CAPÍTULO 2

DERECHOS HUMANOS

2.1. Marco general de los derechos humanos 2000 - 2001

Desde su creación, la Defensoría del Pueblo realiza labores de protección y defensa de los derechos fundamentales. Esta función la desarrolla a través de la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, la cual está integrada por cinco equipos y dos programas: equipos de Administración de Justicia y Derechos Humanos; de Protección de Derechos Humanos en Dependencias Policiales; de Defensa y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad; de Secuelas de la Violencia Política, y el equipo de Despacho, dentro del cual se encuentra el área de asuntos sociales; además del Programa de Comunidades Nativas y el Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios[1].

Debemos señalar que durante el último año, la protección de los derechos humanos se desenvolvió en un contexto poco favorable, caracterizado por la inestabilidad política, altos índices de corrupción gubernamental y falta de independencia de las instituciones públicas dedicadas a proteger derechos (Poder Judicial,Ministerio Público, Policía Nacional). Otras instituciones como el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Magistratura enfrentaron serias limitaciones para funcionar conforme a su mandato legal.

Sin embargo, el trabajo de la Defensoría del Pueblo en la defensa de derechos humanos ha seguido siendo proactivo, por lo que se ha continuado con el Programa de Protección Itinerante visitando las provincias y distritos más alejados para atender los problemas de la población allí donde se presentan, así como trazando rutinas de prevención, realizando visitas a cuarteles, centros juveniles, penales y comisarias, sin descuidar la labor de difusión a fin de promover una cultura de la reclamación que impulse adecuadamente la maquinaria estatal.

---

[1] De acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones de la Defensoría del Pueblo - ROF, publicado el 6 de abril del 2001, los dos programas pasan, a partir de la fecha, a formar parte de la Primera Adjuntía.

Asimismo, debemos resaltar que los acontecimientos generados a partir de setiembre del 2000 marcaron la coyuntura política del país, pues la caída del régimen del Presidente Fujimori ha generado un cambio sustancial en lo que respecta al tratamiento gubernamental de la problemática de los derechos humanos.

En efecto, a partir de la instalación del gobierno del Presidente Constitucional de la República, doctor Valentín Paniagua Corazao, el 22 de noviembre del 2000, se vienen realizando esfuerzos por reinstitucionalizar el Estado de Derecho en el Perú. Es así que por Resolución Legislativa N° 27401, publicada el 18 de enero del 2001, el Perú retorna a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de San José de Costa Rica, y mediante Resolución Suprema N° 564-2000-RE publicada el 6 de diciembre del 2000, se suscribe el Estatuto de Roma para la creación de la Corte Penal Internacional. Posteriormente, el 8 de enero del 2001, se suscribe también la Convención Americana sobre Desaparición Forzada de Personas. Estos y otros hechos, sumados a la restitución de los magistrados destituidos del Tribunal Constitucional en las postrimerías del régimen pasado, han contribuido a generar un ambiente favorable para atender la problemática de los derechos humanos en el país.

En lo que se refiere a la situación de los derechos humanos en el período 2000-2001, debemos precisar que tuvo características particulares, a diferencia de los períodos anteriores, en razón de las especiales circunstancias políticas y sociales ya explicadas, derivadas del proceso electoral y sus consecuencias.

Uno de los principales cambios en la situación de los derechos humanos, vinculado con el proceso electoral del año 2000, fue el endurecimiento de la respuesta policial frente a la protesta de diversos sectores de la población a través de manifestaciones públicas,especialmente durante la denominada"Marcha de los Cuatro Suyos", que dieron lugar a denuncias de ciudadanos y organizaciones civiles sobre el uso desproporcionado de la fuerza por parte de la Policía Nacional, en el control de las movilizaciones sociales. En este mismo contexto, el año 2000 estuvo marcado por la constante referencia a campañas de amedrentamiento y amenazas contra los opositores políticos del régimen, los medios de comunicación o periodistas denominados"independientes"y dirigentes de diversas organizaciones civiles.

Como en el período anterior, no se ha presentado un elevado número de casos que vulneren el derecho a la vida. Sin embargo, no ha desaparecido la preocupación sobre las condiciones en las que se producen algunas detenciones policiales y las garantías de seguridad para quienes pres-

tan el servicio militar, situaciones a partir de las cuales se ha producido la muerte de personas que se hallaban bajo la responsabilidad de autoridades estatales. En tal sentido, se mantiene la atención sobre los problemas de abuso policial y maltrato durante la prestación del servicio militar, considerando que la nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional y la Ley del Servicio Militar, no han aportado cambios sustanciales a los procedimientos policiales ni en las condiciones en que se presta el servicio militar, que siguen siendo fuente potencial de afectación del derecho a la vida y la integridad de las personas.

En el campo de la administración de justicia se agudizaron las críticas a la falta de independencia y autonomía del Poder Judicial y del Ministerio Público frente al Poder Ejecutivo, la provisionalidad de los magistrados y la injerencia política en las decisiones jurisdiccionales. Asimismo, subsisten aún los problemas de competencia entre la justicia civil y la justicia militar derivados de la inadecuación del Código de Justicia Militar a la Constitución y normatividad penal vigente. Sin embargo, el gobierno de transición ha puesto especial atención en el tema de la administración de justicia, sobre todo en lo que se refiere al tema de la separación de poderes, la autonomía y las estructuras paralelas establecidas.

La situación carcelaria y del sistema penal en general resulta preocupante. Como en la mayoría de los aspectos que caracteriza al período que cubre el presente Informe, podemos identificar dos momentos claramente definidos en cuanto a la política penitenciaria del Estado, que se expresan a través del Ministerio de Justicia y del Instituto Nacional Penitenciario.

Un primer momento[2], caracterizado por la continuidad de una política penitenciaria restrictiva de los derechos del interno, manifestada por la vigencia de los regímenes especiales contenidos en el Decreto Supremo N° 003-96-JUS y el Decreto Supremo N° 005-96-JUS), así como la existencia de una legislación penal y procesal penal que vulnera principios básicos del derecho penal y del debido proceso.

Sin embargo, en este período se implementó una política de despenalización que se inició el 8 de octubre de 1999 y culminó el 11 de noviembre del 2000, orientada básicamente al otorgamiento de la gracia presidencial del indulto que benefició a 3,539 personas que obtuvieron su libertad.

---

[2] Este período culminó con la finalización de la gestión del entonces Ministro de Justicia, doctor Alberto Bustamante Belaunde.

El segundo momento, se inició en el mes de noviembre del 2000, luego de que asumiera la cartera de Justicia el doctor Diego García-Sayán Larraburе. En este período, se ha iniciado una revisión de los principales problemas que afectan a las personas privadas de libertad, que en parte se ha plasmado en el Decreto Supremo N° 003-2001-JUS que ha modificado los regímenes internos especiales. Junto a la instauración de diversas comisiones de trabajo relacionadas directa o indirectamente a la problemática carcelaria, se ha continuado la política de indultos, pues en el período del 1º de diciembre del 2000 al 10 de abril del 2001, se ha indultado a 402 personas y se ha otorgado el derecho de gracia a 3, mientras 87 personas fueron indultadas por terrorismo y 2 obtuvieron el derecho de gracia por el mismo delito.

Asimismo, se han instalado diversas comisiones revisoras de la actual legislación penal, tales como la Comisión Revisora del Anteproyecto del Reglamento del Código de Ejecución Penal, la Comisión de Estudios y Propuestas en Materia Penitenciaria y de Elaboración del Proyecto de Reglamento del Código de Ejecución Penal y la Comisión encargada de revisar la legislación penal, procesal penal y de ejecución penal antidrogas, dictada con posterioridad a la entrada en vigencia del Código Penal de 1991, entre otras.

De igual modo, la conclusión de las funciones de las Salas Superiores y Juzgados Especializados en Tráfico de Drogas, así como las disposiciones del Decreto Supremo Nº 003-2001-JUS, han sido acogidas con gran expectativa en la medida que dichos dispositivos legales generaron situaciones en las cuales se afectaba el derecho a un debido proceso.

No obstante, la situación del sistema penitenciario continúa siendo preocupante, la falta de recursos económicos, el hacinamiento, la intervención carcelaria y la precariedad de las condiciones de vida de los internos, siguen siendo características principales del sistema.

Los aspectos más relevantes de la crisis penitenciaria han sido señalados en nuestro Informe Defensorial Nº 29[3] "*Derechos Humanos y Sistema Penitenciario. Supervisión de Derechos Humanos de Personas Privadas de Libertad 1998-2000*".

---

[3] El Informe Defensorial N° 29 recoge información hasta junio del 2000. Para el presente Informe Anual se ha actualizado la información y el diagnóstico.

A pesar de la especial atención puesta en la situación carcelaria en el país, las protestas y amotinamientos en los establecimientos penitenciarios no cesaron, registrándose una serie de protestas en diversos centros penitenciarios del país, en respuesta a las deficientes condiciones carcelarias y a la inadecuada legislación penal de emergencia implementada en los últimos años.

En cuanto a las secuelas de la violencia política, el hallazgo de restos humanos en fosas comunes clandestinas y el debate sobre la formación de una Comisión de la Verdad que investigue las violaciones de derechos humanos en el período comprendido entre 1980 y el 2000, han atraído nuevamente la atención sobre la situación de las personas desaparecidas durante la etapa de violencia en el país, así como sobre la necesidad de una adecuada investigación de las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y las torturas, la identificación de las víctimas y la determinación de los responsables de tales actos.

Desde su inicio la Defensoría del Pueblo ha considerado necesario brindar especial atención a los derechos vulnerados como consecuencia de la violencia política. Por ello se constituyó dentro de la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, el Equipo de Secuelas de la Violencia Política que durante el año 2000 tuvo como objetivos concluir la investigación sobre la Desaparición Forzada de Personas en el Perú, iniciar la investigación sobre las Víctimas del Terrorismo y continuar el seguimiento sobre la reincorporación social de las personas afectadas por la legislación antiterrorista (inocentes indultados).

La desaparición forzada, fruto de la violencia política que sufrió el país, fue sin duda una de las más graves violaciones a los derechos humanos. Afectó por lo menos a 4,022 personas, cuyo paradero se desconoce hasta la actualidad. Este fenómeno, fue motivo de una investigación documental a partir de las denuncias tramitadas ante el Ministerio Público, que culminó en el Informe Defensorial N° 55 *"Informe sobre la Desaparición Forzada de Personas en el Perú (1980 – 1996)"*. Este informe fue presentado el 17 de noviembre del 2000, y aprobado por la Resolución Defensorial N° 57, publicada el 15 de noviembre del mismo año. Dicho informe planteó la necesidad de establecer una Comisión de la Verdad para el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el Perú.

A fines del 2000, el Ministerio de Justicia propuso la creación de un Grupo de Trabajo Interinstitucional con la finalidad de que elabore una propuesta y un Proyecto de norma para la creación de una Comisión de la Ver-

dad en el Perú. La Defensoría del Pueblo ha participado activamente en el trabajo de este grupo aportando una propuesta institucional sobre el tema.

En dicha propuesta se establecen lineamientos para el diseño general de una Comisión de la Verdad, teniendo en cuenta sus objetivos, composición, y alcance de su mandato, así como el tipo de atribuciones, el plazo de vigencia para su funcionamiento y el apoyo técnico que requeriría.

Los objetivos planteados son el esclarecimiento de lo que sucedió con relación a las graves violaciones a los derechos humanos, el establecimiento de responsabilidades individuales e institucionales sobre estos hechos, a efectos de contribuir a la realización de la justicia; la necesidad de garantías para la no repetición de estos hechos y recomendaciones de reformas institucionales y legales, además de la elaboración de propuestas de reparación integral a las víctimas o sus familiares.

La Comisión deberá avocarse a todas aquellas violaciones de derechos (individuales y colectivos) que sean graves y denoten algún patrón sistemático de actuación por parte de los agentes de la violencia. Deberá incluir las desapariciones forzadas de personas, las ejecuciones extrajudiciales, torturas y otras violaciones graves a los derechos humanos, así como las violaciones en que hayan incurrido los grupos subversivos, tales como asesinatos, secuestros o graves lesiones a la integridad de las personas. Nuestra posición considera pertinente que las investigaciones se delimiten al período comprendido entre mayo de 1980 y diciembre del año 2000.

De otro lado, durante el período en análisis, la situación de los pueblos y comunidades nativas de la Amazonía no sufrió cambios sustanciales. A pesar de ser un sector poblacional altamente vulnerable, la protección y asistencia estatal es incipiente y en la mayoría de los casos prácticamente inexistente. También se evidencia que las normas legales y las políticas vigentes no han sido lo suficientemente adecuadas para ofrecer soluciones integrales a los problemas de estos pueblos, ni para promover la plena participación de los indígenas en programas estatales en los que se respete su diversidad cultural, de manera que tengan oportunidad y posibilidad de elección en los procesos de desarrollo. Un aspecto de capital importancia es que no se ha definido una política en relación al tema, existiendo en el Congreso tres proyectos legislativos sobre Pueblos Indígenas.

El período que se informa se ha caracterizado también por la aprobación de una serie de reformas a la ley de violencia familiar. Si bien estas refor-

mas tienen por objeto mejorar el contenido de la ley, la Defensoría del Pueblo ha insistido en la necesidad de analizar la aplicación de aquélla. En ese sentido, la Adjuntía para los Derechos de la Mujer ha publicado una investigación al respecto llevada a cabo en las ciudades de Puno, Pucallpa y Trujillo.Asimismo, la Oficina Regional del Callao ha iniciado una investigación para evaluar la eficacia de la ley. Los primeros resultados no son muy alentadores.

En este campo debe resaltarse la ratificación por el Perú del Protocolo Opcional a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

En materia de participación política cabe destacar que mediante la Ley Nº 27387, la cuota electoral aumentó de 25% a 30%. No obstante, sólo fue aplicada en 22 de los 25 distritos electorales, en los tres restantes no se cumplió con este mandato legal.

En cuanto a la situación de las personas con discapacidad, existe aún, a pesar de los esfuerzos realizados, un nivel de indiferencia frente a estos ciudadanos y su problemática, así como desconocimiento de sus derechos por parte de algunos sectores de las propias personas con discapacidad. Todo ello conlleva a que no exista un adecuado control y fiscalización del respeto de los derechos de las personas con discapacidad por parte de las instituciones y los funcionarios públicos. Ello se ha traducido en la existencia de problemas tales como discriminación al postular a una escuela o a un empleo, falta de oportunidades de trabajo profesional, limitaciones de acceso a los centros asistenciales y/o de salud, y ausencia de medidas especiales que permitan el ejercicio de sus derechos humanos en igualdad de condiciones que las demás personas, entre otros problemas.

Es en este convulsionado contexto del año 2000, que la Defensoría del Pueblo decidió priorizar entre sus labores, la supervisión del proceso electoral que se desarrolló ese año. El objetivo institucional estaba orientado a contribuir a la realización de un proceso electoral justo, competitivo, transparente y respetuoso de la voluntad ciudadana, que garantice el derecho al voto y permita la elección de autoridades legitimas. Para ello se actuó en defensa del ejercicio de los derechos de reunión, libre expresión y participación política, mediante un trabajo orientado a preservar el derecho de los ciudadanos a elegir y ser elegidos; cooperando con los organismos integrantes del sistema electoral JNE, ONPE, RENIEC; realizando además un trabajo coordinado con asociaciones de observadores de la sociedad civil como el Consejo por la Paz y la Asociación Civil Transparencia,

protegiendo los derechos de la población en situación de indefensión como personas con discapacidad, mujeres, requisitoriados, entre otros, contribuyendo así al fortalecimiento institucional y democrático del país.

En el proceso electoral del año 2001, la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, encargada de la supervisión electoral en Lima, viene ejecutando su programa de supervisión electoral, desplegando a ese efecto equipos itinerantes en los distritos con mayor densidad poblacional en la ciudad de Lima, como Villa El Salvador, San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Ate y El Agustino, entre otros, con el objeto de atender y solucionar las quejas, petitorios y consultas que presentan los ciudadanos; realizar jornadas de capacitación y difusión del deber de neutralidad de las autoridades y funcionarios públicos, así como temas propios del proceso electoral con organizaciones populares.

En términos generales, y sobre todo en el actual contexto político, las perspectivas de la situación de los derechos humanos en el país se muestran favorables. Existe voluntad para investigar los actos de violación de derechos humanos a través de la Procuraduría Ad Hoc y la constitución de una Comisión de la Verdad; se viene reestructurando los órganos de gobierno del Poder Judicial y el Ministerio Público, se están desarrollando importantes investigaciones en este campo, y se han renovado los cuadros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, con lo que se espera una mayor disposición para orientar su actuación hacia el respeto de los derechos ciudadanos; y se viene desarrollando un nuevo proceso electoral en condiciones de equidad, transparencia y libre de injerencias. Por lo demás, la apertura de las autoridades y la revisión o modificación de normas que venían restringiendo o afectando derechos fundamentales, permiten vislumbrar mejores perspectivas en el campo del respeto a los derechos humanos.

2.2. Derecho a la vida

a) Diagnóstico general

Si bien el derecho a la vida no ha sido severamente afectado en el período, resulta preocupante que las condiciones en las que se producen algunas detenciones policiales y las que rodean a quienes prestan el servicio militar hayan dado lugar a la muerte de personas que se hallaban bajo la responsabilidad de autoridades estatales.

Ello ha obligado a dar una atención prioritaria a estos casos, centrando nuestros esfuerzos en lograr que se conozca la verdad de los hechos y

en identificar a los presuntos responsables para que se les aplique la sanción que corresponde.

En la mayoría de los casos de muerte en cuarteles, las víctimas han fallecido dentro de los recintos militares en circunstancias no esclarecidas. En otros casos se ha evidenciado un uso abusivo de la fuerza por parte de los efectivos policiales y de agentes penitenciarios.

b) Objetivos y prioridades

- Lograr que las autoridades competentes investiguen y sancionen, adecuada y oportunamente, los actos contra la vida presuntamente cometidos por autoridades estatales.

- Impulsar propuestas, reformas y acciones tendientes a reducir las posibilidades de una privación arbitraria de la vida por parte de las autoridades estatales.

- Investigar los casos de muertes en dependencias policiales y durante el servicio militar.

- Establecer las pautas para una adecuada investigación ante el hallazgo de restos humanos en fosas comunes clandestinas.

c) Actuaciones más relevantes

La mayoría de casos atendidos han estado relacionados con muertes producidas en dependencias policiales de personas detenidas por delitos comunes, muerte de conscriptos del servicio militar en circunstancias inicialmente calificadas como suicidios, accidentes o enfermedades graves, así como muertes producidas durante los años ochenta a consecuencia de la violencia política.

La intervención de la Defensoría del Pueblo en los casos atendidos ha estado destinada a establecer los elementos que vinculan la actuación de las autoridades estatales con la privación arbitraria de la vida de personas. En tal sentido, en los casos en que se verificó tal situación se han impulsado las investigaciones iniciadas por las autoridades competentes, se les ha recordado sus deberes legales y se ha aportado los resultados de las investigaciones defensoriales con la finalidad de que se establezcan las responsabilidades y sanciones correspondientes, tanto en el ámbito administrativo como jurisdiccional.

En los casos de muertes producidas en dependencias policiales, el Ministerio Público y el Poder Judicial han procedido a efectuar las investigaciones correspondientes; sin embargo, en la mayoría de los casos, éstas no han obtenido resultados en plazos razonables, por el contrario, suelen ser excesivos. Del mismo modo, las investigaciones efectuadas por los órganos de inspectoría de la Policía Nacional no han arribado a resultados satisfactorios ni se han reflejado en sanciones ejemplares. En los casos de muertes ocurridas en el servicio militar, no se ha percibido una activa disposición del Ministerio Público para iniciar investigaciones sobre hechos ocurridos en dependencias militares, a pesar de que éstos pudieran ser calificados como delitos comunes. Las investigaciones administrativo-disciplinarias al interior de las Fuerzas Armadas tampoco han arrojado mayores resultados. Por otro lado, las investigaciones relacionadas con el hallazgo de fosas comunes clandestinas han revelado las dificultades del Ministerio Público para llevarlas a cabo con los medios técnicos y científicos adecuados.

d) Principales logros y dificultades

Logros

- Esclarecimiento de casos de muertes en dependencias policiales y militares a partir del uso de técnicas de investigación defensorial.
- Impulso de las investigaciones realizadas por el Ministerio Público y el Poder Judicial.
- Aporte de la Defensoría del Pueblo a las investigaciones sobre hallazgos de restos humanos en fosas comunes clandestinas.

Dificultades

- Dilación en las investigaciones judiciales en casos de muertes en dependencias policiales y militares.
- Escasos resultados obtenidos en las investigaciones realizadas por los órganos de inspectoría de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional frente a casos de presunta privación arbitraria de la vida.
- Dificultad del Ministerio Público para implementar las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo en la investigación de fosas comunes clandestinas.

e) Perspectivas

Las dificultades anotadas exigen que el trabajo defensorial se oriente al fortalecimiento de sus técnicas de investigación, de modo tal, que la

investigación defensorial se convierta en un aporte efectivo a las que se realicen en el ámbito judicial. De otro lado, a nivel general, surge la necesidad de formular recomendaciones y recordatorios a las autoridades competentes para que los órganos de inspectoría cumplan con su obligación de investigar oportuna e imparcialmente los hechos denunciados con todos los medios a su alcance.

La labor de persuasión de la Defensoría del Pueblo debe incidir en que el juzgamiento de este tipo de delitos se realice en el fuero que le corresponde, es decir, el fuero civil. Por otro lado, se hace necesario supervisar el régimen de vida en el interior de los cuarteles para persuadir a las autoridades militares a que su actuación se desarrolle con estricto respeto de los derechos de los reclutas, desterrando todo tipo de actuación abusiva y arbitraria.

2.3. Integridad física y psíquica

a) Diagnóstico general

El período 2000-2001 no ha representado un avance en cuanto al respeto del derecho a la integridad personal por parte de las autoridades del Estado, principalmente la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Por el contrario, a los problemas de abuso policial y maltrato durante la prestación del servicio militar, se sumó la protesta de ciudadanos y organizaciones civiles sobre el uso desproporcionado de la fuerza por parte de la Policía Nacional entre abril y julio del año 2000, como consecuencia de las movilizaciones sociales derivadas de las elecciones generales y sus resultados. La expedición de normas como la nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional y la Ley del Servicio Militar no han significado en la práctica cambios sustanciales en los procedimientos policiales ni en las condiciones en que se presta el servicio militar, que siguen siendo fuente potencial de afectación del derecho a la integridad de las personas. La incorporación a la Ley Orgánica de la Policía Nacional de los principios del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, de la Organización de Naciones Unidas, tampoco ha significado un cambio apreciable en la limitación del uso de la fuerza y la protección de los derechos fundamentales durante las intervenciones policiales, especialmente durante el proceso electoral pasado. No obstante, a nivel de la investigación realizada por las autoridades del Ministerio Público y el Poder Judicial, se ha experimentado un paulatino avance en la calificación de actos de grave afectación de la integridad de las personas como delito de tortura, conforme a la legislación penal vigente.

b) Objetivos y prioridades

- Lograr que las autoridades competentes investiguen y sancionen, adecuada y oportunamente, los actos contra la integridad física y psíquica de las personas cometidos por autoridades estatales.

- Impulsar propuestas, reformas y acciones tendientes a reducir las posibilidades de una afectación del derecho a la integridad por parte de las autoridades estatales.

- Impulsar una adecuada investigación y sanción en los procesos por delito de tortura ante el fuero común, así como la investigación de los casos de maltratos en dependencias policiales y durante el servicio militar.

c) Actuaciones más relevantes

Los casos atendidos han estado relacionados con actos de afectación de la integridad de las personas con ocasión de su investigación ante unidades policiales especializadas; lesiones o uso excesivo de la fuerza durante intervenciones policiales con ocasión de manifestaciones públicas y malos tratos durante la prestación del servicio militar.

Se ha recibido una serie de quejas en contra de la Policía Nacional, pero fundamentalmente ha sido por dos razones primordiales. La primera de ellas es por detenciones realizadas sin existir de por medio mandato judicial de detención o flagrancia en la comisión del delito. Los funcionarios policiales refieren que estas personas no son detenidas, sino que han sido conducidas a las dependencias policiales para esclarecer algún hecho de contenido delictivo. En consecuencia, la detención por sospecha se viene dando en la práctica y es frecuentemente realizada por desconocimiento del ciudadano sobre sus derechos. Por otro lado, la frecuencia de nuestra presencia en las comisarías se debe a que los ciudadanos formulan quejas por cuanto no se cumple con realizar la investigación con la celeridad debida, manteniendo expedientes durante bastante tiempo sin ser remitidos a la autoridad correspondiente.

Es necesario resaltar que han disminuido los casos de negativa a recibir denuncias por violencia familiar, sin embargo en muchas comisarías, los efectivos policiales desconocen sus obligaciones con relación a este procedimiento y no cuentan con información adecuada sobre la ley de protección frente a la violencia familiar, que pueda guiarlos en sus actuaciones.

Luego de recibir una queja por la presunta comisión del delito de tortura o actos que atentan contra la integridad de la persona se efectúan las siguientes actuaciones:

- Visita inopinada al centro de reclusión donde se encuentra detenida la persona afectada o al establecimiento militar en caso de reclutas, con la finalidad de entrevistarnos con la persona afectada y con el jefe de la dependencia. En dicha diligencia igualmente se trata de identificar al presunto responsable del acto de tortura.

- Se solicita el reconocimiento médico legal de la víctima para determinar las lesiones y la naturaleza de las mismas.

- Entrevista con posibles testigos u otras personas que puedan aportar datos sobre la comisión del delito.

- Se solicita la investigación administrativa disciplinaria ya sea de la Policía Nacional o del Ministerio de Defensa.

- En los casos en que se verifica la afectación del derecho a la integridad, se promueve la instauración de procesos penales por delito de tortura, lesiones o abuso de autoridad contra efectivos policiales o miembros de las fuerzas armadas. Asimismo, se aportan elementos para facilitar la adecuada investigación judicial de los actos calificados como delito de tortura.

Se han atendido casos de maltrato a menores de edad en centros educativos de Huancayo. En este tipo de quejas nuestra intervención ha estado orientada a garantizar y proteger los derechos de los menores de edad, y en todos los casos se ha recomendado la apertura de procesos administrativos disciplinarios, los mismos que son materia de seguimiento por la Oficina Regional de dicha zona. La Defensoría del Pueblo ha logrado que los presuntos responsables asuman en parte los gastos que se requerían para el tratamiento médico de las víctimas evitando así mayores perjuicios en su salud, y al mismo tiempo se ha tratado de persuadir a las autoridades competentes para que actúen de acuerdo a sus facultades, hallando al responsable y adoptando las medidas tendientes a evitar nuevos hechos de esta naturaleza.

Finalmente, a través de los medios televisivos nacionales, se propalaron imágenes de jóvenes que eran obligados por un instructor de la Academia Pre Militar“Ranger”(particular) a realizar actos atentatorios contra la integridad física y psíquica del ser humano como parte de la “formación”para

ingresar a institutos armados, propiciando que la Oficina Regional con sede en Trujillo solicite al Ministerio Público y a la Dirección Regional de Educación de Lambayeque que inicie una investigación tendiente a investigar y sancionar de acuerdo a sus atribuciones. Asimismo, se presentó el caso de tortura sufrido por el ciudadano Aldo Mercedes Silvestre Ramírez dentro de la Comisaría de Virú, Provincia de Virú, Departamento de La Libertad, en el cual la Oficina Regional con sede en Trujillo solicitó al representante del Ministerio Público que investigue el delito de abuso de autoridad; así como el presunto delito de tortura al que habría sido sometido el detenido.

El Ministerio Público y el Poder Judicial han procedido a efectuar las investigaciones correspondientes frente a casos de afectación de la integridad de las personas; sin embargo, su trámite se viene realizando en plazos excesivos. Del mismo modo, en las investigaciones efectuadas por los órganos de inspectoría de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en la mayoría de los casos no se han logrado resultados satisfactorios ni se han reflejado en sanciones ejemplares a los presuntos responsables.

En lo relacionado a las detenciones arbitrarias, no se ha observado un cambio de actuación para adecuarse estrictamente a lo establecido en la norma constitucional respecto a esta materia.

En Huancayo se conocieron casos de maltratos físicos en centros educativos, los que fueron reportados a la Dirección Regional de Educación de Junín, recomendando que se inicien los procesos administrativos correspondientes contra los funcionarios responsables, los mismos que han sido iniciados y tramitados recién en enero del 2001 al haberse producido la designación de nuevos funcionarios.

Por otro lado, cabe resaltar, la poca o nula colaboración por parte del personal del Cuartel EP de Yanacc en Huánuco, para atender requerimientos y pedidos de información de la Defensoría del Pueblo, incluso han denegado información a magistrados del Ministerio Público y del Poder Judicial; como en el caso de la investigación por tortura del ciudadano Adrián Toledo Alva.

d) Principales logros y dificultades

Logros

- Esclarecimiento de casos de tortura, abuso de autoridad o uso excesivo de la fuerza a partir del uso de técnicas de investigación defensorial.

- Impulso de las investigaciones realizadas por el Ministerio Público y el Poder Judicial.
- Aporte a las investigaciones judiciales sobre actos de tortura cometidos por miembros de la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas.

Dificultades

- Dilación en las investigaciones judiciales en casos de tortura, abuso de autoridad o uso excesivo de la fuerza.
- Limitados resultados obtenidos en las investigaciones realizadas por los órganos de inspectoría de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional frente a casos de presunta afectación del derecho a la integridad personal.
- Limitaciones para acreditar las agresiones psicológicas y las físicas con marcas desaparecidas por el paso del tiempo.

e) Perspectivas

La intervención futura de la Defensoría del Pueblo en este tema, debe estar orientada a impulsar reformas y acciones relacionadas con los procedimientos policiales y las condiciones efectivas en que se presta el servicio militar, a fin de reducir las posibilidades de afectación de la integridad de las personas. Asimismo, coadyuvar a una adecuada y oportuna investigación judicial de los actos de violación de este derecho fundamental mediante el aporte de los resultados de la investigación defensorial. De otro lado, al igual que en los casos de actos contra la vida, surge la necesidad de formular recomendaciones y recordatorios a las autoridades competentes para que los órganos de inspectoría cumplan con su obligación de investigar oportuna e imparcialmente los hechos denunciados con todos los medios a su alcance e imponer las sanciones correspondientes.

Existe también la necesidad de capacitar al personal de la PNP y Fuerzas Armadas respecto a la normatividad legal y su debida aplicación. Asimismo, es importante poder articular una oportuna y efectiva actuación interinstitucional entre el Ministerio Público, la División Médico Legal y la Defensoría del Pueblo para procurar el acopio de testimonios fidedignos, rigurosos y uniformes. La presencia del representante del Ministerio Público eventualmente permitiría la adopción de alguna medida que evite actos de represalia o extorsión por parte de los responsables.

2.4. Administración de justicia

A. Debido Proceso

a) Diagnóstico general

El período 2000-2001 no ha presentado avances significativos en los principales problemas de la administración de justicia detectados en períodos anteriores. Los cambios en la reforma judicial a nivel administrativo y organizativo no habrían tenido un correlato en una mejor calidad de la administración de justicia.

Durante el período, continuaron los problemas con relación a su falta de independencia y autonomía frente al Poder Ejecutivo, reflejada en el rol de las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y el Ministerio Público, la provisionalidad de los magistrados y el uso de los mecanismos judiciales como método de intervención política. A esto se sumó la falta de controles efectivos sobre la conducta de los magistrados a nivel de sus órganos internos y del Consejo Nacional de la Magistratura; la ausencia de una práctica de control constitucional difuso de las leyes por los jueces, la falta de control constitucional por parte del Tribunal Constitucional y la denuncia del Estado peruano de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana[4] de Derechos Humanos.

No obstante, los cambios producidos a fines del año 2000, a partir de la vacancia de la Presidencia de la República y la designación del doctor Valentín Paniagua Corazao como Presidente Constitucional se orientan a la recuperación de la institucionalidad democrática que debe permitir una paulatina adecuación de la organización y funciones de la administración de justicia al modelo constitucional vigente.

Así, mediante la Ley Nº 27367, se desactivan las comisiones ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público y se establece el Consejo Transitorio del Poder Judicial y el Consejo Transitorio del Ministerio Público. Además se han modificado las normas que equiparaban a los vocales provisionales con los titulares para la toma de decisiones no jurisdiccionales, como la elección de representantes ante el Consejo Nacional de la Magistratura o ante el Jurado Nacional de Elecciones. Asimismo, se han rea-

---

[4] Cabe señalar que con fecha 18 de enero del 2001 el Estado peruano se reincorporó plenamente a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana.

lizado importantes modificaciones en la judicatura de Derecho Público, entre ellas, la completa renovación de los jueces respectivos. Además, se viene estudiando la elaboración de un proyecto de nueva Ley Orgánica del Poder Judicial.

b) Objetivos y prioridades

- Lograr la vigencia del derecho al debido proceso y las garantías de la administración de justicia.

- Impulsar propuestas, reformas y acciones en materia de administración de justicia.

- Instar a las autoridades del Poder Judicial y el Ministerio Público a dar una respuesta justa y oportuna a los ciudadanos.

- Lograr el real acceso a la justicia, labor que se dificulta por el cobro de tasas en los procesos de defensa de derechos constitucionales, sin que existan criterios uniformes para cobrarlas.

- Lograr la comprensión de la facultad de la Defensoría del Pueblo de intervenir como *amicus curiae* (amigo de la curia) en los procesos, de cualquier tipo, donde una adecuada interpretación judicial podría ser decisiva para la protección de derechos fundamentales amenazados.

- Intervenir en casos de especial relevancia para la protección de derechos constitucionales, a nivel interno y en los organismos del sistema interamericano de protección de derechos humanos.

c) Actuaciones más relevantes

Se han mantenido los niveles de quejas anteriormente registrados sobre dilación procesal –en todas las instancias y materias– y, en menor grado, sobre incumplimiento de resoluciones judiciales. Cabe anotar un incremento en las quejas por inconducta funcional de los magistrados, generalmente asociados a una disconformidad con las resoluciones emitidas dentro de procesos formalmente regulares. Asimismo, se han tramitado casos por inaplicación de la rehabilitación automática y beneficios complementarios de las personas beneficiadas con el indulto y el derecho de gracia al amparo de la Ley Nº 26655. En menor grado, se han atendido casos de presunta violación del derecho a la defensa.

Entre los principales casos atendidos en materia de debido proceso, se encuentran los relacionados con el acoso a periodistas críticos, llamados "independientes", como el del periodista Hugo Meza en Chimbote, enfrentado con la Policía Nacional por denunciar actos de corrupción, o el caso Ivcher, que en el 2000 se encontraba en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De otro lado, se atendió el caso de los trabajadores municipales de Lima, cuyo derecho al debido proceso habría sido afectado en sede administrativa.

La intervención de la Defensoría del Pueblo ha logrado, en la mayoría de los casos, una reactivación del proceso o una respuesta a los ciudadanos en procesos paralizados o indebidamente dilatados. Asimismo, se ha logrado la ejecución de sentencias por parte de autoridades estatales, principalmente relacionadas con asuntos de carácter reinvindicativo laboral. Del mismo modo, la intervención de la Defensoría del Pueblo ha logrado la rehabilitación y aplicación de los beneficios complementarios para las personas beneficiadas por la Ley Nº 26655.

Al respecto, entre los procesos sobre dilación están los referidos al pago de beneficios sociales ventilados ante los juzgados de trabajo, los mismos que deben sujetarse al principio de celeridad. Estos procesos se dilatan en la actuación de pruebas, al no cumplirse los plazos establecidos en la Ley Procesal de Trabajo, para la evacuación de los informes de revisión de planillas y pericias contables.

La intervención de los comisionados de la Defensoría, mediante comunicación escrita y entrevistas con los juzgados de trabajo y funcionarios de la Oficina Revisora de Planillas permitió la expedición de estos informes, que permanecían pendientes de resolver con los plazos excesivamente vencidos.

En lo referente a la ejecución de sentencias, se lograron reposiciones y pagos de remuneraciones recortadas de trabajadores, sustentándose la intervención defensorial en el cumplimiento de sentencias en calidad de cosa juzgada, dejando sin efecto acuerdos y resoluciones administrativas que los quejosos no conseguían ejecutar. Estas gestiones también se realizaron a través de comunicaciones escritas y entrevistas con autoridades universitarias y gobiernos locales.

En los casos de las personas indultadas en aplicación de la Ley Nº 26655, a quienes se les debía conceder los beneficios contenidos en la Ley Nº 26994, como son la anulación de sus antecedentes policiales, judiciales

y penales, así como la condonación de la multa que se les hubiese impuesto, la Defensoría atendió quejas de personas que pese al tiempo transcurrido, desde el otorgamiento del indulto o derecho de gracia, no se les había aplicado dichos beneficios. Se procedió a la ubicación de los expedientes, luego se remitieron los oficios solicitando información respecto a la aplicación de la ley en referencia y a la vez se sostuvieron entrevistas con los funcionarios judiciales encargados de tal cumplimiento, lográndose la rehabilitación en casi todos los casos de los indultados que recurrieron a la Defensoría del Pueblo.

En el caso del proceso seguido al periodista Hugo Meza, se ha coadyuvado para que se tengan presentes los criterios en materia de libertad de expresión. A nivel internacional, también se han seguido casos donde se encontraba en juego la libertad de expresión, como el del señor Baruch Ivcher, buscando que las instancias supranacionales de protección, como la Comisión o la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, tengan un panorama completo de los contextos que rodean los casos. En ese sentido, se presentó un *amicus curiae* ante la Comisión por considerarse que la Municipalidad de Lima había afectado el derecho a un debido proceso en sede administrativa. De esta manera, al mismo tiempo que se respondía a los intereses directos de los afectados, se contribuía con elementos a tener en cuenta por los órganos del sistema interamericano.

Cabe resaltar la adopción de las recomendaciones sobre dilación procesal en la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, principalmente, la designación de una Sala Transitoria; sin embargo, se mantienen las condiciones que convierten a esta Sala en una instancia de fallo y no de casación, con la consiguiente sobrecarga procesal. En general, no se han producido mayores modificaciones tendientes a reducir la dilación en los procesos. En relación a las quejas por inconducta funcional de los magistrados se ha presentado un doble fenómeno; de un lado, denuncias acompañadas de una gran cobertura periodística y con sanciones graves; y, del otro, denuncias archivadas que no han merecido una investigación profunda.

d) Principales logros y dificultades

Logros

- Creciente nivel de resolución de los casos atendidos y mayor restitución de los derechos vulnerados por parte de las autoridades.
- Creciente nivel de respuesta de los magistrados frente a los pedidos de información y recomendaciones de la Defensoría del Pueblo. Es así

que el Estado Peruano resolvió acatar las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso Ivcher, y los jueces que conocían los casos en que él se encontraba involucrado, así lo asumieron. Una situación similar se dio en relación a los procesos judiciales seguidos contra el señor Genaro Delgado Parker, en su calidad de accionista de Red Global. También hubo respuesta positiva a las sugerencias de la Defensoría del Pueblo respecto a la adopción de ciertas medidas de seguridad en relación con la custodia de los videos en poder de los jueces encargados de los casos de corrupción.

- La consolidación de la práctica defensorial de intervenir en procesos judiciales mediante la presentación de escritos en calidad de *amicus curiae*, es decir, de escritos consistentes en opiniones, no vinculantes, respecto de la interpretación de las normas que deberían usarse para resolver los casos respectivos.

Dificultades

- Dilación o ausencia de respuesta a las comunicaciones de la Defensoría del Pueblo en algunas instancias jurisdiccionales.
- Ausencia de un mecanismo permanente de coordinación interinstitucional.

e) Perspectivas

La desactivación de las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público, el cese de la intervención en dichas instancias, así como la investigación y sanción de magistrados involucrados en actos de corrupción deben marcar la recuperación de la autonomía e independencia de la administración de justicia, lo que a su vez deberá reflejarse en la calidad y oportunidad de las resoluciones judiciales y facilitar la adopción de las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo y la coordinación interinstitucional.

Asimismo, existiendo un mejor entorno institucional para la vigencia del debido proceso, se afianzaría la facultad de la Defensoría del Pueblo para que en defensa de derechos fundamentales presente documentos en calidad de *amicus curiae*. Además, se seguirían los casos ante las instancias internacionales de protección, como el de los trabajadores municipales. Por otro lado, al aclararse el panorama en cuanto a la judicatura de Derecho Público, se abren posibilidades para un mejor ejercicio de la atribución de participar en acciones de garantía. Un tema específico del debido proceso que será materia de la atención defensorial, es el del acceso a la justicia.

B. Justicia Militar y Justicia Común

a) Diagnóstico general

Durante el período 2000-2001 no se produjo una mayor ampliación del ámbito de la justicia militar. Si bien en diciembre de 1999 se devolvió la competencia de la justicia militar a la justicia común para el conocimiento de los casos de delitos de robo agravado –denominado"terrorismo agravado"– se mantuvo su competencia para juzgar a civiles por el delito de traición a la patria, cuyas normas sustantivas y procesales no han sufrido ninguna modificación.

No obstante, subsisten los problemas derivados de la inadecuación del Código de Justicia Militar a la Constitución y normatividad penal vigentes, de la ausencia de una definición legal del delito de función y de mecanismos de control judicial de las decisiones de la justicia militar. Esta situación sigue siendo un problema vigente entre ambas jurisdicciones para el juzgamiento de miembros de la Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional frente a la comisión de hechos en los que se consideraría la presencia de una superposición de los tipos penales del Código de Justicia Militar y el Código Penal.

b) Objetivos y prioridades

- Lograr que las autoridades restituyan el derecho al debido proceso y las garantías de la administración de justicia en el ámbito de la justicia militar.

- Impulsar propuestas, reformas y acciones tendientes a delimitar el ámbito de la justicia militar a las normas constitucionales y legales vigentes.

- Promover el juzgamiento en el fuero común de los actos que constituyen violación de derechos humanos y delitos comunes cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

c) Actuaciones más relevantes

Los casos atendidos se han relacionado fundamentalmente con las contiendas de competencia o pedidos de declinatoria de jurisdicción en procesos penales ante el fuero común por delito de tortura, presentados por miembros de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional, la investiga-

ción de muertes o maltratos ocurridos durante la prestación del servicio militar, así como sobre el incumplimiento de resoluciones judiciales.

Al respecto podemos mencionar el caso del soldado EP A.E.Q.B (17), quien presuntamente sufriera abuso sexual por parte del personal de Ejercito Peruano en el Cuartel Militar de Huanchaco - Trujillo. Asimismo, la muerte del soldado EP Alex Gallardo Serna por presunta privación arbitraria de la vida en el Cuartel La Pólvora – Tarapoto. En ambos casos, el Ministerio Público declinó competencia para conocer los casos, derivándolos al Fuero Privativo Militar.

Para resolver los casos relacionados con las contiendas de competencia o pedidos de declinatoria de jurisdicción, se han realizado las siguientes actuaciones:

- Reuniones con las autoridades judiciales, del Ministerio Público, policiales o militares para recordarles sus deberes legales, los alcances y límites de la justicia militar y el delito de función, así como las disposiciones de derecho interno e internacional sobre el juzgamiento del delito de tortura y delitos comunes.

- Entrevista con testigos y familiares así como revisión del expediente judicial a fin de obtener mayor información sobre los hechos.

- Elaboración de un informe defensorial dirigido a la Corte Suprema de Justicia a fin de que pueda contar con mayores elementos de juicio que le permitan resolver la contienda de competencia. Esta actuación promovió la expedición de sendas ejecutorias supremas que establecen inequívocamente la competencia del fuero común para el juzgamiento del delito de tortura cometido por miembros de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional. Asimismo, se logró una respuesta de las autoridades del Consejo Supremo de Justicia Militar frente al requerimiento de cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del ciudadano Gustavo Cesti Hurtado.

La falta de una normatividad que regule expresamente la competencia de la justicia militar y delimite el delito de función a la protección de bienes jurídicos exclusivamente castrenses, la tendencia en períodos anteriores a ampliar el ámbito de esta jurisdicción y la ausencia de mecanismos de control de la legalidad de sus resoluciones por el Poder Judicial, no han contribuido a la solución de los conflictos con el fuero común. En tal sen-

tido, se han mantenido ciertos niveles de resistencia de la justicia militar a la crítica de sus resoluciones y a declinar su competencia al fuero común conforme al actual ordenamiento constitucional.

d) Principales logros y dificultades

Logros

- Delimitación de la competencia de la justicia común para el juzgamiento del delito de tortura cometido por miembros de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional.
- Creciente nivel de resolución de los casos atendidos y mayor restitución de los derechos vulnerados.
- Incremento en el nivel de respuesta de los jueces militares frente a los pedidos de información y recomendaciones de la Defensoría del Pueblo.

Dificultades

- Dilación o ausencia de respuesta a las comunicaciones de la Defensoría del Pueblo en algunas instancias de la justicia militar.
- Ausencia de un mecanismo permanente de coordinación interinstitucional.

e) Perspectivas

La Defensoría del Pueblo considera necesario insistir en la necesidad de la adecuación de la justicia militar a la normatividad constitucional y legal vigente y promover una actuación del Poder Judicial y el Ministerio Público orientada al respeto y delimitación de sus competencias. En tal sentido, será fundamental su intervención para formular recordatorios y recomendaciones a las autoridades competentes –a nivel general o en casos individuales– sobre el juzgamiento de actos violatorios de derechos humanos y otros hechos cuyo conocimiento corresponde al fuero común.

2.5. Libertad de expresión

a) Diagnóstico general

Desde el inicio de sus funciones en el mes de setiembre de 1996, la Defensoría del Pueblo atendió quejas y solicitudes de intervención vinculadas a problemas de afectación de la libertad de expresión, a lo que deben

sumarse las actuaciones de oficio realizadas en esta materia. Como consecuencia de este trabajo, pudimos advertir no sólo que la vigencia de este derecho fundamental afrontaba diversos problemas –algunos de larga data como las agresiones físicas y la ausencia de acceso a información pública, y otros más bien nuevos– sino que además, la gravedad de los mismos experimentaba un importante incremento, de manera directamente proporcional al ejercicio cada vez más autoritario del poder estatal por parte del gobierno del señor Alberto Fujimori.

De este modo, el período que comprende el presente Informe fue uno en los que mayores problemas tuvo la vigencia de la libertad de expresión en el Perú, en un contexto donde, como se sabe ahora, se llegó al extremo de que una cúpula gubernamental de civiles y militares buscara dirigir la línea periodística de algunos canales de televisión de señal abierta, en claras operaciones delictivas, visualizadas gracias a las videograbaciones dejadas por el asesor presidencial Vladimiro Montesinos.

El interés gubernamental por limitar la vigencia de la libertad de expresión se incrementó sustancialmente en el marco de las elecciones generales, dada la intención del gobierno de Alberto Fujimori de mantenerse en el poder durante cinco años más, a pesar de haber sido reelecto en el año 1995 y la limitación de la posibilidad de reelección inmediata a una única vez, prevista en el artículo 112° de la Constitución.

De este modo, los problemas de acceso a la información pública, la incidencia gubernamental en los medios de comunicación, especialmente la televisión de señal abierta, la utilización de las entidades y poderes del Estado para afectar la libertad de expresión, así como las agresiones a medios y periodistas, se intensificaron sustantivamente, llegándose a una situación en la cual quedaban muy pocos espacios –fundamentalmente aquellos de menor incidencia en la opinión pública– para la expresión libre y plural de ideas u opiniones, así como para la difusión de informaciones.

Esta grave situación se reflejó en la ausencia de pluralidad informativa en los medios de televisión de señal abierta y en las dificultades de los candidatos de oposición para acceder a los mismos, situación que se comenzó a corregir en algunos de ellos, sólo en fechas muy próximas al día de las elecciones, cuando ya se había afectado sustancialmente la equidad del proceso electoral. Asimismo, los tabloides denominados "diarios chicha", emprendieron campañas de desprestigio contra determinados candidatos de oposición, utilizando formatos similares, situación que se reprodujo en algunos canales de televisión de señal abierta.

Esta situación se extendió incluso hasta la televisión por cable, tal como lo demuestra el caso de *Canal N*, que fue impedido de realizar transmisiones desde el espacio aéreo utilizando un helicóptero, mediante una decisión arbitraria de la Fuerza Aérea. Ello con la intención de impedir la cobertura noticiosa de las manifestaciones públicas contra el gobierno de Alberto Fujimori. Toda esta situación determinó que la vigencia de la libertad de expresión en el Perú sea uno de los temas principales en la agenda de la Mesa de Diálogo que propició en nuestro país la Organización de Estados Americanos.

De esa manera, los peruanos pudimos confirmar con dramatismo que la plena vigencia de la libertad expresión resulta incompatible con aquellas formas de ejercicio autoritario del poder estatal. En efecto, este derecho fundamental resulta esencial para la vigencia de la democracia, constituyéndose en uno de los termómetros más importantes de la misma.

Confirmándose una vez más la estrecha relación entre democracia y libertad de expresión, la negativa etapa en la vigencia de este derecho fundamental comenzó a revertirse a partir del 16 de setiembre del año 2000. En esa fecha, ante la severa crisis de legitimidad de su elección, Alberto Fujimori anunció públicamente el recorte de su mandato y la convocatoria a nuevas elecciones en el más breve plazo posible, así como la desactivación del Servicio de Inteligencia Nacional.

Desde esa fecha, de manera progresiva, se comenzó a experimentar una situación mucho más favorable para la vigencia de la libertad de expresión, verificándose en las últimas elecciones del 8 de abril del 2001, una situación radicalmente distinta a la que caracterizó la elección de abril del año 2000. Así, en este nuevo proceso electoral existió un amplio pluralismo informativo desde el inicio de la campaña electoral y el acceso de todos los candidatos a los medios de comunicación. Tampoco se desarrollaron campañas sistemáticas de ataque y desprestigio desde los medios de comunicación contra determinados candidatos.

Sin embargo, conviene destacar que este proceso de recuperación de la vigencia de la libertad de expresión en el Perú, se desarrolló de manera paralela al descubrimiento en algunos casos y confirmación en otros, de la manera y la magnitud del control que de los medios de comunicación, especialmente de la televisión de señal abierta, hizo el gobierno de Alberto Fujimori. Así por ejemplo, se confirmó la incidencia gubernamental en los medios a través de la contratación que se hacía de la publicidad estatal, la utilización de los denominados "diarios populares" para realizar

campañas de desprestigio contra políticos de oposición, o el sometimiento por dinero o favores estatales en instancias como la administración tributaria o el Poder Judicial, de los propietarios de algunos medios de comunicación.

El conocimiento público de éstos y otros hechos graves se debe fundamentalmente a los procesos parlamentarios y judiciales que se vienen realizando contra la red de corrupción gubernamental que se desarrolló durante el referido gobierno. Sólo para dar una idea de esta grave situación, podemos señalar que a la fecha de conclusión del presente Informe, la situación legal de algunos propietarios y un director de medios de comunicación era la siguiente, según información de la OEA, actualizada por la Defensoría del Pueblo:

Medios	Involucrados	Problemas
CANAL 10 CABLE CANAL DE NOTICIAS	Detención efectiva Eduardo Calmell del Solar Vicente Silva Checa	– Vladivideos: Aparece Montesinos entregándole 2 millones de dólares a Silva, delante de Calmell, para que compre acciones en ese canal. – Cable Mágico resolvió el contrato con CCN argumentando una transferencia de acciones contraria a los términos planteados, así como un cambio en la línea informativa.
CANAL 2 FRECUENCIA LATINA	Detención efectiva Samuel y Mendel Winter	– Vladivideos: Se les imputa haber participado en un aumento de capital en Canal 2 que se realizó con dinero de presunta procedencia ilícita, vinculado a Vladimiro Montesinos
CANAL 13 RED GLOBAL	Con orden de comparecencia Genaro Delgado Parker	– Vladivideos: Genaro Delgado Parker, anuncia a Montesinos, que ha decidido retirar de su programación a César Hildebrandt. Por su parte Montesinos le ofrece a Delgado Parker su colaboración para solucionar los litigios pendientes que tenía en el Poder Judicial. – No aparece entrega de dinero.
CANAL 4 AMÉRICA TELEVISIÓN	Con orden de detención José Francisco y José Enrique Crousillat	– Vladivideos: Aparece Vladimiro Montesinos entregando a José Enrique Crousillat dinero a cambio de la sujección de su línea informativa.
RADIO PROGRAMAS DEL PERÚ	Prohibición de salir del país Manuel Delgado Parker	– Vladivideos: En donde Montesinos da su opinión de cómo debería ser la información que se debía difundir, así como

Y CANAL 5	Ernesto Schultz	la voluntad de coordinar y apoyar al régimen por parte de este directivo. – Aparecen viendo la manera de resolver problemas Judiciales.
DIARIO EXPRESO	Detención efectiva Eduardo Calmell del Solar	– Vladivideos: Calmell aparece recibiendo dinero de Montesinos para comprar acciones en Canal 10.
DIARIOS POPULARES	Impedimento de salida del país, levantamiento del secreto bancario y reserva tributaria Dueños de los diarios El Tío, El Mañanero, La Chuchi, El Men y El Chino (Rafael Documet, José Olaya Correa, Jorge Rivera, congresista Moisés Wolfenson y su padre, quienes habrían recibido dinero por medio de Augusto Bresani o de Montesinos. Augusto Bresani. Acusado por delito de receptación[5].	– Vladivideos: Queda demostrado control que ejercía Montesinos sobre la prensa chicha, para lograr la reelección de Fujimori, mediante el ataque de quienes consideraban adversarios políticos del régimen.

b) Objetivos y prioridades

La situación descrita anteriormente determinó que los objetivos y prioridades que se planteó la Defensoría del Pueblo en el período que comprende el presente Informe, con relación a la vigencia de la libertad de expresión, tuviesen dos etapas marcadamente distintas. En efecto, en una primera etapa, que fue la más negativa para la vigencia de la libertad de expresión, la Defensoría del Pueblo decidió reforzar la línea de trabajo permanente que venía desarrollando en esta materia. Nos propusimos una mayor atención a la identificación, denuncia y propuestas de solución de las nuevas formas de afectación de la libertad de expresión que se producían. Ello implicaba desarrollar investigaciones en ámbitos usualmente no relacionados con el trabajo defensorial, como la inversión publicitaria en medios de comunicación por parte del Estado.

---

[5] Delito de receptación: su descripción en el Código Penal se refiere al que adquiere, recibe en donación o en prenda, guarda, esconde, vende o ayuda a negociar un bien de cuya procedencia delictuosa tenía conocimiento o debía presumir.

Asimismo, nos planteamos intensificar nuestra tarea de difusión y capacitación en materia de libertad de expresión, coordinando esta labor con las organizaciones de la sociedad civil de defensa de periodistas y aquellas vinculadas a la defensa de derechos humanos, sobre todo en aquellas zonas del país en las cuales la Defensoría del Pueblo no cuenta con una presencia institucional permanente. A su vez, consideramos necesario implementar una base de datos especializada en afectaciones a la libertad de expresión, con la finalidad de registrar e identificar una serie de aspectos vinculados a esta problemática que nos permitieran formular soluciones a ella y establecer políticas institucionales adecuadas. Paralelamente a todo ello, nos planteamos una intervención mucho más activa en la presentación de memoriales *amicus curiae* en defensa de la libertad de expresión, dada la utilización política del Poder Judicial.

Sin embargo, desde el 16 de setiembre del año 2000, estos objetivos y prioridades tuvieron que ser replanteados, dado el cambio político antes señalado. De este modo, paralelamente a los objetivos generales y la línea de trabajo institucional permanente en materia de defensa de la libertad de expresión, nos planteamos, en el nuevo contexto, como un objetivo central en el trabajo de la Defensoría del Pueblo, impulsar los cambios institucionales y normativos que constituyen limitaciones estructurales para la vigencia de la libertad de expresión.

c) Actuaciones más significativas

Los casos verificados en el presente período responden de manera general a los mismos esquemas o formas de afectación ya advertidos por la Defensoría del Pueblo tanto en su anterior informe al Congreso de la República, como en el Informe Defensorial N° 48 denominado "Situación de la libertad de expresión en el Perú". Lo particular en este período fue la intensidad con la que se verificaron estas afectaciones a la libertad de expresión, sobre todo en el contexto electoral del año 2000, donde se hicieron mucho más evidentes. Así por ejemplo, la utilización del poder estatal para incidir negativamente en la vigencia de este derecho fundamental a través de una serie de vías no sólo fue el esquema de la mayor parte de los casos, sino que además las agresiones fueron mucho más evidentes, situación que se explicaba en los niveles de sometimiento y autocensura de muchos medios de comunicación como consecuencia del manejo arbitrario de la inversión de publicidad estatal, así como de instituciones y poderes del Estado como el Poder Judicial.

Así, a los casos de utilización de este poder del Estado para afectar o convalidar afectaciones a la libertad de expresión se sumaron otros, como

las denuncias de presiones que formulara la jueza Sonia Medina Calvo para que fallara en contra de un periodista y el gerente de *Canal N*. También resultaron mucho más evidentes las vinculaciones gubernamentales con las campañas de desprestigio y difamación a través de los denominados "diarios chicha"y algunos medios de televisión de señal abierta. A ello debe agregarse los casos de agresiones a periodistas y medios de comunicación desde el interior del país, confirmando que la inseguridad con la que se ejerce el periodismo en provincias, constituye uno de los problemas más graves que enfrenta el ejercicio de la libertad de expresión en el Perú. Estos casos de agresiones se intensificaron en los contextos electorales, donde no sólo están en juego intereses del poder central, sino también intereses locales.

Con la finalidad de fiscalizar la utilización política de la inversión de publicidad del Estado, la Defensoría del Pueblo realizó un seguimiento permanente a la inversión publicitaria estatal, sobre todo en el marco de su función de supervisión electoral en la campaña de elecciones generales del año 2000. Los resultados de este seguimiento fueron publicados en el Informe Defensorial N° 48. Asimismo, también en el contexto electoral del año 2000, la Defensoría del Pueblo intervino ante la Fuerza Aérea y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con la finalidad de que se levantara la prohibición y se permitiera al *Canal N* cubrir información periodística a través del vuelo de un helicóptero, tal como lo venía realizando desde hacía algún tiempo.

Representantes defensoriales participaron activamente prestando asesoría técnica al grupo de trabajo de la Mesa de Diálogo de la OEA, encargado de plantear soluciones a los casos de los canales *Red Global* y *Frecuencia Latina*. Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo, en el marco de su participación en la Mesa de Diálogo, apoyó las propuesta surgidas en este espacio para modificar la Ley Orgánica de Elecciones, con la finalidad de incorporar en ella las franjas electorales y garantizar de esta forma el necesario equilibrio entre la libertad de empresa de los medios de comunicación y el derecho de la ciudadanía a estar adecuadamente informada de las opciones políticas.

En el mes de noviembre del año 2000 presentamos el Informe Defensorial N° 48, denominado "Situación de la Libertad de Expresión en el Perú", donde se analizan los problemas advertidos por la Defensoría del Pueblo en esta materia, abarcando el período comprendido entre el mes de setiembre del año 1996 y el mismo mes del año 2000. En dicho informe se realizan puntuales conclusiones y recomendaciones para superar los pro-

blemas que afectan la vigencia de la libertad de expresión en el país. Desde esa fecha, el referido informe ha sido presentado en foros públicos con la participación de autoridades, periodistas y público en general, en Piura, Jaén, Cajamarca, Cusco, Tarapoto, Iquitos, Chimbote, Huancayo, con la finalidad de discutir las conclusiones y propuestas planteadas y cumplir al mismo tiempo con nuestra labor de difusión y capacitación en la defensa de la libertad de expresión.

Asimismo, se ha desarrollado un trabajo permanente de atención de quejas por agresiones a periodistas, en coordinación con la Red para la protección de periodistas en emergencia del Instituto Prensa y Sociedad – IPYS. Debemos agregar que la Defensoría del Pueblo, con fecha 12 de febrero del 2001, presentó ante el Congreso de la República un proyecto de ley para derogar el artículo 7° del Decreto Ley N° 25475, que tipifica el delito de apología del terrorismo y el artículo 374° del Código Penal, que tipifica el delito de desacato. Ambas normas jurídico penales resultan contrarias a la libertad de expresión, tal como se detalla en la exposición de motivos de dicho proyecto y en la Resolución Defensorial N° 7-DP-2001 publicada en el diario oficial *El Peruano* el 9 de febrero del 2001.

En la misma perspectiva de remover los obstáculos estructurales y normativos que impiden la vigencia de la libertad de expresión en el Perú, con fecha 7 de marzo del presente año, la Defensoría del Pueblo presentó ante el Tribunal Constitucional una demanda de inconstitucionalidad contra el segundo párrafo del artículo 191° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Esta norma impedía la difusión de las proyecciones sobre los resultados electorales, luego del cierre de las mesas de sufragio, limitando con ello no sólo la libertad de expresión de los medios de comunicación que contratan encuestas a estos efectos, sino también la libertad de información de la ciudadanía. El Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda y por ende se expulsó dicha prohibición del ordenamiento jurídico.

Asimismo, conviene destacar que en el mes de abril del presente año, la Defensoría del Pueblo publicó el documento denominado *"Libertad de Expresión. Defendamos nuestros derechos"*, que pretende ser una guía práctica de consulta para la defensa de la libertad de expresión por parte de los periodistas y la ciudadanía en general. Así, esta publicación contiene información básica sobre las características esenciales de la libertad de expresión, así como sus principales garantías. También se han incluido las principales conclusiones del Informe Defensorial N° 48, así como las tareas pendientes para la defensa y promoción permanente de este derecho

fundamental. Finalmente se incluye en este documento un anexo con los principales instrumentos nacionales e internacionales que reconocen y garantizan la libertad de expresión, así como un directorio con las principales instituciones nacionales que velan por la vigencia de este derecho fundamental en el país.

La evaluación de la respuesta gubernamental frente a los problemas vinculados a la vigencia de la libertad de expresión, así como a las recomendaciones que la Defensoría del Pueblo hizo al respecto, debe dividirse necesariamente en dos etapas, cuya frontera es el 16 de setiembre del año 2000, fecha en la cual Alberto Fujimori anuncia el recorte de su mandato. En efecto, antes de esa fecha, la repuesta gubernamental al problema de la libertad de expresión presenta un balance negativo, ya que no sólo no se hizo nada frente a los problemas, sino que por el contrario, desde las distintas instancias gubernamentales se justificó en todo momento esta situación, hasta sostener, tanto internamente como en el exterior, que en el Perú se vivía una plena libertad de expresión, a pesar de las evidencias en contra.

Esta actitud se explica dado el nivel de intervención del gobierno de entonces en la afectación de la libertad de expresión en el Perú. Así, a manera de ejemplo, podemos señalar que ante la exhortación realizada por la Defensoría del Pueblo a los entonces Comandante General de la Fuerza Aérea y Ministro de Transportes y Comunicaciones, para que se permitiera al *Canal N* cubrir información desde el espacio aéreo a través de un helicóptero, nunca cumplieron con su deber de responder a dicha exhortación, incumpliendo con ello el artículo 161° de la Constitución y el artículo 16° de la Ley N° 26520. Asimismo, tampoco en el marco de la Mesa de Diálogo hubo una actitud positiva para resolver los problemas que afectaban la libertad de expresión en el país. Así, se plantearon una serie de condicionamientos en algunas ocasiones y en otras simplemente los representantes nombrados por el gobierno para integrar el grupo de trabajo para los casos de los canales 2 y 11, no asistieron con frecuencia a las reuniones.

Sin embargo, esta situación fue variando progresivamente luego de la fecha señalada, lo que se explica en buena parte por el sustancial debilitamiento que sufrió el gobierno de ese entonces a partir de ese momento. Luego de la instalación del actual gobierno de transición, una tendencia positiva se fue consolidando cada vez más a la par con el proceso de reinstitucionalización democrática. En ese contexto se solucionaron los problemas de los canales 2 y 11, devolviéndose la administración de los mismos a sus propietarios, los señores Ivcher y Delgado Parker. Asimismo,

con fecha 12 de febrero del presente año, el gobierno peruano suscribió la Declaración de Chapultepec, una de las más importantes declaraciones de principios sobre libertad de expresión en el hemisferio.

Por su parte, con fecha 27 de febrero del presente año, se publicó el Decreto Supremo N° 018-2001-PCM, a través del cual se dispuso que las entidades públicas dependientes del Poder Ejecutivo, incorporen a sus procedimientos administrativos uno específico que facilite el acceso a información pública por parte de los ciudadanos. En los considerandos de dicha norma se hace expresa mención a la preocupación y recomendaciones que sobre este tema planteó la Defensoría del Pueblo en el Informe Defensorial N°48.

De este modo, desde la instalación del actual gobierno se viene consolidando una tendencia gubernamental positiva orientada a solucionar los problemas que afronta la libertad de expresión. A esto debe agregársele el efecto de la sentencia del Tribunal Constitucional contra la prohibición contenida en el segundo párrafo del artículo 191° de la Ley Orgánica de Elecciones.

d) Principales logros y dificultades

La Defensoría del Pueblo encontró obstáculos y falta de respuesta en la mayoría de casos que sobre libertad de expresión atendió. Como por ejemplo, la negativa de muchas entidades estatales de brindar información incrementando la"cultura del secreto"o de cumplir con las recomendaciones o exhortaciones defensoriales en materia de libertad de expresión. Se hace explícita la estrecha relación que debe existir entre un régimen político democrático y la vigencia real de la libertad de expresión. Ello resulta mucho más evidente en el trabajo de la Defensoría del Pueblo dada la naturaleza moral de su magistratura, que depende no sólo del esfuerzo persuasivo en el ejercicio de sus funciones, sino además de la existencia de un régimen democrático donde los poderes del Estado y por ende las entidades y funcionarios públicos actúen con corrección constitucional.

Afortunadamente, esta situación viene siendo superada en el país, oportunidad que también sirve para advertir acerca de la importancia no sólo de la libertad de expresión, sino fundamentalmente de la democracia, ya que la misma es el presupuesto esencial para la vigencia de cualquier derecho fundamental. En ese sentido, consideramos que los esfuerzos desarrollados por defender la libertad de expresión en situaciones políticas adversas hasta finalmente recuperar su vigencia, han contribuido enorme-

mente no sólo a la generación de una conciencia ciudadana sobre la importancia de este derecho fundamental, sino también a desarrollar un diagnóstico mucho más completo de los problemas que afronta la libertad de expresión no sólo en Lima sino también en el interior del país, lo que ha permitido el diseño de mecanismos y políticas institucionales que vienen contribuyendo sustancialmente a elevar los niveles de protección de este derecho fundamental.

e) Perspectivas

Luego de superado un proceso de aproximadamente 8 años de ejercicio autoritario del poder estatal que afectó de manera sustantiva la vigencia de la libertad de expresión en el país, unido al actual proceso de reinstitucionalización democrática que se viene desarrollando, las perspectivas para la vigencia de este derecho fundamental se presentan favorables en términos generales. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo es consciente de que la defensa de la democracia y por ende de los derechos humanos es una tarea constante, sobre todo cuando se trata de la libertad de expresión, dado su potencial fiscalizador y crítico del ejercicio del poder.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo mantendrá su línea de trabajo institucional permanente en este tema, impulsando que se vayan afrontando las tareas aún pendientes en materia de libertad de expresión y manteniéndose vigilante ante las nuevas situaciones que puedan limitar la vigencia de este derecho fundamental. De este modo, insistiremos en las reformas institucionales y la derogación de normas como las que tipificaban los delitos de desacato y apología del terrorismo, en la medida en que resulten incompatibles con el derecho a la libertad de expresión. En esa misma línea apoyaremos la aprobación de una ley que regule la obligación del Estado de facilitar el acceso a la información pública, así como una normativa clara en materia de secretos oficiales que incorpore parámetros razonables sobre lo que se debe entender por seguridad nacional.

Asimismo, incidiremos en mayor medida en nuestro trabajo de defensa de la libertad de expresión en el interior del país, dada la complejidad de problemas que presenta la libertad de expresión en otras provincias, distintas de Lima. Igualmente, consideramos indispensable elevar los niveles de protección institucional del Estado, fundamentalmente a través del Poder Judicial, lo cual implicará un trabajo conjunto con magistrados en este tema. A su vez, creemos necesario, dada la experiencia pasada, abrir un debate nacional en torno a la televisión de señal abierta, para adecuar su marco legal a las exigencias constitucionales, logrando un adecua-

do equilibrio entre la libertad de empresa, la libertad de expresión y otros bienes constitucionales que se encuentran involucrados. La nueva institucionalidad que vive el país constituye también una oportunidad propicia para desarrollar con mayor intensidad nuestra labor pedagógica en defensa de la libertad de expresión en el país, dada su estrecha vinculación con el funcionamiento de la democracia.

2.6. Derecho de reunión pacífica y participación política

a) Diagnóstico general

Durante el período 2000-2001, específicamente con ocasión de las elecciones generales de abril del 2000 y especialmente durante la segunda vuelta electoral, la proclamación de sus resultados y la juramentación de las autoridades elegidas, el tema del ejercicio de los derechos de reunión y participación política a través de manifestaciones públicas fue ampliamente discutido y generó diversas situaciones de conflicto entre los ciudadanos y las autoridades encargadas del control del orden público. Los hechos suscitados luego de la proclamación de los resultados de las elecciones y, en particular a partir de la denominada "Marcha de los Cuatro Suyos", concentraron la atención sobre la necesidad de una adecuada regulación del ejercicio de los mencionados derechos constitucionales, los límites de la autoridad administrativa para restringir estos derechos y el marco que debe ceñir la actuación policial para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos y, paralelamente, controlar el orden público.

b) Objetivos y prioridades

- Supervisar la actuación de las autoridades estatales en el control del orden público con el objeto de garantizar el adecuado ejercicio de los derechos fundamentales de reunión pacífica y participación política.

- Disminuir las posibilidades de violación de los derechos humanos en situación de conflicto entre la sociedad civil y el Estado, mediante una intervención directa que facilite acuerdos entre las partes sobre pautas comunes de comportamiento.

- Impulsar propuestas, reformas y acciones tendientes a reducir las posibilidades de afectación de los derechos fundamentales de la personas por parte de las autoridades estatales, con ocasión de manifestaciones públicas.

c) Actuaciones más relevantes

Los casos atendidos durante el período se han relacionado fundamentalmente con pedidos de intervención frente a la amenaza de una posible afectación de los derechos de reunión, libre expresión y participación política durante la campaña electoral. Asimismo, se han atendido casos de movilizaciones o manifestaciones públicas como una forma de expresión de voluntad frente a las denuncias sobre fraude en las elecciones generales, los resultados del proceso electoral, la proclamación de los ganadores y la juramentación de las nuevas autoridades del Poder Ejecutivo y el Congreso de la República.

La Oficina Regional de Trujillo recibió la queja de los militantes del partido político "Perú Posible", quienes fueron impedidos de ejercer su derecho de expresión y reunión, por la autoridad política mediante el uso desproporcionado de la fuerza por parte de la Policía Nacional, lo que motivó la inmediata actuación defensorial. Asimismo, en la ciudad de Chimbote el Sub Prefecto publicó un comunicado dirigido a los ciudadanos y ciudadanas de la provincia del Santa, indicando que las solicitudes para el ejercicio del derecho de reunión debían presentarse indefectiblemente con 72 horas de anticipación, ya que de lo contrario serían denegadas por su despacho.

Para atender los pedidos de intervención frente a la posible vulneración de los derechos de reunión se realizaron las siguientes actuaciones:

Reuniones de coordinación

- Una reunión previa con los organizadores y la Policía Nacional a efectos de que ambos conozcan el pedido efectuado ante la Defensoría del Pueblo, acepten la participación de sus observadores y se comprometan a un conjunto de normas básicas de comportamiento durante el acto. Asimismo, se les informó que los acuerdos y los resultados de la labor de observación podían ser públicamente difundidos.
- Una reunión final en la que, ante un representante de la Defensoría del Pueblo, el (los) representante(s) de los organizadores se comprometían a realizar el acto de manera pacífica y a respetar la integridad y las propiedades de terceros. Por su parte, un representante de la Policía Nacional se comprometía a garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos y a no recurrir al uso de la fuerza, salvo como último recurso, de manera proporcional a los hechos y respetando

los derechos de las personas. De otro lado, ambos representantes se comprometían a brindar todas las facilidades para la tarea de observación *in situ* de la Defensoría del Pueblo.

Acto de observación

- El día y hora señalados para el acto, la Defensoría del Pueblo desplegó un equipo de observadores debidamente identificados que acompañaron a los participantes en el(los) lugar(es) de concentración y permanecieron en contacto con los representantes de los organizadores y de la Policía Nacional durante su desarrollo y hasta su finalización. En algunos casos, los observadores se constituyeron en los centros de detención o de salud para verificar las condiciones de los detenidos o heridos durante el acto.

La intervención de la Defensoría del Pueblo permitió, en la gran mayoría de los casos, acuerdos entre las autoridades encargadas del orden público –fundamentalmente, la Prefectura y la Policía Nacional– y los ciudadanos, lo que facilitó el ejercicio de los derechos fundamentales y el control del orden público dentro del marco de respeto a la ley. En tal sentido, salvo muy escasas excepciones, la intervención defensorial redujo al mínimo las posibilidades de conflicto, la afectación de los derechos fundamentales o los daños a la propiedad pública y privada. En los casos en que, a pesar del esfuerzo de la Defensoría del Pueblo, no se produjo un acuerdo satisfactorio entre las autoridades y los ciudadanos –como sucedió en la "Marcha de los Cuatro Suyos"– su actuación se orientó a la supervisión de la actuación de los funcionarios de la administración pública y a la atención inmediata de las personas presuntamente afectadas. En ambas situaciones, la Defensoría del Pueblo ha dirigido recomendaciones y recordatorios de sus deberes legales a las autoridades competentes a fin de que adopten las acciones pertinentes para que su actuación se realice dentro del marco del respeto de los derechos fundamentales de la persona y la comunidad.

En líneas generales, la respuesta de las autoridades encargadas del orden público permitió la adopción de acuerdos que facilitaron el ejercicio de los derechos de reunión, libre expresión y participación política. En la mayoría de los casos, la Prefectura de Lima brindó las garantías necesarias para la realización de marchas, paros, vigilias, "plantones" y toda clase de manifestaciones públicas de índole político o reinvidicativo de diversas organizaciones políticas, gremiales, estudiantiles y locales. Del mismo modo, la actuación de la Policía Nacional estuvo generalmente

ajustada a ley y su intervención se limitó a los casos estrictamente necesarios. Sin embargo, la falta de una respuesta adecuada y oportuna en casos de extremo riesgo de conflicto –como en la denominada "Marcha de los Cuatro Suyos"– dio lugar a situaciones lamentables que hubieran podido evitarse de haberse agotado los esfuerzos para establecer mecanismos de coordinación y acuerdo entre las autoridades y los ciudadanos, a pesar de las recomendaciones efectuadas en su momento por la Defensoría del Pueblo en cada caso y a través de la Resolución Defensorial Nº39-DP-2000.

d) Principales logros y dificultades

Logros

- La intervención defensorial logró, en la gran mayoría de los casos, acuerdos entre las autoridades y los ciudadanos que garantizaron el adecuado ejercicio del derecho de reunión pacífica
- Se redujo la posibilidad de afectación de los derechos fundamentales de las personas por parte de las autoridades estatales, con ocasión de manifestaciones públicas.
- La Defensoría del Pueblo aportó a la regulación del ejercicio de los derechos de reunión pacífica y participación política.

Dificultades

- Ausencia de una norma que regule expresamente el ejercicio del derecho de reunión con ocasión de manifestaciones públicas.
- Omisiones por parte de las organizaciones civiles para la convocatoria y realización de manifestaciones públicas que afectaron el ejercicio de sus derechos fundamentales, así como excesos en la actuación de las autoridades encargadas del orden público.

e) Perspectivas

Los cambios producidos frente a la convocatoria a nuevas elecciones, la declaración de vacancia de la Presidencia de la República y la designación de un gobierno transitorio, permiten prever un escenario diferente en el cual las demandas de la sociedad civil puedan ser canalizadas a través de mecanismos distintos a la protesta pública; así como un contexto en el cual las distintas agrupaciones políticas puedan exponer sus planteamientos en un clima de amplia libertad. En tal sentido, cabe suponer una sustancial disminución de situaciones de conflicto entre ciudada-

nos(as) y autoridades relacionadas con el ejercicio de los derechos de reunión y participación política. No obstante, subsiste el problema de la ausencia de una legislación clara sobre el particular. De otro lado, las movilizaciones de carácter reivindicativo que se produzcan deberán ser adecuadamente afrontadas por las autoridades competentes.

2.7. Derechos Laborales

a) Diagnóstico general

Los derechos laborales son recogidos por nuestra Constitución en los artículos 22º al 29º. De acuerdo a esta norma y a la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo son materia de protección por parte de nuestra institución.

Dichos artículos recogen derechos laborales individuales tales como el que establece que ningún trabajador está obligado a prestar sus servicios sin recibir retribución, o la prioridad del pago de las remuneraciones y los beneficios sociales. Asimismo, el artículo 26º de la Constitución consagra el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación y el artículo 27º protege al trabajador contra el despido arbitrario.

La frecuencia con que estos derechos vienen siendo vulnerados por entidades públicas y privadas, obliga a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su deber de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, a intervenir de acuerdo a sus facultades para coadyuvar a la solución de estos problemas.

El tema de los derechos laborales individuales ha motivado un significativo número de investigaciones derivadas de las quejas y peticiones que los trabajadores presentan a la Defensoría del Pueblo, especialmente en lo que se refiere a la violación del derecho a percibir una remuneración justa, incumplimiento en el pago de remuneraciones y beneficios sociales, así como desigualdad en las oportunidades y en el trato y despidos arbitrarios.

La mayoría de las violaciones a los derechos laborales, en el período del presente Informe, se han presentado en el ámbito de los gobiernos locales y en el sector educación, tanto en Lima como en el ámbito de las Oficinas Regionales de Arequipa, Ayacucho, Huancayo e Iquitos, especialmente. Otra institución quejada en esta materia ha sido la Beneficencia Pública de Trujillo.

En cuanto a los problemas laborales surgidos en los gobiernos locales, algunos de ellos han sido solucionados mediante la interposición de buenos oficios. En otros casos los recurrentes han optado por la vía judicial, logrando que las remuneraciones o beneficios sociales reclamados sean incluidos en las partidas presupuestarias del ejercicio económico posterior al del momento en que se produjo el cese o despido. En otros casos persiste el incumplimiento de los mandatos judiciales.

La Defensoría del Pueblo, a través de la interposición de sus buenos oficios, absolvió consultas relacionadas con el incumplimiento de empresas particulares respecto al pago de beneficios sociales o remuneraciones a sus trabajadores. Estas consultas fueron absueltas en coordinación con la Autoridad Administrativa de Trabajo.

b) Objetivos y prioridades

Con el fin de cumplir con su deber de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, a través de la defensa de los derechos laborales, en el período del presente informe la Defensoría del Pueblo se trazó los siguientes objetivos:

- Restituir el derecho laboral vulnerado de los ciudadanos, interviniendo en la defensa del administrado durante el procedimiento administrativo y también posteriormente para el cumplimiento efectivo de las decisiones jurisdiccionales emitidas.

- Evitar cualquier disminución indebida de las posibilidades que tienen los ciudadanos de hacer valer sus propios derechos e intereses legítimos, sobre todo en la resolución de recursos impugnativos interpuestos por los recurrentes y recomendando a las autoridades la implementación de medidas correctivas.

- Asesorar al trabajador respecto de sus derechos y de las acciones de defensa que puede iniciar.

c) Actuaciones más relevantes

<u>Gobiernos Locales</u>

Como ya señaláramos, la mayoría de quejas por vulneración de derechos laborales se ha debido al incumplimiento en el pago de remuneraciones y beneficios sociales por parte de los gobiernos locales, especialmente

aquellos que se encuentran en el ámbito de competencia de la sede en Lima y de las Oficinas Regionales de Arequipa, Ayacucho, Huancayo e Iquitos.

La Defensoría del Pueblo intervino en estos casos de acuerdo a las facultades que le da su Ley Orgánica. Así, en Arequipa se sostuvieron entrevistas con los representantes de los gobiernos locales y ciudadanos llegando a soluciones en algunos casos. En otras ocasiones se realizaron visitas de supervisión y reuniones de trabajo para formular sugerencias o recomendaciones, como en las Oficinas Regionales de Ayacucho y Huancayo. En esta última se logró que los pagos adeudados a los trabajadores fueran incluidos en el presupuesto municipal para el año 2001.

En general, la respuesta de las autoridades de los gobiernos locales fue positiva pues, en la mayoría de los casos acogieron las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo para la solución de los problemas y proporcionaron oportunamente la información solicitada, cumpliendo de esta forma con el deber de cooperación.

Dirección Regional de Educación

También han sido frecuentes los casos de quejas contra las diferentes sedes de la Dirección Regional de Educación, respecto del tema de contratación de personal, por no existir igualdad en las condiciones de acceso a los puestos y por la resolución de los contratos antes del término del plazo sin causa justificada. Estos problemas se registraron en el ámbito de las Oficinas Regionales de Ayacucho y Huancayo.

En estos casos la Defensoría del Pueblo intervino realizando visitas de supervisión y reuniones de trabajo con autoridades del Sector Educación para formular recomendaciones orientadas a lograr una solución a los problemas presentados. Son ejemplos de esta labor lo desarrollado por las Oficinas Regionales de Ayacucho y Huancayo.

En la mayoría de casos las autoridades de las diferentes sedes de la Dirección Regional de Educación quejadas respondieron rápida y satisfactoriamente a las recomendaciones y sugerencias planteadas por la Defensoría del Pueblo, con excepción de la Dirección Regional de Educación de Huancayo.

Beneficencia Pública de Trujillo

En la Oficina Regional de la Defensoría del Pueblo, con sede en Trujillo, las quejas estuvieron relacionadas con el incumplimiento de las

condiciones establecidas por el D.S. Nº 005-90-PCM, Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, para los casos de rotación de servidores públicos por parte de la Dirección General de Administración de la Beneficencia Pública de Trujillo.

La Defensoría del Pueblo intervino en estos casos logrando que la Dirección General de Administración de la Beneficencia Pública solucione el problema. Para ello se dispuso el retorno de los trabajadores y trabajadoras a sus respectivos grupos ocupacionales y nivel adquirido.

d) Principales logros y dificultades

Sin duda, el principal logro ha sido haber llegado a acuerdos satisfactorios con las autoridades, lo que ha permitido dar solución a la mayoría de las quejas que se presentaron a las diferentes Oficinas Regionales de la Defensoría del Pueblo, con excepción del caso de Lima. Así, en muchos casos se ha conseguido que las autoridades municipales presupuesten en sus gastos el pago de las obligaciones con sus trabajadores, con el fin de evitar posteriores problemas derivados del incumplimiento de sus obligaciones por falta de recursos económicos.

Entre las dificultades que se han encontrado en las distintas Oficinas Regionales podemos mencionar los siguientes: en Arequipa, no fue posible acreditar que las municipalidades no cuentan con recursos para poder cumplir con sus obligaciones frente a los trabajadores; en Huancayo, la indiferencia y falta de compromiso de los funcionarios de las municipalidades para tratar el tema de remuneraciones de sus trabajadores, además del recorte de sus derechos laborales.

e) Perspectivas

La Defensoría del Pueblo se ha planteado como perspectivas para este año, realizar acciones con la finalidad de lograr la sensibilización de las autoridades de la administración estatal frente a los problemas laborales, de tal manera que esto se manifieste a través de actuaciones eficientes y oportunas en la defensa y protección de derechos laborales.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo se propone realizar investigaciones e informes con el fin de plantear propuestas para reformular aspectos puntuales de la legislación laboral, adecuándola a los Tratados Internacionales sobre la materia.

2.8. Derechos del consumidor

a) Diagnóstico

El inicio de una nueva década y de un nuevo milenio, así como la elección de un nuevo gobierno, invitan a formular reflexiones de carácter más general sobre el ejercicio de los derechos de los consumidores en el Perú de hoy, tomando como referencia las reformas y los cambios de la década de 1990.

El proceso de reformas estructurales trajo consigo una modificación sustantiva del marco en el que se desenvuelven los agentes económicos y una redefinición del rol del Estado. En efecto, la apertura de la economía peruana al comercio y a las finanzas internacionales, la privatización de las empresas públicas, así como la eliminación de barreras y distorsiones legales en el proceso de formación de precios, alteraron el funcionamiento de los mercados y la relación entre proveedores y consumidores. El Estado cedió el papel de proveedor directo de los servicios y asumió, en principio, un rol regulador y supervisor.

A fines de 1991 se promulgó la Ley de Protección al Consumidor. Entre los principales derechos que dicha ley reconoce a los consumidores se encuentran el derecho a la protección frente a productos o servicios que representen un riesgo para la salud o la seguridad física, el derecho a recibir de los proveedores toda la información necesaria para adquirir y utilizar adecuadamente los bienes, el derecho a la protección de sus intereses económicos mediante el trato equitativo y justo en todas las transacciones, el derecho a la reparación por daños y perjuicios ocasionados por la adquisición o uso de los bienes, así como"el derecho a ser escuchado de manera individual o colectiva a fin de defender sus intereses, por intermedio de entidades públicas o privadas de defensa del consumidor" (DL 716, art. 5)[6].

Poco tiempo después, algunos de estos derechos fueron reconocidos e incorporados en la Constitución promulgada en 1993. El artículo 65º de la Carta establece que "el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto, garantiza el derecho a la información sobre los

---

[6] Antes de entrar en vigencia las normas contenidas en este Decreto, los delitos económicos eran tipificados recurriendo a la legislación referida a la estafa, el acaparamiento, la alteración y adulteración de los productos y la publicidad engañosa.

bienes y servicios que se encuentren a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población".

En estos años, se creó también el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), estableciéndose como una de sus funciones centrales,"proteger el mercado de las prácticas monopólicas que resulten controlistas y restrictivas de la competencia [...] así como de las prácticas que generan competencia desleal y de aquellas que afectan a los agentes del mercado y a los consumidores". El INDECOPI también está encargado de proteger los derechos de la propiedad intelectual, la calidad de los productos, y de otras funciones que se le asignen (DL 701, art. 2).

A medida que avanzaba el proceso de privatización de las empresas de servicios públicos, se fueron creando los organismos responsables de regular las actividades de estas empresas. En algunos casos, como el de la Comisión de Tarifas de Electricidad (actualmente de Energía), los organismos fueron constituidos sobre la base de los equipos profesionales responsables de establecer las tarifas cuando las empresas se encontraban bajo gestión estatal. Por ello, en términos generales, puede advertirse que el objetivo prioritario de estos organismos no ha sido promover y proteger los derechos de los consumidores, sino más bien promover la inversión privada y proteger al mercado.

El caso de INDECOPI resulta especialmente ilustrativo. Este organismo ha asumido expresamente una filosofía y una identidad propias al autodefinirse como "el árbitro que el mercado requiere para funcionar leal y honestamente en el Perú". Por definición, un árbitro debe mantener la neutralidad y no puede tomar partido ni incidir en los resultados del asunto que se le encarga. INDECOPI entiende que "un buen árbitro cumple su papel cuando tiene que intervenir lo menos posible". Sus funcionarios son frecuentemente enfáticos al aclarar que el significado del acrónimo INDECOPI no es Instituto de Defensa del Consumidor sino Instituto de Defensa de la Competencia. Sin embargo a pesar de esa autodefinición, en sus catálogos expresan que "el INDECOPI reúne bajo su competencia aspectos muy diversos, aunque siempre unidos por el común denominador de la defensa del consumidor, la tutela del libre mercado y la protección de las creaciones intelectuales".

Es evidente, sin embargo, que la diversidad de las funciones asignadas a INDECOPI puede colocar en un segundo plano la defensa de los derechos del consumidor. Además, pueden presentarse posiciones

divergentes entre las distintas comisiones frente a determinados problemas[7]. Ello sugiere la necesidad de evaluar la conveniencia de separar del ámbito del INDECOPI la protección de los derechos de los consumidores, y de constituir un sistema de protección de estos derechos a nivel nacional, sobre la base de organismos autónomos, como se observa en otros países.

En el caso de los organismos sectoriales de regulación de los servicios públicos de telecomunicaciones y electricidad, es fácil advertir la prioridad otorgada al estímulo de la inversión privada. La propia denominación de éstos como "organismos supervisores de la inversión" (OSIPTEL, OSINERG), expresa claramente la orientación que han adoptado. En realidad, la identidad de "árbitros neutrales e imparciales" ha impregnado también la cultura corporativa de dichos organismos. Si bien en las normas sectoriales se reconocen los derechos de los consumidores, en la práctica no se ha dado prioridad a su protección, aun cuando la propia Constitución establece que "el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios". Los informes elaborados por la Defensoría del Pueblo sobre diversos problemas que aquejan a los usuarios de los servicios públicos, ponen precisamente en evidencia que, en varios casos, los intereses de las empresas reguladas han recibido mayor atención por parte de las autoridades que los derechos de los usuarios.

La visión predominante en los últimos años, en la que ha habido una influyente actuación del INDECOPI, así como la actividad de las nuevas agencias reguladoras o promotoras de la inversión, ha sido la de "dejar hacer, dejar pasar". Se ha proclamado que el Estado no debe interferir en el mercado y que debe mantener una posición neutral en toda las relaciones económicas. La concepción que respalda estos supuestos señala que el Estado no debe promover nada, que debe limitarse a proteger los derechos de propiedad y a proveer algunos bienes y servicios públicos como la defensa nacional, la administración de justicia, la salud y educación básicas. Dentro de este discurso se asume que los consumidores son, al igual que todos los actores económicos, seres que optimizan todas sus decisiones y actúan siempre en base a alecciones racionales.

---

[7] INDECOPI tiene siete comisiones que operan en el ámbito de Sala de Libre Competencia: Protección al Consumidor, Represión de la Competencia Desleal, Libre Competencia, Fiscalización de Dumping y Subsidios, Reglamentos Técnicos y Comerciales, Acceso y Salida del Mercado. De otro lado, existen tres oficinas en el ámbito de la Protección de la Propiedad Intelectual: Signos Distintivos, Invenciones y Nuevas Tecnologías y Derechos de Autor.

No hay un diagnóstico explícito sobre la capacidad efectiva de los consumidores peruanos para ejercer y hacer valer sus derechos. La mayoría de la población que vive fuera de la ciudad de Lima, así como un buen número de limeños, tienen un acceso muy limitado a la información, la educación y protección de los consumidores. Al plantear el tema del consumidor, por lo general, se hace abstracción de las limitaciones del sistema educativo sobre todo en lo que se refiere a la enseñanza y difusión de los derechos de los consumidores.

En general, han sido exiguos los recursos dedicados a la defensa del consumidor[8] o a la promoción y difusión de sus derechos[9]. A pesar de que la concentración poblacional en Lima es de alrededor de un tercio de los habitantes del país, entre el 90 y 95% de los reclamos de consumidores, que atienden todas las agencias del Estado que actúan en el campo de la protección de los consumidores, son exclusivamente de Lima. Esto quiere decir, que los reclamos que pudieran estarse presentando en el resto del país y que atañen a dos terceras partes de la población no estarían siendo atendidos por los organismos de protección y/o defensa de los consumidores. Las razones que explicarían esta marcada diferencia, entre la atención de casos de Lima y del resto del país, incluyen el centralismo político, la pobreza extrema así como la falta de información y educación de los consumidores. A este respecto, no se trata de analizar cuán bueno es el procedimiento de reclamos o los métodos de arbitraje aplicados, tampoco de cuáles son los fundamentos éticos y de justicia que los sustentan. En la práctica un sistema de derechos del consumidor no puede funcionar si el 70% de la población no lo conoce o no tiene un acceso razonable al mismo.

Adicionalmente el Perú no cuenta aún con organizaciones ni recursos destinados a apoyar e incentivar el surgimiento de organizaciones de consumidores, menos aún se podría hablar de una red o sistema de protección del consumidor. Existen agrupaciones importantes como la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – ASPEC, con presencia en varias ciudades y algunas otras organizaciones más pequeñas, diseminadas en el país, que surgen en torno a problemas coyunturales específicos.

---

[8] Como ejemplo baste saber que la Comisión de Protección del Consumidor del INDECOPI cuenta con menos de diez funcionarios para el ejercicio de sus funciones de defensa y protección del consumidor, lo que resulta claramente insuficiente para los más de veinticinco millones de consumidores en el país.

[9] Existen iniciativas saludables en el ámbito de la educación recientemente promovidas por ASPEC.

Sin embargo, muchas de ellas tienden a desaparecer o se debilitan cuando el problema es resuelto o se agotan las posibilidades de solución.

b) Propuesta

De acuerdo a este diagnóstico, le corresponde al Estado asumir una función subsidiaria y velar por los derechos de los consumidores. Se ha señalado que la Comisión de Protección del Consumidor del INDECOPI resulta claramente insuficiente para la tarea, por lo que la Defensoría del Pueblo considera poco apropiado que la entidad responsable de promover la competencia en el mercado sea al mismo tiempo responsable de la defensa del consumidor. Si mantiene esta doble función, aun cuando existan grandes esfuerzos por mantener una intervención equitativa es muy probable que se generen conflictos de interés.

Por su parte, los organismos reguladores de los servicios públicos, han centrado su prioridad en el fomento de la inversión privada y el desarrollo de su sector, descuidando muchas veces la protección de los usuarios. OSIPTEL, OSINERG y SUNASS, suelen definirse como árbitros y procuran mantenerse neutrales, lo cual tiene sentido cuando enfrentan controversias entre empresas, pero no cuando se trata de conflictos entre una empresa y un usuario. En el caso de los servicios públicos se debe recordar que la relación empresa-usuario es de carácter asimétrico y por tanto las normas que la regulan no pueden ser iguales. Los usuarios se presentan en desventaja frente al poder y la capacidad de negociación de las empresas monopólicas.

Por los motivos expuestos, la Defensoría del Pueblo considera necesario que se constituya un organismo autónomo que actúe en defensa de los consumidores. El organismo propuesto debería rescatar la experiencia de la Comisión de Protección del Consumidor, separándola del INDECOPI, así como los logros alcanzados en este terreno por OSIPTEL, OSINERG, SUNASS y la misma Defensoría del Pueblo. No se trata de incrementar la burocracia, sino de reasignar los recursos con los que estas instituciones cuentan en el territorio nacional, a fin de optimizar su utilización y apoyar la descentralización y modernización del Estado.

La propuesta es crear un Sistema Nacional de Protección y Defensa del Consumidor, con la participación de la Defensoría del Pueblo y las entidades reguladoras de los tres servicios públicos básicos (agua y saneamiento, electricidad y telecomunicaciones), al que habrá que dotar de los recursos necesarios. Como meta mínima en el corto plazo, se puede lograr poner

en funcionamiento módulos de estas cuatro instituciones en las principales ciudades del país, a fin de recibir quejas, atender y orientar al consumidor. Como meta inmediata se propone trabajar en temas como la elevación de la calidad del servicio prestado por las instituciones mencionadas, la simplificación de los procesos administrativos, la agilización de trámites, y un mayor acceso de los ciudadanos a los servicios de defensa del consumidor.

Finalmente y con el objetivo de que el sistema funcione de manera adecuada, se requiere impulsar un proceso de institucionalización de la participación ciudadana. Desgraciadamente como ha manifestado la Defensoría del Pueblo en varias oportunidades, la noción de "participación ciudadana" quedó reducida a la compra de acciones durante el proceso de privatización de algunas empresas públicas. La puesta en marcha del Sistema Nacional de Protección y Defensa del Consumidor debe considerar incentivos para el surgimiento y la consolidación de asociaciones de consumidores, así como la institucionalización de mecanismos de participación de los usuarios en temas que comprometen la calidad de vida de la población o sus economías familiares. Los medios para una participación efectiva de los consumidores deben incluir mecanismos como las audiencias públicas, la pre-publicación de normas y la participación en todos los procesos de decisión que afectan la economía y calidad de vida de los consumidores. Asimismo se debe propiciar, en coordinación con el Ministerio de Educación, el establecimiento de nuevos programas educativos sobre los derechos de los consumidores. Por último, la Defensoría del Pueblo considera fundamental que el Estado contribuya a la consolidación de las organizaciones de la sociedad civil en defensa de los consumidores, a través de campañas de difusión sobre los derechos y deberes de los consumidores, el acceso a medios de comunicación masiva etc.

2.9. Medio ambiente

a) Diagnóstico general

En el Perú cada vez se toma más conciencia de que los problemas relacionados con el medio ambiente tienen incidencia en la calidad de vida de la población. Sin embargo, consideramos que los esfuerzos para proteger el medio en el que vivimos y que legaremos a las futuras generaciones, resultan aún insuficientes debido a la magnitud de los problemas que se presentan.

A nivel mundial el impacto de la moderna tecnología industrial, la urbanización masiva y la explosión demográfica, vienen amenazando se-

riamente el sistema que soporta la vida en el planeta. En este sentido, debemos ser conscientes de que los problemas ambientales sufridos en el Perú se encuentran interrelacionados con aquellos originados a nivel global, como son el efecto invernadero, la pérdida de biodiversidad, y la destrucción de la capa de ozono, así como la contaminación y explotación de los recursos oceánicos.

De otro lado, en nuestro país se produce una alta contaminación del agua debido a diversos factores como las descargas de aguas residuales en los cursos receptores, la disposición inadecuada de residuos domésticos peligrosos, la indebida explotación de acuíferos en las zonas semidesérticas, la lluvia ácida y otras fuentes de naturaleza difusa que se originan en actividades agrícolas, constructivas y de extracción de minerales, así como en las actividades del narcotráfico.

Los problemas ambientales dentro del área urbana llevan consigo un incremento de los índices de contaminación del aire, producido por el desarrollo industrial, un crecimiento urbano desordenado y la inadecuada eliminación de los residuos tanto líquidos como sólidos.

En el área rural se puede observar la pérdida de suelos y la reducción de la diversidad biológica. Así, se presentan diversos problemas vinculados con la erosión y desertificación, la reforestación y el inadecuado aprovechamiento de los recursos naturales, lo que genera la pérdida de productividad de las tierras de las comunidades campesinas y nativas, favoreciendo la migración del campo a la ciudad.

Si bien el Perú ha mostrado un avance significativo en el ámbito legislativo y de política ambiental en los últimos 10 años, aún no se percibe un correlato del mismo nivel en el grado de eficiencia de la gestión ambiental de las instituciones gubernamentales competentes en el tema. Así, es común escuchar a los especialistas manifestar que en nuestro país subsisten graves problemas ambientales derivados de una creciente pérdida de la biodiversidad, degradación de suelos y bosques, erosión, deficiente manejo de zonas marino-costeras, baja calidad ambiental como resultado de la contaminación de aguas y aire y deficiente tratamiento de residuos, entre otros.

Por tanto, si bien es cierto que las instituciones cuentan ahora con una mejor legislación y criterios de política ambiental, e incluso poseen en muchos casos recursos financieros razonables para trabajar; aún no se han implementado ni puesto en vigor dichas normas y políticas, por lo que re-

sulta necesario traducir el buen marco legal existente en una gestión ambiental eficiente.

La autoridad ambiental especializada es el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), creado en 1994 como entidad rectora de la política nacional ambiental, encargada de la coordinación de las dependencias públicas con competencias ambientales en el país, y en la resolución de los conflictos ambientales que trasciendan el ámbito sectorial.

En el ámbito de ejecución de políticas y gestión ambiental, cada ministerio mantiene la responsabilidad sobre el control y promoción ambiental de las actividades de su competencia, debiendo por tanto regular, controlar y sancionar los problemas ambientales derivados de las actividades de su portafolio.

En este sentido, se han establecido oficinas especializadas para el tema ambiental, constituyendo unidades ambientales de gestión. En la práctica, el desarrollo de gran parte de la legislación ambiental se ha relacionado directamente al fortalecimiento de estas unidades ambientales del gobierno. Sin embargo, estas unidades carecen aún de una estructura y perfil uniforme en el ámbito del gobierno central.

En cuanto a la legislación de la materia, la Constitución Política de 1993 introdujo por primera vez en el Perú un capítulo sobre el ambiente y los recursos naturales (arts. 66º al 69º); ello sin perjuicio de consagrar dentro de los derechos fundamentales de la persona, el derecho de habitar en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida (art. 2º inciso 22).

Las normas constitucionales se ven complementadas principalmente por el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, aprobado por el Decreto Legislativo N° 613, que regula de manera general los principios de la política ambiental peruana en sus distintos aspectos. A partir de la promulgación de este código, se ha dado en el Perú un proceso acelerado destinado a establecer una política nacional ambiental que cuente con una legislación adecuada, instituciones con funciones ambientales claras, recursos financieros para la gestión ambiental y mecanismos que permitan al ciudadano la participación en la formulación y ejecución de las políticas sobre esta materia.

Asimismo, se han emitido importantes normas como la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, la Ley de

Áreas Naturales Protegidas, la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, la Ley que crea el Fondo Nacional del Ambiente y la Ley del Fondo Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Dentro de este marco legal, el Estado peruano otorga la máxima protección a los recursos naturales a través del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), el cual está conformado por 49 áreas naturales protegidas y abarca un área total de 10'849,672 hectáreas aproximadamente.

La Defensoría del Pueblo constató que existen diversas instituciones de la sociedad civil y del gobierno que trabajan temas relacionados con la vida silvestre y la naturaleza. Esto se puede apreciar claramente en el departamento de Cajamarca, donde la población ha conformado organizaciones civiles destinadas a cautelar y preservar su medio ambiente frente a la actividad de las compañías mineras, a las cuales han denunciado responsabilizándolas por las condiciones críticas del agua, suelos y aire.

En cumplimiento del mandato contenido en el artículo 162º de la Constitución, una de las materias que compete directamente a la Defensoría del Pueblo es la conservación del medio ambiente y sus implicancias en el desarrollo sostenible del país, pues el derecho a gozar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado constituye un derecho fundamental de la persona, de conformidad con el mencionado artículo 2° numeral 22) de nuestra Constitución.

En este contexto, la labor de la Defensoría del Pueblo para la tutela del derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado se desarrolla en primer lugar, a través de la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal establecidos en la legislación ambiental referida.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo ha creado, un área dedicada al estudio y resolución de casos referidos al medio ambiente. Sin embargo, la atención de quejas o peticiones que involucren visitas, entrevistas con afectados, e inspecciones en el interior de la República, son programadas en coordinación con sus Oficinas Regionales, tomando en cuenta los siguientes criterios:

- Ubicación de la situación en la que se interviene en los procesos locales.
- Identificación de la institución ambiental competente.

- Participación ciudadana y de los gobiernos locales.
- Identificación en cada queja o petición de una línea de acción con resultado concreto.
- Levantamiento de información sobre la participación de la mujer.
- Búsqueda de procesos de consulta y criterios de los procesos de consulta.
- Realización de alianzas estratégicas.
- Promoción de la concertación.

b) Objetivos y prioridades

En este campo, la Defensoría del Pueblo ha tenido como eje prioritario la supervisión de la gestión municipal, especialmente en lo referido al manejo y tratamiento de residuos sólidos (relleno sanitario); y la contaminación por ruidos, partículas y humos, producidos principalmente por industrias que han quedado ubicadas dentro del casco urbano. Asimismo, se ha dado prioridad al estudio del impacto ambiental que viene teniendo la actividad minera en el país, a fin de proteger los derechos de la población afectada.

Los principales objetivos trazados en esta área han sido definidos teniendo en cuenta que el mayor porcentaje de quejas y peticiones que se presentan a la Defensoría del Pueblo está referido a la contaminación por actividades mineras, la disposición de residuos sólidos y aguas residuales por parte de los gobiernos locales y regionales, la tala indiscriminada de árboles, y la contaminación por ruidos y humos del parque automotor.

En este sentido, se busca que la población cuente con información veraz y oportuna sobre temas referidos al medio ambiente. Para ello, entre otras actividades, se promovió la difusión de los estudios de impacto ambiental de las empresas mineras ubicadas en Cajamarca y se realizó un seminario dirigido a informar y debatir el problema de la contaminación sonora producto del transporte aéreo, así como a formular iniciativas que puedan contribuir a su solución.

c) Actuaciones más relevantes

Conflictos de territorialidad

Pese al avance significativo en materia legislativa y de institucionalidad, aún se notan vacíos en algunos temas. Tal es el caso del ordenamiento territorial, donde subsiste la superposición de actividades y conflictos de intereses entre uno o más sectores con relación al uso de un espacio geo-

gráfico, generando conflictos entre las comunidades nativas y las poblaciones agrícolas, versus la compañías mineras.

Un caso ejemplificador de esta problemática es el de los Yacimientos Mineros Polimetálicos de Tambogrande en Piura, donde la exploración y posible explotación de estos yacimientos ha generado un potencial conflicto entre los agricultores del Valle de San Lorenzo y la empresa minera Manhattan Minerals Corp. Se trata de un hecho no previsto ya que regularmente la actividad minera se realiza en las zonas altas de los Andes, en las que la tierra no posee el potencial agrícola que tiene en este valle.

Los agricultores del lugar demandan que se respete la propiedad privada de sus tierras, alegando ser dueños del área desde que en 1966 el Gobierno subastó los terrenos de San Lorenzo. Cabe señalar que este valle cuenta con más de 7 millones de árboles frutales y especies forestales, tales como el algarrobo y el palosanto, y tiene una agricultura avanzada constituida por la plantación más grande del país. Asimismo, contiene el tercer reservorio más importante del Perú, con 254 millones de metros cúbicos para el almacenamiento y distribución del agua.

Por otro lado, en el área de Tambo Grande la empresa canadiense Manhattan Minerals Corp. posee derechos sobre varias concesiones mineras. Estas concesiones están divididas en tres sub-proyectos (Tambo Grande, El Papayo y Lancones), los cuales comprenden 97 concesiones mineras y ocupan una extensión de aproximadamente 87,000 hectáreas. El Proyecto tiene como objetivo evaluar el potencial de los recursos minerales en las áreas de las tres concesiones para determinar si los recursos existentes pueden ser extraídos. La empresa Manhattan Minerals Corp. ha estado trabajando en la zona desde 1996, encontrándose actualmente en su tercer año de exploración.

En el transcurso del último año, los agricultores y colonos de San Lorenzo han mostrado su preocupación por los daños que la concesión del yacimiento minero polimetálico de Tambo Grande generaría al Programa de Ampliación de la Frontera Agrícola más importante del Perú. Uno de los principales problemas ambientales que podría ocasionar la explotación de Tambo Grande sería la depredación causada por el tajo abierto que se realice cuando haya que romper la superficie de las 87 mil hectáreas que comprende San Lorenzo. El tajo tendría una profundidad aproximada de 25 metros y provocaría serios estragos. Otro problema se da por el volumen de agua estimado para el suministro y consumo necesario para iniciar los trabajos de perforación, que asciende a 10 metros cúbicos y que se obtendrían del Río Piura.

La Defensoría del Pueblo se encuentra actualmente abocada al estudio del caso. Para ello ha efectuado diversas entrevistas con los actores involucrados: el Alcalde de Tambo Grande, el Director Ejecutivo de la Cía. Manhattan, representantes del Frente de Defensa del Valle de San Lorenzo y Tambo Grande y representantes de los colonos. Asimismo, ha participado en una mesa redonda sobre los alcances del Contrato de Exploración de los Yacimientos metálicos de Tambo Grande.

Otro caso en el que se presenta un conflicto en la propiedad y uso de la tierra se da en el Departamento de Madre de Dios, donde los problemas de medio ambiente se encuentran referidos principalmente a la explotación aurífera y maderera, que conlleva la contaminación y desertización que afecta principalmente a las comunidades nativas.

La explotación aurífera ha tenido su principal base de operaciones en la provincia del Manu (extracción de oro desde lavaderos ubicados a la orilla del Río Madre de Dios y de zonas con napas freáticas, mediante el bombeo y lavado del barro extraído). A pesar de que esta actividad ha ido decayendo, esos problemas persisten debido a la sobreexplotación realizada, la misma que ha ocasionado la erosión de la tierra fértil o de densa vegetación. Por este motivo la explotación aurífera se ha trasladado a otros lugares de la provincia del Manu.

Los conflictos sobre la propiedad, posesión y usufructo de la tierra, en perjuicio de las comunidades nativas, se ven agravados en muchos casos debido a que las licencias de explotación o contratos de concesión se otorgan sobre territorios reconocidos a dichas comunidades nativas.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo pudo comprobar que en el departamento del Cusco los concesionarios mineros en ningún caso han llegado a dialogar y adoptar acuerdos con las comunidades nativas en cuanto a la actividad que desarrollan, tal como debería realizarse según la normatividad legal vigente. Ante estos hechos, nuestra institución viene supervisando el cumplimiento de las leyes de medio ambiente y promoviendo el diálogo entre las comunidades nativas y las empresas mineras. Al respecto, resulta importante resaltar el compromiso contraído por la empresa petrolera PLUS PETROL en el XII Congreso Machiguenga del Río Urubamba[10], según el cual la referida empresa debe realizar los estudios de impacto ambiental, de conformidad con las normas sobre la materia. La

[10] Realizado en la Comunidad Nativa de Timpía en octubre del 2000.

Defensoría del Pueblo está dando seguimiento al cumplimiento de este acuerdo.

Mal tratamiento de rellenos sanitarios

El manejo y tratamiento de rellenos sanitarios es un problema que ha merecido la atención de la Defensoría del Pueblo en diversas regiones del territorio nacional. En las ciudades de Piura y Tumbes se supervisó la gestión municipal a fin de eliminar los residuos sólidos acumulados en determinadas zonas de la ciudad y si bien el objetivo planteado no pudo ser cumplido, debemos destacar el esfuerzo desplegado por estos municipios y la considerable reducción de dichos restos.

Este problema también ha sido objeto de amplio tratamiento en la ciudad del Cusco, pues la falta de rellenos sanitarios y el vertimiento de residuos en las cuencas del río Huatanay, afluente del Vilcanota, ha afectado a varios hospitales de la zona. Por este motivo, la Defensoría del Pueblo viene trabajando en la mesa interinstitucional dirigida a encontrar mecanismos para disminuir o eliminar la contaminación urbana del río Huatanay.

Es preciso señalar que a nivel nacional nos encontramos frente a una deficiente educación ambiental en la población, la misma que impide que las operaciones de limpieza realizadas por las municipalidades eliminen el problema. Sin embargo, debemos destacar que en la Provincia del Callao se viene implementado un plan piloto de limpieza pública con participación ciudadana, que tiene la finalidad de preservar el área ecológica de los Humedales de Ventanilla.

La Defensoría del Pueblo viene participando activamente en este proyecto y ha podido constatar que gracias a este sistema de participación conjunta de la municipalidad y la población, se ha logrado reducir considerablemente los niveles de contaminación por efecto del arrojo de desperdicios en los humedales.

Situaciones o estados de emergencia

La presencia de la Defensoría del Pueblo suele ser solicitada en casos de emergencia para que supervise la labor que realizan las diferentes entidades públicas en este tipo de situaciones. Por ejemplo, es común atender problemas acarreados por los desbordes del río Urubamba e inundaciones en las comunidades nativas de la zona. Sobre esta problemática

hay que señalar que tales hechos se originan por la construcción de trochas carrozables que realizan las empresas madereras para transportar la madera talada, pues en temporada de lluvias estas trochas carrozables generan una erosión de la tierra que produce grandes inundaciones, afectando principalmente territorios de las comunidades nativas.

Durante el presente ejercicio, la Defensoría del Pueblo tuvo también una actuación muy importante en el departamento de Cajamarca, a raíz del derrame de mercurio en la localidad de Choropampa, ocurrido el 2 de junio del 2000. Este hecho, por su magnitud[11] y por el daño a la salud de las personas y al medio ambiente, generó un ambiente propicio para el rechazo social a las compañías mineras que operan en la zona.

En este caso, la Defensoría del Pueblo supervisó la labor de la Dirección Regional de Salud de Cajamarca, a fin de que adopte las medidas necesarias para brindar atención médica oportuna a las personas afectadas. Además, se supervisó la actuación del Ministerio Público, la Dirección Regional de Energía y Minas y el Poder Judicial.

A partir de las actuaciones realizadas, podemos señalar que la referida Dirección Regional de Salud cumplió con el deber de cooperación con la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, se ha podido verificar ciertos vacíos en la información que se brinda a los afectados, respecto del grave impacto que provocan algunos elementos químicos sobre la población.

d) Principales logros y dificultades

La protección del medio ambiente se ha logrado consolidar como un tema prioritario que cruza el trabajo institucional. Además, se está logrando identificar a la Defensoría del Pueblo como un ente con capacidad de producir respuestas de la administración estatal en el campo de la protección del medio ambiente.

Frente a la principal dificultad que hemos hallado en nuestro trabajo de supervisión, cual es la poca conciencia de las autoridades y la ciudadanía en general, sobre los problemas que afectan a nuestro medio ambiente, resulta importante resaltar la labor realizada en los departamentos de Piura y Tumbes, donde a través de la mesa de concertación multisecto-

---

[11] 755 personas se han visto afectadas. De éstas, 129 tuvieron que ser hospitalizadas y una se encuentra en estado inconsciente.

rial, hemos podido constatar que los funcionarios públicos de esta zona han logrado crear conciencia sobre la importancia que tiene el cumplimiento de sus obligaciones legales para la adecuada preservación del medio ambiente.

Asimismo, constituye un logro de la Defensoría del Pueblo la concientización generada respecto a la contaminación sonora producida en la zona de influencia del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez[12]. Este proceso se inició con un trabajo de investigación en el que participó el ingeniero Thomas Siddon, consultor canadiense experto en ingeniería acústica. Posteriormente, se llevó a cabo un seminario dirigido a autoridades públicas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, COPRI, CORPAC, OSITRAN, DIGESA, CONAM, municipalidades, juntas de vecinos de los distritos afectados, organismos no gubernamentales, colegios, universidades y hospitales de las zonas afectadas, etc. Finalmente, se organizó una mesa de diálogo con las autoridades de las instituciones referidas, lo que permitió a los especialistas de la Defensoría del Pueblo presentar los resultados preliminares de la investigación sobre contaminación sonora en el aeropuerto Jorge Chávez. Las recomendaciones que se formularon fueron bien recibidas por las autoridades presentes y se difundieron a través de los medios de comunicación.

e) Perspectivas

En primer lugar, se tiene planificado intensificar la supervisión y coordinación con las entidades públicas involucradas en la gestión del medio ambiente, especialmente en lo relacionado con la actividad industrial dentro del casco urbano, ya que en la actualidad la respuesta de los entes estatales no es la adecuada para lograr soluciones a los problemas presentados.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo se encuentra pendiente de que se brinde una adecuada protección a las personas que vean o hayan visto afectada su salud por casos de contaminación. Un caso particular es el seguimiento que al respecto se está dando a la situación de las víctimas del derrame de mercurio en el departamento de Cajamarca.

Finalmente, se encuentran en agenda diversos estudios referidos a la vulneración de derechos ambientales, entre los que destaca una investiga-

---

[12] También se efectuaron mediciones de ruidos en la zona de influencia del Aeropuerto Internacional del Cusco.

ción sobre el derrame de petróleo en el río Marañón, ocurrido en octubre del año pasado en la Reserva Nacional Pacaya Samiria; así como un informe sobre Medio Ambiente en la Región del Valle del Mantaro, pues se trata de una zona expuesta a los relaves mineros, arrojo de desechos sólidos y presencia de productos agroquímicos.

2.10. Reforma del servicio militar

a) Diagnóstico general

Para la Defensoría del Pueblo, el reclutamiento ilegal o leva, así como las denuncias sobre maltratos durante la prestación del servicio militar, han sido y son objeto de una especial preocupación, pues tales conductas lesionan directamente la libertad y la integridad, y por ende, la dignidad de las personas afectadas, que suelen provenir de los estratos socioeconómicos y culturales más bajos, así como de los distritos y anexos más distantes a las capitales de provincia, constituyendo en la práctica una modalidad de discriminación y abuso de autoridad, pues éstos desconocen la voluntariedad del actual servicio militar y la prohibición de las levas.

Actualmente, el servicio militar regulado por Ley N° 27178 y reglamentado mediante Decreto Supremo N° 004-DE/SG, ya no tiene la característica de "obligatoriedad", sin embargo la práctica denominada "captación" ejercida por algunas Bases Militares y Oficinas de Reclutamiento Militar, como las denominadas "Juan Valer Sandoval" (Pichanaki), "BCS - Satipo" y la ORM N° 41-A-Huancayo, quebranta la ley y permite que se cometan actos arbitrarios por parte del personal militar encargado de la tramitación de boletas y libretas militares, pues la mayoría de los jóvenes son reclutados arbitrariamente al apersonarse en épocas de inscripción, canje y llamamiento.

Este abuso se extiende cuando se pretende un cobro adicional para ayudarlos a obtener este documento militar, sobre todo en el caso de los omisos al Servicio Militar Obligatorio, a quienes se les da información equivocada sobre pagos que deben efectuar con el objeto de persuadirlos de hacer éstos a la ORM a fin de obtener un servicio rápido y eficaz. Ello ha venido ocurriendo en las ORM de Satipo y Jauja.

Sin duda, existe una escasa vigilancia ciudadana respecto de los hechos que ocurren dentro de los cuarteles y bases militares, lo que no permite la erradicación o disminución de las levas y maltratos en sus ambientes. A ello se agrega el desconocimiento de la población, sobre todo en

provincias, de la Nueva Ley del Servicio Militar, así como de las alternativas que ofrece, pues existe el temor de los jóvenes en edad militar y de sus familiares de apersonarse a una dependencia militar. Esto, no obstante la orientación que se les brinda mediante charlas de difusión; respecto de la tramitación de la boleta o libreta militar, lo cual les hace solicitar que se les acompañe a estos lugares, solicitud que se ha formulado en las Oficinas Regionales de la Defensoría del Pueblo, con el objeto de que se garanticen sus derechos fundamentales, sobre todo el referido a la integridad física en los casos de desertores arrepentidos que desean retornar a sus cuarteles, ante la amenaza de ser procesados como tales ante el fuero militar.

Por otro lado, han ocurrido algunos casos en los que durante la vigencia de la nueva ley del servicio militar, no se ha cumplido con otorgar los incentivos económicos a los reclutas que lo realizan, como por ejemplo en el ámbito de la Oficina Regional de Cusco, produciéndose como consecuencia la disminución de la capacidad de captación de ciudadanos dispuestos a prestar dicho servicio militar.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo en el marco de sus atribuciones ha realizado diversas acciones dirigidas a proteger los derechos fundamentales de la persona, en especial los ligados a la libertad e integridad personal. Así, se han efectuado visitas a las Bases Militares de Pichanaki y Satipo, que son las dependencias militares más quejadas en el ámbito de la Oficina Regional de Huancayo, por ejercer el "reclutamiento arbitrario".

b) Objetivos y prioridades

Proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos en edad militar, mediante acciones de sensibilización dirigidas a militares y población en general, respecto de la voluntariedad del servicio militar, así como al respeto irrestricto a la libertad e integridad personal.

c) Actuaciones más relevantes

Reclutamiento arbitrario

Los principales casos que motivaron la intervención de la Defensoría del Pueblo, por tratarse de reclutamientos arbitrarios, son las quejas planteadas contra la Base Militar "Juan Valer Sandoval" en Pichanaki, contra la Base Contra Subversiva de Satipo y contra la ORM Nº 41 - A – Huancayo, en las que jóvenes en edad militar fueron captados mediante levas.

Estos tres casos fueron atendidos por la Defensoría del Pueblo a través de su Oficina Regional con sede en Huancayo.

Asimismo, a través de nuestra Oficina Regional con sede en Cusco, se intervino en el caso de la señora Lourdes Delgado Saldívar, a efecto de que su hijo Roy Canal Delgado, sea dado de baja debido a que estaba prestando servicio militar en el Cuartel General Mariscal Agustín Gamarra, sin tener en cuenta que sólo contaba con 17 años de edad, por lo que de acuerdo con la nueva ley del servicio militar no le correspondía prestar dicho servicio.

La intervención de la Defensoría del Pueblo con la finalidad de dar solución a estos problemas se materializó a través de distintos medios: visitas a las diferentes bases militares, entrevistas con los afectados y con los jefes de las bases militares y pedidos de información a los jefes militares involucrados. Finalmente, se formularon recomendaciones a distintas autoridades militares y se mantuvo una coordinación permanente con miembros del Ejército Peruano, lo que permitió que estos casos fueran tratados y resueltos de manera oportuna.

En un principio, los miembros del Ejercito Peruano, ante la intervención de la Defensoría del Pueblo en los casos de reclutamientos arbitrarios, se mostraron dispuestos a resolver las quejas planteadas sobre este tema. Sin embargo, es preciso señalar que el Ejercito ha minimizado el problema que se le ha planteado, considerando que son hechos aislados y que se deben fundamentalmente a que los jóvenes al conocer la vida militar y ser sometidos a la disciplina propia de ésta, se desalientan en su propósito de continuar prestando este servicio, luego de haber manifestado su voluntad de prestarlo.

Cobros indebidos

Las quejas sobre este tema se registraron en la Oficina Regional de la Defensoría del Pueblo en Huancayo; la primera de ellas fue en contra de la ORM – Satipo y la segunda contra la ORM Nº 43 - A – Jauja. En ambos casos se solicitó a ciudadanos en edad militar el pago de doscientos nuevos soles, en el primer caso, y de ciento cincuenta nuevos soles, en el segundo, para la tramitación y entrega de su libreta militar.

La Defensoría del Pueblo intervino a través de un comisionado, quien pudo comprobar el agravio en ambos casos. En el primero de ellos, ante la presencia del representante del Ministerio Público, se comprobó el delito siendo dado de baja el funcionario militar involucrado.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo a través de su Oficina Regional en Huancayo sostuvo entrevistas con los afectados y con los miembros del Ejército Peruano de la ORM Nº 43-A-Jauja, solicitando información a los jefes militares involucrados y formulando recomendaciones.

Finalmente, en algunos de estos casos se recibió respuesta negativa del Ejército Peruano o respuestas evasivas a los pedidos de información, argumentando que todo trámite para obtener la boleta o la libreta militar es personal.

Alimentación deficiente

La Defensoría del Pueblo, a través de su Oficina Regional en Huancayo, ha recibido quejas contra la Base Militar "Juan Valer Sandoval" en Pichanaki, por deficiente alimentación de los ciudadanos que prestan el servicio militar en dicha base.

Las actuaciones se realizaron mediante visitas a esta base militar así como entrevistas con los afectados y con el Jefe Militar de la base, formulándose pedidos de información.

d) Principales logros y dificultades

Los principales logros y dificultades de la Defensoría del Pueblo en este campo son:

Logros

- Restitución de derechos vulnerados, tales como los relativos a la libertad e integridad personal.
- Cese y disminución del número de maltratos en Bases Militares.
- Incremento de la credibilidad ciudadana en la institución, a consecuencia de los logros obtenidos en casos de reclutamientos arbitrarios, tratos o penas crueles, degradantes y humillantes, tortura, etc.
- Concientización de grupos de jóvenes respecto de la voluntariedad y gratuidad del servicio militar.

Dificultades

- Escasa colaboración de algunos oficiales del Ejército Peruano, tanto en el ámbito de la Oficina Regional con sede en Cusco como en la de Huancayo, en la que por ejemplo, el Comandante General de la

31ª División de Infantería del Ejército Peruano, durante los últimos 2 meses del año 2000, no permitió la libertad de los jóvenes reclutados, pese a haberse probado su reclutamiento arbitrario.

e) Perspectivas

Desarrollar de forma coordinada con el Ejército Peruano charlas de difusión respecto del contenido y alcances de la Ley N° 27178, nueva ley del servicio militar y su reglamento, con la finalidad de que el servicio militar constituya una alternativa deseable entre otras opciones de servicio ciudadano.

2.11. Secuelas de la violencia política

2.11.1. Desaparición forzada

a) Diagnóstico General

Como parte de su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo está comprometida con la restitución de los derechos vulnerados como consecuencia del grave conflicto interno que vivió el país durante la década del ochenta y principios del noventa.Una de las más graves violaciones a los derechos humanos fue la desaparición forzada de más de 4,000 mil personas, cuyo paradero se desconoce hasta la actualidad, como resultado de una práctica contrainsurgente contraria al respeto a los derechos humanos.

La desaparición forzada no sólo afectó a las víctimas directas, sino también a sus familiares, quienes se vieron obligados a lidiar con una situación de abandono e incertidumbre que no ha cesado con el tiempo. La Defensoría del Pueblo se comprometió a llevar a cabo una investigación documental en base a las denuncias presentadas por los familiares de desaparecidos ante las oficinas del Ministerio Público entre 1980 y 1996. También se comprometió a promover la creación de un mecanismo destinado a formular recomendaciones en relación a la situación jurídica de las víctimas y a la reparación del daño sufrido por sus familiares.

b) Objetivos y prioridades

El objetivo principal de la Defensoría del Pueblo ha sido contribuir al esclarecimiento de lo sucedido y al reconocimiento público de las víctimas de desaparición forzada y de sus familiares sobrevivientes, con el consecuente reconocimiento de la deuda que tiene el Estado con aquellos que

perdieron a sus familiares y sufrieron daños materiales y morales. Para ello se elaboró un informe sobre la desaparición forzada en el Perú entre 1980 y 1996 sobre la base de las denuncias presentadas por los familiares de las víctimas ante el Ministerio Público, cuyos expedientes fueron transferidos a la Defensoría del Pueblo en 1997.

c) Actuaciones más relevantes

A ese efecto, se han organizado y sistematizado las denuncias por desaparición forzada, presentadas por los familiares de las víctimas ante las oficinas del Ministerio Público a nivel nacional entre 1980 y 1996. Por primera vez se cuenta con información oficial que confirma la utilización de la práctica de la desaparición forzada como parte de la política antisubversiva.

El análisis de los expedientes ha dado como resultado la existencia de 7,228 casos que constituyen el universo de análisis de la investigación, 4,022 casos corresponden a denuncias por desaparición forzada con información completa que da cuenta de la desaparición (datos sobre la víctima, el denunciante, los hechos y, en muchos casos, los presuntos agentes). Otros 1,018 casos corresponden a desapariciones forzadas en los que se tiene información insuficiente; 1,674 casos corresponden a casos de reaparecidos o desapariciones forzadas temporales y detenciones arbitrarias (casos en los que consta la reaparición de las personas) y 514 casos que corresponden a ejecuciones extrajudiciales.

El informe final incluye un registro nominal de más de 7,000 probables víctimas de desaparición forzada a nivel nacional, con información sobre la edad, ocupación, fecha y lugar de la detención.

A partir de la investigación y análisis de la información recabada se elaboró y publicó la Resolución Defensorial N° 57 que aprueba el informe de la desaparición forzada. Dicho informe constituye uno de los primeros esfuerzos por contar con un registro único de personas desaparecidas desde 1980 hasta 1996, así como de las características de este fenómeno que sufrió el país.

El registro de nombres fue elaborado sobre la base de las denuncias recibidas por el Ministerio Público y la información proporcionada por los organismos de derechos humanos. En esta medida, constituye una importante herramienta de consulta para las autoridades públicas, los organismos de derechos humanos, los familiares de las víctimas y la opinión pública en general.

Se trata, por tanto de una investigación básicamente documental, cuya fuente principal son los casos sobre desaparición forzada que tuvieron una investigación preliminar a cargo del Ministerio Público. Cabe resaltar que estos casos fueron archivados por la cuestionada ley de amnistía N° 26479, a partir de junio de 1995, por lo tanto la información con la que se cuenta sólo alcanza los sucesos registrados hasta dicha fecha.

d) Perspectivas

El registro de personas desaparecidas permitirá pasar a una segunda fase de la investigación, que consistirá en la verificación del estado de desaparición de los reportados. Este registro incluye las personas que cuentan con denuncias presentadas ante el Ministerio Público, con información completa e información insuficiente y los listados de los organismos de derechos humanos nacionales e internacionales. Esta verificación se realizará con información solicitada al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, al Instituto Nacional Penitenciario y a la Dirección Nacional de Migraciones y Naturalización.

2.11.2. Fosas comunes encontradas durante el último año

a) Diagnóstico general

El hallazgo de fosas comunes clandestinas en zonas rurales, en tanto puede guardar una relación directa con prácticas de desaparición forzada durante los años ochenta, constituye una fuente de información de fundamental importancia para la investigación e identificación de posibles víctimas de violación de derechos humanos, como producto de la acción represiva de las fuerzas del orden o del accionar de las organizaciones terroristas.

Un elemento que permitiría inferir que los cuerpos encontrados en fosas clandestinas corresponderían a víctimas de desaparición forzada, es la determinación de la clandestinidad como una de las características de la práctica de las desapariciones forzadas. Este elemento se identifica no sólo en el momento en que ocurre la detención previa a la desaparición, sino también durante todo el proceso de encubrimiento de información respecto al paradero de la víctima y, finalmente, en el destino final del cuerpo de la víctima. Por estos motivos, la doctrina y las organizaciones internacionales de derechos humanos consideran el ocultamiento del cadáver como una de las características de las desapariciones forzadas.

La actuación de la Defensoría del Pueblo en materia del derecho a la vida se sustenta en el artículo 1º y el inciso 1) del artículo 2º de la Constitución, que establece la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad como fin supremo de la sociedad y del Estado y reconocen el derecho a la vida e integridad de las personas. Asimismo, en el artículo 3° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos ratificada por el Estado peruano el 15 de diciembre de 1959, el artículo 6° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por el Estado peruano el 28 de marzo de 1978 y el artículo 4° de la Convención Americana de Derechos Humanos ratificada por el Estado peruano el 28 de julio de 1978, que consagran expresamente el respeto a la vida de las personas.

b) Objetivos y prioridades

En el marco de la competencia arriba señalada, la intervención de la Defensoría del Pueblo frente al hallazgo de fosas comunes clandestinas, tiene por objeto determinar si tal hallazgo se origina en hechos violatorios de derechos fundamentales cometidos por agentes del Estado. Del mismo modo, se busca supervisar el cumplimiento de los deberes del Estado relacionados con una investigación independiente e imparcial por los órganos competentes; los procedimientos aplicados en la investigación, en especial con respecto a la reunión y evaluación de las pruebas; los derechos de las víctimas o de sus familias o representantes; las decisiones que se puedan tomar como consecuencia de tales investigaciones; las sanciones que se pudieran imponer; las posibilidades de que las víctimas o sus familias reciban reparación; y si la investigación se inició, realizó y concluyó en un plazo razonable.

En este sentido, la intervención de la Defensoría del Pueblo sobre el hallazgo de restos humanos en casos de graves violaciones a los derechos humanos está dirigida a la reconstrucción de los hechos que precedieron al ocultamiento de los restos humanos en una fosa común o en forma clandestina, a la identificación de las víctimas y de los presuntos autores, así como a la supervisión del cumplimiento de sus deberes legales por parte de las autoridades competentes.

c) Actuaciones más relevantes

La Defensoría del Pueblo tomó conocimiento del hallazgo de una fosa común con restos humanos en la zona conocida como Paso Danubio, comprensión del anexo de Carpapata, distrito de Colcabamba, provincia de Tayacaja, Huancavelica, a raíz de un artículo periodístico publicado en

el diario "Correo" de la ciudad de Huancayo en junio del 2000, según el cual, los restos encontrados correspondían a aproximadamente treinta personas y, por su estado de descomposición, habrían sido enterrados hace varios años.

Atendiendo a la gravedad de los hechos denunciados, la Defensoría del Pueblo inició de oficio una investigación que tuvo como consecuencia el hallazgo de dos fosas con restos humanos en el paraje denominado "Rupay Ccasa" en el distrito de Colcabamba. Esta información fue puesta en conocimiento de la Fiscalía Provincial Mixta de Tayacaja para la correspondiente ampliación de la investigación iniciada por el Ministerio Público.

Por otro lado, el 15 de enero del 2001 los diarios *El Comercio* y *Liberación* de la ciudad de Lima, publicaron el hallazgo de una fosa común en el lugar conocido como Mamachapampa, en el distrito de Pachamarca, provincia de Churcampa, Huancavelica. De acuerdo con la información difundida, los restos datan de 1988 o 1989, y pertenecerían a ocho campesinos ejecutados extrajudicialmente por miembros del Ejército. Según las fuentes periodísticas, pobladores de la zona y familiares de las víctimas desenterraron parcialmente los restos, actividad que fue suspendida a solicitud del Alcalde Distrital, Evaristo Barrientos García. Ante estos hechos, la Defensoría del Pueblo realizó una inspección a la zona durante la diligencia de levantamiento de los restos, la misma que fue llevada a cabo a pesar de la recomendación que se formuló al Ministerio Público para que esta diligencia se suspendiera y se permitiese la participación de peritos especializados a fin de garantizar una adecuada excavación y levantamiento de los restos.

Cabe resaltar que la principal dificultad que se enfrenta en el tratamiento de estos casos es de carácter legal, pues en el Perú no existe una norma que regule la intervención de las autoridades frente al hallazgo de fosas comunes vinculadas con la práctica de ejecuciones extrajudiciales. Resulta preocupante, por ejemplo, que las excavaciones lejos de ser precedidas de una investigación previa que oriente el sentido de la intervención en base a una hipótesis preliminar sobre los hechos, las posibles víctimas y los presuntos autores, sean llevadas a cabo haciendo uso de máquinas motoniveladoras, palas, picos y barretas. En este sentido, la falta de coordinación y ausencia de personal especializado para la realización de las excavaciones representa un grave peligro para la investigación, por cuanto el procedimiento empleado no solamente omite los requisitos técnicos y científicos para el estudio del hallazgo y para el recojo de la evidencia encontrada, sino que puede haber afectado irremediablemente el estado de

los restos u otros elementos que permitan determinar las causas de la muerte de las personas enterradas y la forma en que ésta se produjo.

Sobre el particular, la Organización de las Naciones Unidas publicó en 1991 un manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, el cual contiene el Protocolo Modelo para la Investigación Legal de Ejecuciones Extralegales,Arbitrarias o Sumarias. Este documento brinda un conjunto de pautas técnicas para una adecuada investigación de los hechos acorde con los principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, recomendados por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y ratificados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1989. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta lo señalado en el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Ciencia Forense E/CN.4/1993/20,5 sobre las tareas principales que deben realizar los expertos forenses para el examen de restos humanos encontrados en fosas comunes.

Por otra parte, debe considerarse que no existen mecanismos concretos que permitan al Ministerio Público otorgar medidas de seguridad para los testigos o personas que puedan brindar información sobre el origen de las fosas. Al respecto, cabe señalar que durante las entrevistas realizadas por la Defensoría del Pueblo, algunos pobladores del anexo de Carpapata mencionaron que se conocía la existencia de las fosas desde 1993, cuando un camión militar llegó al paraje de Paso Danubio con cadáveres de entre diez y doce personas, pero no denunciaron estos hechos pues venían siendo intimidados por las autoridades policiales.

2.11.3. Víctimas del terrorismo

a) Diagnóstico general

Desde el inicio de sus actividades la Defensoría del Pueblo ha realizado una labor importante dirigida a atender la problemática de las víctimas del terrorismo. Así, la tarea desarrollada por la Comisión Ad-hoc significó la libertad de más de 500 inocentes procesados o condenados por delito de terrorismo y/o traición a la patria. Además, la institución atiende a las poblaciones afectadas a través del Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia, con sede en la ciudad de Ayacucho.

La Defensoría del Pueblo delimitó el ámbito de trabajo de secuelas de la violencia política a tres sectores afectados por el terrorismo: autori-

dades locales, funcionarios y servidores públicos; miembros de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas; y miembros de las rondas campesinas y comités de autodefensa. La población objetivo, debido a la función que cumplía o a su condición de representante del Estado, fue blanco de numerosos atentados terroristas. Ante estos graves hechos, el Estado dictó disposiciones legales que permitieron a las víctimas y/o familiares acceder a beneficios económicos.

b) Objetivos y prioridades

El estudio emprendido sobre las víctimas del terrorismo tuvo por objeto conocer y analizar su situación, la atención que han recibido por parte del Estado y determinar los beneficios recibidos. Así, se planteó lo siguiente:

- Contribuir a la restitución de los derechos vulnerados de las víctimas de la violencia política.
- Contribuir al reconocimiento público de las víctimas de la violencia política.
- Impulsar el mejoramiento de las políticas estatales de reparación a víctimas del terrorismo.

c) Actuaciones más relevantes

Uno de los sectores más afectados por la violencia terrorista está constituido por los miembros de los Comités de Autodefensa y rondas campesinas. Para dar cuenta de la situación que vienen atravesando y emitir las recomendaciones que permitirían una mejor atención a este sector se elaboró el Informe Defensorial Nº 54"La indemnización a los miembros de los Comités de Autodefensa y rondas campesinas víctimas del terrorismo". Asimismo la Resolución Defensorial Nº 55-DP-2000,"La labor de las rondas campesinas y Comités de Autodefensa en la lucha contra el terrorismo".

Entre las recomendaciones señaladas en el informe mencionado se planteó ampliar los alcances de los beneficios indemnizatorios para las víctimas. En la norma vigente, sólo se otorgan beneficios a aquellos que fallecieron o resultaron inválidos en enfrentamientos con los terroristas a partir de su vigencia, es decir del 11 de noviembre de 1992 en adelante. De acuerdo a ello, sólo se beneficiaría al 2% del total de ronderos y miembros de Comités de Autodefensa fallecidos y no a la mayoría, que murieron con anterioridad a esa fecha.

Por otro lado, se ha elaborado un documento de trabajo que da cuenta de la labor desarrollada por el Consejo Nacional y los Consejos Regionales de Calificación de Víctimas de Accidentes, Actos de Terrorismo o Narcotráfico, en la atención al sector constituido por autoridades locales, funcionarios y servidores públicos.

En lo que respecta a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, el acceso a la información fue difícil durante el año 2000. Recién a inicios del presente año se ha podido recabar la información solicitada, la misma que deberá ser procesada y analizada para poder precisar cuál ha sido el tratamiento a las víctimas del terrorismo en este sector.

Finalmente, como resultado de la investigación sobre el tema de víctimas del terrorismo, se sistematizó la legislación vigente en un Compendio de Legislación para Víctimas del Terrorismo, publicado en octubre del 2000.

d) Perspectivas

Para tener una visión integral de las secuelas de la violencia política, la Defensoría del Pueblo se ha preocupado no sólo por la atención a las víctimas producidas por la acción estatal, sino también por aquellas producidas por el accionar subversivo. Reflejo de ello es la publicación de la Resolución Defensorial Nº 55-DP-2000 sobre la labor de las rondas campesinas y Comités de Autodefensa en la lucha contra el terrorismo, en la que se recomienda ampliar los alcances de los beneficios indemnizatorios, la elaboración y publicación de un compendio de legislación para víctimas del terrorismo.

Sin embargo, lo realizado hasta el momento constituye un primer esfuerzo, ya que está pendiente efectuar un diagnóstico integral sobre la atención a las víctimas del terrorismo, con el objeto de elaborar un informe sobre la atención a las autoridades locales, funcionarios y servidores públicos que fueron víctimas del terrorismo; así como la situación del personal policial y militar víctima de la lucha antisubversiva.

2.11.4. Personas afectadas por la legislación antiterrorista

a) Diagnóstico general

Concluido el mandato de la Comisión Ad-hoc en diciembre de 1999 se elaboró el informe final que da cuenta de sus labores, el cual fue publicado en agosto del 2000. En él se identifican otros problemas derivados de la aplicación de la legislación antiterrorista como la situación de los arre-

pentidos en prisión, la existencia de delincuentes comunes condenados por terrorismo, la situación de aquellas personas condenadas por terrorismo a penas desproporcionadas, el problema de los desvinculados de los grupos subversivos, la situación de los requisitoriados por terrorismo, y finalmente, la necesidad de una revisión integral de la legislación antiterrorista.

Al término de las labores de la Comisión Ad hoc fueron indultadas 481 personas. Durante el año 2000 se indultó a 65 personas y entre enero y abril del 2001 se indultaron 54 personas.

b) Objetivos y prioridades

Entre los objetivos principales derivados de la labor de la Comisión Ad-hoc tenemos:

- Contribuir a la restitución de los derechos vulnerados de las víctimas de la violencia política.
- Aportar a la definición de políticas estatales de restitución de derechos vulnerados por la legislación antiterrorista.
- Aportar en la formulación de propuestas para el trabajo del Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, entidad encargada de atender esta problemática.

c) Actuaciones más relevantes

Se atendieron dos petitorios de indultados que fueron notificados para el pago de la reparación civil impuesta en la sentencia que los condenó injustificadamente. La Defensoría del Pueblo intervino en estos casos interponiendo sus buenos oficios ante las autoridades jurisdiccionales a efectos de que se dejara sin efecto el cobro de la reparación civil, fundamentando su pedido en la naturaleza del indulto otorgado a estas personas, que equipara su situación a la de un inocente. Dada la intervención y fundamentación realizada por la Defensoría del Pueblo, el Juzgado correspondiente nos informó que había ordenado el archivo de estos casos, sentándose un precedente favorable para casos posteriores. Al respecto, existe un proyecto de ley para la exoneración del pago de reparación civil a los indultados en el marco de la Ley Nº 26655, situación que estuvo contemplada en los proyectos de ley que dieron origen a la Ley de Beneficios Complementarios y que fuera retirada del texto final.

De otro lado, se elaboró la Resolución Defensorial Nº 49-2000, "La situación de los requisitoriados injustificadamente por terrorismo y la la-

bor de la Sala Corporativa para casos de Terrorismo", en la que se reconoce el invalorable esfuerzo realizado por los magistrados de la Sala Corporativa en la solución de la situación de las personas injustamente requisitoriadas por terrorismo.Asimismo, se recomienda la aprobación de una ley que permita la variación del mandato de detención por el de comparecencia, en los casos de personas requisitoriadas presuntamente inocentes[13].

En el contexto de las elecciones generales del 2000 y 2001, se atendió la problemática de los indultados con requisitorias pendientes. Al respecto se realizaron las coordinaciones necesarias ante la División de Requisitorias de Lima a fin de que si las hubiere, éstas fueran suspendidas, lo cual ocurrió en un número importante de casos.

En lo referente al segundo mandato de la Comisión Ad-hoc, es decir la recomendación de conmutaciones de pena a personas acogidas a la Ley de Arrepentimiento, se publicó en el mes de noviembre del 2000 la Resolución Defensorial N° 54-2000/DP, "La conmutación de penas para los arrepentidos. Exhortan a conceder conmutación de pena a 13 personas".

Cabe destacar la actuación de la División de Requisitorias de la Policía Nacional, con quienes se coordina permanentemente para tener información sobre cuántos indultados cuentan con requisitorias[14].

Asimismo, la Defensoría del Pueblo coordina permanentemente con la Sala Superior Penal Corporativa Nacional para casos de Terrorismo a fin de que ésta disponga la anulación de los antecedentes penales de las personas que se ven beneficiadas mediante el indulto.

2.11.5. Personas indultadas en el marco de la Ley N° 26655 y familiares de solicitantes de indulto ante la Comisión Ad-hoc – asuntos sociales

a) Diagnóstico general

Durante el año 2000 se brindó orientación y apoyo a las personas indultadas y se continuó con la atención a los familiares de los solicitantes de indulto y derecho de gracia de la Comisión Ad Hoc, a pesar de que di-

---

13 Con fecha 18 de mayo del 2001 el Congreso de la República aprobó la ley que establece dicha variación.

14 Al 10 de abril del 2001, 16 indultados se encontraban con requisitorias pendientes. De éstos, 8 han sido resueltos.

cha comisión concluyó sus funciones en diciembre de 1999. En tal sentido, entre abril del 2000 y enero del 2001 se realizaron 448 entrevistas con familiares e indultados.

Respecto a los indultos, durante el período que se informa, del 11 de abril del 2000 al 10 de abril del 2001, se produjo la liberación de 117 personas. Cabe resaltar que durante el gobierno de transición fueron indultadas 87 personas, las cuales tenían recomendación de la Comisión Ad-hoc y eran casos pendientes de resolución. Finalmente, debemos señalar que desde la creación de la Comisión Ad-hoc hasta el 10 de abril del 2001 han sido indultadas 600 personas.

b) Objetivos y prioridades

La Defensoría del Pueblo se planteó como objetivo principal procurar orientación y apoyo con relación a los trámites que debían realizar las personas indultadas para lograr una adecuada reinserción social.

De otro lado, la atención a sus familiares estuvo orientada a brindar información sobre el estado del trámite de la solicitud de indulto al término de la Comisión Ad hoc y la situación en la que pasaron los expedientes al Consejo Nacional de Derechos Humanos. Quienes se acercaron con mayor frecuencia fueron los familiares que residen en las zonas más alejadas o en sectores populares muy deprimidos, pues existe en algunos casos desconocimiento o falta de comprensión de las normas jurídicas vigentes y del funcionamiento de las instituciones y poderes del Estado. A esto se sumó la falta de atención e información al público por parte del propio Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, sobre la labor que venían desarrollando desde que asumieron esta responsabilidad en enero del 2000, la cual hasta el mes de noviembre tuvo un carácter muy restringido[15].

c) Actuaciones más relevantes

La atención ofrecida a las personas liberadas estuvo referida a la orientación en los trámites para la obtención de sus documentos de identificación personal, al procedimiento establecido para la anulación de sus antecedentes policiales, judiciales y penitenciarios, a las gestiones necesa-

---

[15] Esta situación tuvo un cambio sustantivo a partir de la instalación del gobierno de transición, en noviembre del 2000.

rias para procurar su reincorporación laboral, y de manera especialmente importante, a brindar el soporte emocional y social necesario para afrontar la difícil tarea de recomponer sus vidas en el plano individual, familiar y laboral. A este efecto, se contó con el apoyo de psicólogas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

El apoyo para la atención en salud es otro aspecto constantemente trabajado, debido al deterioro de ésta después de largos años en prisión. Sus secuelas demandan atención especializada, por lo que se coordina con hospitales, clínicas e instituciones de salud para la atención a los indultados.

Otra línea del trabajo con indultados ha sido la ayuda ofrecida desde el Comité de Solidaridad con Inocentes Liberados, del que la Defensoría del Pueblo forma parte. Dicha ayuda se otorgó de la siguiente manera: 63 ayudas inmediatas de S/.100.00 (a todos los indultados); 55 ayudas de emergencia, ascendentes a S/.300.00 para afrontar las necesidades urgentes y 36 préstamos para la reinserción laboral de hasta S/.1,300.00.

Por último, se ha iniciado un estudio para conocer cómo se desarrolla el proceso de reinserción social de los indultados después de su liberación y en qué forma han podido o no recomponer los diferentes aspectos de su vida luego de la experiencia de la cárcel y de la detención injusta. Para este propósito se elaboró una ficha de actualización de información sobre indultados y actualmente se viene ingresando la información en una base de datos especialmente elaborada para este fin.

2.11.6. Desplazados y comunidades afectadas por la violencia

A inicios de la década del 80, se produjo en el país un fenómeno de migración compulsiva: el desplazamiento forzado de grandes grupos humanos del área rural de los departamentos de la sierra sur central y de la selva central hacia las zonas urbanas, aproximadamente 600,000 personas (120,000 familias). El 85% del total de esta población desplazada procedía de las comunidades campesinas de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Junín. La causa fundamental de tal desplazamiento radica en las violentas acciones armadas que desde 1980 tuvieron lugar en esa zona, debido al accionar de las organizaciones terroristas y a la represión de las fuerzas del orden.

El Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), en su Mesa Nacional sobre Desplazamiento en el Perú, 1997, proporciona la siguiente información sobre población desplazada entre 1980 y 1997:

Lugar	Cantidad de personas
Ayacucho	156,575 (31,7% de la población departamental)
Huancavelica	70,000
Apurímac	66,000
Sierra Central	90,000
Selva Central	15,000
Otros	32,000 (Tingo María, Huánuco, Pucallpa, etc.)
Total	**429,575**

De los asháninkas desplazados de la selva central, 10,000 se refugiaron en Puerto Ocopa, Poyeni, Cutivireni, Betania, Valle Esperanza y Quiteni, mientras 5,000 de ellos fueron concentrados en campamentos senderistas como fuerza de trabajo agrícola o contingente de apoyo. La mayoría de los desplazados son campesinos quechua hablantes y nativos asháninkas de la selva central. La composición étnica y cultural hizo, obviamente, más difíciles los procesos de adaptación a los nuevos espacios, ya que a las dificultades de adaptación urbana se sumó la agresión a sus tradiciones culturales y a su lengua. El *status* de "foráneo" que se les daba en su nuevo lugar de residencia hacía más difícil aún el proceso de adaptación.

En cuanto al período de desplazamiento, según información del INEI (2,000) a nivel departamental, en el período 1981-1985 los mayores desplazamientos se habrían producido en los departamentos de Ayacucho (60,4%) y Huancavelica (39,1%). Mientras que en el período de 1986-1990 este proceso se habría intensificado en Apurímac, donde el 68,6% de la población retornante abandonaba sus centros poblados de origen. En el departamento de Junín el mayor desplazamiento compulsivo se habría producido en los períodos 1991-1992 (43,8%) y 1986-1990 (42,9%).

El dinamismo de las poblaciones comuneras tiene una de sus manifestaciones en el proceso de retorno. El SEPIA (1997), muestra las siguientes cifras acerca de la población retornante entre 1993 y 1997:

Lugar	Cantidad de personas
Ayacucho	32,984
Huancavelica	2,200
Apurímac	7,971
Sierra Central	9,520
Selva Central	4,350
Otros	11,439
Total	**68,464 (15,94%)**

Según informaciones del Programa de Apoyo al Repoblamiento - PAR, entre los años 1,966 y 2,000 la población retornante atendida por esta institución ascendió a 13,714 personas (4,612 familias) de comunidades de las provincias de Huamanga, Cangallo, Huanta, Lucanas, Víctor Fajardo, Vilcashuamán y La Mar.

De acuerdo a los últimos datos del INEI (2000), el análisis de las áreas de reasentamiento de la población retornante permite advertir que Ayacucho es el departamento con mayor población retornante (59,0%), seguido de los departamentos de Junín y Apurímac con 14,9 y 12,9% respectivamente.

El Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia de la Defensoría del Pueblo, realiza coordinaciones y acciones de capacitación y difusión en temas de derechos humanos, participación ciudadana y otros, con asociaciones de desplazados tales como la Asociación de Desplazados del Centro del Perú y la Coordinadora Nacional de Desplazados y Comunidades en Reconstrucción del Perú. Asimismo, los comisionados y promotores defensoriales efectúan acciones de supervisión a las labores del PAR y del Ejército Peruano, durante el acompañamiento a los campesinos en los retornos organizados con apoyo oficial.

2.11.7. Protección del derecho a la propiedad y/o posesión de la tierra para desplazados y comunidades afectadas por la violencia

a) Diagnóstico general

Históricamente el problema de la tierra en el Perú, aun desde épocas coloniales, ha sido muy complejo y difícil. La etapa de guerra interna, sin lugar a dudas, ha venido a agudizarlo, porque ha originado grandes dificultades a los campesinos desplazados al momento de retornar a sus comunidades de origen. En torno a la tierra confluyen todos los elementos que se han generado en el período de violencia: abandono y usurpación de tierras, falta de documentación, carencia de títulos de propiedad y resquebrajamiento de la autoridad comunal, entre otros.

En el área rural, son frecuentes los conflictos intra e intercomunales, que se reflejan en la competencia entre los campesinos, en la lucha por la tierra y por la independencia económica, lo cual tiende a profundizar las diferencias económicas y sociales entre ellos. Después del período de violencia política, el individualismo, al parecer, le está ganando terreno al colectivismo, cooperación, reciprocidad y solidaridad andina.

El desconocimiento de la legislación vigente acerca de la propiedad y/o posesión de la tierra también es el origen de una serie de problemas. En el ámbito de la selva central, muchos nativos que aún sufren los estragos de la violencia subversiva han abandonado las tierras refugiándose en centros urbanos o dispersándose al interior de la selva. Los colonos provenientes de los departamentos de Ayacucho,Huancavelica,Apurímac, Junín, Pasco y Huánuco han iniciado un proceso de despojo y apropiación de tierras pertenecientes a las comunidades nativas, logrando en muchos casos títulos de propiedad o certificados de posesión otorgados por el Ministerio de Agricultura.

b) Objetivos y prioridades

Los objetivos y prioridades que la Defensoría del Pueblo ha planteado son los siguientes:

- Poner en conocimiento de la población de las comunidades afectadas por la violencia, la legislación que protege sus derechos a la propiedad y/o posesión de la tierra.
- Culminar los diagnósticos básicos sobre el problema de la tierra en las áreas más representativas de cada departamento.
- Brindar asesoría legal a las comunidades campesinas en mecanismos alternativos de solución de conflictos para afrontar la problemática generada de la propiedad y/o posesión de la tierra y derechos conexos.
- Favorecer los espacios de debate y concertación debidamente institucionalizados para discutir la problemática de la legislación agraria.
- Coordinar acciones de trabajo con el PETT y Registros Públicos a fin de viabilizar la solución de los conflictos sobre la propiedad y/o posesión de la tierra.

c) Actuaciones más significativas

Los principales casos atendidos por la Defensoría del Pueblo han sido los siguientes: conflictos de tierras entre comunidades campesinas que muchas veces han terminado en procesos judiciales; conflictos entre comuneros debido al reparto desigual de las tierras comunales; la privación de sus parcelas a mujeres que se separaron de sus esposos; diferencias entre comuneros retornantes y resistentes; la venta y privatización arbitraria de tierras comunales, entre otros problemas.

La participación de la Defensoría del Pueblo ha sido relevante en la culminación del conflicto de tierras vía conciliación, entre las comunidades de Pucacancha y Yachaqmarca (provincia de Huancavelica); en el proceso de

conciliación entre las comunidades de Laranpuquio y Maucallaqta (provincia de Huamanga, Ayacucho) y Llillinta e Ingahuasi (provincia de Huaytará, Huancavelica).Asimismo, en el proceso de mediación entre los comuneros y los retornantes de la comunidad campesina de San Martín (distrito de Acobambilla, provincia y departamento de Huancavelica), y en otros conflictos intercomunales desarrollados en la provincia de Víctor Fajardo (Ayacucho).

La respuesta del Estado en este campo ha sido positiva y se concretó a través del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) del Ministerio de Agricultura, con el que se coordinaron visitas inspectivas a comunidades campesinas en conflicto a fin de ayudar a la población en la solución de sus problemas.

d) Principales logros y dificultades

A través de cursos, talleres de capacitación y charlas de difusión sobre el derecho a la propiedad y la ley de tierras, rectificación de área o linderos y equidad de género en el acceso a la tierra, se ha logrado orientar y sensibilizar a la población en la solución armoniosa de sus problemas. Prueba de ello es la conciliación lograda entre las comunidades de Pucacancha y Yachaqmarca (Huancavelica) y entre los comuneros y retornantes de San Martín (Huancavelica). Se han adelantado también diagnósticos sobre problemas básicos de tierras.

La principal dificultad reside en que los comuneros no siempre están dispuestos a aceptar los mecanismos alternativos de solución de conflictos porque muchas veces se encuentran manipulados o mal informados por terceras personas que defienden intereses ajenos a ellos, como consecuencia de lo cual suelen terminar involucrados en engorrosos e interminables procesos judiciales.

e) Perspectivas

- Concretar convenios y actas de acuerdos mutuos con el PETT-CR para contribuir en la solución de conflictos de tierras entre comunidades y entre comuneros.
- Consolidar un Informe Regional sobre la problemática de la tierra y proyectar recomendaciones que contribuyan a la solución de conflictos.
- Continuar con la organización de cursos, talleres de capacitación y actividades de difusión sobre legislación de tierras.
- Brindar asesoramiento y apoyo legal a las comunidades y a los comuneros en soluciones alternativas a los conflictos de tierras.

2.11.8. Regularización de indocumentados a causa de la violencia política

a) Diagnóstico general

La existencia de ciudadanos indocumentados en el Perú no es un fenómeno nuevo, menos aún en el área rural donde este problema es tan antiguo como nuestra historia republicana. La escasa presencia del Estado en comunidades y pueblos rurales, la falta de información y comunicación, la irresponsabilidad de algunos funcionarios y la negligencia de la misma población, han generado la existencia de ciudadanos indocumentados. Por lo demás, el período de violencia política agudizó este problema.

De acuerdo a las últimas informaciones del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), correspondientes a la Región VII, formada por las provincias de Huamanga, Lucanas, Parinacochas, Cangallo, Huancasancos, La Mar, Paucar del Sara Sara, Víctor Fajardo, y Vilcashuamán (Ayacucho); Andahuaylas y Chincheros (Apurímac); Castrovirreyna, Churcampa y Huaytará (Huancavelica), y los distritos de Pichari y Quimbiri (Cusco), de 16,139 Documentos Provisionales de Identidad emitidos, se han entregado 16,112 (99,5%), quedando por entregar sólo 27(0,5%). Para el mismo ámbito, de los 16,139 Documentos Provisionales de Identidad recibidos por la RENIEC y el Programa de Apoyo al Repoblamiento en zonas afectadas por la violencia (PAR), se han canjeado 15,162 por los respectivos Documentos Nacionales de Identidad (DNI), es decir, el 93,9% quedando por canjear 977, o sea, el 6,1%. Del mismo modo, a julio del 2000 el total de ciudadanos inscritos en la región era de 539,484, de los cuales eran aptos 432,334 y cancelados por diversas razones 107,150. Asimismo, el total de omisos al voto asciende a 135,033, mientras que los ciudadanos que ya cuentan con el documento mecanizado o DNI suman 250,539.

b) Objetivos y prioridades

Los objetivos planteados son los siguientes:

- Informar a pobladores afectados por la violencia sobre la importancia del derecho a la identidad personal y su reconocimiento para el ejercicio de sus derechos.
- Institucionalizar espacios de concertación con instituciones competentes garantizando los derechos de documentación a favor de pobladores afectados por la violencia y desplazados.

- Coordinar con las instituciones encargadas de la documentación personal, a fin de favorecer el desarrollo de dicho proceso, brindando asesoría legal a los pobladores indocumentados.
- Plantear una iniciativa legislativa respecto a la exoneración del derecho de pago por la documentación personal (DNI - Libreta Militar).
- Capacitar a los registradores civiles a fin de garantizar el derecho a la identidad personal, priorizando la situación de los menores de edad.

c) Actuaciones más significativas

Los principales casos han sido los de personas mayores de edad que no cuentan con partida de nacimiento por haberse siniestrado los registros civiles de los municipios, personas sin ningún tipo de documentación personal, pérdida de documentos, jóvenes omisos a la inscripción militar o al canje de la libreta militar.

La Defensoría del Pueblo ha llevado a cabo acciones relevantes en la solución de casos de ciudadanos sin identidad alguna. Por ejemplo la realización de acciones conjuntas con el PAR en campañas de sensibilización sobre identidad y documentación personal en las provincias de Huamanga, Huanta, Víctor Fajardo, La Mar, Cangallo, Vilcashuamán y Santa Rosa (Río Apurímac), Tarma, La Oroya, Junín, Pasco, Huancayo.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo estuvo a cargo de la organización y ejecución de cursos-talleres de capacitación y charlas de difusión sobre identidad y documentación personal, paralelamente al asesoramiento y apoyo legal, con gran repercusión en la población objetivo.

La respuesta a las actividades realizadas por la Defensoría del Pueblo ha sido favorable y de cooperación con el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) y el RENIEC, habiéndose originado la necesidad de realizar trabajos conjuntos. Las coordinaciones con las Oficinas de Registro Militar (ORM-Ayacucho y Huancayo) han sido óptimas.

d) Principales logros y dificultades

En la solución del problema de los ciudadanos indocumentados, se ha logrado una mayor coordinación con el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil - RENIEC, la Oficina de Registro Militar - ORM y el Programa de Apoyo al Repoblamiento - PAR para la difusión y asesoramiento legal, así como en acciones conjuntas en las campañas de sensibilización de-

sarrolladas en beneficio de la población objetivo mediante spots radiales, charlas de difusión y talleres.

La principal dificultad es la falta de voluntad política del Estado para promover, vía amnistía, exoneración de pago por multas, o alguna forma de iniciativa legislativa para la solución del problema de los ciudadanos indocumentados. De otro lado, se encuentra la negligencia de los propios interesados para regularizar su situación legal.

e) Perspectivas

- Estrechar las acciones de trabajo conjunto con el RENIEC, el PAR y la ORM a través de la firma de nuevos convenios y actas de acuerdos mutuos o la renovación de los existentes.
- Continuar con las actividades de asesoramiento legal, capacitación y difusión para contribuir a una solución general del problema de los indocumentados.
- Realizar una investigación especial sobre documentación personal para tener un conocimiento cabal de la problemática y adoptar sus conclusiones y recomendaciones para el desarrollo de nuestras labores en esta área en el año 2001.

2.11.9. Fortalecimiento de la institucionalidad democrática en zonas afectadas por la violencia

a) Diagnóstico general

Habiendo sido la violencia política un fenómeno cuyo objetivo era tomar el poder por medio de la lucha armada, el centro de su accionar fue la institucionalidad civil y estatal y se tradujo en el asesinato selectivo de autoridades estatales, civiles, representantes y líderes sociales. Los años de conflicto dejaron un panorama desolador para la institucionalidad en el país, siendo por ello un objetivo prioritario de la Defensoría del Pueblo fortalecerla democráticamente, orientando y protegiendo a los ciudadanos para que ejerzan sus derechos y capacitando a las autoridades estatales sobre las funciones que por ley deben cumplir, así como supervisar su cumplimiento.

Pese a que la crisis de institucionalidad se agudizó en el año 2000, las medidas que se vienen dando a fin de democratizar el país, permiten que las actividades de la Defensoría del Pueblo se realicen en un nuevo escenario político que alienta nuestro trabajo y permite un mayor impacto en la población.

b) Objetivos y prioridades

- Informar a los agentes estatales, autoridades comunales y representantes de organizaciones de base sobre los derechos políticos y las funciones de su competencia.
- Sensibilizar a los pobladores de las comunidades campesinas y nativas sobre la importancia de ejercer sus derechos políticos y sociales.
- Coordinar y ejecutar acciones conjuntas con instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, a favor de la población y comunidades afectadas por la violencia.
- Contribuir mediante actividades de capacitación, a crear espacios de concertación de la sociedad civil y el Estado para sensibilizar sobre la problemática del desplazamiento y las comunidades afectadas por la violencia, así como, para el restablecimiento de autoridades estatales y comunales democráticas.

c) Actuaciones más relevantes

Los hechos más frecuentes que atentan contra la participación ciudadana son la deficiente organización comunal y municipal; la discriminación en la toma de decisiones originada por el autoritarismo de alcaldes, presidentes de comunidades campesinas, presidentes de comités de autodefensa, jueces de paz y gobernadores; el desconocimiento de sus funciones por parte de las autoridades; la manipulación política de las instituciones públicas y la discriminación de la mujer en la toma de decisiones.

Entre las actividades desarrolladas por la Defensoría del Pueblo con el fin de aportar a la superación de estos problemas, debemos mencionar los 24 cursos taller y 108 charlas de difusión en temas como "Democracia y Ciudadanía","Derechos Humanos y Democracia","Democracia, Participación Ciudadana y Equidad de Género", realizados en comunidades campesinas, distritos, asentamientos humanos urbano marginales, institutos y centros educativos, centros penitenciarios, etc.

Asimismo, en materia electoral fue muy importante la participación de nuestra institución en las actividades de supervisión electoral realizadas durante las elecciones generales del 8 de abril del 2000.

También debemos mencionar la instalación del Módulo de Atención Defensorial de Pampas-Tayacaja, lo que se logró gracias a la gestión de sus autoridades políticas, municipales y dirigentes de la sociedad civil. Dada la cercanía espacial y las vinculaciones sociales, económicas y culturales con

la ciudad de Huancayo, la Defensoría del Pueblo consideró importante el funcionamiento del mencionado módulo.

Las coordinaciones entre la Defensoría del Pueblo y entidades estatales como el PAR y COOPOP, gobiernos locales y centros educativos, han sido frecuentes y han tenido por objeto realizar actividades conjuntas de sensibilización en derechos humanos, derechos del niño, del adolescente y de la familia, participación ciudadana, violencia familiar, entre otros temas, en las provincias de Huamanga, Huanta, Cangallo, Vilcashuamán, Víctor Fajardo y La Mar del departamento de Ayacucho y en las provincias de Huancayo, Chupaca, Concepción, Jauja y Satipo en el departamento de Junín.

d) Principales logros y dificultades

Como logros importantes pueden señalarse la suscripción de importantes convenios y actas de acuerdos mutuos con gobiernos locales, diversas ONGs, Federaciones de Estudiantes y organizaciones de base, teniendo como objetivo la coordinación interinstitucional.

La principal dificultad para lograr avances en este campo, es la que se desprende del debilitamiento de la institucionalidad democrática y la situación de extrema pobreza de la población a la que están dirigidas estas acciones, en la medida que obstaculiza el ejercicio pleno de la ciudadanía, prevaleciendo su necesidad de sobrevivencia.

e) Perspectiva

La Defensoría del Pueblo se ha fijado como perspectivas de trabajo la realización de actividades de capacitación, difusión y coordinaciones interinstitucionales tendientes al restablecimiento y fortalecimiento de la institucionalidad estatal y civil cuyo debilitamiento es, a nuestro entender, la causa de la falta de solución de un conjunto de problemas que afectan a la población objetivo.

2.12. Derechos de la Mujer

a) Marco general

En el período comprendido entre el 11 de abril del 2000 y el 10 de abril del 2001, la Defensoría del Pueblo se planteó los siguientes objetivos en lo que respecta a la defensa, protección y promoción de los derechos de las mujeres:

- Atender e investigar, de oficio o a pedido de parte, quejas y petitorios sobre vulneración de los derechos de las mujeres.
- Interponer procesos constitucionales en defensa de los derechos de las mujeres y hacer seguimiento respecto al estado de aquellos interpuestos anteriormente.
- Proponer políticas públicas y participar en la formulación de normas legales que contribuyan a asegurar la protección y vigencia de los derechos de las mujeres.
- Establecer relaciones de cooperación y coordinación con las instituciones y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a los derechos de la mujer.
- Realizar estudios, informes e investigaciones sobre la problemática y situación de los derechos de las mujeres, así como formular las recomendaciones y observaciones pertinentes.
- Participar en actividades de promoción y difusión de los derechos de las mujeres, poniendo especial énfasis en el derecho a una vida sin violencia, los derechos reproductivos, así como el derecho a la participación política.
- Participar en debates académicos en torno a la situación de las mujeres.
- Incorporar el enfoque de género en la actuación de la institución.
- Promover, por intermedio del Defensor del Pueblo, la suscripción, aprobación y ratificación de instrumentos internacionales favorables a la protección de los derechos de las mujeres.

Respecto a este último punto, uno de los logros más importantes durante el presente período ha sido la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer- CEDAW.

Como se señaló en el Tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, en diciembre de 1999 se abrió para la firma y ratificación el citado protocolo. Ello llevó a que la Defensoría del Pueblo, en virtud de su competencia para promover la firma y ratificación de los tratados sobre derechos humanos prevista por la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, recomendara su pronta suscripción y posterior ratificación, en aras de contar con un instrumento y un mecanismo adicional para aplicar y hacer efectiva la referida Convención.

Sobre el particular, cabe destacar que mediante Resolución Legislativa N° 27429, del 23 de febrero del 2001, fue aprobado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discri-

minación contra la mujer- CEDAW. Mediante Decreto Supremo N° 018-2001-RE, publicado el martes 6 de marzo del presente año, fue finalmente ratificado por el Estado peruano lo que, sin duda, contribuirá a garantizar la defensa y protección de los derechos de las mujeres en el país, quienes a partir de su entrada en vigencia cuentan con un mecanismo que les permitirá presentar denuncias individuales o en grupo ante vulneraciones de la referida Convención.

A continuación, presentamos las actuaciones más relevantes de la Defensoría del Pueblo en materia de violencia contra la mujer, planificación familiar y derechos sexuales y reproductivos, participación política, y análisis del Derecho desde la perspectiva de género.

A. Violencia contra la mujer

a) Normatividad en materia de violencia contra la mujer

Durante el presente período, la Defensoría del Pueblo continuó trabajando en el análisis de la normatividad en materia de violencia contra la mujer.

Entre el 11 de abril del 2000 y el 10 de abril del 2001 se aprobaron diversas normas relativas a la violencia contra la mujer.

El 15 de julio del 2000, fue publicada la Ley N° 27306 que modifica diversos artículos del Decreto Supremo N° 006-97-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar. Entre dichas modificaciones cabe destacar las siguientes:

1. Clarificación del ámbito de protección y ampliación de los sujetos protegidos (artículo 2°).– Se incluye expresamente un supuesto dentro de la definición de violencia familiar. De esta forma, se entiende que la violencia familiar comprende también los supuestos de amenaza o coacción que sin ser graves se producen en forma reiterada.

   Asimismo, se amplía el grupo de personas protegidas ante una situación de violencia familiar al incluir a las ex cónyuges y ex convivientes quienes, con esta modificación, pueden acceder a la protección cautelar ofrecida por la Ley Nº 26260. Esta modificación resulta importante dado que un significativo porcentaje de hechos de violencia familiar se produce entre parejas separadas. La norma también incluye dentro de su ámbito personal de protección a aquella

persona víctima de violencia que sin tener la calidad jurídica de concubina (ya sea por no registrar dos años de vida en común o porque tiene impedimento para formalizar su matrimonio) haya procreado hijos en común con el agresor.

2. Violencia sexual como forma de violencia familiar.- A partir de la Ley N° 27306 se considera a la violencia sexual como forma de violencia familiar en tanto los sujetos activos y pasivos sean los del artículo 2º del Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar.

3. Legitimación para denunciar actos de violencia familiar.- La Ley Nº 27306 modifica los artículos 4° y 9° de la Ley de Violencia Familiar, precisando la legitimación de cualquier persona para formular denuncias ante la Policía Nacional o el Ministerio Público, por hechos constitutivos de violencia familiar, sin tener la calidad de víctima o familiar de ésta.

4. Atribución de la Policía Nacional en caso de flagrante delito (artículo 7°). Se reitera la atribución de la Policía Nacional ante supuestos flagrantes de violencia familiar, convirtiendo la derogada redacción anterior de corte potestativo (podrá) en una redacción imperativa (deberá). En ese sentido, la Policía Nacional tiene el deber de detener al agresor en casos de flagrante violencia familiar constitutiva de delito.

5. Disposición de oficio de las medidas de protección inmediata (artículo 10°).- Un cambio importante se registra en la ley respecto a la potestad del Fiscal Provincial de ordenar de oficio la adopción de medidas de protección inmediata en favor de las víctimas de violencia familiar, no limitándose a depender de una solicitud expresa de la víctima, como se deducía de la legislación precedente.

6. Ampliación de la cobertura de las entidades que expiden certificados médicos con valor probatorio, así como de la gratuidad de exámenes complementarios.- Como se recordará, el 20 de diciembre de 1998 fue publicada la Ley Nº 27016 que modificó el artículo 29° del Decreto Supremo Nº 006-97 JUS, Texto Único Ordenado de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, detallando los establecimientos de salud del Estado cuyos certificados expedidos tienen valor probatorio y ampliando este valor a aquéllos extendidos por los médicos de los centros de salud parroquiales autorizados por el Ministerio de Salud.

La Ley N° 27306 retoma la modificación anteriormente referida pero mencionando expresamente entre los establecimientos al Instituto de Medicina Legal. Asimismo, amplía la gratuidad de aquellos exámenes o pruebas complementarias, siempre que lo justifique la situación económica de la víctima.

Adicionalmente, la normativa en mención prescribe la necesidad de que los certificados médicos que se expidan en materia de violencia familiar, contemplen información detallada de los resultados de las evaluaciones físicas y psicológicas practicadas a las víctimas de tales hechos. Asimismo, establece que, además de que la expedición de los certificados y la consulta médica son gratuitos, los exámenes o pruebas complementarias para emitir diagnósticos también lo serán siempre que lo justifique la situación económica de la víctima.

Por otro lado, el 13 de enero del 2001 fue publicada la Ley N° 27398, que modifica diversos artículos de la Ley N° 26872, Ley de Conciliación Extrajudicial. Esta modificatoria resulta destacable pues, a partir de ella, la violencia familiar deja de estar incluida entre las materias conciliables previstas por el artículo 9° de la Ley de Conciliación. Más aún, se establece expresamente en el artículo 6° inciso g) que no procede la conciliación extrajudicial en los casos de violencia familiar.

De esta manera, se recoge la preocupación constantemente manifestada por la Adjuntía para los Derechos de la Mujer respecto a la inconveniencia de que la violencia familiar constituyera una materia conciliable por tratarse de una flagrante vulneración de los derechos fundamentales de las mujeres.

Sin embargo, queda aún pendiente establecer legalmente que la violencia familiar no es conciliable en sede policial alguna. Tal como se mencionó en el informe anual del año pasado, ello resulta necesario en la medida en que la Ley Nº 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, señala en su artículo 9º inciso 5) que la Policía Nacional puede"intervenir como conciliador en los casos de conflicto que no constituyan delitos o faltas que alteren el orden público y la tranquilidad pública". En ese sentido, dado que la violencia familiar se produce en el ámbito privado, podría sostenerse que una denuncia por violencia familiar puede concluir en una conciliación en la comisaría. De allí la necesidad de establecer que el artículo 9° inciso 5) de la Ley N° 27238 no es aplicable a las denuncias por este tipo de violencia.

b) Actuación de la Defensoría del Pueblo en materia de violencia contra la mujer

Durante este período, la Adjuntía para los Derechos de la Mujer continuó realizando actividades para combatir la violencia contra la mujer a partir de la supervisión del cumplimiento de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, la atención de quejas, y la supervisión del cumplimiento de las recomendaciones formuladas en las conclusiones de la investigación "La violencia sexual: un problema de seguridad ciudadana. Las voces de las víctimas"[16].

Cabe señalar que la Oficina Regional de Ayacucho reportó un aumento en el número de quejas y consultas presentadas a la Defensoría del Pueblo en materia de violencia contra la mujer. Sin embargo, constató un elevado porcentaje de abandono por parte de las denunciantes de procesos judiciales vinculados a problemas de violencia contra la mujer, debido probablemente, entre otros factores, a la lentitud en la tramitación de los procesos.

Las quejas en materia de violencia contra la mujer continúan dirigiéndose fundamentalmente contra la actuación de la Policía Nacional, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Instituto de Medicina Legal. La institución mayormente quejada ha sido la Policía Nacional, debido fundamentalmente a la forma en que las comisarías tramitan las denuncias interpuestas por las mujeres en materia de violencia familiar y sexual, lo que incide en la desprotección de sus derechos.

Cabe al respecto referir que la Oficina Regional de Ayacucho detectó, a partir de un trabajo de supervisión realizado por sus comisionados/as, problemas de discriminación y negligencia en la atención a las víctimas. En efecto, la procedencia rural o campesina, el grado de instrucción o analfabetismo y la condición de quechua–hablante han sido señalados como factores que han incidido en un trato desigual y discriminatorio al momento de denunciar o solicitar protección. Asimismo, en la Oficina Regional de Trujillo se registraron quejas contra la Policía Nacional debido a la renuencia a recibir denuncias por violencia familiar de víctimas que no acreditaban una relación de convivencia o matrimonio pero que habían procreado hijos con el agresor. Ello a pesar que la Ley Nº 27306, modificatoria de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, expresamente lo permite.

---

[16] Ver al respecto punto 6.2. sobre investigaciones especiales e informes defensoriales.

De otro lado, desde marzo del 2001, la Adjuntía para los Derechos de la Mujer se encuentra asesorando a la Oficina Regional del Callao en una investigación que viene desarrollando en materia de violencia familiar. Dicha investigación tiene por objeto evaluar la eficacia de la ley. Los primeros resultados indican que ni los fiscales ni los jueces de familia dictan medidas de protección y que un alto índice de procesos judiciales culmina por abandono.

Por su parte, la Adjuntía para los Derechos de la Mujer publicó la Serie "Discriminación Sexual y Aplicación de la Ley", que incluye dos investigaciones sobre violencia familiar y una sobre violencia sexual.

Asimismo, debe resaltarse la participación de la Defensoría del Pueblo, a través de sus Oficinas Regionales de Ayacucho, Piura y Tumbes, en iniciativas interinstitucionales para la erradicación de la violencia familiar mediante la Red para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar en Ayacucho y la Mesa contra la Violencia Familiar en Tumbes.

Es del caso mencionar que, en el mes de marzo del presente año, visitó nuestro país la Misión de Apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de analizar el fortalecimiento institucional de la justicia en el Perú. En dicha misión participó el profesor Ignacio Berdugo Gómez de la Torre, Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Salamanca. Aprovechando la presencia en Lima del doctor Berdugo, la Defensoría Adjunta para los Derechos de la Mujer organizó una charla con comisionados de la Defensoría del Pueblo.

El propósito del evento fue tomar conocimiento de los aspectos generales que son necesarios tener en cuenta en contextos de reformas penales como el que el Perú atraviesa. El profesor Berdugo Gómez de la Torre, sobre la base de su participación en la reforma penal española, hizo referencia a los principios político criminales que deben asumirse tanto para una reforma de la parte general del Código Penal, como en los procesos de criminalización o descriminalización de la parte especial, poniendo énfasis, en este último caso, en algunos aspectos generales a tener en cuenta con relación a los delitos contra la libertad sexual.

Finalmente, respecto a las perspectivas de trabajo formuladas para el próximo período, se ha previsto coordinar con el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano –PROMUDEH– la identificación y posterior propuesta de solución de problemas en la aplicación de la legislación contra la violencia familiar, con especial incidencia en los obstáculos que se presentan en el acceso a la justicia de víctimas que residen en las zonas rurales del país.

En ese sentido, cabe destacar la reciente creación, mediante Decreto Supremo Nº 008-2001-PROMUDEH, del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual en el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.

B. Planificación familiar y derechos sexuales y reproductivos

En el tema de derechos sexuales y reproductivos, la Defensoría del Pueblo viene trabajando sobre la base de lo que se ha denominado "Sistema defensorial de supervisión del respeto y vigencia de los derechos reproductivos".

Antecedentes

El sistema defensorial de supervisión del respeto y vigencia de los derechos reproductivos fue puesto en marcha en octubre de 1999. Su objetivo principal es institucionalizar en la Defensoría del Pueblo un sistema permanente de supervisión del Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar del Ministerio de Salud. Las oficinas regionales de Ayacucho, Cusco, Piura, Trujillo y la Oficina Descentralizada de Huancavelica fueron seleccionadas para ejecutar el sistema.

Luego de la contratación de comisionadas/os responsables de su implementación, la siguiente actividad consistió en diseñar un conjunto de pautas e instrumentos que orientaran las intervenciones en las visitas de supervisión a los diversos establecimientos de salud. Asimismo, servirían para guiar las entrevistas al personal de salud y a las usuarias/os del servicio de planificación familiar de los mencionados establecimientos.

Los instrumentos con los que se cuenta son:

- Hoja de observación *in situ*
- Guía de entrevistas a personal de salud
- Guía de entrevistas a usuarias/os

El primero de ellos tiene por finalidad proporcionar pautas generales que orienten el criterio de quien realiza la visita para poder calificar las condiciones físicas y materiales del establecimiento de salud.

Con la guía de entrevistas al personal de salud, se pretende conocer su opinión sobre el programa de planificación familiar, sobre las condiciones del centro y, particularmente, el grado de conocimiento de las Normas

del Programa Nacional de Planificación Familiar. En lo posible, se prioriza a la persona responsable del Programa de Planificación Familiar o al profesional o técnico/a calificado en la provisión de métodos de planificación familiar y, al jefe del establecimiento de salud.

Finalmente, como resultado de la revisión de documentos que es parte de la observación *in situ*, la/el comisionado/a selecciona el nombre de dos o tres usuarias/os del programa para entrevistarlas/os. Esta intervención permite conocer la opinión de la/el usuaria/o sobre la calidad de atención del servicio de planificación familiar. De detectarse la presencia de cualquier irregularidad se procede a la queja o denuncia correspondiente.

Actividades de capacitación

Concluido el diseño de los instrumentos y previamente a su aplicación experimental, en el mes de marzo del 2000 se realizó en Lima, con la participación de las personas seleccionadas en cada una de las oficinas regionales, un primer taller de capacitación en el uso de los mismos.

En el mes de julio se llevó a cabo un segundo encuentro con la finalidad de validar el contenido de los instrumentos. Como resultado de esta actividad dichos instrumentos fueron perfeccionados.

En diciembre del 2000 se realizó una tercera reunión cuyo propósito fue evaluar el primer año de ejecución del proyecto y elaborar el plan de trabajo para el año 2001. Asimismo, en este encuentro se establecieron los criterios para calificar cada establecimiento de salud visitado en función del respeto de los derechos reproductivos y del grado de satisfacción de las/os usuarias/os.

Estado actual de la aplicación del sistema

A la fecha, se han visitado 76 establecimiento de salud, de acuerdo al detalle siguiente:

Ayacucho	13
Cajamarca	05
Cusco	16
Huancavelica	16
Piura	16
Puno	02
Trujillo	07
Tumbes	01
Total	76

Cabe señalar que, si bien el cuadro mostrado refleja lugares distintos a los cinco seleccionados, ello obedece a que las intervenciones se extienden al ámbito de influencia de las oficinas regionales seleccionadas. Esta labor de supervisión ha permitido llegar a zonas remotas de nuestro país.

Adicionalmente, las oficinas regionales de Arequipa y Huancayo han incorporado dentro de sus líneas de trabajo el tema de los derechos reproductivos.

En Arequipa, se ha considerado esta línea dentro del plan operativo anual del año 2001. A la fecha, han identificado los centros de salud que cuentan con la calificación de Punto de Entrega de Servicios - PES y se proyecta capacitar a los/as integrantes de los equipos itinerantes para desarrollar la labor de supervisión.

La oficina regional de Huancayo, ha introducido el tema a través de diversas charlas de capacitación y la admisión de quejas específicas sobre vulneración de derechos reproductivos.

Las visitas realizadas a los establecimientos de salud en los distintos lugares y la aplicación de los instrumentos, ha permitido a la Defensoría del Pueblo detectar algunas irregularidades que aún se siguen presentando en la aplicación del Programa Nacional de Planificación Familiar, frente a las cuales se han formulado las correspondientes recomendaciones:

Irregularidades detectadas y acciones adoptadas por la Defensoría del Pueblo

1. Realización de campañas de anticoncepción quirúrgica

En el mes de junio se detectó la realización de una campaña de anticoncepción quirúrgica en el Centro de Salud de Celendín en Cajamarca. En dicha campaña fueron esterilizadas 27 mujeres sin que la infraestructura del centro fuera la adecuada. El centro de salud sólo tenía 20 camas disponibles para todos los servicios, razón por la cual para las mujeres esterilizadas se asignaron únicamente 10 camas. Se improvisó un ambiente con parantes para suero y 8 colchones en el suelo que cada dos usuarias debían compartir. Dicho ambiente servía tanto de sala de espera como de lugar de recuperación

En agosto del 2000 se verificó la realización de otra campaña de anticoncepción quirúrgica en el Hospital de Apoyo San Javier de Bellavista de

Jaén. En esta oportunidad, se esterilizaron 29 usuarias incumpliendo en todas las operaciones algunas disposiciones de las Normas del Programa de Planificación Familiar.

En el primer caso, la Defensoría del Pueblo puso los hechos en conocimiento del Jefe del Programa Nacional de Planificación Familiar y de la Dirección Regional de Salud de Cajamarca, solicitando que se realice la investigación respectiva. En respuesta, el Jefe del Programa se constituyó en la ciudad de Cajamarca y desde entonces, se suspendieron este tipo de jornadas.

En el caso del Hospital de Apoyo San Javier de Bellavista, la Defensora Adjunta para los Derechos de la Mujer, en compañía del responsable de la ejecución del proyecto en la ciudad de Trujillo, viajó a Jaén y se entrevistó personalmente con el director del establecimiento, quien negó que se tratara de una campaña de anticoncepción quirúrgica exclusivamente. Sin embargo, al solicitarse la relación de personas atendidas y servicios brindados en la campaña se pudo comprobar que el único servicio brindado fue el de anticoncepción quirúrgica.

La Defensoría del Pueblo le recordó al referido funcionario la prohibición de realizar campañas exclusivas de anticoncepción quirúrgica de acuerdo a lo establecido en las Normas del Programa Nacional de Planificación Familiar. Igualmente, le solicitó las historias clínicas de todas las pacientes intervenidas en dicha campaña. Las conclusiones de los informes médicos elaborados sobre la base de cada una de ellas reflejan diversas irregularidades.

2. Incumplimiento del período de reflexión de 72 horas y uso de formatos no vigentes de renuncia a dicho plazo

Entre abril y junio, se detectó que en el Hospital Regional de Ayacucho, en cuatro oportunidades, se usó un formato de renuncia al plazo de reflexión de 72 horas. El uso de este formato contraviene expresamente lo dispuesto por las Normas del Programa Nacional de Planificación Familiar que establecen la prohibición de renunciar a dicho plazo.

Similar situación se apreció en una jornada de salud reproductiva llevada a cabo en el Hospital San Javier de Jaén donde de 29 mujeres esterilizadas, 23 fueron intervenidas sin observar el plazo de reflexión.

En ambos casos se dirigió un oficio a los directores de dichos establecimientos solicitando la investigación de los hechos para determinar

quiénes son los/as responsables a fin de que reciban la correspondiente sanción. Igualmente, la Defensoría del Pueblo recomendó difundir entre el personal de salud las Normas del Programa Nacional de Planificación Familiar para su estricto cumplimiento.

3. Esterilizaciones sin consentimiento

En la misma jornada citada en el párrafo anterior, fueron esterilizadas cinco mujeres cuyas historias clínicas no incluyen la hoja de consentimiento informado firmada ni ningún otro formato donde conste su autorización por escrito.

La Defensoría del Pueblo viene investigando estos casos, los mismos que podrían constituir delito de lesiones graves. De verificarse la ausencia de consentimiento, los hechos serán puestos en conocimiento del Ministerio Público.

4. Esterilizaciones en mujeres menores de 25 años

Durante una visita realizada al Hospital de Apoyo de Cangallo en Ayacucho, se verificó que fueron esterilizadas tres mujeres de 21, 23 y 24 años de edad respectivamente. De acuerdo al informe del médico asesor de la Defensoría del Pueblo, dichas pacientes no eran candidatas ideales para recibir un método definitivo e irreversible.

La misma situación se presentó en el Hospital San Javier de Jaén donde se esterilizaron a 8 mujeres, cuyas edades fluctúan entre los 22 y 26 años.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo recomendó que se tenga especial cuidado en la información que se brinda a las usuarias/os con la finalidad de que ésta contemple todas las implicancias del método elegido así como todos los métodos anticonceptivos.

5. Deficiente evaluación pre operatoria

Durante una visita al Hospital Rural de Apoyo Manuel Javier Nomberto de Chulucanas (Piura), se constató que a las pacientes que van a someterse a una intervención de anticoncepción quirúrgica, no se les practica un examen de descarte de embarazo y en caso de hacerlo, son ellas las que tienen que cubrir los costos. Al personal de salud le basta con la afirmación o negación de la usuaria sobre este aspecto.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo recomendó a la dirección del hospital, la necesidad de descartar embarazos mediante el correspondiente examen, en todos aquellos casos en que se haya previsto practicar anticoncepción quirúrgica.

Similar situación se presentó en el Hospital Departamental de Huancavelica. En el mes de febrero del 2000, se esterilizó a una paciente con antecedentes de consultas diversas por dolores de cabeza y convulsiones sin que se descartara la posibilidad de embarazo, a pesar de que fue intervenida a los treinta días de su última menstruación. Luego de la operación se detectó que la paciente se encontraba gestando y se manifestaron en ella síntomas de trastornos psiquiátricos.

La Defensoría del Pueblo puso el caso en conocimiento de la Dirección Regional de Salud de Huancavelica, solicitando que se brinde atención a la señora y se adopten medidas correctivas para sancionar a los responsables y evitar que casos como éste vuelvan a producirse.

6. Firma de consentimiento informado para esterilización quirúrgica en situaciones de estrés

En el Hospital San Javier de Jaén, se detectó que en el marco de una jornada de salud reproductiva se esterilizó a 29 mujeres de las cuales 3 dieron su consentimiento para ser intervenidas en medio de una situación de estrés como es el período expulsivo del parto. Se dirigió un oficio al director del establecimiento de salud, solicitando la investigación de los hechos para determinar quiénes son los/as responsables a fin de que reciban la correspondiente sanción. Igualmente, la Defensoría del Pueblo recomendó difundir entre el personal de salud las Normas del Programa Nacional de Planificación Familiar para su estricto cumplimiento.

7. Ausencia de anestesiólogo que pone en riesgo la vida de pacientes que acuden en casos de emergencia

Esta situación se pudo constatar en establecimientos de salud como el Hospital de Apoyo "Las Mercedes de Paita" y el Hospital Rural de Apoyo "Manuel Javier Nomberto de Chulucanas" en el departamento de Piura. Dichos nosocomios no cuentan con un anestesiólogo permanente, lo que origina que las pacientes que desean someterse a una intervención de anticoncepción quirúrgica sólo puedan hacerlo en las fechas programadas por dichos centros.

Asimismo, la ausencia de un médico anestesiólogo pone en riesgo la vida de aquellos pacientes que llegan por casos de emergencia a estos hospitales.

En este caso, la Defensoría del Pueblo dirigió un oficio a la Dirección Regional de Salud solicitando una explicación al respecto y recomendando la designación inmediata de un/a anestesiólogo/a permanente.

8. Intervenciones en establecimientos que no tienen la calificación de PES

La intervención de la Defensoría del Pueblo en la zona de la Región de Salud de Huancavelica ha permitido detectar que se vienen realizando operaciones de anticoncepción quirúrgica en centros de salud que no cuentan con la calificación de PES (Punto de Entrega de Servicios), contraviniendo así lo dispuesto en las Normas del Programa.

Esta situación fue puesta en conocimiento de la Dirección Regional de Salud de Huancavelica con la finalidad de que adopten las medidas necesarias para evitar que se sigan produciendo estos hechos. De igual manera, se recomendó determinar quiénes son los/as responsables para que reciban la correspondiente sanción.

9. Desconocimiento de las Normas del Programa Nacional de Planificación Familiar

Si bien, en la mayor parte de los establecimiento de salud visitados se cuenta con un ejemplar de la Normas del Programa Nacional de Planificación Familiar aprobadas el 22 de setiembre de 1999, el personal no está familiarizado con su contenido.

Quejas registradas

En el período comprendido entre el 11 de abril del 2000 y el 10 de abril del 2001 ingresaron 39 quejas a nivel nacional, 4 en la oficina de Lima y 35 en las oficinas regionales. Hasta el momento se han concluido 10 quejas: 1 en Lima y 9 en las oficinas del interior del país.

Cabe resaltar como uno de los logros de la aplicación del sistema defensorial de supervisión y respeto de los derechos reproductivos, la descentralización en el trámite y seguimiento de las quejas. Si bien en esta tarea el equipo de Lima brinda orientación y asesoría, cada queja se tramita en la sede de origen.

C. Participación política de la mujer

En cumplimiento del mandato constitucional de defensa de los derechos fundamentales, previsto por el artículo 162° de la Constitución, la Defensoría del Pueblo promueve la participación política de las mujeres, derecho fundamental consagrado en los artículos 2° inciso 17) y 31° de la Constitución.

Durante el período materia del Informe, la Defensoría del Pueblo continuó con su labor de apoyo a iniciativas que promuevan y garanticen la presencia de mujeres en cargos públicos. Así, en la Oficina Regional del Callao y Cono Norte se impulsó la creación de un grupo conformado por mujeres representantes de instituciones y organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de impulsar la participación de la mujer en cargos de dirección. Cabe asimismo destacar el apoyo de la Defensoría del Pueblo a la iniciativa presentada por regidoras de la Municipalidad Provincial del Callao, para incorporar a mujeres en los cargos de confianza y dirección de la comuna, hasta alcanzar la proporcionalidad numérica con aquellos ocupados por hombres. Esta iniciativa fue finalmente aprobada por el Concejo Provincial del Callao, mediante la Ordenanza N° 016 de junio del 2000.

a) Supervisión electoral

En cuanto a la labor desarrollada a propósito de los comicios generales de abril del 2001, la Defensoría del Pueblo ha buscado coadyuvar a garantizar y fortalecer la participación política de las mujeres, como uno de los ejes centrales de sus actividades de supervisión electoral.

Recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo

Mediante Oficio N° DP-2000-1080 de 15 de noviembre del 2000, el Defensor del Pueblo remitió al Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República una serie de propuestas en torno a la aplicación del sistema de cuotas, con el objeto de que pudieran servir como aporte en la discusión sobre las disposiciones legales que regirían las elecciones de abril del 2001.

Entre las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo cabe resaltar las siguientes:

1. Incrementar la cuota electoral prevista por el artículo 116° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, de 25% a 30%. Esta conside-

ración surgió ante el éxito de la aplicación del sistema de cuotas en las elecciones municipales de 1998 y en las elecciones parlamentarias del 2000, y a partir de lo recomendado por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas a fin de que se considerara un porcentaje mínimo de 30% de mujeres en los puestos de adopción de decisiones a nivel nacional[17].

Esta recomendación defensorial se sustentaba asimismo en que, si bien en las elecciones de abril del 2000 se exhortó a los partidos y movimientos políticos a que no se limitaran a cumplir con el requisito del 25% de mujeres en las listas electorales sino que incluyeran un porcentaje mayor, sólo 5 de las 10 listas incluyeron a más de 30 mujeres.Así, el número de mujeres que tuvo la lista que incorporó el mayor número de candidatas fue 33.

Adicionalmente, y a fin de fortalecer la participación política de las mujeres, se sugirió establecer que la plancha presidencial debería estar conformada, al menos, por una mujer.

Cabe destacar que la recomendación de elevar la cuota mínima de hombres o de mujeres de 25% a 30% fue acogida mediante la Ley N° 27387, de diciembre del 2000, que modificó el artículo 116° de la Ley Orgánica de Elecciones.

2. Mantener el voto preferencial con el objeto de contribuir a la participación política de las mujeres, más aún ante la inexistencia de una ley de partidos políticos que regule la conformación de las listas electorales y la distribución de mujeres en ellas.

Esta recomendación resultaba importante pues los resultados de las elecciones parlamentarias de abril del 2000 confirmaron que el voto preferencial contribuyó a mejorar la participación política de las mujeres. En efecto, mientras 16 de las 26 mujeres electas mejoraron su posición en la lista[18], 3 mujeres obtuvieron la mayor votación en sus respectivas listas aun cuando ninguna de ellas la encabezó[19]; y 8 congresistas mujeres fueron elegidas gracias al voto preferencial. Lo ex-

---

17 Informe sobre Desarrollo Humano 1995, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1995, p. 125.

18 El Cuarto Femenino, junio 2000, año 2, N° 8, Manuela Ramos, p. 21.

19 Datos para la Democracia.

puesto resulta destacable, considerando que la mayor parte de agrupaciones políticas ubicó a las mujeres de la mitad para abajo del total de la lista (59%)[20].

3. Respecto al establecimiento del distrito electoral múltiple se sostuvo que, en el caso de listas locales, existía imposibilidad de aplicar la cuota en los distritos uninominales, recomendándose que en las circunscripciones binominales y trinominales al menos uno de los candidatos fuera mujer.

   Mediante Ley N° 27387, modificatoria de la Ley Orgánica de Elecciones, se dispuso que en los distritos electorales para los cuales se ha previsto elegir menos de tres congresistas, se debe inscribir una lista con tres candidatos/as (artículo 15°), y que en las circunscripciones en las que se inscriban listas con tres candidatos/as, por lo menos uno de los candidatos/as debía ser varón o mujer. De esta forma, se aceptó la propuesta de la Defensoría del Pueblo.

   Como puede apreciarse, casi todas las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo para contribuir a garantizar el derecho de participación política de las mujeres han sido recogidas en las modificaciones realizadas a la normatividad electoral, y constituyen sin duda un avance en el reconocimiento formal del derecho de las mujeres a elegir y ser elegidas.

Incumplimiento de la normatividad sobre cuotas por parte de los órganos electorales

Sin embargo, a pesar del avance que significa la consagración legal de disposiciones como las comentadas, los órganos encargados de administrar justicia incurrieron en una serie de errores lamentables que han llevado a que hoy, en los hechos, se haya afectado el ejercicio de los derechos a la igualdad y participación política de las mujeres en el proceso de elecciones generales de abril del 2001.

En efecto, mediante Resolución N°068-2001-JNE de 24 de enero del presente año, el Jurado Nacional de Elecciones estableció el número mínimo de mujeres o varones que debían integrar las listas de candidatos/as al Congreso de la República. Sin embargo, en 3 de los 25 dis-

---

[20] El Cuarto Femenino, marzo 2000, año 2, N° 7, Manuela Ramos, p. 5.

tritos electorales se determinó un número mínimo de candidatos/as varones o mujeres para cada lista que no lograba representar el mínimo del 30% exigido por el ya referido artículo 116° de la Ley Orgánica de Elecciones.

Distritos electorales: número de candidatas/os requeridas/os para cumplir la cuota

Número	Distritos electorales	Congresistas para cada distrito	Número de candidatos para cada lista	Mínimo de candidatos varones o mujeres cada lista
1	Amazonas	2	3	1
2	Ancash	5	5	2
3	Apurímac	2	3	1
4	Arequipa	5	5	2
5	Ayacucho	3	3	1
6	Cajamarca	5	5	2
7	Cusco	5	5	2
8	Huancavelica	2	3	1
9	Huánuco	3	3	1
10	Ica	4	4	1
11	Junín	5	5	2
12	La Libertad	7	7	2
13	Lambayeque	5	5	2
14	Lima y extranjero	35	35	11
15	Loreto	3	3	1
16	Madre de Dios	1	3	1
17	Moquegua	2	3	1
18	Pasco	2	3	1
19	Piura	6	6	2
20	Puno	5	5	2
21	San Martín	3	3	1
22	Tacna	2	3	1
23	Tumbes	2	3	1
24	Ucayalí	2	3	1
25	Callao	4	4	1
Total		**120**	**130**	**44**

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones.

Como puede apreciarse en los distritos electorales de Ica y Callao la cuota sólo representa el 25% del total de candidatos/as. Por su parte, en La Libertad la cuota sólo representa el 28.5%. En ninguno de estos casos se cumple con el mínimo del 30% establecido en la ley.

Conforme a lo establecido por el artículo 178° inciso 3) de la Constitución y el artículo 5° inciso g) de la Ley N° 26486, el Jurado Nacional de Elecciones es competente para velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral. Es por ello que, a fin de que no se contraviniera lo dispuesto por la normatividad electoral, mediante Oficio DP-2001-081 de 31 de enero del 2001, el Defensor del Pueblo exhortó al Jurado Nacional de Elecciones a modificar la Resolución N° 068-2001-JNE, únicamente a efectos de fijar en dos (2) el mínimo de candidatos varones o mujeres para los distritos electorales de Ica y Callao, y en tres (3) para el distrito electoral de La Libertad. Dicha exhortación tuvo en cuenta que el artículo 116° de la Ley Orgánica de Elecciones es claro al señalar que "las listas de candidatos al Congreso en cada distrito electoral deben incluir un número no menor al 30% de mujeres o de varones", pudiendo por tanto establecerse un porcentaje mayor de dicho mínimo indispensable.

Respecto a este tema es pertinente recordar que el reconocimiento legislativo de las cuotas electorales tiene por objeto promover la participación política de las mujeres, históricamente excluidas del ámbito público. La inclusión de los varones en la mencionada norma fue el fruto de la negociación política al interior del Congreso, para salvar el habitual recelo hacia las acciones afirmativas en beneficio de las mujeres cuyo fin es, precisamente, hacer efectivo el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 2° inciso 2) de la Constitución que prohíbe, entre otros, la discriminación por razón de sexo.

A pesar de lo expuesto, el JNE no cumplió con la solicitud oportunamente formulada por nuestra institución. Mediante Resolución N° 122-2001-JNE, publicada el 7 de febrero del 2001 en el Diario Oficial *El Peruano*, el Jurado Nacional de Elecciones declaró improcedentes las solicitudes de rectificación de la Resolución N° 068-2001-JNE, formuladas por la Defensoría del Pueblo, la Presidenta de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Humano del Congreso de la República y el Movimiento Manuela Ramos.

En este contexto, el Defensor del Pueblo se dirigió oportunamente a los Jurados Electorales Especiales de La Libertad, Ica y Callao a fin de que,

como órganos encargados de administrar justicia en materia electoral y responsables de observar lo dispuesto por los artículos 51° y 138° de la Constitución, prefirieran, en el presente caso, la protección de los derechos de igualdad y participación política reconocidos en los artículos 2° incisos 2) y 17) y 31° de la Constitución, antes que cualquier disposición de inferior jerarquía como la Resolución N° 068-2001-JNE.

Asimismo, los exhortó a verificar que las listas de candidatos presentadas por las agrupaciones políticas cumplieran con el mínimo expresamente establecido por la ley electoral, requiriéndoles la subsanación del error en el más breve plazo.

El 9 de febrero del 2001, el Jurado Electoral Especial de Ica comunicó a la Defensoría del Pueblo su decisión de no acoger el pedido formulado por nuestra institución, por lo que el Defensor del Pueblo interpuso recurso de apelación contra dicha resolución del Jurado, la cual fue concedida por el referido Jurado Electoral Especial. Cabe mencionar que la Defensoría del Pueblo no recibió ninguna respuesta de los Jurados Electorales Especiales de la Libertad y del Callao.

La vigilia por las cuotas en Trujillo

Todo 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. Muestra de ello fue el evento realizado en febrero del 2001 por la Oficina Regional de Trujillo, sobre derechos políticos de las mujeres y la ley de cuotas, en el que participó como expositora la Defensora Adjunta para los Derechos de la Mujer. A dicho evento se sumó una vigilia realizada en la Plaza de Armas de dicha ciudad por mujeres provistas de velas encendidas, flores y carteles, exigiendo el cumplimiento de la Constitución y de la ley electoral.

Paralelamente, la Defensora Adjunta para los Derechos de la Mujer sostuvo entrevistas en diversos medios de comunicación social con el objeto de difundir la importancia del respeto al sistema de cuotas.

Los informes de los observadores nacionales e internacionales en torno al incumplimiento de la cuota

Cabe asimismo referir que todo este serio problema generado por el incumplimiento de la ley de cuotas en tres distritos electorales, dio lugar a

cuestionamientos como los contenidos en el Primer Informe de Evaluación del Proceso Electoral 2001 del 16 de febrero del 2001 elaborado por la Asociación Civil Transparencia. Asimismo, la Declaración de la Segunda Delegación Preelectoral del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) y del Centro Carter (TCC), del 9 de marzo del 2001, mencionó la existencia de un error en el cálculo del número de escaños adjudicados a candidatas para las listas al Congreso en La Libertad, Ica y Callao, e hizo hincapié en que, de no resolverse este problema en este proceso electoral, las autoridades debían cuando menos asumir el error y asegurar que no se volvería a cometer en el futuro. Sin embargo, nada de ello ha ocurrido.

La respuesta del Jurado Nacional de Elecciones

Por el contrario, por Resolución N° 295-2001-JNE, publicada el 4 de abril del 2001 en el Diario Oficial *El Peruano*, el Jurado Nacional de Elecciones declaró infundado el referido recurso de apelación interpuesto por el Defensor del Pueblo contra la Resolución N° 029-2001-JEEI, emitida por el Jurado Electoral Especial de Ica. De esta manera, las elecciones generales del 8 de abril del 2001 se realizaron sin respetar, en tres distritos electorales, los derechos de las mujeres a la igualdad en la participación política.

Es por ello que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias, viene evaluando la posibilidad de acudir a las instancias internacionales de defensa y protección de los derechos humanos, a fin de lograr el respeto de los derechos fundamentales a la igualdad y participación política de las mujeres en el país.

El compromiso para no manipular a las mujeres durante la campaña electoral

Durante la campaña del año 2000, la Defensoría del Pueblo recibió diversas quejas de mujeres integrantes de los comedores populares y autogestionarios, que sostenían haber sido obligadas por funcionarios del Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA) a participar en los mítines del ex Presidente Alberto Fujimori. La Defensoría del Pueblo visitó estos comedores encontrando propaganda electoral de Perú 2000, movimiento del ex presidente.

Para evitar que en la campaña electoral del 2001 se produjeran hechos como los descritos, la asociación Mujeres por la Democracia (MUDE)

promovió la suscripción por los candidatos a la Presidencia de la República de un Acta de Compromiso para no Manipular a las Mujeres en las Elecciones 2001. La Defensora Adjunta para los Derechos de la Mujer asistió en calidad de testigo a tal suscripción. También actuaron como testigos las representantes de la Asociación Civil Transparencia y de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Esta actividad tuvo lugar el 27 de febrero del 2001.

b) Elecciones del 8 de abril del 2001

En primer lugar, cabe señalar que aunque no existe una disposición que establezca cuotas para la plancha presidencial, de las 9 planchas presidenciales en contienda 6 incluyeron a una mujer. Por otro lado, hubo una mujer candidata a la Presidencia de la República, Lourdes Flores Nano, cuya agrupación política, Unidad Nacional, ocupó el tercer lugar en las elecciones del 8 de abril del 2001. En cambio, en las elecciones del 9 abril del 2000, de 9 planchas presidenciales sólo 3 incluyeron a una mujer. No hubo ninguna candidata a la Presidencia de la República.

En cuanto a las elecciones al Congreso de la República, según datos proporcionados por la ONG Manuela Ramos, de un total de 1595 candidatos 575 fueron mujeres, lo que representó un 36%[21]. En el proceso electoral del año pasado participaron un 25.7% de mujeres[22].

Como se ha señalado anteriormente, la Ley Nº 27387 introdujo algunas modificaciones a la Ley Nº 26859, Ley Orgánica de Elecciones, entre las que cabe destacar las reformas a los artículos 21º, 115º y 116º. De esta forma, se incorpora el distrito electoral múltiple, se señala que en aquellos distritos electorales donde se elija a menos de tres congresistas se debe inscribir una lista de tres candidatos y se establece una cuota electoral de 30% de mujeres u hombres como mínimo en cada lista.

En el próximo Congreso habrá 22 mujeres, es decir, 4 menos que en el actual. Ello significa que el porcentaje de mujeres se ha reducido de 21.6% a 18.33%, a pesar de que la cuota se incrementó del 25% al 30%.

---

21 El Cuarto Femenino, abril del 2001, año 3, nº 10, Manuela Ramos, p. 20.
22 Ibidem, p. 21.

Número de congresistas electas a nivel nacional

Distrito	Mujeres	Hombres	Total
Amazonas	0	2	2
Ancash	1	4	5
Apurímac	0	2	2
Arequipa	1	4	5
Ayacucho	1	2	3
Cajamarca	1	4	5
Cusco	0	5	5
Huancavelica	1	1	2
Huánuco	0	3	3
Ica	0	4	4
Junín	0	5	5
La Libertad	2	5	7
Lambayeque	0	5	5
Lima	11	24	35
Loreto	0	3	3
Madre de Dios	0	1	1
Moquegua	0	2	2
Pasco	0	2	2
Piura	1	5	6
Puno	2	3	5
San Martín	0	3	3
Tacna	0	2	2
Tumbes	0	2	2
Callao	1	3	4
Ucayali	0	2	2
Total nacional	22	98	120
Porcentaje	**18.33%**	**81.66%**	**100%**

Fuente: ONPE.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Cabe destacar que tres mujeres ocupan el primer, tercer y cuarto lugar entre los congresistas con más número de votos. Ellas son Ana Elena Townsend (Perú Posible), Mercedes Cabanillas (APRA) y Luz Salgado (Cambio 90 Nueva Mayoría) respectivamente. Todas fueron electas por Lima[23].

[23] Cabe señalar que la congresista con más número de votos pertenece al distrito electoral de Lima pues es aquél donde se encuentra el mayor número de votantes.

Sin embargo, como podrá apreciarse del cuadro, hay 15 distritos electorales donde no ha sido electa ninguna mujer, a pesar de que en los 25 hubo candidaturas femeninas. Además, el 50% de las mujeres electas pertenece al distrito electoral de Lima.

Los resultados de las elecciones parlamentarias señalan la importancia de fomentar y fortalecer los liderazgos femeninos al interior del país. Asimismo, indican que en una futura reforma de la legislación electoral y ante una eventual eliminación del voto preferencial, será conveniente analizar la conveniencia de una disposición que regule el puesto que las mujeres ocupen en la lista electoral.

D. Análisis del derecho desde la perspectiva de género

Tal como había sido previsto, en el período que se informa fue publicada la investigación titulada "Discriminación sexual y aplicación de la ley" en las cinco ramas del Derecho que fueron materia de estudio. Como se recordará, la investigación tuvo por objeto evaluar cómo la interpretación de normas jurídicas realizada por los jueces peruanos incide en la protección o desprotección de los derechos de las mujeres. Los cuatros volúmenes publicados tienen el siguiente contenido:

Volumen I: dos investigaciones sobre Derecho Civil:

- La discriminación de género en la aplicación de la legislación civil sobre violencia familiar.
- Normas jurídicas discriminatorias y aplicación del derecho desde una perspectiva de género: el divorcio por la causal de violencia.

Volumen II: dos investigaciones sobre Derecho Laboral.

- "Flexibilización" del derecho laboral y discriminación por razón de sexo.
- La discriminación de género en la aplicación de la legislación laboral.

Volumen III: dos investigaciones sobre Derecho Mercantil y Publicidad Comercial

- El sexismo en la publicidad peruana. Interpretación de las resoluciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia –INDECOPI– en materia de publicidad.
- Discriminación por sexo y aplicación del derecho en la publicidad comercial.

Volumen IV: Investigaciones de Derecho Constitucional y Derecho Penal

- Discriminación y aplicación discriminatoria del Derecho Penal en los delitos contra la libertad sexual e infracciones penales contra la integridad personal.
- Los derechos a la igualdad y no discriminación por razón de sexo en el Derecho Constitucional.

E. Publicación de normas legales sobre otros temas vinculados a los derechos de la mujer

De otro lado, durante el período materia de Informe se dictaron una serie de normas legales sobre diversos temas vinculados a los derechos de la mujer.

Mediante Ley N° 27402, publicada el 20 de enero del 2001, se modificó el artículo 3° de la Ley N° 26664, precisando el goce del derecho de descanso prenatal y postnatal de la trabajadora gestante. La norma establece que si se produce adelanto de la fecha probable de parto fijada para establecer el inicio del descanso prenatal, los días de adelanto se acumularán al descanso postnatal. De otro lado, la norma dispone que si el alumbramiento se produjera después de la fecha probable de parto, los días de retraso serán considerados como descanso médico por incapacidad temporal para el trabajo y pagados como tales.

Por Ley N° 27403, publicada también el 20 de enero del presente año, se precisa que la hora diaria de permiso por lactancia materna se debe considerar como efectivamente laborada para todo efecto legal, incluyéndose el goce de la remuneración correspondiente.

De otro lado, la Ley N° 27408, publicada el 24 de enero del 2001, establece que, en los lugares de atención al público, las niñas, los niños, las personas adultas mayores y con discapacidad y las mujeres embarazadas, deberán ser atendidas preferentemente. El objetivo de esta norma es que esta atención preferente se constituya en una pauta de usos y costumbres, considerando la especial situación en la que se encuentran los beneficiados de la norma.

Finalmente, se incorporó a nuestra legislación la Ley N° 27409, que otorga licencia laboral con goce de haber correspondiente a treinta días naturales para el/la trabajador/a que adopta a un/a niño/a que no tenga más de doce años de edad. El establecimiento de esta disposición resulta positivo pues reconoce la necesidad de adoptantes y adoptados de gozar de un tiempo de adaptación y mutuo conocimiento. Sin embargo, el artí-

culo 4° de la norma discrimina roles de género al establecer que si los trabajadores peticionarios de la adopción son cónyuges, la licencia será tomada por la mujer, limitando así la libre decisión de la pareja.

2.13. Personas privadas de libertad

2.13.1. Establecimientos policiales

a) Diagnóstico general

Durante el período materia del presente Informe, ha subsistido el problema de interpretación acerca de los límites de las facultades policiales para la detención de personas, reflejado en los casos de detenciones sin que medie flagrante delito u orden judicial con fines de investigación policial. A ello se han sumado las campañas de "seguridad ciudadana" que han alentado la realización de operativos de prevención y la detención de personas en base a un denominado estado de "peligrosidad", inclusive con participación o colaboración de la autoridad municipal a través de los serenazgos. Asimismo, persisten los casos de ciudadanos y ciudadanas que son detenidas en posesión de droga en mínima cantidad. Dicha conducta es justificada por los miembros de la Policía Nacional del Perú afirmando que responden a acciones de profilaxis social en salvaguarda de la seguridad ciudadana y que las personas involucradas en tales hechos se encuentran sujetas a investigación por presunto delito de microcomercialización de drogas, razón por la cual permanecen detenidas en sede policial hasta por el plazo máximo de 15 días y con el conocimiento de los representantes del Ministerio Público.

Durante el período que comprende el presente informe se han advertido detenciones masivas de ciudadanos y ciudadanas en el contexto de la segunda vuelta electoral del período 2000. Así, los días 27 y 28 de mayo del 2000 se detuvo a 647 personas con motivo de las movilizaciones que se realizaron en Lima y otras ciudades del interior del país. Igualmente, el 28 de julio del mismo año las fuerzas del orden detuvieron a 192 personas en Lima con ocasión de actos de alteración al orden público e igualmente durante el paro de transportistas del día 27 de setiembre del 2000 fueron detenidas 281 personas en la capital.

Por otro lado, ante la problemática en el tema de requisitorias se ha optado por atender casos individuales mediante acciones inmediatas y recomendaciones, a fin de restituir los derechos a los ciudadanos y ciudadanas privadas de su libertad.

Por último, cabe resaltar que la Ley N° 27411, al regular el procedimiento en casos de homonimia, conlleva como aspectos positivos la definición más precisa de homonimia y la obligatoriedad de consignar los nombres y apellidos completos, edad, sexo, fecha y lugar de nacimiento en el mandato de detención expedido por la autoridad judicial. Sin embargo, un aspecto negativo es que la falta de implementación del Registro Nacional de Requisitorias del Poder Judicial determina una situación de vulnerabilidad de muchos ciudadanos y ciudadanas al verse imposibilitados de obtener el "Certificados de Homonimia", que según la ley es el único documento con validez jurídica que acredita la condición de homónima de una persona.

b) Objetivos y prioridades

Entre los principales objetivos destacan:

- Lograr que las autoridades restituyan el derecho a la libertad y seguridad personales vulnerado o amenazado por funcionarios de la administración pública.
- Impulsar propuestas y acciones tendientes a reducir las posibilidades de una afectación del derecho a la libertad y seguridad personales por parte de las autoridades estatales.
- Verificar la actuación de la Policía Nacional en cuanto al ejercicio de sus facultades coercitivas y de privación o limitación de la libertad, así como la actuación de las autoridades encargadas de brindar garantías a la seguridad de las personas.
- Restituir derechos vulnerados de los detenidos en dependencias policiales.
- Actualizar el conocimiento de miembros de la Policía Nacional sobre los derechos a la integridad, libertad personal y debido proceso, así como los mecanismos de protección vigentes.

Para el cumplimiento de estos objetivos se vienen llevando a cabo visitas periódicas e inopinadas a dependencias policiales en todo el país con aplicación de la Ficha Unica del Detenido, y ante las detenciones arbitrarias se realizan acciones inmediatas a fin de restituir el derecho de los ciudadanos y ciudadanas.

Una de las prioridades en esta materia ha sido fortalecer las relaciones con los miembros de la Policía Nacional del Perú, con el objetivo de lograr mayores resultados en la labor de protección de los derechos humanos en dependencias policiales.

c) Actuaciones más relevantes

Los principales casos atendidos han estado relacionados con la práctica de la detención o "intervención" de personas –que en la práctica constituye una afectación al derecho a la libertad– con fines de investigación, sin mediar delito flagrante u orden judicial, así como la afectación con ocasión de operativos de "seguridad ciudadana". Asimismo, como consecuencia de la crisis política acontecida en nuestro país, se registró un notorio incremento de los pedidos de intervención a la Defensoría del Pueblo para proteger la seguridad de personas presuntamente afectadas por el hostigamiento y amenazas de sujetos desconocidos.

Cabe señalar que de las visitas realizadas a dependencias policiales se ha detectado que los principales casos de detenciones arbitrarias se han debido a:

- La detención de personas en base a requisitorias legalmente caducas en los delitos de tráfico ilícito de drogas y terrorismo. La detención de un significativo número de ciudadanos y ciudadanas en virtud a órdenes de captura por los delitos de tráfico ilícito de drogas y terrorismo anteriores a agosto de 1992, permitió advertir la existencia de 69,872 requisitorias –54,508 por el delito de tráfico ilícito de drogas y 15,364 por terrorismo–, expedidas por el órgano jurisdiccional y que aún permanecen vigentes en el sistema informático del Departamento de Requisitorias de la Policía Nacional del Perú.

  Estas órdenes de captura, en aplicación del texto primigenio del artículo 136º del Código Procesal Penal, debieron haber caducado automáticamente luego de transcurridos seis meses desde la expedición de la norma al no haber sido renovadas por la autoridad judicial, no obstante, aún permanecen vigentes.

- La no aplicación del artículo 136º del Código Procesal Penal a las requisitorias provenientes del fuero privativo militar. Las visitas al Departamento de Requisitorias de la Policía Nacional del Perú permitieron constatar también que no se venía aplicando el plazo de caducidad previsto en el 136º del Código Procesal Penal a las requisitorias provenientes del fuero privativo militar. De tal manera que dichas órdenes de captura permanecían vigentes por tiempo indefinido. En vista de ello se recomendó a la autoridad policial aplicar la norma acotada.

- El incumplimiento de los plazos señalados en la Resolución Administrativa Nº 205-98-DE-TP-CME-PJ, la misma que regula el procedimiento para el traslado de las personas requisitoriadas por orden judicial y establece los plazos para que las autoridades judiciales informen sobre la vigencia de la orden de captura, condición necesaria para que se autorice el traslado de los detenidos requisitoriados a las instancias judiciales solicitantes con los fondos del Poder Judicial.

  Al respecto, se ha verificado que los magistrados de primera y segunda instancia no informan a la Gerencia de Servicios Judiciales dentro del plazo señalado en la Resolución Administrativa, lo cual genera que los detenidos requisitoriados permanezcan en la dependencia policial más de veinticuatro horas y el término de la distancia antes de ser trasladados.

- La falta de acceso a la tutela jurisdiccional de los detenidos requisitoriados debido a la no ubicación de sus expedientes penales. Las actuaciones realizadas en el Departamento de Requisitorias de la Policía Nacional del Perú, permitieron advertir casos de detenidos requisitoriados, quienes pese a haber sido puestos a disposición de las autoridades judiciales solicitantes no fueron recibidos debido a la no ubicación de sus expedientes.

  La creación y desactivación de juzgados o salas penales dispuesta como consecuencia de la reforma del Poder Judicial, la falta de un archivo central debidamente informatizado y el cambio constante de magistrados y personal administrativo, contribuyeron a que los detenidos requisitoriados recorran diversas instancias y organismos del Poder Judicial e incluso permanezcan varios días en una dependencia policial antes de ser recibidos en virtud de una orden de captura.

  Asimismo, resulta relevante indicar que la desactivación de los juzgados penales y salas superiores especializadas en el delito de tráfico ilícito de drogas, sin disposiciones complementarias y criterios claros, originaron la afectación al debido proceso de las personas detenidas en virtud de órdenes de captura emanadas de dichas instancias judiciales.

  Ante la demora en el inventario y la remisión de aproximadamente 10,000 expedientes a las presidencias de las Cortes Superiores de Justicia a nivel nacional, se designó una *comisión de entrega de expedientes y acervo documentario de tráfico ilícito de drogas de los distritos*

judiciales de Huánuco, San Martín, La Libertad, Piura y Tumbes e Iquitos, el mismo que viene efectuando la entrega en forma paulatina.

- La detención de ciudadanos y ciudadanas en posesión de droga en mínima cantidad. De la información recogida mediante la ficha única del detenido en dependencias policiales, se ha podido advertir que los miembros de la Policía Nacional del Perú vienen efectuando detenciones de personas en posesión de droga en mínima cantidad,pese a que dicha conducta se encuentra exenta de responsabilidad penal y en muchas ocasiones contando con la presencia del representante del Ministerio Público. Agravando la afectación al derecho a la libertad personal al extenderse el plazo de detención hasta por quince días.

La intervención de la Defensoría del Pueblo ha estado orientada a que las autoridades restituyan el derecho a la libertad vulnerado y que los órganos de inspectoría de la Policía Nacional y el Ministerio Público investiguen y de ser el caso determinen la comisión de inconducta funcional y del delito de abuso de autoridad. De otro lado, se ha acudido ante las autoridades políticas para que cumplan con brindar una respuesta oportuna y con la protección de la seguridad de las personas frente a las solicitudes de garantías personales.

Durante las visitas a las dependencias policiales se han realizado las siguientes actuaciones defensoriales:

- En los casos de detención de personas en virtud de requisitorias legalmente caducas en los delitos de tráfico ilícito de drogas y terrorismo, se ha solicitado información escrita y efectuado comunicaciones con las autoridades del Poder Judicial y del Instituto Nacional Penitenciario para certificar en muchos de los casos, que la persona había sido absuelta del proceso o cumplido la pena impuesta, que la orden de captura obedecía a la revocación de un beneficio penitenciario o que el proceso había concluido por prescripción. También, se han efectuado recomendaciones a la Policía Nacional del Perú para que defina la situación jurídica del detenido o la detenida.

- En los casos de no aplicación del artículo 136º del Código Procesal Penal a las requisitorias provenientes del fuero privativo militar, luego de verificar la caducidad de la orden de captura y la prescripción de la acción penal, se recomendó a la autoridad policial la aplicación del artículo 136º del Código Procesal Penal, logrando que el ciudadano recobre su libertad.

- Cabe señalar que el Departamento de Requisitorias de la Policía Nacional del Perú, acogiendo una recomendación de la Defensoría del Pueblo, dispuso que la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Dirección de Informaciones de la Policía modifique la base de datos del Programa de Requisitorias, lo que ha generado la caducidad de aproximadamente 377,160 requisitorias provenientes del Fuero Privativo Militar.

- En los casos de falta de acceso a la tutela jurisdiccional de los detenidos requisitoriados debido a la no ubicación de sus expedientes penales, se realizaron coordinaciones con el Departamento de Requisitorias y con las autoridades jurisdiccionales, a fin de dar solución a este problema. En algunos casos la autoridad policial ha solicitado nuestra presencia; en otros, se ha colaborado con la autoridad judicial en la ubicación del expediente en el archivo de la Corte Superior de Justicia de Lima y para recabar la hoja penalógica de los detenidos. Agotadas estas vías se ha puesto en conocimiento de la Comisión Distrital de Control de la Magistratura del Poder Judicial.

- En los casos de detención de ciudadanos en posesión de droga en mínima cantidad, se solicitaron los documentos relativos a la intervención policial, actas de incautación y se revisó el cuaderno de visitas de los representantes del Ministerio Público. Asimismo, se recomendó a los miembros de la Policía Nacional del Perú que a la brevedad posible se culminen las investigaciones y definan su situación jurídica.

Cuadro Nº 1
Actuaciones más significativas realizadas en el Departamento de Requisitorias de la Policía Nacional del Perú (11-04-2000 al 10-04-2001)

Motivo	N° Casos
Homonimias	18
Persona distinta al requisitoriado	11
Falta de acceso a la tutela jurisdiccional en casos de detenidos requisitoriados	9
Indultados	10
Falta de levantamiento de las órdenes de captura por el Poder Judicial	32
No levantamiento de impedimento de salida del país por el Poder Judicial	5
Requisitoria caduca	29
Requisitoria expedida en base a datos del RENIEC	1
Demora en traslado (17 por TID y otros delitos)	22
Poder Judicial informa que no existe proceso contra el detenido	6
Requisitorias del Fuero Privativo, se logró traslado de expediente.	3
Total	**146**

Con relación a los casos planteados, la respuesta de las autoridades estatales no ha sido satisfactoria en la mayoría de ellos. La interpretación de la Policía Nacional en el sentido de que sus facultades incluyen la de detener preventivamente para investigar la posible comisión de un delito, constituye una fuente permanente de conflicto con las normas constitucionales sobre el respeto al derecho a la libertad de las personas y los supuestos legales de su privación por los funcionarios del Estado. En tal virtud, uno de los principales problemas ha sido la falta de mecanismos expeditivos de control judicial que permitan la imposición de medidas cautelares frente a casos de peligro de fuga de personas implicadas en la comisión de delitos. De otro lado, la afectación de la libertad de personas calificadas como "peligrosas" se sustenta en las demandas de seguridad por parte de la ciudadanía; sin embargo, los criterios utilizados para la realización de estas intervenciones, la ausencia de controles efectivos sobre este método de actuación policial –dentro de los cuales se puede mencionar el escaso control del Ministerio Público y las deficiencias u omisiones en el registro de las personas intervenidas–, otorgan a esta práctica márgenes de arbitrariedad que pueden afectar los derechos fundamentales de las personas.

La respuesta de las autoridades con relación a los pedidos de garantías personales no ha sido oportuna y, en la práctica, su actuación no ha representado una protección efectiva de la seguridad de las personas debido a la dificultad para identificar a los presuntos autores de los actos de amedrentamiento o amenaza, quienes en algunos casos habrían actuado bajo la cobertura del propio aparato del Estado. Sin embargo, es necesario destacar que la Defensoría del Pueblo no ha conocido casos de ciudadanos que después de ser amenazados hayan sido víctimas de atentados contra su vida o integridad física.

d) Principales logros y dificultades

Logros

- Impulso de las investigaciones realizadas por los órganos de inspectoría de la Policía Nacional y el Ministerio Público frente a actos de violación del derecho a la libertad de las personas.
- Obtención de respuesta e impulso de las solicitudes de garantías personales cursadas ante la autoridad política.
- Las recomendaciones efectuadas por la Defensoría del Pueblo en el Departamento de Requisitorias de la Policía Nacional del Perú se han cumplido en un 99%, lo que ha permitido la restitución de derechos vulnerados de las personas detenidas.

- Los eventos de capacitación desarrollados han permitido actualizar conocimientos en temas de derechos humanos y función policial a 571 miembros policiales a nivel nacional, entre oficiales y suboficiales, afirmando actitudes positivas para la protección de los derechos fundamentales de la persona y creando conciencia de respeto a la dignidad humana.
- Han caducado aproximadamente 377,160 requisitorias expedidas por las autoridades del fuero privativo militar cuyo plazo de caducidad previsto en el artículo 136º del Código Procesal Penal se había excedido y por otro lado se ha establecido en el sistema informático la caducidad automática de las órdenes de captura expedidas por dicho fuero a los seis meses de haber sido expedidas.

Dificultades

- Escasos resultados obtenidos en las investigaciones realizadas por los órganos de la Policía Nacional y el Ministerio Público frente a casos de presunta afectación del derecho a la libertad.
- Dificultades para la verificación de los hechos materia de queja debido a la ausencia de registros confiables sobre personas intervenidas en operativos policiales.
- Escasa eficacia de las garantías personales prestadas por la autoridad política cuando la amenaza contra la seguridad de las personas provendrían de instancias vinculadas al propio Estado.

e) Perspectivas

Actualmente no habrían propuestas o acciones que permitan suponer un cambio sustancial en relación con la limitación de las facultades policiales para detener a las personas, así como tampoco en relación a la actuación de las autoridades a propósito de los llamados operativos de "seguridad ciudadana". En tal sentido, el mantenimiento de tales situaciones puede seguir siendo en el plazo inmediato una fuente de afectación del derecho a la libertad y seguridad personales.

De otro lado, los cambios producidos en el escenario político deben tener como correlato una sustancial disminución de los casos de amenazas presentadas en el período bajo análisis. La Defensoría del Pueblo continuará interviniendo en forma disuasiva frente a casos de esta naturaleza y supervisará a las autoridades competentes sobre el cumplimiento de sus funciones.

Se deberá intensificar mecanismos de prevención tales como las visitas a dependencias policiales y los eventos de capacitación a miembros de la Policía Nacional, a fin de reducir los casos de vulneración al derecho a la libertad personal.

Finalmente, es necesario promover de manera integral los derechos fundamentales de los niños, adolescentes y jóvenes como elementos centrales para una estrategia de prevención del delito en las dependencias policiales.

2.13.2. Establecimientos penales y penitenciarios

a) Diagnóstico general

1. Respecto a las personas adultas privadas de libertad

Durante el período que cubre el presente Informe, podemos identificar dos momentos claramente definidos en cuanto a la política penitenciaria del Estado, que se expresaron a través del Ministerio de Justicia y del Instituto Nacional Penitenciario.

El primero[24], caracterizado por la continuidad de una política penitenciaria restrictiva de los derechos del interno, manifestada por la vigencia de los regímenes especiales contenidos en el Decreto Supremo N° 003-96-JUS y el Decreto Supremo N° 005-96-JUS), así como la existencia de una legislación penal y procesal penal que vulnera principios básicos del derecho penal y del debido proceso. En términos de condiciones de detención no se observaron mejoras significativas.

Sin embargo, en este período se pudo observar una política de despenalización que se inició el 8 de octubre de 1999 y culminó el 11 de noviembre del 2000. Estuvo orientada básicamente al otorgamiento de la gracia presidencial del indulto, beneficiando a 3,539 personas que obtuvieron su libertad.

La segunda, se inició en el mes de noviembre del 2000, luego de que asumiera la Presidencia de la República, el doctor Valentín Paniagua Corazao, y de que se designara como nuevo Ministro de Justicia, al doctor Diego García-Sayán Larrabure. En este período, se ha dado inicio a una revi-

---

[24] Este período culminó con la finalización de la gestión del entonces Ministro de Justicia, doctor Alberto Bustamante Belaunde.

sión de los principales problemas que afectan a las personas privadas de libertad, que en parte se ha plasmado en el Decreto Supremo N° 003-2001-JUS que ha modificado los regímenes internos especiales. Además, junto a la instauración de diversas comisiones de trabajo relacionadas directa o indirectamente a la problemática carcelaria, se ha continuado la política de indultos, pues en el período del 1º de diciembre del 2000 al 10 de abril del 2001, se liberó a 405 personas, de las cuales 3 fueron liberadas por derecho de gracia y 402 a través del indulto. De ese total, fueron indultados 87 sentenciados por terrorismo.

Asimismo, se han instalado diversas comisiones relacionadas con la problemática penitenciaria, entre las que se encuentran la Comisión de Estudios y Propuestas en Materia Penitenciaria y de Elaboración del Proyecto de Reglamento del Código de Ejecución Penal, creada mediante Resolución Ministerial Nº 010-2001-JUS; la Comisión Multisectorial encargada inicialmente de elaborar el Reglamento de la Ley de Servicio Comunal Especial, pero que mediante Resolución Suprema Nº 068-2000-JUS del 7 de marzo del 2001 amplió su competencia al estudio y análisis de las normas sustantivas, procesales y de tratamiento del Código del Niño y del Adolescente y la Comisión de Indulto, Derecho de Gracia y Conmutación de Penas para casos de Terrorismo y Traición a la Patria, en cada una de las cuales participa la Defensoría del Pueblo.

Los aspectos más relevantes de la crisis penitenciaria han sido señalados en nuestro Informe Defensorial Nº 29º[25] *Derechos Humanos y Sistema Penitenciario. Supervisión de Derechos Humanos de Personas Privadas de Libertad 1998-2000*, en los términos siguientes:

- La existencia de una gran cantidad de presos sin condena en situación de procesados que a diciembre del 2000 alcanzó al 54.7% de la población penal nacional.
- La prestación deficitaria de los servicios penitenciarios, como por ejemplo el legal, el cual afecta la vigencia del derecho a la defensa. Otro servicio deficiente es el de salud, que no cuenta con el número adecuado de profesionales, ni con la infraestructura necesaria, además de existir un desabastecimiento crónico de medicinas.
- Una infraestructura penitenciaria deficiente en la mayoría de penales, así como la insuficiente prestación de servicios básicos como

[25] El Informe Defensorial N° 29 recoge información hasta junio del 2000. Para el presente Informe Anual se ha actualizado la información y el diagnóstico.

agua y electricidad, que afecta el derecho de toda persona privada de libertad a ser internada en un ambiente adecuado a su dignidad como ser humano. De acuerdo al Informe Defensorial Nº 29, de los 46 penales supervisados el 52.00% se hallaban en mal estado, el 30.50% en regular estado y sólo el 17.50% en buen estado.

- La alimentación en los penales es insuficiente, tanto en calidad como en cantidad. El presupuesto de S/.2.50 por interno, vigente desde 1997 se mantiene hasta hoy.
- La presencia de una población penitenciaria compuesta por personas condenadas a penas altas y sin beneficios penitenciarios, que genera múltiples tensiones y agudiza el hacinamiento. En tal sentido debe señalarse que a diciembre del 2000, el 29.81% de las personas sentenciadas tenían una pena superior a los 15 años[26].
- Una alta tasa de sobrepoblación que bordea el 40% a nivel nacional.
- Un incremento constante de la población penal, pues en noviembre del 2000 las personas privadas de libertad ascendían a 27,680 internos. Este crecimiento fue detenido parcialmente con la liberación de 3,539 personas a través de la gracia presidencial del indulto. De no haberse optado por esta decisión, en tal fecha la población penal ascendería aproximadamente a 31,219 internos, lo que hubiera significado un incremento del 11.17% en un año. Pese al crecimiento de la población penitenciaria, el presupuesto del Instituto Nacional Penitenciario para el año 2001 no se ha incrementado. Por el contrario, en algunos rubros ha existido una disminución.

La ubicación de los internos en establecimientos penales alejados de su lugar de origen o de sus familias constituye una preocupación. No sólo porque afecta el derecho a la visita, sino porque los internos han ido perdiendo sistemáticamente sus vínculos familiares. Los excesos en el control de las visitas, particularmente las revisiones vaginales constituyen también una fuente de permanente preocupación.

En materia de justicia, gran parte de los problemas de la población penitenciaria provienen de las deficiencias de la administración de justicia, como la dilación indebida de sus procesos y la inadecuada valoración de la prueba. Ello se evidencia en el hecho de que la mayoría de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo, presentadas por los internos o sus familiares están dirigidas contra el Poder Judicial (49.50%), y que en cuanto

---

[26] Límite temporal por encima del cual, de acuerdo a algunos tratadistas de derecho penal, se puede señalar que se afecta el principio de humanidad de la pena.

al motivo de las mismas, el 45.8% se refiere a la violación del debido proceso penal.

De otro lado, dentro de la segunda etapa antes mencionada, que comprende la gestión del actual gobierno, se han dado importantes modificaciones o iniciativas, así:

- Conclusión de las funciones de las Salas Superiores y Juzgados Especializados en Tráfico de Drogas, mediante la Resolución Administrativa Nº 005-2000-SP-CS, que dispuso el retorno de todos los expedientes a los juzgados y salas penales de origen.
- Constitución de una Comisión de Estudio y Revisión de la Legislación emitida desde el 5 de abril de 1992, mediante Resolución Suprema Nº 281-2000-JUS.
- Designación de nuevos integrantes de la Comisión de Indulto, Derecho de Gracia y Conmutación de Penas para casos de Terrorismo y Traición a la Patria, mediante Resolución Suprema Nº 323-2000-JUS, que ha significado retomar la tarea que dejó pendiente la Comisión Ad Hoc creada por Ley N° 26655, relacionada con los inocentes en prisión.
- Creación de un Grupo de Trabajo Interinstitucional encargado de elaborar propuestas legislativas y administrativas necesarias para el establecimiento de una Comisión de la Verdad, mediante Resolución Suprema Nº 304-2000-JUS.
- Constitución de una Comisión revisora del Anteproyecto del Reglamento del Código de Ejecución Penal mediante Resolución Ministerial Nº 351-2000-JUS, la cual, posteriormente, se ha convertido en la Comisión de Estudios y Propuestas en Materia Penitenciaria y de Elaboración del Proyecto de Reglamento del Código de Ejecución Penal, mediante Resolución Ministerial Nº 010-2001-JUS.
- Constitución de una Comisión encargada de revisar la legislación penal, procesal penal y de ejecución penal antidrogas dictada con posterioridad a la entrada en vigencia del Código Penal de 1991, mediante Resolución Ministerial Nº 021-2001-JUS.
- Dación del Decreto Supremo Nº 003-2001-JUS, publicado el 19 de enero del 2001, que modificó los regímenes penitenciarios especiales, al disponer para todos los internos el derecho de visita directa, de dos días para las familiares mujeres y uno para los varones, por un período no menor de 8 horas; el derecho a comunicarse con su abogado de manera directa y en privado; y la permanencia de los internos en los patios y pasadizos desde las 6.00 a las 18.00 horas y sólo en los pasadizos de sus pabellones entre las 18.00 y las 21.00 horas.

- Constitución de una Comisión encargada de evaluar y proponer al Presidente de la República la concesión de la conmutación de la pena, mediante Decreto Supremo Nº 004-2001-JUS.

La conclusión de las funciones de las Salas Superiores y Juzgados Especializados en Tráfico de Drogas, así como las disposiciones del Decreto Supremo Nº 003-2001-JUS, han generado una buena recepción en los diversos establecimientos penitenciarios. También han propiciado la comprensiva expectativa de las personas privadas de libertad respecto a la mejora de las condiciones de detención y la revisión de los procesos en los cuales se habría afectado el debido proceso, entre otros aspectos.

De otro lado, en el período de diciembre del 2000 a febrero del 2001, se han producido diversas acciones de protesta en los siguientes establecimientos penitenciarios:

- Varones de Socabaya (Arequipa): 1º de enero, en protesta por las condiciones de detención, corrupción y malos tratos. Se produjo la muerte de un interno y tres policías fueron heridos. Se destruyeron todas las oficinas de tratamiento del INPE.
- Tarapoto: 1º de enero, debido a las condiciones de detención y la legislación de emergencia existente.
- Callao: 8 de enero, solicitando el cambio de autoridades penitenciarias, mejoras de las condiciones de detención, concesión de beneficios penitenciarios y derogatoria de los Decretos Legislativos sobre Seguridad Nacional. Resultaron heridos algunos internos.
- Potracancha (Huánuco): 30 de enero, solicitando la derogatoria de los Decretos Legislativos sobre Seguridad Nacional y el traslado de los expedientes de la Sala Especializada en delito de Tráfico Ilícito de Drogas a Huánuco y la ampliación de los supuestos de beneficios penitenciarios. Asimismo se denunciaba la vulneración del debido proceso.
- Miguel Castro Castro: 1º de febrero. Realizada por los internos por terrorismo, solicitando la eliminación de la legislación antiterrorista y el cierre de las instalaciones del penal existente en la Base Naval del Callao.
- Maynas (Iquitos): 13 de febrero, por condiciones de detención.
- El penal de Yanamayo (Puno): 17 de enero del 2001, solicitando el cierre de la Base Naval y del penal de Challapalca.
- El Milagro (Trujillo): 25 de febrero, solicitando que el personal policial se siga haciendo cargo del manejo del penal.

Adicionalmente, se han producido alteraciones del orden en la Carceleta del Poder Judicial en Lima el 8 y el 10 de enero del 2001.

De otro lado, se produjeron numerosas huelgas de hambre en los penales de Challapalca, Miguel Castro Castro, Huacariz (Cajamarca), Picsi (Chiclayo), Carquín (Huacho), Base Naval del Callao, Máxima Seguridad de Mujeres de Chorrillos (Lima), Yanamayo (Puno), Pucallpa, y Nuevo Imperial (Cañete), formulando entre otros pedidos, la revisión de casos individuales, la mejora de las condiciones de detención y el cierre de algunos establecimientos penitenciarios.

En general se puede afirmar que tales medidas de fuerza tuvieron tres causas fundamentales: la existencia de una crisis carcelaria permanente que afecta las condiciones mínimas de vida de las personas privadas de libertad; el embalsamiento de problemas derivados de la legislación penal de emergencia implementada en los últimos años que significó la vulneración de garantías básicas del derecho penal y del debido proceso; y, finalmente las expectativas de los internos por mejorar su situación penitenciaria y jurídica a partir de la instauración de un nuevo gobierno.

La Defensoría del Pueblo ha participado de manera activa en la solución de los incidentes antes descritos a través del Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios y de las Oficinas Regionales en el interior del país. Para la solución de tal problemática no es suficiente la buena disposición de las autoridades del Ministerio de Justicia, sino la urgente necesidad de incrementar el presupuesto de la administración penitenciaria y de desarrollar las reformas legales necesarias.

2. Respecto a los adolescentes infractores de la ley penal

Durante el presente período, la variación más significativa respecto a la situación en la que se encuentran los adolescentes infractores de la ley penal, ha sido la dación del nuevo Código de los Niños y Adolescentes mediante la Ley Nº 27337, publicada el 7 de agosto del 2000, el cual contiene algunas importantes modificaciones y novedades legislativas. Entre éstas se pueden mencionar:

- La detención preventiva: Se establecen requisitos para que el juez pueda ordenar la detención preventiva del adolescente. La ausencia de estos requisitos en el Código anterior fueron una fuente constante de detenciones preventivas infundadas. De acuerdo al artículo 209º del nuevo Código, se requiere que el mandato del juez sea mo-

tivado; que existan elementos probatorios que vinculen al adolescente con la comisión de la infracción; y, que haya un riesgo razonable de que eluda el proceso o se afecte el mismo. El mandato de detención puede ser impugnado.

- La prohibición de la reforma peyorativa de la sentencia: De acuerdo al artículo 219º del nuevo Código, se prohíbe la reforma desfavorable de la sentencia en caso de que el adolescente haya sido quien apeló la sentencia.

- La semilibertad: Prevista en el Código anterior como una medida socio-educativa, tiene ahora la naturaleza de un beneficio que es la que realmente le corresponde. El adolescente podrá acogerse a la semilibertad, luego de cumplir las dos terceras parte de la medida de internación (artículo 241º).

- La libertad restringida: Se trata de una nueva medida socioeducativa, que consiste en la asistencia y participación diaria y obligatoria del adolescente al Servicio de Orientación al Adolescente a cargo de la Gerencia de Operaciones de Centros Juveniles, que puede aplicarse por un plazo máximo de 12 meses.

Respecto a la problemática del adolescente infractor privado de libertad, la Defensoría del Pueblo ha elaborado el Informe Defensorial Nº 51 denominado "*El Sistema Penal Juvenil en el Perú. Análisis Jurídico Social*", que fue aprobado mediante la Resolución Defensorial Nº 62-2000/DP publicada el 29 de noviembre del 2000.

b) Objetivos y prioridades

Para el período 2000, la Defensoría del Pueblo estableció como objetivo prioritario promover el respeto de los derechos de las personas privadas de libertad, tanto adultos como adolescentes.

Para ello se han realizado diversas actividades, tales como:

- Supervisión de establecimientos penitenciarios: A través de visitas inopinadas, en las cuales se examinaron las condiciones en las que se encuentran las personas privadas de libertad, los servicios penitenciarios básicos y el nivel de cumplimiento de los deberes de las autoridades penitenciarias, además de la recepción de peticiones o quejas de los internos.

Desde abril del 2000 se ha visitado a título de supervisión, 12 establecimientos penales[27], así como la Base Naval del Callao. Además, la tarea de supervisión de establecimientos penitenciarios ha sido complementada por las realizadas por las Oficinas Regionales de la Defensoría del Pueblo en el interior del país, lo que ha permitido cubrir el 80% de la población penal.

- Difusión de los derechos de las personas privadas de libertad: Mediante la participación en eventos públicos y cerrados, así como la publicación de artículos sobre la problemática penitenciaria en los diversos medios de comunicación y en el Boletín de la Defensoría del Pueblo.

- Capacitación: Dirigida a los funcionarios penitenciarios y policiales en materia de derechos humanos y sistema penitenciario, con la finalidad de promover el respeto de los derechos de los internos.

- Elaboración de Informes Defensoriales: En los que se realiza un análisis crítico del sistema penal, con especial incidencia en la problemática penitenciaria, a partir de lo cual se plantean propuestas, recordatorios de deberes y recomendaciones.

c) Actuaciones más relevantes

- Dilación indebida de los procesos y exceso de detención de las personas procesadas: Uno de los principales motivos de quejas de los internos es la demora excesiva del Poder Judicial en la tramitación de sus procesos o solicitudes de beneficios penitenciarios. Los Juzgados y Salas Especializadas en el juzgamiento de delito de tráfico de drogas, fueron las instancias contra las cuales se formularon la mayor cantidad de quejas al respecto

  Si bien la detención preventiva tiene por finalidad asegurar el cumplimiento del fin del proceso, ésta debe ser dispuesta observando rigurosamente los requisitos del artículo 135º del Código Procesal Penal. Evidentemente, el ciudadano procesado por la comisión de un delito no puede permanecer indefinidamente detenido por una medida provisional. Nuestra legislación procesal contiene mecanismos

---

27 Lurigancho, Miguel Castro Castro, Mujeres de Chorrillos, Máxima Seguridad de Mujeres de Chorrillos, Potracancha, Yanamayo, Challapalca, Huaraz, Cachiche, Cañete, Tacna, Socabaya.

correctivos para tales supuestos que están previstos en el artículo 137º del Código Procesal Penal, pues establece plazos máximos para la detención preventiva: 9 meses para los procesos sumarios y 15 para los ordinarios, excepto los procesos por tráfico de drogas y algunos procesos complejos, en los que el plazo se amplía hasta 30 meses.

La Defensoría del Pueblo ha recibido reiteradas denuncias de internos procesados por tráfico ilícito de drogas, con más de 30 meses de detención preventiva sin que su situación jurídica se haya definido. Pese al exceso de detención, los internos no obtuvieron libertad, motivando acciones de hábeas corpus alegando una detención arbitraria.

Cuando estas acciones llegaron a conocimiento del Tribunal Constitucional, con buen criterio funcionarios del Tribunal en compañía de comisionados de la Defensoría del Pueblo visitaron algunos penales para conocer más de cerca tal problemática logrando una gran receptividad en los internos. Posteriormente el Tribunal Constitucional ha venido resolviendo favorablemente dichos recursos.

- Traslados y derecho a la visita: Una fuente constante de tensiones y reclamos de los internos, constituye su ubicación en penales lejanos a sus familias o lugares de origen, pues ello limita de manera significativa la recepción de visitas. La Defensoría del Pueblo ha venido insistiendo con la administración penitenciaria en la necesidad de impulsar una política de retorno de internos a sus lugares de origen. Un paso importante ha constituido el reciente traslado[28] de 73 internos "independientes" del penal de Yanamayo a los penales de Chiclayo (Picsi), Trujillo (El Milagro), Cajamarca (Huacariz) Lima (Miguel Castro Castro y San Jorge), Ica (Cachiche), Cusco (Quencoro), Tacna (Pocollay), Juliaca (La Capilla) y Arequipa (Socabaya) por progresión y unidad familiar.

- Maltratos y torturas: Si bien las denuncias por maltratos y torturas no han sido numerosas, constituye una preocupación que en el período materia del presente informe se hayan registrado algunos hechos con elementos suficientes para afirmar la existencia de maltratos y torturas en establecimientos penitenciarios, así:

---

[28] Efectuados entre finales de diciembre del 2000 y enero del 2001.

- La posible tortura realizada por autoridades penitenciarias a internos del penal de Challapalca en junio y diciembre del 2000.
- La posible tortura y muerte contra dos internos del penal de Challapalca, que intentaron realizar una fuga del penal, en febrero del 2001.
- Agresiones de las que fue objeto Jesús Llamoctanta Espinoza, interno del penal de Huacariz (Cajamarca), por efectivos policiales encargados de la custodia del penal en diciembre del 2000.
- Las agresiones de las que habría sido víctima Ernesto Laureano Vizcardo Vásquez interno del penal de Yanamilla (Ayacucho) por parte de funcionarios del INPE encargados de la custodia del penal, en noviembre del 2000.

En los dos últimos casos, las investigaciones defensoriales fueron desarrolladas por la Oficina Descentralizada de la Defensoría del Pueblo en Cajamarca y la Oficina Regional de Ayacucho, respectivamente. Actualmente se encuentran en estado de investigación.

- También existen casos de aislamiento para los cuales inclusive se forma un expediente de supuesta falta disciplinaria.

En términos generales, la administración penitenciaria ha expresado su disposición de cumplir con el deber de cooperación con la Defensoría del Pueblo. Los niveles de cooperación alcanzaron grados óptimos, particularmente a partir de la instalación del nuevo gobierno. Pese a ello, como un hecho aislado se puede anotar la falta de cooperación del Director del Penal de Yanamilla de Ayacucho durante las investigaciones defensoriales por las agresiones de las que fue víctima el interno Ernesto Laureano Vizcardo Vásquez.

Respecto a la administración de justicia se han observado respuestas diversas. El Poder Judicial ha sido poco efectivo ante el traslado de quejas por dilación indebida de los procesos por delitos de tráfico ilícito de drogas. Lo mismo puede afirmarse de la Corte Suprema en cuanto a la resolución de los recursos de nulidad o de revisión.

Tanto el Consejo Supremo de Justicia Militar como el Tribunal Constitucional han evidenciado una actitud favorable para resolver los requerimientos de la Defensoría del Pueblo.

d) Principales logros y dificultades

Logros

La labor desarrollada por la Defensoría del Pueblo respecto a la defensa de los derechos de las personas privadas de libertad ha permitido en el transcurso del presente período, entre otros, los siguientes logros:

- Consolidar el rol de la Defensoría del Pueblo como institución reconocida por las autoridades, los internos y sus familiares, así como por la sociedad en general, como una institución protectora de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. Ello ha permitido y facilitado nuestra participación como mediadores en los diversos conflictos o medidas de fuerza que se produjeron en los establecimientos penales.

- Un incremento del nivel de colaboración y de respuesta adecuada por parte del Instituto Nacional Penitenciario, el Poder Judicial, y el Fuero Privativo Militar. Recientemente la misma situación se ha producido en el Tribunal Constitucional.

- Desde diciembre del 2000, se ha coordinado con el Ministerio de Justicia, en una serie de acciones destinadas a elaborar propuestas legislativas para modificar normas que limitan derechos básicos de las personas privadas de libertad y otras relacionadas con el proceso penal. Así:

  - El Decreto Supremo Nº 003-2001-JUS que modificó los regímenes penitenciarios especiales contenidos en el D.S. N° 003-96-JUS y el D.S. N° 005-97-JUS.
  - El proyecto de ley sobre la reforma del artículo 300º del Código de Procedimientos Penales, a fin de prohibir la posibilidad de la reforma peyorativa de la sentencia.
  - La elaboración del Proyecto del Reglamento del Código de Ejecución Penal.
  - La elaboración del Proyecto de Ley sobre la reposición de beneficios penitenciarios para internos condenados que tienen prohibido su acceso a estos beneficios.

- Una mejor disposición de las autoridades penitenciarias frente a la problemática de los internos y sus familiares.

Dificultades

Entre las principales dificultades que pueden señalarse en la labor de protección, se encuentran:

- El deficiente presupuesto del INPE: Un factor importante de la prestación inadecuada de los servicios penitenciarios es la falta de recursos económicos suficientes en la administración penitenciaria. Ello no ha permitido mejorar las condiciones de vida de los internos.

- El cambio constante de autoridades penitenciarias: En el período materia del presente Informe, se ha cambiado hasta en cuatro oportunidades al Presidente del Consejo Nacional Penitenciario. Este hecho dificultó la continuidad de la labor defensorial.

- Los constantes reclamos y protestas de los internos: Con el cambio del gobierno a fines del año 2000, a partir de una razonable expectativa en la población penal sobre nuevas posibilidades de mejorar sus condiciones de vida, así como lograr la modificación de normas que restringen sus derechos, se generaron diversas protestas en los establecimientos penitenciarios. Estas acciones han significado deterioro de la infraestructura penitenciaria y nos ha demandado esfuerzos adicionales para atender estos conflictos coyunturales.

- El incumplimiento del deber de cooperación por parte de algunas autoridades: En el presente período se han observado ciertos casos en los que las autoridades, especialmente penitenciarias, han obstaculizado la labor de la Defensoría del Pueblo. En el ítem 6.1 del presente Informe se precisan los casos más significativos.

e) Perspectivas

Para el presente período 2001 – 2002, se ha establecido como prioridad actividades destinadas a proteger los derechos de las personas privadas de libertad. Para ello se han planificado las siguientes actividades y líneas de trabajo:

- Supervisión de los establecimientos privativos de libertad: Tanto de personas adultas como de adolescentes infractores de la ley penal. Nos hemos propuesto supervisar 19 establecimientos penitenciarios y los dos Centros Juveniles de Lima; labor a realizarse con las Oficinas Regionales de la Defensoría del Pueblo.

- Investigaciones e Informes Defensoriales: Referidos a aspectos relacionados con los derechos de las personas privadas de libertad:

  – Informe Defensorial sobre "Internos psiquiátricos en establecimientos penitenciarios"
  – Resolución Defensorial sobre "Nivel de gobernabilidad en establecimientos penitenciarios"
  – Informe Defensorial "Sistema de Defensa de Oficio"
  – Informe Defensorial "Situación de los Internos Nativos"
  – Informe Defensorial "Informe anual sobre situación de establecimientos penitenciarios 2001"

- Desarrollo de acciones destinadas a la vigencia de los derechos políticos de los internos: Tienen por finalidad lograr la instalación de mesas de votación en los establecimientos penitenciarios, para hacer posible que un sector de las personas privadas de libertad, los procesados, puedan ejercer su derecho al voto en las próximas elecciones.

- Capacitación a las personas privadas de libertad sobre sus derechos y deberes: A través de la organización de seminarios-taller en los penales de Lurigancho, Castro Castro, Máxima de Chorrillos, Santa Mónica, Cañete y Huacho y en centros penitenciarios de las provincias.

- Capacitación a los funcionarios penitenciarios respecto a los derechos de las personas privadas de libertad: Para lo cual se propone celebrar un convenio con el INPE y el Ministerio de Justicia, para organizar tres seminarios sobre derecho penitenciario para 80 funcionarios del INPE en cada uno.

2.14. Derechos de las Comunidades Nativas

a) Diagnóstico general

En el período cubierto por el presente Informe, la situación de los pueblos y comunidades nativas de la Amazonía no sufrió cambios sustanciales. Un aspecto de capital importancia es que no se ha definido una política en relación al tema indígena.

Entre los elementos más importantes de la problemática que afecta a las poblaciones indígenas cabe destacar:

- La grave vulnerabilidad socio-económica y desamparo legal, pues sus territorios tradicionales y las áreas otorgadas están siendo drásticamente reducidas por diversos factores tales como, la sobreexplotación de los recursos naturales, el creciente proceso de colonización que afecta vastas zonas, la continuidad en el otorgamiento de concesiones forestales, la posibilidad de que se declaren en abandono las tierras comunales indígenas tanto por la desaparición del régimen constitucional de protección de éstas[29], como por la aprobación de una nueva legislación de tierras que considera a las tierras indígenas sólo como bienes económicos; y la búsqueda de una salida a la presión de la tierra y su consiguiente colonización por parte de campesinos sin tierra que invaden territorios indígenas.

- El sometimiento de las tierras a un proceso de prospección y explotación minera.

- La exploración y explotación de hidrocarburos en los territorios tradicionalmente ocupados por los indígenas amazónicos.

- La inexistencia de servicios públicos adecuados a la realidad indígena.

- El casi nulo acceso a la atención de salud y educación.

- Los reclutamientos arbitrarios de jóvenes en edad de realizar el servicio militar, sobre todo en la región de selva central.

En este contexto la Defensoría del Pueblo ha venido atendiendo quejas, petitorios y consultas provenientes de pueblos y comunidades nativas de la Amazonía. Labor que desarrolla a través del Programa Especial de Comunidades Nativas y de las Oficinas Regionales; así como desde sus oficinas descentralizadas de Jaén, Puerto Maldonado y Satipo, complementando sus actividades con acciones de capacitación y difusión de los derechos de los pueblos indígenas.

---

[29] La Constitución (1993) derogó el régimen de protección de tierras comunales, que eran inalienables, inembargables e imprescriptibles, régimen que data del año 1920; en la actualidad pueden venderse libremente, pueden embargarse y aunque la Constitución señala que son imprescriptibles, se trata de una imprescriptibilidad relativa, puesto que pueden caer en abandono.

b) Objetivos y prioridades

- Promover el mayor respeto y protección de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades nativas de la Amazonía, priorizando los derechos territoriales y mejorando el acceso a la justicia.

- Velar por la adecuada aplicación de la normatividad existente a favor de los pueblos indígenas.

- Promover la presencia permanente del tema de los derechos de los pueblos indígenas y nativos en los medios de comunicación nacionales y regionales.

- Informar a funcionarios públicos nacionales y de la amazonía sobre los derechos de los pueblos indígenas.

- Favorecer una mayor capacidad de interlocución y de relacionamiento del ciudadano(a) indígena ante las distintas instancias de la administración pública.

Entre los temas priorizados y abordados durante el período del presente informe tenemos los siguientes:

- Tierras y territorios tradicionales
- Personalidad jurídica y existencia legal de las comunidades nativas
- Acceso a la justicia
- Consulta y participación
- Educación bilingüe

c) Actuaciones más relevantes

Durante este año la Defensoría del Pueblo ha recibido casos sobre diversas materias en donde se han visto vulnerados los derechos que amparan a la población indígena amazónica. Podemos indicar que existen tres temas de permanente atención: tierras, actividad minera y administración de justicia.

Las acciones defensoriales realizadas por el Programa de Comunidades Nativas y las Oficinas Regionales incluyen viajes que permiten a los comisionados constituirse "in situ" al lugar en donde se presenta el conflicto, sea para realizar acciones de mediación o para recoger directamente de las autoridades, funcionarios, organizaciones indígenas o población local

los insumos necesarios para dar solución al problema presentado. Además, se realizan diversas coordinaciones con los funcionarios públicos con competencia a nivel nacional para la solución de problemas de gran envergadura.

Tierras

Se ha tomado conocimiento de casos que afectan el derecho a la propiedad territorial de comunidades nativas garantizado por la Constitución Política y demás normas vigentes, así como las disposiciones reconocidas por la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva que establecen reservas territoriales a favor de población indígena aislada y/o en contacto inicial.

En este campo, la Defensoría del Pueblo realizó las actuaciones defensoriales solicitando información escrita y efectuando entrevistas a los Jefes de las Oficinas Descentralizadas del Ministerio de Agricultura y del Proyecto Especial de Titulación de Tierras. Es de mencionar que los casos descritos dieron mérito a Informes de Responsabilidad en los cuales se recordó a las entidades quejadas la legislación vigente a favor de las poblaciones indígenas y a su vez se les recomendó la adopción de las medidas pertinentes.

La respuesta de la administración estatal frente a la actuación de la Defensoría del Pueblo ha sido parcial. Algunas de las entidades quejadas como las Oficinas Descentralizadas del Ministerio de Agricultura, Agencias Agrarias u Oficinas del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural que se encuentran ubicadas en zonas de selva o ceja de selva, han emitido pronunciamientos a través de los cuales han adoptado algunas de las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo, consagrando el respeto de los derechos territoriales de las comunidades nativas y de la población nativa aislada y/o en contacto inicial.

Actividad minera

El incumplimiento de las normas legales referidas al sector minero por los titulares de concesiones mineras ubicadas en territorios de comunidades nativas ha originado que los integrantes de las comunidades afectadas presenten quejas ante la Defensoría del Pueblo solicitando su intervención, puesto que dichas conductas atentan contra los derechos de propiedad, posesión, consulta y participación así como a un medio ambiente equilibrado. Específicamente, la mayor incidencia se encuentra en relación

al incumplimiento de la Ley Nº 26505, Ley de inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, que establece que todo titular de concesiones mineras en territorio privado, requiere el acuerdo previo con el propietario, para el inicio de sus actividades.

Al respecto, se solicitó información por escrito a la entidad quejada, el Ministerio de Energía y Minas, así como también se sostuvo entrevistas telefónicas y personales con funcionarios de este sector.

Basándonos en la respuesta de la administración estatal, se recordó a la entidad quejada el deber de exigir el cumplimiento de la legislación vigente a los titulares de las concesiones mineras y se recomendó tener presente, al momento de exigir dicho cumplimiento, la forma de adopción de acuerdos en las comunidades nativas (que se encuentra descrita en la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva) y que es fundamental respetar para garantizar los derechos de esta población.

También se ha intervenido con éxito en el caso del pueblo indígena Urarina, río Chambira, provincia de Loreto, departamento de Loreto, por daños al entorno natural y cultural. El pueblo Urarina ha sido clasificado de vulnerabilidad media y estaba siendo afectado por vertimientos tóxicos de una tubería perteneciente a la empresa PlusPetrol.

Asimismo, la Oficina Regional de Iquitos, aplicando el *principio precautorio,* ha logrado a través de sus sugerencias y recomendaciones paralizar el vertimiento de residuos tóxicos a la quebrada Pucayacu, así como que se indemnice la servidumbre de paso a la comunidad. Se han recomendando y sugerido algunas acciones a favor del medio ambiente y de la salud de las personas que viven en la zona afectada y se han emitido recordatorios de funciones a las autoridades y funcionarios competentes en la floresta peruana.

En este tema la respuesta de la administración estatal respecto a la intervención de la Defensoría del Pueblo se encuentra en una etapa inicial, en el sentido que el Ministerio de Energía y Minas viene adoptando paulatinamente las recomendaciones formuladas por la institución quedando pendientes aquellas que versan sobre la publicación de dispositivos internos y que se efectuarían en cumplimiento del Convenio Nº 169 de la Oficina Internacional del Trabajo, ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa Nº 26253 del 2 de diciembre de 1993. Tales acciones permitirían

un mejor tratamiento de las concesiones mineras en territorio de comunidades nativas buscando garantizar sus derechos.

Administración de justicia

Durante el período de este Informe los representantes de las organizaciones indígenas nacionales, o de sus bases regionales, solicitaron se garantice a diversos ciudadanos indígenas el desarrollo de un debido proceso con respeto de las garantías constitucionales que como sujetos de derecho les corresponde, por ejemplo el derecho a la presunción de inocencia o el derecho de defensa, y también de aquellos derechos que los amparan por ser parte de una diferencia cultural reconocida constitucionalmente, como es el respeto a su identidad étnica y cultural; del derecho a expresarse ante cualquier autoridad en su lengua materna a través de un intérprete o la aplicación del error de prohibición o culturalmente condicionado al momento de emitir sentencia. Esto último en los casos en que hubiese cometido un hecho punible sin poder comprender el carácter delictuoso del acto o determinarse de acuerdo a esa comprensión.

La mayoría de los problemas que fueron reportados incidían en delitos del tráfico ilícito de drogas, que por la creación de los juzgados y salas especializados transitorios eran trasladados a Lima, donde fueron procesados.

Para atender los casos formulados contra el Ministerio Público y el Poder Judicial, comisionados de la Defensoría del Pueblo consideraron conveniente, efectuar entrevistas a los directamente afectados, además de reuniones con los fiscales o magistrados que realizaban las investigaciones. Sobre este punto en particular, es necesario indicar que exponer el problema al magistrado fue una labor compleja, aunque necesaria, para que en el desarrollo de las audiencias orales los acusados indígenas pudieran ejercer plenamente sus derechos.

Asimismo, a través de *amicus curiae* se han presentado peritajes antropológicos para el caso de integrantes de pueblos indígenas que son juzgados en la Corte Superior de Loreto, los que tienen como objetivo remarcar la condición cultural de estos integrantes. Se ha obtenido como resultado la reducción de la pena solicitada originalmente por el fiscal y en otros casos la exoneración de la pena.

En general, los pedidos de información formulados ante los diversos sectores de la administración fueron respondidos oportunamente; lo que no ha ocurrido con los administradores de justicia, en la medida en que

han sido pocos los magistrados que han dado respuesta a los diversos pedidos de información formulados, sin embargo, en alguno de ellos se evidencia un cambio de actitud frente a los procesados indígenas y al cumplimiento de las garantías procesales.

d) Logros

Entre los principales logros que la Defensoría del Pueblo puede mencionar en el tema indígena se encuentra la incorporación de lo indígena como punto de agenda en distintos sectores públicos, además de cumplir un importante rol en la elaboración de propuestas legislativas en coordinación con la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso. También cabe mencionar el trabajo coordinado que se ha venido desarrollando con la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas del PROMUDEH.

Dificultades

Se han observado algunas dificultades o factores de riesgo que se vienen presentando desde el año 2000 y que de alguna manera comprometerán el accionar defensorial en el tema indígena para el próximo período, por lo que deberán tomarse en cuenta:

- Falta de una clara política a favor de los pueblos indígenas por parte del Estado.
- Los miembros de las comunidades nativas de selva central han reportado focos de violencia política en la zona.
- Demandas regionales no resueltas por el gobierno central.
- Dificultades con funcionarios públicos y Poder Judicial, especialmente para el caso de nativos privados de libertad.
- Difícil acceso a ciertas zonas de pueblos y comunidades indígenas.

e) Perspectivas

Teniendo en cuenta el diagnóstico general planteado para el tema indígena, la Defensoría del Pueblo tiene como perspectiva para el próximo período un trabajo más intenso con funcionarios públicos y del Poder Judicial, para lograr que los derechos humanos, especialmente los relativos a territorio y acceso a la justicia de los miembros de pueblos indígenas, se encuentren mejor defendidos y protegidos. Es de esperarse que las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo sobre derechos territoriales y acceso a la justicia sean acogidas por los funcionarios públicos, especialmente del sector Agricultura y el Poder Judicial.

2.15. Personas con discapacidad

a) Diagnóstico

De acuerdo a diversos estudios realizados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), en los países en vías de desarrollo las personas con discapacidad constituyen aproximadamente al 10% de la población total. En el Perú esto significa que alrededor de 3 millones de personas tienen algún tipo de limitación parcial o total de sus funciones físicas, sensoriales o mentales. Esta limitación afecta significativamente sus oportunidades de participar de forma equitativa en los diferentes aspectos de la vida social, escolar y laboral, generando una dependencia de los programas de salud.

Por otro lado, el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) conjuntamente con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), realizaron una investigación en 1993 con el apoyo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) estableciendo que el 45.40% de la población peruana tiene alguna deficiencia, el 31.28% tiene alguna discapacidad y el 13.80% alguna minusvalía[30]. Ese mismo año, el Instituto Peruano de Seguridad Social (hoy ESSALUD) realizó un estudio que determinó que el 19% de las discapacidades tienen un origen congénito y el 81% tienen un origen adquirido después del embarazo, debido a problemas durante la gestación, desnutrición crónica, enfermedades mal prevenidas o mal curadas, accidentes de tránsito o laborales, acciones de armas, violencia interna, entre otras causas debidas a los altos niveles de pobreza, a la falta de higiene, alimentación y acceso a los servicios de salud.

Asimismo, existe aún un nivel de indiferencia por parte de la población frente a la persona con discapacidad y su problemática, así como el desconocimiento de las propias personas con discapacidad de sus derechos. Ello genera que no exista un adecuado control y fiscalización del respeto de los derechos de las personas con discapacidad por parte de las ins-

---

30 Deficiencia: Toda pérdida de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica. Discapacidad: Toda restricción, debida a una deficiencia, de la capacidad de realizar una actividad dentro del margen que se considera normal para el ser humano. Minusvalía: Situación desventajosa para un individuo determinado a consecuencia de una deficiencia o discapacidad, que limita el desempeño de un rol que es normal en su caso (en función de la edad, sexo y factores sociales y culturales). Organización Mundial de la Salud.

tituciones y los funcionarios públicos, lo que se traduce en la existencia de problemas como discriminación al postular a una escuela, o a un empleo; carencia de oportunidades de trabajo profesional, falta de acceso a los centros asistenciales y/o de salud, ausencia de medidas especiales que permitan el ejercicio de sus derechos humanos en igualdad de condiciones que las demás personas, entre otras.

En este contexto, el 6 de enero de 1999, se publicó la Ley Nº 27050, Ley General de la Persona con Discapacidad, en la cual se establece el régimen legal de protección, atención a la salud, trabajo, educación, rehabilitación, seguridad social y prevención en favor de la persona con discapacidad, a fin de que alcance su desarrollo e integración socio económica y cultural plena en la sociedad, de acuerdo con lo establecido por el artículo 7º de la Constitución Política del Perú.

b) Objetivos y prioridades

Los objetivos que se persiguen en materia de defensa y promoción de los derechos de las personas con discapacidad son:

Objetivo general

Defender y promover los derechos de las personas con discapacidad frente a la actuación del Estado y sus instituciones, utilizando mecanismos de supervisión y fiscalización adecuados.

Objetivos específicos

- Supervisar la efectiva actuación del Estado y sus órganos en la implementación de políticas públicas y programas que favorezcan la integración de las personas con discapacidad.
- Promover y difundir los derechos de la persona con discapacidad a fin de sensibilizar a la sociedad civil en su conjunto.
- Atender efectiva y oportunamente las quejas, petitorios y consultas presentadas por personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, en los casos de vulneración de sus derechos fundamentales y especiales.
- Realizar investigaciones a partir de las quejas recibidas y elaborar informes y resoluciones con recomendaciones y propuestas dirigidas a la administración pública.

Prioridades

Durante el mes de octubre del 2000 el Equipo de Defensa y Promoción de las Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo organizó el Segundo Seminario Taller de Capacitación para Funcionarios de la Defensoría del Pueblo sobre Discapacidad, producto del cual se determinaron como temas institucionales prioritarios para el año 2001 los siguientes:

- *Supervisión Electoral*: Se prevé un trabajo coordinado con la ONPE, el CONADIS y las instituciones de y para personas con discapacidad, a fin de incrementar y mejorar las facilidades de las personas con discapacidad para el ejercicio de su derecho al sufragio.

- *Accesibilidad*: En lo que se refiere al entorno físico se prevé realizar el seguimiento a las recomendaciones y sugerencias a los Concejos Municipales, en donde se desarrollaron las jornadas de identificación de barreras físicas llevadas a cabo durante el año 2000; publicar la Resolución Defensorial sobre Accesibilidad y organizar nuevas jornadas de barreras físicas. Respecto al transporte, se prevé organizar eventos de sensibilización dirigidos al gremio de transportistas con el fin de hacer respetar la reserva del asiento preferencial para las personas con discapacidad.

- *Municipalidades*: En este rubro se continuará impulsando la constitución de Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad (OMAPED) en todo el Perú, reforzando aquellas en funcionamiento y supervisando a las municipalidades en sus obligaciones derivadas de la Ley General de la Persona con Discapacidad, Ley Nº 27050.

- *Educación Especial*: Se publicará el "Diagnóstico sobre la situación de la Educación Especial en el Perú" y se visitarán tanto los C.E.E. y C.E. Integradores no visitados, como las unidades especializadas del Ministerio de Educación. Se realizará el seguimiento a las recomendaciones del Diagnóstico.

Para el logro de los objetivos propuestos, las funciones que viene desarrollando la Defensoría del Pueblo son las siguientes:

- Atención de consultas y quejas presentadas por personas con discapacidad.

- Reuniones de trabajo con organizaciones de y para personas con discapacidad con el fin de coordinar iniciativas en conjunto.
- Supervisión en la creación de las Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad (OMAPED).
- Supervisión de centros de rehabilitación y centros de salud.
- Visitas a los centros educativos especiales.
- Participación en foros especializados sobre el tema de discapacidad.
- Desarrollo de los informes defensoriales titulados "Las Pensiones para las Personas con Discapacidad" y "El Empleo para las Personas con Discapacidad".
- Realización de foros y eventos sobre discapacidad.

c) Actuaciones más relevantes

Desde inicios del año 2000 se identificaron algunos problemas en el desarrollo de las políticas en favor de las personas con discapacidad. Estos temas, que parten de las quejas recibidas, están en relación con los centros educativos especiales, la falta de implementación de las oficinas municipales de atención a las personas con discapacidad, la existencia de barreras físicas en las diversas ciudades del Perú y los problemas para obtener el documento nacional de identidad por parte de las personas con discapacidad.

En lo que respecta a la educación especial, las quejas han estado referidas a los constantes problemas que los padres de familia encontraban en los centros educativos especiales, tales como la falta de material educativo, la inadecuación de la currícula escolar, la falta de preparación de los docentes y el estado de la infraestructura. Con relación a este tema se realizó la Jornada Nacional de Visitas de Supervisión a Centros Educativos Especiales, en la Oficina Regional de Huancayo, promovida por el Equipo de Defensa y Promoción de la Personas con Discapacidad (EDEPRODIS) durante la cual se supervisó a nueve de ellos ubicados en diferentes ciudades de Junín y Cerro de Pasco. Asimismo, se desarrolló esta Jornada en la Oficina Regional del Callao visitándose 13 colegios ubicados en el Callao y en el Cono Norte y en las Oficinas Regionales de Arequipa e Iquitos.

Respecto a las municipalidades, muchas personas con discapacidad presentaron su queja a la Defensoría del Pueblo en relación con el incumplimiento por parte de las municipalidades de sus obligaciones previstas en la Ley General de la Persona con Discapacidad, Ley Nº 27050, artículo 10º, en lo que respecta a la implementación de las oficinas municipales de atención a las personas con discapacidad.

Con relación a este tema la Oficina Regional del Callao, viene coordinando con las municipalidades de los distritos de Comas, Independencia, Ancón, Los Olivos y con la municipalidad de la provincia constitucional del Callao, con el fin de que se dé cumplimiento a lo establecido en la Ley General de las Personas con Discapacidad. A ese efecto, se realizaron talleres de capacitación, mesas de trabajo multisectoriales, charlas y diversas coordinaciones para la creación de las oficinas municipales de personas con discapacidad.

La Oficina Regional en Huancayo promovió la formación de Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad (OMAPED) coordinando a ese efecto con las municipalidades de Huancayo, Chilca, Satipo, Tarma y Junín.

En lo que respecta a las barreras físicas, se recibieron pedidos de intervención ante instituciones públicas y privadas respecto a la ausencia de cumplimiento de lo establecido por los artículos 43º y 44º de la Ley General de la Persona con Discapacidad, Ley Nº 27050, sobre las adecuaciones urbanísticas del diseño de las ciudades y arquitectónicas en las edificaciones públicas y privadas de uso público. Las Oficinas Regionales en Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancayo, Iquitos y Trujillo realizaron actividades con el fin de identificar las barreras arquitectónicas existentes en estos lugares y comunicarlas a las municipalidades para que éstas puedan implementar las recomendaciones formuladas por nuestra institución.

En lo que respecta a las dificultades para la obtención del Documento Nacional de Identidad (D.N.I.), por parte de los ciudadanos y ciudadanas con discapacidad, los pedidos han estado orientados hacia el desconocimiento del procedimiento de interdicción o hacia lo oneroso y complicado del trámite. Posteriormente los pedidos se orientaron hacia la erradicación del procedimiento de interdicción para la obtención del D.N.I.

Asimismo, en algunas ocasiones las personas con discapacidad tienen problemas para obtener sus libretas militares en algunos lugares del país, es así que la Oficina Regional de Cusco intervino coordinando con la Oficina de Reclutamiento Militar del lugar para que jóvenes con algún tipo de discapacidad pudieran obtener este documento.

Respecto a las dificultades para acceder a un empleo, la Oficina Regional en Ayacucho en coordinación con la Dirección Regional de Ayacucho y la Oficina Regional de Cooperación Popular de Ayacucho, realizó

gestiones con el fin de que dos personas invidentes tuvieran acceso a un empleo.

Las actuaciones más relevantes en los campos de educación especial, municipalidades, barreras físicas e interdicción fueron coordinadas de manera directa con los órganos competentes de la administración estatal, habiéndose producido encuentros y desencuentros propios de la falta de aceptación de la diversidad que implica tener una discapacidad y del desconocimiento, y en muchos casos, desinterés de la problemática de las personas con discapacidad.

En tal sentido y de manera puntual, la perspectiva respecto al caso individual ha sido irregular porque no siempre se ha logrado el reconocimiento del derecho vulnerado por parte de la autoridad pública.

La actuación de la Defensoría del Pueblo está enmarcada en un documento denominado Manual de Actuaciones Defensoriales y Presentación de Quejas ante el Equipo de Defensa y Promoción de las Personas con Discapacidad, en donde se realiza un análisis de los derechos especiales contenidos en la Ley General de la Persona con Discapacidad, Ley Nº 27050, y la actuación de acuerdo a la tipología del caso que se presente.

Las actuaciones más significativas, en donde se ha garantizado en un alto porcentaje el éxito del caso, han sido aquellas en donde el comisionado o comisionada del equipo ha realizado una acción inmediata en la institución conversando directamente con el funcionario, planteándole el caso y recogiendo su versión. Podemos mencionar los casos ante la PNP, FOSPOLI, Sociedad Peruana de Beneficencia Pública y SUNAT, entre otros.

Con respecto a las actuaciones realizadas por medio escrito, éstas han tenido menos éxito que las anteriores por el hecho de que las instituciones públicas tienen la posibilidad de extender el plazo de respuesta y esperar una reiteración. Sin embargo, cabe señalar que la inclusión, en la comunicación reiterativa, del artículo 16º de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, ha permitido lograr relativo éxito en las actuaciones defensoriales como en el caso del ICPNA, Universidad San Martín de Porres, RENIEC, entre otras.

Mención especial merecen las relaciones con el Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad – CONADIS, que a nivel de supervisión fueron realmente difíciles, lo que generó en algunos casos la

intervención del Adjunto para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad. En lo que respecta al tratamiento de casos, se estableció un mecanismo para la atención prioritaria de aquellos provenientes de la Defensoría del Pueblo, habiendo recibido, incluso casos del personal del CONADIS.

Los comisionados y comisionadas del Equipo de Defensa y Promoción de las Personas con Discapacidad no han tenido, en general, mayores problemas con las instituciones a las cuales se han dirigido, tanto para solicitar información como para esclarecer una situación de conflicto con la ciudadanía.

Sin embargo, se han presentado problemas como dilaciones en las respuestas de las instituciones castrenses (Fuerzas Armadas y Policiales) y de los organismos del Sistema Electoral (básicamente RENIEC). No obstante, cuando se han reiterado los requerimientos apelando al deber de cooperación, las respuestas se han producido dentro del término especial (8 días) establecido por la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley Nº 26520.

Sin perjuicio de lo establecido, la respuesta de acuerdo a los temas prioritarios de atención de la Defensoría del Pueblo ha sido la siguiente:

- Educación especial: La respuesta de la administración estatal frente a la actuación de la Defensoría del Pueblo en el tema de educación especial ha sido buena, debido a la constante disponibilidad de las instituciones educativas respecto a la atención de nuestros requerimientos. Gracias a las coordinaciones y a la efectividad de las respuestas, fue posible realizar diversas actividades orientadas hacia la supervisión de los centros educativos especiales.
- Municipalidades: La respuesta de la administración estatal respecto a la intervención de la Defensoría del Pueblo en el tema de municipalidades ha sido parcial debido a dos factores: la falta de recursos presupuestarios para la constitución de las OMAPEDs y el desconocimiento –por parte de los funcionarios– de la problemática de las personas con discapacidad. Sin embargo hay algunas municipalidades que han creado las OMAPEDs a sugerencia de la Defensoría del Pueblo o han venido realizando actividades municipales referidas al tema de discapacidad.
- Accesibilidad: De manera general, el trabajo en el tema de accesibilidad englobó dos realidades: la administración estatal y la sociedad civil. La respuesta de la primera fue importante desde la perspectiva

de las municipalidades porque hubo disponibilidad y permisibilidad para llevar a cabo las jornadas en las ciudades y distritos elegidos por la Defensoría del Pueblo, comprometiendo –incluso– a sus funcionarios. Sin embargo, la respuesta del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción en lo que le correspondía fue parcial en tanto que la normativa sobre accesibilidad sufrió un entrampamiento legal que no permitía su publicación a pesar de que el grupo de trabajo que la elaboró había concluido sus actividades.

Con respecto a las Oficinas Regionales de la Defensoría del Pueblo, la mayoría de ellas ha obtenido una respuesta favorable de los diferentes órganos de la administración estatal, el único caso excepcional se dio en la Oficina Regional en Piura en cuanto a los problemas de accesibilidad, pues no se obtuvo respuesta favorable de las autoridades, al parecer por falta de recursos económicos, sin embargo, algunas de ellas asumieron el compromiso de respetar las normas de accesibilidad en futuras construcciones.

d) Principales logros y dificultades

Entre los logros más significativos y en lo que respecta a defensa de derechos, se encuentra la publicación del Informe Defensorial Nº 37 "El Derecho de Sufragio de las Personas con Discapacidad" que establece una serie de recomendaciones y sugerencias para los organismos del sistema electoral. Parte de las recomendaciones fueron adoptadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a través de las Resoluciones Jefaturales Nº 127-2000-J/ONPE y Nº 189-2000-J/ONPE para la primera y segunda vuelta electoral, respectivamente.

Igualmente, con respecto a la difusión y defensa de derechos especiales, se elaboró la Cartilla sobre "El Rol de las Municipalidades en el Desarrollo de las Personas con Discapacidad", instrumento jurídico-normativo de consulta para que los funcionarios municipales se comprometan con la problemática de la discapacidad y conozcan la normativa relevante al tema. La cartilla fue un documento de utilidad para las municipalidades y permitió sensibilizar a algunas autoridades ediles y por tanto constituir las Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad – OMAPEDs.

Asimismo, en lo que respecta a promoción de derechos, en el período comprendido entre enero y diciembre del 2000, se logró sensibilizar a las autoridades ediles de diversas municipalidades provinciales y distritales del país, en lo que concierne a la adecuación urbanística del diseño de

las ciudades y adecuación arquitectónica de las edificaciones públicas y privadas.

Las municipalidades provinciales que autorizaron la realización de jornadas de identificación de barreras físicas y a las cuales se les envió el informe que contiene las recomendaciones sobre su erradicación a corto, mediano y largo plazo son:

- Andahuaylas
- Arequipa
- Ayacucho
- Huancavelica
- Huancayo
- Maynas
- Piura
- Trujillo

Las municipalidades distritales fueron:

- Bellavista (Callao)
- Castilla (Piura)
- Chilca (Huancayo)
- El Tambo (Huancayo)
- San Juan de Miraflores (Lima)

Las dificultades encontradas durante el período bajo análisis fueron las siguientes:

En primer lugar, los constantes problemas y conflictos entre los gremios que representan a las personas con discapacidad. En este contexto, la Defensoría del Pueblo actuó con particular prudencia y objetividad.

En segundo lugar, el constante esfuerzo por contribuir al cambio de actitud de las personas con discapacidad de una posición asistencialista hacia una posición activa y protagónica. En este sentido, el esfuerzo se orienta a devolver la autoestima a las personas con discapacidad.

En tercer lugar, los prejuicios y tabúes que existen en la sociedad peruana, y por ende en las instituciones, con respecto al tema de la discapacidad. El compromiso de la Defensoría del Pueblo es sensibilizar tanto a la sociedad como a las autoridades en el respeto y reconocimiento de los derechos especiales de las personas con discapacidad.

En cuarto lugar, el aún marcado desinterés por parte de las instituciones del Estado con respecto a la aceptación del tema de discapacidad y a la problemática de este colectivo de personas. No obstante haberse iniciado cambios favorables, se trata de un proceso lento.

e) Perspectivas

Para el período 2001 – 2002, se han priorizado actividades destinadas a proteger los derechos de las personas con discapacidad, reforzando las líneas de trabajo establecidas y dándole seguimiento a las recomendaciones formuladas a la autoridad pública. Para ello la Defensoría del Pueblo ha planificado las siguientes actividades y líneas de trabajo:

- *Supervisión Electoral*: Se prevé un trabajo coordinado con la ONPE, el CONADIS y las instituciones de y para personas con discapacidad, a fin de incrementar y mejorar las facilidades para el ejercicio de su derecho al sufragio. En este campo se pretende que la ONPE emita públicamente Resoluciones Jefaturales referidas a la participación electoral de las personas con discapacidad, otorgando facilidades para el ejercicio del voto, dependiendo del tipo de discapacidad, así como poner en marcha un plan piloto de empadronamiento y/o registro de las personas con discapacidad en el momento de emitir su voto. Las propuestas de la Defensoría del Pueblo tienen su sustento en lo que establece el Informe Defensorial Nº 37 denominado "El Derecho de Sufragio de las Personas con Discapacidad".

- *Accesibilidad*: En lo que se refiere al entorno físico se prevé realizar el seguimiento a las recomendaciones y sugerencias a los Concejos Municipales en los cuales se desarrollaron las jornadas de identificación de barreras físicas llevadas a cabo durante el año 2000. Se publicó la Resolución Defensorial sobre accesibilidad y un libro que recoge las ponencias y el informe sobre el Seminario "Accesibilidad: Una ciudad para todos". Respecto al transporte se organizarán eventos de sensibilización dirigidos al gremio de transportistas, con el fin de hacer respetar la reserva del asiento preferencial para las personas con discapacidad.

- *Municipalidades*: En este rubro se continuará impulsando la constitución de Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad (OMAPED) en todo el Perú, se reforzarán aquellas en funcionamiento y se supervisará a las municipalidades en el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la Ley General de la Persona con Discapacidad, Ley Nº 27050. Asimismo, se publicará y pre-

sentará el Documento de Trabajo sobre el Seguimiento al Desarrollo de las OMAPEDs en el Perú.

- *Educación Especial*: Se publicará el diagnóstico sobre la situación de la educación especial en el Perú; se visitarán tanto los C.E.E. y C.E. Integradores no visitados como las unidades especializadas del Ministerio de Educación. Finalmente, se realizará el seguimiento a las recomendaciones del Diagnóstico.

- *Identidad*: Se trabajará una propuesta normativa con las instituciones que protegen a las personas con discapacidad y con el RENIEC, que prevea la eliminación del requisito de la interdicción como indispensable para la obtención del D.N.I. por parte de las personas con discapacidad mental o sensorial aparente. Se prevé la publicación de una Resolución Defensorial sobre la materia.

- *Trabajo*: Se desarrollará, de manera coordinada con el Ministerio de Trabajo, una propuesta normativa orientada hacia la creación de medidas positivas para el empleo de personas con discapacidad. Se prevé la publicación de una Resolución Defensorial sobre la materia.

2.16. Niños y adolescentes

Durante el período del presente Informe la Defensoría del Pueblo ha realizado algunas actuaciones en defensa de los niños y adolescentes.

Se han dictado charlas de difusión sobre los derechos de los niños y adolescentes, organizados por colegios y municipios distritales. Asimismo, a través de la Oficina Regional con sede en Arequipa se ha participado en el taller de capacitación para prevenir la violencia sexual contra los menores.

Se ha tenido efectiva participación en el proceso de capacitación de docentes de la Dirección Regional de Educación de Arequipa quienes recibieron charlas respecto de los derechos de los niños y adolescentes, las funciones de la Defensoría del Pueblo y la violencia familiar.

Se han priorizado acciones de supervisión de los centros de educación en los que estudian niños y adolescentes con discapacidad a fin de garantizar el ejercicio del derecho a una educación de calidad permanente.

Asimismo, la Oficina Regional de Arequipa ha suscrito un convenio interinstitucional de cooperación con la Asociación Proyección, a efecto de participar en actividades de capacitación sobre sus derechos políticos (municipios escolares), derechos civiles (Demunas) y otros.

La Defensoría del Pueblo viene interviniendo en un caso de maltrato infantil, de una niña de seis años con discapacidad para hablar, para lo que se hizo el seguimiento completo de todo el trámite que llevaron a cabo las autoridades para resguardar los derechos de la menor y que continúa de oficio para que la niña sea sometida a un tratamiento que coadyuve a su desarrollo. Con tal fin se ha solicitado la intervención de un centro de salud.

Asimismo, se desarrolla una permanente labor con relación a los menores infractores, descritas en el presente capítulo.

Finalmente, la Defensoría está atenta a colaborar con las iniciativas desarrolladas por la sociedad civil y las ONGs en defensa de los derechos de la niñez y adolescencia en nuestro país y buscará en el próximo período priorizar acciones en relación con este sector.

2.17. Protección de los derechos humanos en el sistema interamericano

a) Diagnóstico

Como consecuencia de los acuerdos de la Mesa Diálogo promovida por la OEA y de la política del gobierno transitorio instaurado el 22 de noviembre del 2000, el Estado peruano viene efectuando un paulatino reconocimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, específicamente en lo que respecta al cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones de los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

De esta manera, a inicios del mes de noviembre del 2000, el gobierno de Fujimori declaró nula y sin efecto legal alguno la resolución que privó de la nacionalidad peruana al señor Baruch Ivcher Bronstein, en cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Días después, el Poder Ejecutivo aceptó las restantes recomendaciones de este órgano de protección supranacional.

Estas primeras señales siguieron manifestándose luego del cambio de gobierno. En ese sentido, en el mes de diciembre se aceptó la solicitud de medidas cautelares formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con relación al caso del señor Genaro Delgado Parker, a fin de que se dictaran todas las medidas necesarias para reponerlo en la administración de su canal de televisión, así como para devolverle los equipos de transmisión de su estación de radio.

Al concluir el año 2000, el Poder Ejecutivo dispuso la creación de un procedimiento especial con el objeto de efectuar el seguimiento de las recomendaciones de los órganos supranacionales de protección de los derechos humanos.

Asimismo, en enero del presente año, el Congreso de la República derogó la Resolución Legislativa Nº 27152 que dispuso el apartamiento del Estado peruano de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dicha derogación se efectuó a través de la Resolución Legislativa Nº 27401, que restableció a plenitud dicha competencia.

Todas estas circunstancias nos permiten afirmar que los mecanismos de protección de los derechos fundamentales de la persona en el Perú se vienen fortaleciendo con la normalización de los canales de acceso a los órganos del sistema interamericano. La Defensoría del Pueblo confía en que este proceso se consolide en el mediano plazo, luego que el Estado peruano haya realizado, de buena fe, sus mejores esfuerzos para cumplir con las recomendaciones de la Comisión Interamericana y haya cumplido, en un plazo razonable, con las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

b) Objetivos y prioridades

Durante el gobierno del Presidente Fujimori, el sistema interamericano se presentó, en muchas ocasiones, como la única vía idónea de protección de los derechos fundamentales de las personas. Ello debido al debilitamiento de la jurisdicción constitucional de la libertad como consecuencia del desdibujamiento de la institucionalidad democrática en el país.

Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo realizó diversas acciones dirigidas a fortalecer el desarrollo de este mecanismo de protección de los derechos humanos, a favor de las personas afectadas por actos u omisiones de los agentes del Estado peruano. Tales acciones consistieron en: a) solicitar información a las entidades públicas encargadas de representar al Estado peruano ante los órganos de protección del sistema interamericano; b) dirigir exhortaciones al gobierno a fin de que cumpla con las recomendaciones y resoluciones de dichos órganos supranacionales; c) presentar *amicus curiae* tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a favor de una tutela efectiva de los derechos humanos de los afectados; d) orientar a las personas en relación al acceso a la Comisión Interamericana, luego de agotada la jurisdicción nacional.

En la actualidad, como consecuencia de la positiva actitud del gobierno de transición frente al sistema interamericano, las acciones concretas señaladas también tendrán como finalidad coadyuvar con el Estado peruano en la plena reinserción del país en el orden internacional de los derechos humanos y en el fiel cumplimiento de sus compromisos internacionales.

c) Actuaciones más relevantes

Algunos casos tramitados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que han sido objeto de atención por parte de la Defensoría del Pueblo, están relacionados con la vulneración de derechos a través de un ejercicio arbitrario del poder durante el gobierno del Presidente Fujimori. Tal fue la situación del general (r) Rodolfo Robles, cuyos derechos humanos fueron afectados por haber denunciado públicamente a miembros del Ejército peruano como autores de asesinatos selectivos. Asimismo, como consecuencia de las opiniones críticas difundidas por periodistas de *Red Global* y *Radio 1160*, medios de comunicación del empresario Genaro Delgado Parker, el Poder Judicial emitió dos resoluciones en sendos procesos judiciales en su contra, a través de las cuales retiró a dicho empresario de la administración de *Red Global* e incautó los transmisores y demás equipos de *Radio 1160*, respectivamente.

La Defensoría del Pueblo ha intervenido también frente a la decisión del gobierno anterior de incumplir las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este es el caso de la sentencia de reparaciones a favor de María Elena Loayza Tamayo, que fue declarada "inejecutable" en junio de 1999 por la Segunda Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema.

Una tercera área temática de intervención ha estado referida a las situaciones de afectación provocadas por un gobierno local. Se trata del incumplimiento de sentencias firmes expedidas en procesos de amparo, por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Los trabajadores afectados, luego de agotada la jurisdicción interna, han acudido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, simultáneamente, han solicitado la intervención de la Defensoría del Pueblo para que coadyuve en la solución del problema.

Las situaciones planteadas por los casos que han llegado a conocimiento de la jurisdicción supranacional, han motivado diversas estrategias de intervención por parte de nuestra institución. Cabe precisar que algu-

nos casos han motivado nuestra intervención con anterioridad al mes de abril del año 2000, no obstante, son incluidos en el presente Informe debido a que recién con el gobierno de transición, a partir de noviembre del 2000, se están consolidando soluciones concretas a los problemas que ellos plantean.

En algunos casos, se ha exhortado directamente a las entidades estatales involucradas a cumplir con las decisiones de los órganos supranacionales de protección, mientras que en otros se optó por una intervención coadyuvante ante estas instancias, a través de un *amicus curiae*.

Salvo el caso de los trabajadores municipales despedidos, los demás cuentan con recomendaciones de la Comisión Interamericana o con una sentencia de la Corte Interamericana.

No podemos dejar de resaltar el tratamiento de las resoluciones y recomendaciones de los órganos supranacionales de protección de los derechos humanos por parte del gobierno de transición, que se manifiesta en su buena disposición para buscar soluciones amistosas o simplemente ejecutar las decisiones de los órganos supranacionales de protección.

d) Principales logros y dificultades

Las dificultades para establecer canales de entendimiento entre la Defensoría del Pueblo y el gobierno anterior, respecto al cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones de los órganos de protección de la Convención Americana de Derechos Humanos, fueron superadas una vez instalado el gobierno de transición. En ese sentido, actualmente se está logrando que las entidades públicas involucradas en el tema respondan de manera oportuna a los pedidos de información de la Defensoría del Pueblo. Ello redunda en beneficio de las personas afectadas que solicitan la intermediación de nuestra institución ante el Estado, a fin de encontrar una solución a sus problemas.

e) Perspectivas

A futuro, se espera que la intervención de la Defensoría del Pueblo en la solución de los casos pendientes ante los órganos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos disminuya. Ello porque nuestra institución apuesta por un fortalecimiento de los mecanismos internos de tutela de los derechos fundamentales, a fin de que los mecanis-

mos supranacionales adquieran su verdadera dimensión, esto es, instrumentos subsidiarios de protección de los derechos de las personas.

No obstante, en el corto plazo la Defensoría del Pueblo supervisará las actuaciones del gobierno de transición, así como del gobierno que iniciará sus funciones el 28 de julio del 2001, respecto al cumplimiento de las decisiones de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.