

## INFORME DEFENSORIAL N° 46-DP-2000

### I. ANTECEDENTES

**Primero. Expediente N° 198-A/DP-DC**, sobre el ejercicio del derecho de reunión, libre expresión y participación ciudadana a través de reuniones y manifestaciones públicas que acumula el Defensor Especializado en Asuntos Constitucionales las diversas actuaciones defensoriales llevadas a cabo desde el 28 de mayo del presente.

**Segundo. Desautorización de un mitin por la autoridad política en la ciudad de Trujillo.** El 7 de junio del presente año el jefe del comando de campaña del partido político “Perú Posible”, señor Luis Antonio Rodríguez Silvestre, comunicó al Subprefecto de la provincia de Trujillo, señor Sergio Sánchez Kong, que el 9 de junio a partir del

medio día se realizaría un mitin en la Plaza de Armas de esa ciudad, convocado por dicho partido. Con tal efecto, solicitó a dicho funcionario las garantías y el resguardo policial correspondientes.

El mismo día 7, a través de la Resolución Subprefectural N° 001-2000-0302/P-LLIB/S-TRU, el Subprefecto de Trujillo “autorizó” el mitin para el día solicitado “a partir de las 12.00 m a 15.00 horas”, indicando que el horario no podría ser variado, “bajo responsabilidad”, y que al término del mitin, éste se disolvería ordenada y pacíficamente. Indicaba, además, que los representantes del partido se responsabilizarían de que los participantes no porten armas de fuego ni objetos contundentes. No obstante ello, el 9 de junio el Prefecto de La Libertad, señor Alejandro Chang Sotero, “desautorizó” la referida manifestación a través de la Resolución Prefectural N° 019-2000-0302/P-LIB, revocando la resolución subprefectural, hecho que fue notificado por vía notarial.

Del texto de esta última resolución se desprende que el referido funcionario trataba de impedir el desarrollo de la manifestación política porque consideraba que al anunciarla como parte del proceso electoral, estaba cuestionando la legitimidad del mismo, lo que en opinión del Prefecto la colocaba fuera del marco de la ley y la Constitución. Según la referida resolución prefectural “la autorización para la concentración y mitin en la plaza de armas de Trujillo solicitada por el partido político Perú Posible, en base a cuestionar la legitimidad y legalidad del proceso, sostiene que el proceso aun no ha terminado y sigue la campaña electoral, contraviene expresamente las leyes pertinentes y el acto electoral en sí”, pues el proceso electoral ha concluido con la proclamación de los congresistas y del Presidente de la República por el Jurado Nacional de Elecciones. Además, en la resolución prefectural se consideraba que el responsable de la comunicación del mitin no había acreditado su condición legal.

**Tercero. Los hechos del día 9 de junio en la ciudad de Trujillo y la demanda de amparo presentada.**- El día programado para la manifestación de “Perú Posible”, personal de la Policía Nacional, amparándose en la resolución prefectural, en horas de

la mañana intentó impedir por la fuerza la instalación del escenario donde se realizaría el mitin. Los encargados de construirlo, que contaban con la resolución de la Subprefectura, trataron de continuar con su tarea siendo apoyados por personas que se encontraban en el lugar. Ante esta situación, los efectivos de la Policía Nacional allí presentes optaron por lanzar bombas lacrimógenas a la plaza, provocando el retiro momentáneo de quienes oponían resistencia a la actitud policial. El elevado número de bombas lacrimógenas afectó la integridad de las personas que permanecían en la plaza de armas y sus alrededores, incluso niños y niñas del colegio primario Pedro M. Ureña, “*Centro Viejo*”, y obligó al cierre de oficinas y establecimientos comerciales. Además, se registraron cinco casos de personas con lesiones en la cabeza.

Ante esta situación, y previendo una escalada de violencia, la Representante del Defensor del Pueblo en la ciudad de Trujillo inició una labor de mediación con el personal policial logrando que aceptaran retirarse. De acuerdo a la información proporcionada a la Representante Defensorial en la misma Prefectura de La Libertad, el Prefecto que dictó la resolución que originó estos sucesos había partido a Lima poco después de suscribirla.

Paralelamente, el jefe del Comando de Campaña de “*Perú Posible*” en Trujillo interpuso una demanda de amparo contra la decisión de la indicada autoridad política para garantizar sus derechos de expresión y reunión reconocidos por los incisos 4) y 12) del artículo 2° de la Constitución. Tres días después, el 12 de junio, el Primer Juzgado Civil de Trujillo declaró improcedente la demanda por considerar que ya no tenía objeto pronunciarse sobre ella al haberse llevado a cabo las manifestaciones en cuestión.

#### ***Cuarto. Hechos similares ocurridos en otras ciudades.-***

**a) Iquitos, 28 de mayo.** Con ocasión de diversas manifestaciones de protesta motivadas por el cuestionamiento a la realización de la segunda vuelta electoral, la Policía Nacional del Perú, utilizando como argumento la realización de manifestaciones violentas en algunas zonas periféricas de la ciudad, dispersó otras que se desarrollaban pacíficamente, incluso desde tempranas horas de la mañana, como la que se encontraba en la plaza 28 de Julio. Para ello utilizó indiscriminadamente gases lacrimógenos, afectando considerablemente la integridad física de los vecinos de la referida plaza. Esta actuación desproporcionada de la Policía Nacional se reprodujo en otras zonas de la ciudad ante diversas reuniones, al punto que gran parte de la ciudad terminó afectada por los gases lacrimógenos.

**b) Arequipa, 28 de mayo.** Al término de la votación se produjeron varias detenciones arbitrarias. Algunos de los afectados manifestaron haber sido detenidos por efectivos policiales cuando transitaban por calles aledañas a la plaza de armas. Una de las más graves denuncias registradas fue la de la señora Luz Marina Rodríguez Gonzáles quien señaló que fue detenida por miembros de la Policía Nacional mientras esperaba un vehículo de transporte público para retornar a su domicilio, siendo víctima de golpes en el rostro y en el vientre por parte de los efectivos policiales que la intervinieron. De acuerdo a los hechos advertidos por la Representación Defensorial de Arequipa, en los días siguientes la Policía Nacional dispuso el impedimento de

reuniones de más de tres o cuatro personas en la plaza de armas, llegando a desalojar incluso a los turistas que transitaban por dicho lugar.

**c) Huancayo, 28 de mayo.** Igualmente, al término de votación, gran cantidad de personas, principalmente jóvenes, empezaron a recorrer las calles céntricas de esta ciudad protestando por el resultado de las elecciones. Se generó un clima de tensión que dio paso a actos de violencia contra bienes públicos y privados. En ese contexto, se produjo la intervención de los miembros de la Policía Nacional, quienes no se limitaron a la dispersión de los manifestantes y al arresto de los responsables de los actos de violencia producidos, sino que procedieron a realizar detenciones indiscriminadamente, en diversas calles de la ciudad, incluso en zonas alejadas a los hechos que motivaron su intervención. De esta manera, se afectó a personas ajenas a tales hechos, incluidos transeúntes al margen de las movilizaciones.

**d) Lima, 27 de junio.** Con motivo de la visita de la misión de la Organización de Estados Americanos, personal de la Policía Nacional dispersó violentamente a grupos de ciudadanas y ciudadanos que trataron de realizar una manifestación pacífica en las inmediaciones del Swiss Hotel, ubicado en el distrito de San Isidro, donde se alojó dicha misión. Al final de la tarde, cuando habían logrado atravesar un cerco policial tendido alrededor del Swiss Hotel, alrededor de 300 mujeres encabezadas por la esposa del dirigente opositor Alejandro Toledo, fueron agredidas por el personal asignado a la custodia del hotel mediante el uso indiscriminado de bombas lacrimógenas, no existiendo justificación razonable para ello pues se trataba de una manifestación pacífica. Los gases lacrimógenos se expandieron incluso hasta dos cuadras más allá de donde se había concentrado el grupo de mujeres, afectando a los transeúntes y residentes de la zona, entre los que se incluyen legaciones diplomáticas de países vecinos.

Poco después, grupos de jóvenes empezaron a concentrarse en las cercanías de la Facultad de Derecho de la Universidad San Martín de Porras, a tres cuadras del Swiss Hotel, con la intención de desarrollar una vigilia pacífica en sus alrededores. Para ello habían preparado números musicales y actividades culturales, por lo que contaban con instrumentos, equipos de sonido, recipientes con café, fiambre, y ropa adecuada para pasar la noche a la intemperie. Con estos implementos, los jóvenes pretendían dirigirse a la iglesia la Virgen del Pilar, a una cuadra y media del hotel. Sin mediar ninguna situación que lo justificara, los efectivos policiales empezaron a disparar cartuchos lacrimógenos a los manifestantes, en mayor cantidad que a las mujeres de la reunión anterior, llegando incluso hasta el parque Castilla, a cinco cuadras del hotel. Asimismo, se dispararon gases directamente contra el local del Foro Democrático, que afectaron a quienes estaban en su interior. Debe indicarse que los cartuchos eran disparados en diversas direcciones y en ocasiones, directamente hacia los manifestantes.

Como resultado de lo anterior, algunos manifestantes se reagruparon en las esquinas de la avenida Javier Prado, lo que a su vez generó nuevos disparos de bombas lacrimógenas que afectaron varias calles paralelas a dicha avenida en el distrito de Lince. Esta situación se prolongó por varias horas, hasta que los que participaban en la manifestación decidieron retirarse. Conviene destacar que algunos de los

manifestantes, al igual que los comisionados de la Defensoría del Pueblo que se presentaron en el lugar de los hechos, intentaron en varias oportunidades dialogar con los representantes de la Policía Nacional, pero éstos se negaron a hacerlo.

Al día siguiente similar reacción se produjo ante una marcha pacífica de universitarios que se dirigía por la avenida Arequipa hacia el Swiss Hotel en horas de la tarde. Los manifestantes fueron violentamente dispersados aun antes de llegar a la avenida Javier Prado. Más tarde, en la madrugada del 29 de junio, otro grupo proveniente del mitin que el señor Alejandro Toledo había presidido en la plaza San Martín, trataron de atravesar el cordón policial que se había tendido alrededor del Swiss Hotel utilizando fierros y lanzando piedras contra los efectivos policiales, lo que provocó la respuesta de éstos. Como en las anteriores ocasiones la reacción policial se extendió hasta muchas cuadras más allá del referido hotel, afectando a terceras personas ajenas a los iniciales actos de violencia, transeúntes y vecinos de la zona.

**Quinto. Trascendencia general de los casos planteados y principales actuaciones de la Defensoría del Pueblo.-** La Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo encargado de la protección y promoción de los derechos constitucionales de la persona y la comunidad, conforme lo dispone el artículo 162° de la Constitución. En ese sentido, la vigencia del derecho de reunión –y de manifestación como una de sus expresiones– constituye un tema de especial preocupación para nuestra institución, así como el respeto de la integridad de las personas. De esta forma, desde el 11 de junio de 1998 hasta el presente, la Defensoría del Pueblo viene realizando labores de acompañamiento y mediación entre manifestantes y funcionarios responsables de la garantía del orden interno, habiendo participado en la ciudad de Lima, en la observación de hasta 40 manifestaciones, de diverso tipo. En muchas de estas ocasiones lo ha hecho a pedido de las autoridades responsables de la Séptima Región de la Policía Nacional del Perú, con el ánimo de propiciar un mayor acercamiento entre los ciudadanos y los custodios del orden, conducente al legítimo ejercicio de los derechos constitucionales con pleno respeto al orden, la seguridad y tranquilidad pública, así como a la propiedad pública y privada. Siguiendo la línea de trabajo establecida y en uso de las facultades defensoriales “*para proseguir, de oficio o a petición de parte cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes que, implicando el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente, de sus funciones, afecte la vigencia de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad*” (inciso 1 del artículo 9° de la Ley N° 26520), la Defensoría del Pueblo intervino ante los acontecimientos producidos el 28 de mayo en Arequipa, Huancayo e Iquitos, 9 de junio en Trujillo y el 27 de junio en Lima, tratando de un lado de mediar esos mismos días y los posteriores con las autoridades responsables, en diversos niveles; y del otro, solicitando información para las correspondientes investigaciones.

Así, en Iquitos se coordinó con el jefe de la Policía Nacional responsable de la seguridad de la Plaza 28 de Julio y luego se llevó a cabo una reunión con el Prefecto de Loreto, Marciano Riva Oyarce, buscando flexibilizar la respuesta policial ante las manifestaciones populares. Sin embargo, y a pesar de la buena disposición mostrada ante los representantes defensoriales, la Policía Nacional usó la fuerza más tarde de

forma indiscriminada y desproporcionada. Posteriormente, se ofició al fiscal superior encargado de la gestión de gobierno del Distrito Judicial de Maynas, al Prefecto de Loreto y al jefe de la V Región Policial, entre otros altos funcionarios de la región, remitiéndoles el informe defensorial que sobre lo ocurrido se elaboró y exhortándolos a tomar las medidas necesarias para el resguardo de los derechos de reunión y la libertad e integridad personal que les competan. Hasta el momento no se ha obtenido respuesta alguna.

Respecto a la denuncia sobre atentados a la integridad de la señora Luz Marina Rodríguez, la Representación Defensorial de Arequipa, luego de la investigación respectiva puso los hechos en conocimiento de la segunda fiscalía provincial penal. El representante del Ministerio Público concluyó en que había responsabilidad penal en uno de los suboficiales involucrados por la comisión del delito de lesiones y abuso de autoridad y formuló la correspondiente denuncia ante el Tercer Juzgado Especializado en lo Penal de Arequipa.

En Huancayo, como en otras ciudades, la Representación Defensorial intervino ante los responsables de las dependencias policiales para velar y garantizar por el pleno respeto de los derechos de humanos de los detenidos, logrando la liberación de algunos el mismo día, y la de los demás el día siguiente, inmediatamente después de haberseles practicado el respectivo reconocimiento médico legal.

Ante las actuaciones policiales efectuadas durante las manifestaciones públicas realizadas el 28 de mayo, especialmente en las ciudades de Arequipa, Chimbote, Huaraz, Huancayo, Iquitos y en el centro de Lima, el Defensor del Pueblo remitió el Oficio N° DP-2000-659 de 28 de mayo del 2000 al General de Policía Fernando Dianderas Otone manifestando su preocupación por la desproporcionada actuación policial. Dicha comunicación hasta el momento no ha sido respondida.

Por su parte, en la ciudad de Trujillo, además de la labor de persuasión realizada con los efectivos policiales destacados para impedir el mitin del líder de *"Perú Posible"*, la Representación Defensorial con sede en esa ciudad se dirigió al General PNP Ítalo Osorio Berrospi, jefe de la Tercera Región Policial, mediante el oficio N° 73-2000-DP7TR-SE, recordándole el deber de su institución de respetar los derechos fundamentales y de limitar el uso de la fuerza a los casos estrictamente necesarios y de manera proporcional al logro de sus objetivos constitucionales. Asimismo, dirigió el oficio 71-2000-DP/TR-SE al señor César Morgan Alcalde, Director General de Gobierno Interior del Ministerio del Interior, solicitándole que declare la nulidad de la Resolución Prefectural 019-2000-0302/P-LIB. Una exhortación del mismo tipo se hizo al Prefecto de La Libertad, Alejandro Chang Sotero, mediante oficio N° 72-2000-DP/TR-SE.

El Defensor del Pueblo trató de comunicarse con el viceministro del Interior, Rizal Bragagnini, a fin de darle a conocer la irregular situación producida por la conducta de los funcionarios responsables del orden interno en Trujillo. Finalmente, el Defensor Especializado en Asuntos Constitucionales envió el oficio N° DP-DC-2000-032 al Viceministro del Interior, en seguimiento de la comunicación anterior. Cabe indicar que dada la urgencia del caso, se trató de hacer las coordinaciones necesarias ese mismo

día pero ninguna de las autoridades competentes fue encontrada en su puesto, ni en la mañana ni en la tarde del día 9 de junio. Por lo demás, no se dio respuesta a las solicitudes planteadas incumpliendo el deber de cooperación exigible a los funcionarios públicos en virtud del artículo 161° de la Constitución y el artículo 16° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520.

En Lima, los comisionados de la Defensoría del Pueblo en todo momento trataron de persuadir a los agentes policiales, sin éxito. Estos se negaron a identificarse y en un primer momento a señalar quién era el oficial al mando del operativo. Posteriormente, el Adjunto del Defensor del Pueblo para la Administración Estatal logró entrevistarse con el General PNP Humberto Fernandini Maraví, responsable de la custodia del Swiss Hotel. Este oficial en todo momento desoyó las recomendaciones que se le hicieron, desconociendo la autoridad de la Defensoría del Pueblo así como sus propios deberes legales y constitucionales, llegando incluso a amenazar con detener al Adjunto defensorial allí presente. Cabe indicar que en la madrugada del 29 de junio el General PNP Fernandini accedió a dialogar con los comisionados de la Defensoría del Pueblo lográndose un compromiso inicial. Pese a ello ante los conatos de violencia producidos, se dio paso a una fuerte represión policial. Estas actitudes han sido materia de un pedido de información al referido oficial, en su calidad de jefe de Estado Mayor de la VII Región Policial, por el Adjunto para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, mediante oficio N° DP/DDHH-2000-200, del 6 de julio del 2000. Mediante el Oficio N° 629-2000-VII-RPNP/SEC de fecha 12 de julio el General PNP Alfonso Villanueva Chirinos solicitó a la Defensoría del Pueblo copia de las actas formuladas por sus representantes durante las movilizaciones efectuadas los días 27 y 28 de junio. El Defensor del Pueblo a través del Oficio N° DP-00-777 de 17 de julio le remitió copia del acta de información de los referidos sucesos elaborada por el Adjunto para la Administración Estatal y Jefe del Turno de Emergencia de la Defensoría durante la semana que ocurrieron los sucesos.

**Sexto. Convocatoria a manifestaciones con motivo de las Fiestas Patrias del presente año.-** Por diferentes medios, diversas organizaciones y personas se encuentran anunciando reuniones públicas con motivo de las ceremonias que conmemoran la independencia del Perú, que en este año coinciden con la inauguración de un nuevo período gubernamental. Entre estas actividades resalta la denominada "*Marcha de los cuatro suyos*", anunciada para los días 26, 27 y 28 de julio del 2000 con el fin de expresar colectivamente la oposición de un sector de la población a los resultados electorales.

## II. ANÁLISIS

**Primero. La manifestación política como expresión de los derechos de participación política y de reunión.** La vigencia del derecho de reunión y manifestación es esencial para la existencia de un Estado democrático, pues permite a las personas la libre expresión de sus ideas y opiniones, en especial de naturaleza política. Así lo reconocen tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 20°), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo 27°), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 21°) y la

Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 15º). En el Perú, el artículo 2º inciso 12) de la Constitución de 1993 precisa que toda persona tiene derecho:

*“A reunirse pacíficamente sin armas. Las reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas”.*

El derecho de reunión, interpretado a la luz de los documentos internacionales antes citados, puede ser entendido a partir de los siguientes elementos:

a) Es un derecho subjetivo de ejercicio colectivo que consiste en la facultad de un número indeterminado de personas para agruparse de manera concertada, sin necesidad de autorización previa, en forma pacífica y sin armas, de modo temporal, en un lugar determinado, para una finalidad lícita. Así por ejemplo, no estaría comprendida una manifestación cuyo único fin sea causar daños a bienes públicos o privados, o causar desorden en la sala de sesiones del Congreso de la República u otro lugar donde las autoridades públicas ejercen sus funciones, conductas tipificadas como delitos en los artículos 205º y 375º del Código Penal, respectivamente.

b) La manifestación, es una de las modalidades del derecho de reunión, que se lleva a cabo en las vías públicas; normalmente implica desplazamientos, y su fin principal es expresar determinadas opiniones e ideas. Una forma de esta manifestación se presenta cuando se realiza un mitin político, lo cual vincula a este derecho con los de expresión y participación política. Este criterio ya ha sido desarrollado en otros ordenamientos, como el español, donde el Tribunal Constitucional ha sostenido, en la sentencia 85/1988 del 28 de abril, que *“el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión (...) constituyendo por tanto un cauce del principio democrático participativo”.*

c) Las reuniones políticas que se realizan en plazas y vías públicas no requieren de una autorización previa pues basta con el anuncio anticipado a la autoridad competente.

d) A tal efecto, las reuniones deben ser efectivamente pacíficas, es decir, no debe haber una alteración del orden público por parte de quienes la llevan a cabo, excluyéndose el uso de armas e incluyéndose el compromiso de respetar la propiedad pública y privada así como la tranquilidad ciudadana. Conforme lo señala la Constitución, tales reuniones sólo puedan ser prohibidas por *“motivos probados de seguridad o sanidad públicas”.* Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia puede aportar elementos para precisar este aspecto, cuando en su sentencia T-456, del 14 de julio de 1992 indica que *“estos criterios deben estar dirigidos exclusivamente a evitar amenazas graves e inminentes. Por lo general, es insuficiente un peligro eventual y genérico, un simple temor o una sospecha. La naturaleza del derecho de reunión, en sí mismo conflictivo, no puede ser la causa justificativa de normas limitativas del mismo. No se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo per se.”*

En consecuencia, a juicio de la Defensoría del Pueblo se vulnera este derecho cuando se dificulta que las personas convocadas asistan a dichas reuniones estableciendo cercos policiales o no se permite o se dificulta que los organizadores puedan expresar libremente sus opiniones al impedir a los asistentes escucharlos mediante la propagación de ruidos molestos o la realización de contramanifestaciones. Sobre el punto, resulta de utilidad conocer los alcances de la sentencia 66/1995 del Tribunal Constitucional español, la cual, al examinar un caso en que se discutían los límites de la libertad de reunión, sostuvo que *"en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación"*.

**Segundo. El anuncio anticipado de una reunión a la autoridad no constituye una autorización previa.** - Al ser un derecho individual de ejercicio colectivo, puede requerir la participación de quienes garantizan el orden interno si se realizan en plazas, vías públicas u otros lugares abiertos, en la medida en que sea necesario contar con su presencia para el resguardo de la seguridad de los manifestantes y de los demás transeúntes. Precisamente, por ello la Constitución faculta a las autoridades competentes a *"prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas"*.

Esto explica el sentido del anuncio anticipado al que se refiere la norma constitucional. Se trata de un auxilio privado a la función pública, para que los encargados del orden interno puedan tomar las previsiones necesarias para garantizar el pleno ejercicio del derecho de reunión así como proteger los bienes y derechos de las personas. En esa dirección, es útil conocer el pronunciamiento de la Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia T-456, del 14 de julio de 1992, cuando señaló que *"Es importante señalar, que la finalidad del aviso previo, (...) no puede ser la de crear una base para que la reunión o la manifestación sea prohibida. Tiene por objeto informar a las autoridades para que tomen las medidas conducentes a facilitar el ejercicio del derecho sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal de las actividades comunitarias"*. Asimismo, el criterio seguido por el Tribunal Constitucional español en la sentencia 115/1987 de 7 de julio, aporta importantes elementos al considerar que la libertad de reunión sin autorización se integra en el contenido esencial del derecho, el cual quedaría desnaturalizado al imponerse la necesidad de autorización administrativa.

La naturaleza propia de un aviso previo y no una autorización previa ha sido desconocida por las normas que regulan las responsabilidades de las autoridades políticas en el Perú. Éstas, contenidas básicamente en el Decreto Supremo N° 491-IN, publicado el 15 de noviembre de 1991, indican que las prefecturas tienen entre sus funciones la de *"autorizar la realización de manifestaciones públicas convocadas con fines políticos y sociales"* (inciso 5 del artículo 15°). De manera similar, se expresan las demás normas que en ese decreto regulan las atribuciones y funciones de las Prefecturas y los Prefectos, así como de las Subprefecturas y Subprefectos, respectivamente. Asimismo, el Manual de Procedimientos Operativos Policiales, aprobado por Resolución Directoral N° 1184-96-DGPNP/EMG de 21 de marzo de 1996 al referirse al modo de intervención policial señala que *"sólo permitirá la realización de estos eventos cuando sean autorizados por las autoridades políticas"*.

Por lo tanto, estas normas, así como el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Dirección General de Gobierno Interior, aprobado por el Decreto Supremo N° 1-2000-IN, publicado el 20 de abril del 2000, que establece el procedimiento de *“Autorización de garantías para concentraciones públicas”* con tres días de evaluación de la solicitud respectiva, resultan inconstitucionales al contradecir expresamente el inciso 12) del artículo 2° de la Constitución que excluye cualquier tipo de autorización, estableciendo simplemente una comunicación a la autoridad competente.

Adicionalmente, puede apreciarse que estos decretos supremos en la práctica pretenden reglamentar la Constitución. A juicio de la Defensoría del Pueblo, la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales, como el de reunión, sólo puede efectuarse por normas con nivel de ley y no por el Poder Ejecutivo, tal como por ejemplo sucede en España con la ley orgánica 9/1983 de 15 de julio que regula dicho derecho. Por lo demás, cabe indicar que conforme al artículo 30° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las restricciones al ejercicio de los derechos allí reconocidos, como el derecho de reunión, *“no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.”* En suma, *“sólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención”* (Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 6/86 del 9 de mayo de 1986).

En ese sentido, correspondería al Congreso de la República –y no al Poder Ejecutivo– dictar una ley que precise las atribuciones de las autoridades para la protección del derecho de reunión, y establezca ante quién se presenta la comunicación anticipada de la reunión a realizarse y los plazos correspondientes tal como lo ha hecho para la materia electoral la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones (artículos 357° al 360°). En efecto, dicha ley en su artículo 358° indica que cuando la reunión se convoque en lugares de uso público, deberá darse aviso por escrito a la autoridad política con 48 horas de anticipación, indicando lugar, recorrido, fecha, hora y objeto de la actividad, para el mantenimiento de las garantías respectivas.

**Tercero. Ejercicio indebido de sus atribuciones por parte de la prefectura de La Libertad.**- La Resolución Prefectural N° 19-2000-0302/P-LLIB dispuso *“Desautorizar al (...) jefe del comando de campaña del Partido Político “Perú Posible” para llevar a cabo un mitin en la plaza de armas de nuestra ciudad el día viernes 9 de junio del presente año”*. En la práctica, esta *“desautorización”* era una prohibición, y ni los Prefectos ni ninguna otra autoridad pública pueden prohibir una reunión pública sino es por motivos probados de seguridad o sanidad públicas. La gravedad del atentado se confirma con los considerandos de la resolución, que inciden en cuestionar los motivos por los que se convoca el mitin. De esta manera, se configura, además de una contravención al inciso 12) del artículo 2° de la Constitución, una afectación a la libertad de expresión de los manifestantes, protegida por el inciso 4) del mismo artículo 2°. En ese sentido, llama la atención las declaraciones públicas hechas por el Prefecto de La Libertad anunciando que *“las garantías serán suspendidas y denegadas para las movilizaciones o marchas que se refieran al proceso electoral.”* (La Industria, 15 de junio del 2000). Esto denotaría un grave desconocimiento de las normas que delimitan sus funciones, lo que dadas las negativas consecuencias sobre bienes jurídicos de

esta importancia, hace necesario un recordatorio de sus deberes legales al referido funcionario, precisando los alcances de sus atribuciones y la función que le corresponde desempeñar.

Cabe además cuestionar la falta de oportunidad de la resolución, al haberse emitido el mismo día en que se iba a realizar la actividad programada, poco antes de que el Prefecto partiera a Lima, dificultándose en gran medida su reconsideración y su eventual control judicial.

Por otro lado, en relación al primer considerando de la resolución, que alude a la falta de acreditación de la condición legal del señor Luis Antonio Rodríguez y que el Prefecto de La Libertad ha resaltado en posteriores declaraciones periodísticas, debe indicarse que la Constitución sólo exige una comunicación de la actividad a realizarse, mas no requiere alguna acreditación especial de quien la realiza. Para la adecuada función de la autoridad responsable, basta con conocer del lugar y tipo de reunión. Incluso, las normas que regulan el anuncio anticipado no hacen mención alguna a requisitos personales de quien hace el anuncio.

En definitiva, medidas restrictivas de esta naturaleza no sólo afectan derechos fundamentales de primer orden, sino que además provocan situaciones de tensión y hasta de violencia que ponen en peligro otros bienes jurídicos fundamentales.

**Cuarto. Uso desproporcionado de la fuerza por parte de la Policía Nacional.-** La Policía Nacional del Perú es una institución con relevancia constitucional que “*forma parte de la estructura orgánica del Ministerio del Interior*” (artículo 4º de la Ley Nº 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú) y por tanto de la administración pública (artículo 1º del Texto Único Ordenado de la Ley de normas generales de procedimientos administrativos, aprobada por el Decreto Supremo Nº 2-94-JUS, así como el artículo 20º del Decreto Legislativo Nº 757). Cumple funciones vinculadas principalmente con el mantenimiento del orden interno, de acuerdo al artículo 166º de la Constitución, en el marco del deber primordial del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, según lo dispuesto por el artículo 44º de la Constitución. En ese sentido, los miembros de la Policía Nacional deben observar en su actuación las normas constitucionales y legales (inciso 1 del artículo 37º de la Ley Nº 27238), y en consecuencia, los principios generales que rigen la actividad de la administración pública. Entre otros, los de servicio al ciudadano (artículo 39º de la Constitución en concordancia con el artículo 1º) y en consecuencia, el de transparencia (inciso 5 del artículo 2º de la Constitución en concordancia con el artículo 35º del Decreto Legislativo Nº 757), así como los principios de igualdad (inciso 2 del artículo 2º de la Constitución, en concordancia con el artículo 10º del Texto Único Ordenado de la Ley General de Procedimientos Administrativos) y legalidad (artículo 45º de la Constitución en concordancia con el literal “a” del inciso 24 de su artículo 2º). Esto implica el deber de los efectivos policiales de brindar información a los ciudadanos sobre su identidad y las funciones específicas que desempeñan.

Adicionalmente a ello y dada la especial naturaleza de la función policial que implica el uso de armas u otros artefactos y sustancias que pueden incidir directa y gravemente en la vigencia la integridad y libertad personales, o el derecho de reunión, la Policía

Nacional del Perú se encuentra especialmente vinculada por los principios que rigen las restricciones a estos derechos fundamentales. Estos principios son fundamentalmente los de razonabilidad y proporcionalidad, ambos con expreso reconocimiento constitucional en el artículo 200°, párrafo final, de la Constitución, así como en el artículo 10° de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, Ley N° 27238, que incorpora el artículo 3° del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el mismo que obliga a *“usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario (razonabilidad) y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas (proporcionalidad)”*.

El principio de razonabilidad se encuentra relacionado con la finalidad que se persigue con el uso de la fuerza contra las personas, así como con el supuesto que la habilita. En ese sentido, el principio de razonabilidad obliga a la Policía Nacional a hacer uso de la fuerza sólo para la consecución de fines legítimos en el marco de un Estado democrático de derecho, es decir, que se fundamenten en razones de interés general, como por ejemplo el mantenimiento del orden interno o la seguridad ciudadana.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha venido comprobando que diversos miembros de la Policía Nacional no están cumpliendo con el principio de razonabilidad en el uso de la fuerza. Así por ejemplo, el 28 de mayo del presente año en la ciudad de Iquitos, luego de concluida la votación, la Policía Nacional disolvió violentamente, disparando gran cantidad de gases lacrimógenos y utilizando un helicóptero que volaba a baja altura, una manifestación que se desarrollaba en la plaza 28 de julio sin que haya existido una situación de peligro concreto, real e inminente para el orden público. Se utilizó como pretexto, la verificación de otras manifestaciones violentas que se desarrollaban en zonas periféricas de la ciudad, lo cual no resulta razonable.

Similar situación se verificó el mismo día en la ciudad de Lima en los denominados *“plantones”* efectuados por estudiantes universitarios en la plaza San Martín y en el Paseo de los Héroes Navales. En efecto, en estos casos, a pesar de que los estudiantes no portaban armas u objetos que pudieran usarse como tales, la policía también recurrió al uso indiscriminado de gases lacrimógenos disolviendo estas manifestaciones que consistían en la simple toma de posesión de determinados espacios públicos para protestar.

Igualmente cuestionable fue el uso de abundantes gases lacrimógenos y violencia física para dispersar a las personas que se encontraban preparando el escenario para la manifestación de *“Perú Posible”* el día 9 de junio en la ciudad de Trujillo.

Asimismo, el día 27 de junio, en la ciudad de Lima, se verificó otra actuación policial al margen de una situación objetiva de afectación del orden interno, cuando la Policía Nacional volvió a utilizar una gran cantidad de bombas lacrimógenas contra concentraciones que no configuraban ningún peligro para la seguridad pública. En efecto, en las inmediaciones de las cuadras quinta y sexta de la avenida Javier Prado y las calles paralelas correspondientes de las avenidas Jorge Basadre y Dos de Mayo, entre los distritos de San Isidro y Lince, la Policía Nacional atacó primero a un grupo de mujeres, entre ellas algunas de avanzada edad, y luego a un grupo de jóvenes, que pretendían dirigirse pacíficamente hacia las inmediaciones del Swiss Hotel donde se

hospedaron los representantes de la Misión de la Organización de Estados Americanos. Similar situación se produjo al día siguiente en horas de la tarde, cuando miembros de la Policía Nacional dispararon bombas lacrimógenas contra estudiantes universitarios que pacíficamente se desplazaban por las inmediaciones del cruce de las avenidas Arequipa y Javier Prado.

Aunque la Policía Nacional no haya usado armas de fuego contra los manifestantes, es reprobable que en los casos citados no existían indicios razonables que permitieran concluir en la posibilidad cierta de actos de violencia, como la presencia de elementos contundentes o la amenaza por parte de los manifestantes a la propiedad pública o privada.

De otro lado, el principio de proporcionalidad obliga a la Policía Nacional a que cuando haga uso de la fuerza, lo haga en la medida que ello sea necesario para neutralizar la amenaza concreta a los bienes jurídicos que se pretenden garantizar. Por ejemplo, constituyó una evidente medida desproporcionada dispersar con gases lacrimógenos reuniones de ciudadanos y ciudadanas que se encontraban en fase de concentración. Asimismo, no resulta proporcionado utilizar gases lacrimógenos y violencia frente a agresiones verbales que en estos casos se produjeron como respuesta de un grupo de ciudadanos y ciudadanas a la inicial intervención policial. Así fueron los ataques policiales contra pequeños grupos de personas los días 28 de mayo en la plaza 28 de julio de la ciudad de Iquitos, 9 de junio en la ciudad de Trujillo y 27 y 28 de junio en las inmediaciones de las cuadras quinta y sexta de la avenida Javier Prado, en Lima. Respecto a los sucesos ocurridos en la madrugada del 29 de junio en Lima, si bien el uso de la fuerza pudo haber sido razonable en relación a los conatos de violencia presentados, la respuesta policial fue claramente desproporcionada como lo muestra el amplio radio de acción y el número de personas afectadas, muchas de ellas ajenas a la manifestación.

La desproporción de este tipo de actuación no sólo se evidencia en función de la situación que la motiva, sino también en función de la gravedad de los perjuicios que genera a terceras personas. Así por ejemplo, en todos estos casos la Defensoría del Pueblo recibió llamadas telefónicas de vecinos de los lugares donde se verificaron los hechos solicitando intervenir ante la Policía Nacional para detener el uso de gases lacrimógenos. En la ciudad de Iquitos, el día 28 de mayo, la Defensoría del Pueblo constató que el número de personas ingresadas de emergencia presentando cuadros de asfixia al Hospital de Apoyo Iquitos y al Hospital Regional, ascendió a 71, de las cuales 50 eran menores de edad de entre 4 días de nacidos y 17 años. Los domicilios de los agraviados consignados en el registro de emergencias muestran la magnitud del daño ocasionado a la población que ni siquiera participó en las manifestaciones. Un caso de particular gravedad fue el de la señora Marina González en Arequipa, detenida cuando se encontraba esperando un vehículo de transporte público y luego sometida a golpes por los efectivos policiales, hecho que fue debidamente denunciado.

Todos estos casos muestran que actualmente diversos miembros de la Policía Nacional vienen usando la fuerza contra ciudadanos y ciudadanas al margen de los principios de razonabilidad y proporcionalidad que los vinculan. Ello no sólo tiene

consecuencias graves para los derechos fundamentales a la libertad y seguridad personales, y a reunirse pacíficamente sin armas, sino que además deslegitima la actuación de la Policía Nacional. Por lo demás, debería precisarse el uso adecuado de los recursos públicos, dado el dispendio que se estaría haciendo de los cartuchos de gases lacrimógenos. Esto debe motivar una investigación de la Inspectoría General, órgano de control de la Policía Nacional, encargado del empleo adecuado de los recursos de la institución (artículo 14º de la LOPN). Esta entidad debería investigar, además de la razonabilidad de la cantidad de bombas empleadas, el tipo de artefactos utilizados, dadas las afirmaciones de diversos testigos en el sentido de que los gases que despedían producían efectos vomitivos o paralizantes, además de los lacrimógenos.

Esto de ninguna manera significa avalar la comisión de actos violentos por parte de participantes de las manifestaciones o de otros individuos confundidos entre ellas, como ocurrió en la madrugada del 29 de junio en Lima con algunos de los manifestantes en las inmediaciones del Swiss Hotel, o el 28 de junio en Trujillo, cuando a comienzos de la noche grupos de personas trataron de quemar la puerta de la Prefectura luego de quemar llantas en la vía adyacente, sin que se produjera intervención policial alguna. Al respecto, debe recordarse que frente a la comisión de actos como los descritos o ante su amenaza cierta e inminente, la Policía Nacional tiene el deber de tomar medidas dirigidas a disuadir la generación de situaciones violentas, y en caso de producirse conductas ilícitas (delito flagrante), de identificar a los infractores y proceder a su detención.

**Quinto. Incumplimiento del deber de colaboración con la Defensoría del Pueblo y de identificación por parte de la Policía Nacional.-** La omisión del deber de colaboración con la Defensoría del Pueblo constituye una violación de lo dispuesto por el artículo 161º de la Constitución y por el artículo 16º de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Esta institución en sus intervenciones para garantizar el ejercicio del derecho de reunión y la integridad de las personas ha verificado diversos supuestos en los cuales no se ha cumplido el deber de cooperación. Así por ejemplo, ante la solicitud de información por parte de comisionados defensoriales, sobre el nombre del oficial a cargo de los operativos policiales o el tipo de acciones de prevención o control a desarrollar, los efectivos policiales respondieron con evasivas o simplemente se negaron a brindar la información requerida, aduciendo desconocerla. En la ciudad de Iquitos el día 28 de mayo, el oficial al mando del operativo en la plaza 28 de julio se negó inicialmente a brindar la información requerida, aunque luego cambió de actitud ante la insistencia de los comisionados defensoriales.

El incumplimiento más grave sucedió el día 27 de junio en la ciudad de Lima, en las inmediaciones de las cuadras 5 y 6 de la avenida Javier Prado y la cuadra 5 de la avenida Jorge Basadre, en el distrito de San Isidro. Allí el comandante PNP Chávez Ochoa, se negó a brindar información sobre el nombre del oficial a cargo del operativo, indicando que la presencia policial en la zona obedecía a una operación “reservada”. Asimismo, indicó a los comisionados defensoriales que dicho dato sería proporcionado en la VII Región de la Policía Nacional. Sin embargo, en una comunicación telefónica con dicha dependencia, un oficial de apellido Puelles informó

que tampoco tenían conocimiento de la información solicitada. De este modo, sólo por la información brindada casualmente por un oficial que se encontraba en el lugar de los hechos, los comisionados de la Defensoría del Pueblo lograron obtener el nombre del oficial a cargo del operativo, es decir, el General PNP Humberto Fernandini Maraví.

Conviene destacar que el incumplimiento del General PNP Fernandini y del Comandante PNP Chávez Ochoa de su deber de identificarse, lo es no sólo en relación a la Defensoría del Pueblo, sino principalmente, frente a los ciudadanos y ciudadanas. Esta obligación se deriva genérica y directamente de los principios de transparencia de la actuación de la administración pública, y específicamente, del deber de colaboración con la Defensoría del Pueblo. Asimismo, ella se sustenta en la especial naturaleza de la función policial, esto es, en el uso de armas y otros instrumentos que inciden de manera directa en los derechos fundamentales de las ciudadanas y ciudadanos. Ello obliga a una especial responsabilidad en la actuación policial, que no se ve favorecida con el ocultamiento de la identidad de los efectivos policiales.

Incluso el Comandante PNP Chávez Ochoa, a la vista de un funcionario defensorial retiró su placa identificatoria, evidenciando su voluntad de ocultar su identidad. Por su parte, el General PNP Fernandini en todo momento y con agravios a los comisionados defensoriales, se negó a identificarse señalando expresamente que su voluntad prevalecía incluso sobre la ley, amenazando incluso con detener al Adjunto al Defensor del Pueblo para la Administración Estatal. Estos hechos no se condicen ni con la calidad de funcionarios públicos que ostentan los miembros de la Policía Nacional, ni con las responsabilidades implicadas en los altos grados que ocupan en la institución policial los policías mencionados. De esta manera se desconoce lo dispuesto por el artículo 24° del Reglamento de régimen disciplinario de la PNP, contenido en el Manual de reentrenamiento policial aprobado mediante Resolución Directoral N° 480-94-DINST-ECAEPOL de 26 de setiembre de 1994, según el cual el personal policial *“En el ejercicio de sus funciones deberá usar obligatoriamente sus símbolos de identificación y las insignias de autoridad y mando que le corresponden”*.

**Sexto. Ineficacia del proceso de amparo ante situaciones de urgencia e importancia de una sentencia interpretativa que fije un criterio jurisprudencial y evite que situaciones similares vuelvan a repetirse.**- Ante la acción de amparo planteada por el jefe del Comando de Campaña de “Perú Posible”, el juez del Primer Juzgado Civil de Trujillo declaró improcedente la demanda, pues consideró que *“el mitin en referencia, como es de conocimiento público, si se llevó a cabo en la fecha indicada, en la Plaza de Armas de esta localidad, lo cual implica que no se ha configurado el supuesto fáctico alegado como fundamento de la acción de garantía instaurada, cual es la supuesta conculcación de los derechos constitucionales precisados”*. La sentencia agregó que *“aún cuando por efectos de la objetada resolución administrativa no se hubiere llevado a cabo dicho mitin, es evidente que la acción de amparo también habría seguido la misma suerte, con arreglo a lo previsto en el artículo 6°, inciso primero, de la anotada ley, en tanto que la violación o amenaza de violación de tales derechos se hubiese convertido en irreparable”*. El 19 de junio dicha sentencia fue apelada por la parte demandante.

Cabe anotar que si en el presente caso el demandante hubiese solicitado una medida cautelar para obtener una tutela judicial urgente, ésta hubiera resultado ineficaz pues no hubiera permitido que el mitin se realice debido a lo dilatado del procedimiento previsto por la ley. En efecto, el artículo 31° de la Ley N° 23506, sobre hábeas corpus y amparo, modificado por el Decreto Ley N° 25433, vigente desde abril de 1992, establece que la solicitud presentada se pone en conocimiento del demandado por el término de un día, con intervención del Ministerio Público. Con la contestación expresa o ficta el juez resolverá dentro del plazo de dos días, dicha resolución puede ser apelada en doble efecto ante la instancia superior, la que resolverá en el plazo de tres días. De esta manera, ante una situación de manifiesta arbitrariedad como la presentada que requería una reacción judicial inmediata, el proceso de amparo tal como se encuentra actualmente regulado no constituye una vía procesal idónea pues no garantiza una tutela judicial urgente a través de una medida cautelar que pudiera evitar la consumación del daño.

No obstante ello, debido a la importancia del tema en controversia, la Defensoría del Pueblo considera, sin que ello signifique una afectación de la independencia de la función jurisdiccional, que sería particularmente relevante que en el presente caso pudiera dictarse una sentencia interpretativa que, al margen de la decisión final sobre el fondo de la controversia que adopte el Poder Judicial o de ser el caso del Tribunal Constitucional, precise jurisprudencialmente los alcances del derecho de reunión, la improcedencia de una “desautorización” administrativa y la necesidad de una tutela judicial inmediata. De esta manera, el órgano jurisdiccional competente podría establecer un criterio jurisprudencial pedagógico y orientador para las restantes instancias judiciales y evitaría que hechos similares vuelvan a repetirse. Y es que como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, pese a que la sentencia no pueda resolver el problema de fondo pues la agresión ya cesó o se volvió irreparable, puede establecer criterios interpretativos sobre la materia. Así por ejemplo, sucedió en las sentencias de fecha 5 de agosto de 1998 (Exp. N° 098-98-HC/TC), de 8 de febrero del 1998 (Expediente 666-96-HD/TC), del 13 de octubre de 1999 (Exp. N° 486-99-HC/TC) y del 2 de setiembre de 1999 (Exp. N° 145-99-AA/TC). Dichas sentencias precisaron los alcances de la libertad individual, del derecho protegido por el hábeas data y de aquellos tutelados por el amparo.

Cabe indicar que en otros ordenamientos, como el colombiano, la propia ley que regula las acciones de amparo o tutela establece que *"Si al concederse a tutela hubieren cesado los efectos del acto impugnado, o éste se hubiera consumado en forma que no sea posible restablecer al solicitante en el goce de su derecho conculcado, en el fallo se prevendrá a la autoridad pública para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procediere de modo contrario, será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente de este Decreto, todo sin perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido. El juez también prevendrá a la autoridad en los demás casos en que lo considere adecuado para evitar la repetición de la misma acción u omisión."* Como se ha visto con las sentencias citadas, la naturaleza de la función jurisdiccional da pie a que los jueces puedan tomar decisiones de este tipo en sus sentencias.

**Siete. Posibles responsabilidades penales.-** Algunas de las conductas descritas en la presente resolución podrían dar origen a sanciones de índole penal, al haber afectado gravemente bienes jurídicos que están en la base de nuestro ordenamiento, como la libertad personal, la de reunión y el correcto desempeño de la función pública, además de la integridad física. Efectivamente, la libertad de reunión se encuentra penalmente protegida de las actuaciones arbitrarias de los funcionarios públicos, mediante el artículo 167° del Código Penal, según el cual *“El funcionario público que abusando de su cargo no autoriza, no garantiza, prohíbe o impide una reunión pública, lícitamente convocada, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años e inhabilitación de uno a dos años conforme el artículo 36°, incisos 1, 2 y 3”*. Estos últimos dispositivos se refieren a la privación de la función que se ejercía, la incapacidad para desempeñar funciones públicas y la suspensión de derechos políticos, respectivamente.

En el caso del Prefecto de La Libertad, la resolución que *“desautorizó”* el mitin del partido “País Posible” podría configurar una conducta punible, al tratarse de una resolución arbitraria no justificada en un motivo constitucionalmente admisible. Eventualmente, el juez tendría que evaluar el aparente desconocimiento de la normatividad constitucional por parte del citado Prefecto. Una apreciación similar puede hacerse de la conducta del general PNP Fernandini de impedir las reuniones pacíficas de mujeres y jóvenes en las cercanías del Swiss Hotel el día 27 de mayo.

Por lo demás, cualquier responsable de detenciones arbitrarias y de lanzamiento indiscriminado de bombas lacrimógenas contra grupos de ciudadanos, podría ser encausado por el delito de abuso de autoridad tipificado en el artículo 376° del Código Penal, que indica que *“El funcionario público que, abusando de sus atribuciones, comete u ordena, en perjuicio de alguien, un acto arbitrario cualquiera, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años”*. Por efecto del artículo 426°, este delito trae consigo la pena de inhabilitación de uno a tres años, conforme a los incisos 1) y 2) del artículo 36° del Código Penal. Y es que como se señaló, dichas conductas realizadas contra grupos de personas en manifestaciones pacíficas, al no representar ninguna amenaza a bien jurídico alguno, constituirían actos arbitrarios, efectuados en ejercicio de las funciones encomendadas a los respectivos funcionarios policiales.

De esta manera, sería aplicable el artículo 28° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, que prescribe que *“Cuando el Defensor del Pueblo en razón del ejercicio de las funciones propias del cargo, tenga conocimiento de conductas o hechos presumiblemente delictuosos, remitirá los documentos que lo acrediten, al Ministerio Público para que el fiscal competente proceda de acuerdo a sus atribuciones”*.

**Ocho. Licitud y garantía de las manifestaciones a propósito de las Fiestas Patrias del presente año.** - En relación a las manifestaciones anunciadas con ocasión de las Fiestas Patrias y la inauguración del próximo período presidencial debe destacarse el derecho que asiste a los ciudadanos y ciudadanas de llevar a cabo reuniones y manifestaciones pacíficas tanto para expresarse a favor como en contra de dicha inauguración, por lo que corresponde a las autoridades conocer el fin lícito y el carácter pacífico que en cada caso pueda animar tanto a los organizadores de la

“Marcha de los Cuatro Suyos” cuanto a los simpatizantes de la Alianza Electoral Perú 2000 que deseen apoyar la juramentación del Presidente de la República.

En este sentido, las autoridades políticas y la Policía Nacional del Perú deben garantizar que las manifestaciones que se programen puedan desarrollarse en el marco constitucional establecido por el inciso 2) del artículo 2° de la Constitución. Para ello, y tomando en cuenta lo ocurrido en los últimos meses, los funcionarios responsables de la conservación del orden interno y la seguridad ciudadana deben adoptar medidas preventivas de hechos de violencia, estableciendo vínculos de comunicación con los manifestantes de uno u otro signo político para garantizar el carácter pacífico del ejercicio de los derechos fundamentales involucrados, sin desmedro del cumplimiento del deber de las autoridades de identificación de los individuos que puedan incitar a la comisión de actos delictivos que perjudique el desarrollo pacífico de las manifestaciones.

En ese mismo contexto, la Defensoría del Pueblo se propone concentrarse en el cumplimiento de sus funciones de protección de la libertad e integridad de los ciudadanos a través de la recepción de quejas y denuncias que se presenten en las oficinas defensoriales y del seguimiento correspondiente en los establecimientos de la Policía Nacional del Perú y centros hospitalarios.

Sin perjuicio de lo anterior, la Defensoría del Pueblo no escatimará ningún esfuerzo para ejercer su función mediadora entre las autoridades, la Policía Nacional del Perú y los ciudadanos y ciudadanas de cualquier corriente política. Lo hará la institución con la finalidad de invocar a los organizadores de las manifestaciones que al mismo tiempo que hagan explícito el fin lícito que las anima, garanticen su carácter estrictamente pacífico y respetuoso de la tranquilidad ciudadana y la propiedad pública y privada.

### **III. CONCLUSIONES**

1. El ejercicio del derecho de reunión y manifestación, amparado por el inciso 12) del artículo 2° de la Constitución, no requiere de autorización previa y solamente puede ser objeto de prohibición por motivos probados de seguridad y sanidad públicas. Al implicar el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la participación en la vida política del país, constituye un cauce del principio democrático participativo, lo que justifica el deber de las autoridades públicas, en especial, las policiales, de garantizar la seguridad de los manifestantes. Debe indicarse que los espacios públicos no sólo son ámbitos de circulación, sino también, espacios de participación.
2. En los meses recientes el derecho de reunión ha sufrido afectaciones por parte de funcionarios del Ministerio del Interior, al haberse obstaculizado su ejercicio mediante acciones como la “desautorización” efectuada por el prefecto de La Libertad, o las violentas medidas tomadas por la Policía Nacional para dispersar a grupos de manifestantes, en su mayoría pacíficos, en diferentes ciudades del país.

3. Precisamente, se ha constatado que los días 28 de mayo, 27 de junio y 28 de junio, efectivos de la Policía Nacional han hecho un uso desproporcionado de la fuerza contra ciudadanos que no representaban ninguna posibilidad de afectación del orden interno. La desproporcionada repuesta policial, caracterizada por el disparo de bombas lacrimógenas y detenciones de forma indiscriminada, afectando incluso a personas al margen de las manifestaciones, transgrede los deberes de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, conforme el respectivo Código de Conducta incorporado a nuestro ordenamiento por la Ley Orgánica de la Policía Nacional. En efecto, en los casos reseñados los funcionarios policiales no se han sujetado a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en el desempeño de sus tareas constitucionales.
4. Además, funcionarios de la Policía Nacional incumplieron el deber de cooperación con la Defensoría del Pueblo, al rehusarse a entregar información solicitada, incluso, información sobre su propia identificación, desconociendo sus propias normas reglamentarias.
5. Algunas de las conductas de los funcionarios del Ministerio del Interior reseñadas en el presente informe, podrían dar cabida a sanciones de índole penal. En efecto, el no autorizar, no garantizar, prohibir o impedir una reunión pública, abusando del cargo público que se ocupa, está sancionado con pena privativa de la libertad de entre dos y cuatro años, además de con la inhabilitación del infractor. Asimismo, cualquier responsable de detenciones arbitrarias y de lanzamiento indiscriminado de bombas lacrimógenas contra grupos de ciudadanos podría ser encausado por el delito de abuso de autoridad.
6. Por otro lado, el caso de la “desautorización” pretendida realizar por el prefecto de La Libertad, ha mostrado la ineficacia de la acción de amparo para proteger derechos fundamentales inminentemente amenazados, por lo que mientras no se modifica su regulación, se hace necesario que los jueces emitan sentencias de tipo preventivo aun cuando los hechos ya se hayan consumado, con fines pedagógicos respecto del alcance de los derechos afectados.
7. Finalmente, debe manifestarse que las manifestaciones anunciadas con ocasión de las Fiestas Patrias y la inauguración de un tercer período presidencial, deben estar adecuadamente garantizadas por las autoridades políticas y la Policía Nacional. Asimismo, que los organizadores de las mismas deben tomar las previsiones pertinentes para asegurar la licitud de sus fines y el carácter pacífico de las actividades públicas que se desarrollen.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

**Primero.** – **EXHORTAR** al señor Ministro del Interior a modificar el TUPA de la Dirección General de Gobierno Interior, aprobado por el Decreto Supremo N° 1-2000-IN, así como el Manual de Procedimientos Operativos Policiales aprobado por Resolución Directoral N° 1184-96-DGPNP/EMG, de manera que se adecuen a lo dispuesto por el artículo 2° inciso 12) de la Constitución. Esto implica suprimir las

menciones a la “*autorización*” de reuniones públicas supuestamente a cargo de las prefecturas y subprefecturas, considerando que la Constitución sólo exige el anuncio anticipado de la reunión a realizarse.

**Segundo: DIRIGIRSE** al Director General de Gobierno Interior del Ministerio del Interior:

- a) **RECORDÁNDOLE** que el derecho de reunión, reconocido por el inciso 12) del artículo 2° de la Constitución es un derecho de relevancia para la vigencia de un Estado democrático, así como para el ejercicio de otros derechos como la libertad de expresión y de participación política. Conforme a la mencionada norma constitucional, su ejercicio no está supeditado a una autorización administrativa, pudiendo prohibirse reuniones públicas únicamente por razones probadas de seguridad o de sanidad públicas. En consecuencia, se le **RECUERDA** que las menciones a la “*autorización*” de reuniones públicas supuestamente a cargo de las Prefecturas y Subprefecturas establecidas en el Decreto Supremo N° 491-IN, no se compadecen con las normas de la Constitución de 1993, y deben considerarse derogadas por ser anteriores y de menor jerarquía que la Carta Fundamental; y
- b) **RECOMENDÁNDOLE** que imparta instrucciones a los Prefectos, Subprefectos, Gobernadores y Tenientes Gobernadores para garantizar la plena vigencia del derecho de reunión pacífica; así como que disponga una investigación administrativa del comportamiento del Prefecto de La Libertad, señor Alejandro Chang Sotero.

**Tercero: RECOMENDAR** a la Inspectoría General de la Policía Nacional del Perú que disponga una investigación administrativa al General PNP Humberto Fernandini Maraví, Jefe de Estado Mayor de la VII Región Policial.

**Cuarto:** Al Jefe de Estado Mayor de la VII Región Policial:

- a) **RECORDARLE** que las obligaciones funcionales de la Policía Nacional del Perú destinadas a garantizar el orden público y la seguridad ciudadana no implican de ningún modo una autorización discrecional y arbitraria para el uso de la fuerza, en la medida en que los principios que la informan y la vigencia de los derechos fundamentales constituyen su fundamento y límite.
- b) **RECORDARLE** que conforme al artículo 3° del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, vinculante para la Policía Nacional en virtud del artículo 10° de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, Ley N° 27238, el uso de la fuerza pública debe limitarse sólo a los casos en que sea estrictamente necesario. En ese sentido, **SE LE RECUERDA** que, en todos los casos, el uso de la fuerza debe sujetarse a un criterio de mínima afectación de la persona humana conforme se establece en los artículos 1° y 44° de la Constitución
- c) **RECORDARLE** que los deberes de la Policía Nacional de mantener, garantizar y restablecer el orden interno, conforme al artículo 166° de la Constitución, si bien no amparan el uso indiscriminado o desproporcionado de la fuerza, conllevan para

dicha institución la obligación de adoptar las medidas pertinentes frente a las conductas ilícitas que puedan presentarse para seguridad de los propios manifestantes y de la población en general.

- d) **INSTARLO** a que adopte las previsiones necesarias para garantizar que las reuniones programadas con motivo de la inauguración de un nuevo período de gobierno -en especial la denominada "Marcha de los Cuatro Suyos" y la que los miembros de la ,Alianza Electoral Perú 2000 se propongan realizar- se desarrollen pacíficamente.

**Quinto: RECORDAR** a los señores Prefectos de los departamentos del país sus deberes legales en cuanto representantes del Poder Ejecutivo, en lo referido a la protección del derecho a reunión reconocido en el inciso 12) del artículo 2° de la Constitución, así como en lo referido a sus límites constitucionales y a la naturaleza del anuncio anticipado previsto en la Constitución.

**Sexto: RECOMENDAR** a los responsables de la realización de manifestaciones, en especial a los organizadores de la llamada "*Marcha de los 4 suyos*" y a los miembros de la Alianza Electoral Perú 2000 que decidan asimismo ejercer su derecho a manifestarse, que junto con la identificación del fin lícito que las anima, tomen las medidas necesarias para prevenir hechos de violencia por parte de las personas que participen en ellas, así como de quienes pretendan aprovecharlas para la comisión de actos ilícitos.

**Sétimo: ENCOMENDAR** a la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad y a cada una de las Representaciones Defensoriales el seguimiento de las recomendaciones referidas a la intervención de la Defensoría del Pueblo en la presente Resolución Defensorial y, en particular la organización de las actividades de los comisionados defensoriales en la recepción de quejas y denuncias relativas a la libertad de los ciudadanos y ciudadanas y a su protección a través de visitas a las instalaciones de la Policía Nacional y a los centros hospitalarios.