las personas heridas (atención brindada, gravedad de las lesiones, etc.). Es importante recabar la relación oficial de heridos.
- Verificar que el Ministerio Público tenga conocimiento de los heridos.

#### 6.5. PRONUNCIAMIENTOS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN

No se efectuarán pronunciamientos ante la prensa salvo coordinación previa y autorización expresa del Primer Adjunto. En esta eventualidad, los pronunciamientos o entrevistas deben ser llamados a la tranquilidad para que las protestas se realicen respetando los derechos de las personas y sin actos de violencia e instando al diálogo para la solución adecuada a las demandas. Por ejemplo:

*“La Defensoría del Pueblo invoca a todos los ciudadanos y ciudadanas a respetar a la autoridad y evitar todo tipo de comportamiento violento. Las manifestaciones públicas constituyen un derecho reconocido por la Constitución. Sin embargo, en el ejercicio de este derecho se debe respetar la vida, integridad, propiedad pública y privada, así como los derechos de las demás personas.*

*Asimismo, recordamos que los miembros de las fuerzas del orden, en el control y mantenimiento del orden interno, deben actuar respetando de manera irrestricta los derechos fundamentales de las personas y las normas constitucionales sobre el uso proporcionado y racional de la fuerza.*

*La Defensoría del Pueblo hace un llamado respetuoso y sereno a los manifestantes con miras a expresar las diferencias e inconformidades en el marco de las vías que ofrece el Estado de Derecho, con apego al más profundo respeto de los derechos humanos”.*

Lima, 10 de junio del 2009