



A cinco años de los procesos de
reparación y justicia en el Perú.
Balance y desafíos de una
tarea pendiente

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

CAPÍTULO I

IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE REPARACIONES. CINCO AÑOS DESPUÉS DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

1. EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL PROCESO DE REPARACIONES
2. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA DEL PLAN INTEGRAL DE REPARACIONES
3. RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN REALIZADA POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO. AVANCES, DIFICULTADES Y TAREAS PENDIENTES
 - 3.1. Programación de actividades y presupuesto de los órganos ejecutores
 - 3.2. Niveles de coordinación existentes entre las entidades que conforman el Sistema del Plan Integral de Reparaciones
 - 3.3. Registro Único de Víctimas a cargo del Consejo de Reparaciones
 - 3.4. Niveles de ejecución de los programas de reparación
 - 3.4.1. Reparaciones colectivas
 - 3.4.2. Reparaciones simbólicas
 - 3.4.3. Restitución de derechos
 - 3.4.4. Reparaciones en salud
 - 3.4.5. Reparaciones en educación
 - 3.4.6. Reparaciones económicas
 - 3.4.7. Facilitación al acceso a una solución habitacional
4. REFLEXIONES FINALES EN MATERIA DE REPARACIONES
 - 4.1. Sobre la exclusión de los hijos e hijas de víctimas directas e indirectas del universo de beneficiarios del programa de reparaciones en educación
 - 4.2. La situación de los programas de reparación propuestos por la Comisión Especial de Asistencia a los Indultados Inocentes (CEAI) y la Comisión de Trabajo Interinstitucional para el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE JUDICIALIZACIÓN DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS: CINCO AÑOS DE AVANCES Y RETROCESOS

1. SUBSISTEMA ESPECIALIZADO DE INVESTIGACIÓN Y JUZGAMIENTO DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS: ANTECEDENTES, ORGANIZACIÓN Y DIFICULTADES ADVERTIDAS
 - 1.1. La conformación de las instancias especializadas en la investigación y juzgamiento de casos de violaciones de derechos humanos

- 1.2. Factores que obstaculizan la consolidación del subsistema de investigación y juzgamiento de violaciones de derechos humanos
 - 1.2.1. Pérdida paulatina de exclusividad y especialización
 - 1.2.2. Concentración de casos de violaciones de derechos humanos en el distrito judicial de Lima
 - 1.2.3. Falta de juzgados y fiscalías especializadas en los lugares de mayor incidencia de casos
2. LA SITUACIÓN DE LAS INVESTIGACIONES Y PROCESOS PENALES RELACIONADOS CON LOS CASOS SUPERVISADOS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO
 - 2.1. Estado de trámite de los casos supervisados por la Defensoría del Pueblo
 - 2.1.1. Complejidad de los casos y otros factores que retrasan el avance las investigaciones y procesos penales
 - 2.1.2. La situación de los procesados
 - 2.1.3. Las sentencias
3. EXCEPCIONES PROCESALES Y OTROS MECANISMOS DEDUCIDOS POR LOS PROCESADOS PARA IMPEDIR LA INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS
4. DEFENSA LEGAL PARA EFECTIVOS MILITARES, POLICIALES Y VÍCTIMAS COMPRENDIDAS EN LAS INVESTIGACIONES Y PROCESOS PENALES POR VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS
 - 4.1. Defensa legal para efectivos militares y policiales
 - 4.2. Falta de defensa legal para las víctimas y familiares de víctimas
5. SISTEMA DE PROTECCIÓN PARA VÍCTIMAS, FAMILIARES DE VÍCTIMAS, TESTIGOS Y ABOGADOS O DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS
6. LA JUDICIALIZACIÓN DE LOS CASOS DE PRESUNTA VIOLACIÓN SEXUAL CONTRA MUJERES OCURRIDOS EN LA ÉPOCA DE LA VIOLENCIA
 - 6.1. Casos de violación sexual supervisados por la Defensoría del Pueblo
 - 6.2. Dificultades observadas en la judicialización de los casos de violencia sexual contra mujeres
7. INVESTIGACIONES ANTROPOLÓGICO-FORENSES
 - 7.1. Las primeras acciones relacionadas con el hallazgo de fosas con restos humanos
 - 7.2. La conformación de equipos especializados de antropología forense
 - 7.3. Supervisión de diligencias de exhumación y análisis de restos en morgue
 - 7.4. Plan Nacional de Investigaciones Antropológico-Forenses

CAPÍTULO III

VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LA ACTUALIDAD. CASOS REPRESENTATIVOS CONOCIDOS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

1. VULNERACIONES A LA INTEGRIDAD PERSONAL. CASOS DE PRESUNTA TORTURA Y TRATOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES
 - 1.1. Datos estadísticos
 - 1.2. Descripción de los casos de presunta tortura y afectación a la integridad personal y circunstancias en que se produjeron
 - 1.3. Algunas dificultades en la investigación de las denuncias por tortura y maltratos
 - 1.3.1 La indebida intervención de las inspectorías para la determinación de responsabilidad frente a ilícitos penales
 - 1.3.2. Dificultades para lograr una investigación policial preliminar eficiente, imparcial y oportuna
 - 1.3.3. Algunas dificultades en la investigación preliminar del delito a cargo del Ministerio Público
 - 1.4. Sentencias condenatorias por el delito de tortura expedidas por el Poder Judicial
 - 1.4.1. Criterios adoptados por los magistrados para superar las dificultades probatorias de los actos de tortura
 - 1.4.2. Dificultades en la determinación de la pena y la reparación civil
 - 1.4.3. La inadecuada interpretación del tipo penal de tortura por parte de algunos magistrados
 - 1.5. Una tarea pendiente: la necesidad del establecimiento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
2. OTROS CASOS RELEVANTES
 - 2.1. El caso de Lucy Pichardo Fernández
 - 2.2. El atentado terrorista en Tintay Puncu

CAPÍTULO IV

CASOS DEL ESTADO PERUANO ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. CASOS ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CONTRA EL ESTADO PERUANO
 - 1.1. Las reparaciones pendientes de cumplimiento
 - 1.2. Las nuevas demandas admitidas por la Corte Interamericana
 - 1.3. Las sentencias de interpretación emitidas por la Corte Interamericana
2. CASOS Y PETICIONES INTERPUESTOS CONTRA EL ESTADO PERUANO ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)
 - 2.1. Denuncias contra el Estado peruano ante la CIDH
 - 2.1.1. Peticiones en trámite
 - 2.1.2. Casos en trámite
 - 2.1.3. Casos y peticiones con acuerdo de solución amistosa

- 2.1.4. Casos y peticiones con un pronunciamiento de fondo de la CIDH
 - 2.1.5. Las medidas cautelares tramitadas contra el Estado peruano
3. NECESIDAD DE QUE EL ESTADO REFUERCE UNA ESTRATEGIA INTEGRAL PARA RESOLVER LAS PETICIONES Y CASOS ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO

CAPÍTULO V

REGISTRO ESPECIAL DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN FORZADA: BALANCE DE LA LABOR DEFENSORIAL EN EL MARCO DE LA LEY N° 28413

- 1. DATOS ESTADÍSTICOS: SOLICITUDES RECIBIDAS Y ESTADO DE TRÁMITE
- 2. PROBLEMAS ADVERTIDOS EN EL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN Y CRITERIOS ADOPTADOS PARA SUPERARLOS
 - 2.1. Problemas en la individualización de las víctimas: Personas indocumentadas y menores de edad
 - 2.2. Otros problemas en torno a la individualización de las víctimas: errores en los nombres y apellidos
 - 2.3. Personas desaparecidas que cuentan con partidas de defunción válidamente inscritas
 - 2.4. Los contextos que posibilitaron las desapariciones de personas sin que exista una declaratoria formal de Estado de emergencia
- 3. SUPERVISIÓN REALIZADA POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO AL PROCESO DE DECLARACIÓN JUDICIAL DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN FORZADA
 - 3.1 Poder Judicial: Jueces de Paz Letrados
 - 3.1.1. Sobre la notificación de la persona desaparecida
 - 3.1.2. La vulneración del Principio de Gratuidad
 - 3.1.3. La falta de celeridad de los procesos
 - 3.1.4. Dificultades en el acceso a la justicia y de asistencia legal para los familiares de los desaparecidos
 - 3.2 Otras dificultades para la regularización de la situación de ausencia por desaparición forzada
 - 3.2.1. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
 - 3.2.2. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
- 4 INTEGRACIÓN DEL REGISTRO ESPECIAL DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN FORZADA AL REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS (RUV) A CARGO DEL CONSEJO DE REPARACIONES

CAPÍTULO VI

EL CENTRO DE INFORMACIÓN PARA LA MEMORIA COLECTIVA Y LOS DERECHOS HUMANOS

- 1. SERVICIOS BRINDADOS
- 2. ACTIVIDADES DE DIFUSIÓN DEL CENTRO DE INFORMACIÓN

3. YUYANAPAQ. PARA RECORDAR

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

ANEXOS

PRESENTACIÓN

Entre los años 1980 y 2000, la sociedad peruana experimentó un período de violencia sin precedentes y de graves violaciones de los derechos humanos que conmovieron al país en sus más hondas raíces. En los años posteriores fuimos testigos de las complejidades del proceso de transición, con significativos avances en el fortalecimiento de la democracia y el reestablecimiento del Estado de derecho, pilares fundamentales que debemos consolidar si queremos construir una sociedad justa, solidaria, libre de toda exclusión y discriminación.

Pero los esfuerzos por parte del Estado no son aún suficientes. Somos una sociedad vulnerable, con múltiples conflictos sociales, demandas desatendidas y desigualdades, no sólo económicas y sociales, sino raciales y culturales. Aún falta la presencia del Estado en todo el territorio nacional, especialmente en las zonas más pobres y alejadas. Más lamentable aún es la constatación de que todavía somos testigos del crimen inhumano y de episodios sangrientos que enlutan y llenan de dolor a muchos hogares peruanos.

Las cobardes emboscadas terroristas ocurridas recientemente en Tintay Puncu (Huancavelica) y Tingo María (Huánuco), donde perdieron la vida cuatro policías, trece jóvenes soldados que servían al Ejército peruano, así como dos pobladores de la localidad, demuestran que no podemos cerrar los ojos ante la tragedia que vivió nuestro país. Es necesario que se actúe con mayor firmeza para combatir el terrorismo y el narcotráfico, principales enemigos del Estado y de la sociedad. Como lo señalé al inaugurar la Muestra *“Yuyanapaq para recordar”*, un pueblo sin memoria es un pueblo sin destino, incapaz de mirarse a sí mismo, y se puede tornar proclive a repetir las causas y los efectos de la violencia, la discriminación y la muerte.

Desde los inicios de su labor, la Defensoría del Pueblo asumió un compromiso impercedero con las víctimas de la violencia y su lucha por el reconocimiento de sus derechos: campesinos, autoridades, militares, policías, ronderos, niños, jóvenes, adultos, hombres y mujeres. En estos cinco años, la supervisión a las recomendaciones contenidas en el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) no sólo buscaron contribuir a implementar el Plan Integral de Reparaciones (PIR) e impulsar el proceso de justicia sino, además, a mantener estos temas en la agenda pública –en razón de su importancia– para que sean atendidos por el Estado, de manera integral, oportuna, eficiente y sostenida.

El Informe Defensorial N° 139, titulado *“A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú. Balance y desafíos de una tarea pendiente”*, contiene un balance de la labor de supervisión en los temas de reparación y justicia para las víctimas de la violencia. Además, el Informe analiza las quejas por la presunta afectación a la integridad personal recibidas en el período 2003–2008, y da cuenta del seguimiento de los casos contra el Estado peruano ante el Sistema Interamericano, así como de la labor realizada por la Defensoría del Pueblo en el marco de la Ley N° 28413.

Los principales avances que se pueden observar, en materia de reparaciones, son: el diseño de un marco normativo para los programas de reparación, la creación de entidades encargadas de su monitoreo, la inscripción de víctimas individuales y beneficiarios colectivos en el Registro Único de Víctimas, el inicio de las reparaciones colectivas y de las reparaciones en salud. Al lado de estos avances se analizan las tareas pendientes para consolidar este proceso: fortalecer el Sistema del Plan Integral de Reparaciones (PIR) y asignar recursos suficientes que permitan asegurar su

sostenibilidad en el tiempo, así como la ejecución oportuna y efectiva de los programas de reparación.

La tarea de reparación es compleja y requiere más de nuestro esfuerzo. Es una obligación impostergable del Estado, pues reparar a las víctimas será la mejor garantía de que no se repetirán los graves hechos del pasado que violentaron nuestros principios y la conciencia de una sociedad moderna.

Por otro lado, luego de un período tan largo y prolongado de violencia terrorista y crímenes atroces, el Estado peruano asumió la enorme responsabilidad de investigar y procesar, objetivamente y sin temor, las graves violaciones a los derechos humanos puestas en su conocimiento. La Defensoría del Pueblo ha seguido atentamente el desempeño de la justicia peruana y, con dicho fin, está supervisando 59 casos presentados por la CVR y la Defensoría del Pueblo. A partir del 2007 se sumaron 159 casos que forman parte del Comunicado de Prensa Conjunto suscrito entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Estado peruano.

El balance del proceso de justicia es preocupante. Si bien debemos reconocer los esfuerzos del Ministerio Público y del Poder Judicial por superar las deficiencias advertidas, con la creación de algunas instancias especializadas para la investigación y juzgamiento de estos casos, también es necesario señalar que aún se advierten las dificultades en el desarrollo de las investigaciones, así como se han detectado peligrosos retrocesos respecto de criterios jurisprudenciales en materia de derechos humanos.

Recientemente, el Tribunal Constitucional ha emitido un fallo declarando improcedente el recurso de agravio constitucional interpuesto contra la resolución de la Tercera Sala en lo Penal que, acogiendo un hábeas corpus, declaró prescrita la acción penal relacionada con los hechos sucedidos en el Penal El Frontón, en junio de 1986. Dichas resoluciones, en este caso particular, impiden que el Estado peruano cumpla con su deber ineludible de investigar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos.

Cabe recordar que es un deber positivo del Estado remover todos los impedimentos y obstáculos que contradigan los criterios establecidos por la jurisprudencia internacional, entre los que se reconoce la imprescriptibilidad de las graves violaciones de derechos humanos.

Con relación a los casos de tortura conocidos por la Defensoría del Pueblo, debemos señalar con preocupación que entre los años 2003 y 2008 se han recibido 530 quejas por presuntas afectaciones a la integridad personal, atribuidas a efectivos de la Policía Nacional del Perú (PNP) y de las Fuerzas Armadas. El alto número de casos registrados, así como las dificultades registradas en la investigación de las denuncias, hacen necesario que el Estado adopte medidas enérgicas y eficaces para prevenir estos actos, siendo una de las más urgentes la designación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, previsto en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Con relación al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, es preciso señalar que el Perú es uno de los países de la región con el mayor número de denuncias ante el Sistema Interamericano. Entre los años 2003 y 2007 se presentaron 1,423 denuncias ante la CIDH. De éstas, 556 han sido notificadas al Estado peruano; en la actualidad, 415 se encuentran en trámite.

El Informe Defensorial N° 139 es un documento significativamente importante, no sólo porque hace un recuento del balance y los desafíos en materia de reparación y justicia en los últimos cinco años, sino porque formula una serie de recomendaciones para los sectores del Estado involucrados en estas tareas, a fin de que asuman su responsabilidad y garanticen la restitución de los derechos de todas las víctimas.

Además, con este documento, la Defensoría del Pueblo cierra una forma de trabajo y establece los lineamientos que permitirán continuar la supervisión en estas materias bajo un nuevo esquema que priorizará el seguimiento de las recomendaciones pendientes de cumplimiento por parte del Estado, cuyos resultados serán puestos en conocimiento de las autoridades, las víctimas, las organizaciones de derechos humanos y el público en general, mediante herramientas innovadoras.

No puedo dejar de mencionar que el año en curso ha sido especialmente significativo para quienes promovemos los valores de la paz, la justicia y la libertad. No sólo se han recordado cinco años de la entrega del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación; asimismo, el mundo entero ha conmemorado el Sexagésimo Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Estoy convencida de que esta Declaración es hoy más pertinente que nunca porque los esfuerzos por la defensa y plena vigencia de los derechos humanos en el Perú se deben redoblar. Los derechos humanos son un estilo de vida que se demuestra en actos concretos y se defienden con acciones. En razón de ello, la Defensoría del Pueblo renueva su compromiso de continuar luchando por la defensa de los derechos fundamentales de todos los peruanos y peruanas, y por lograr un país reconciliado con su pasado, capaz de hacer justicia y garantizar las reparaciones para las víctimas de la violencia.

Con ese fin priorizaremos la supervisión de la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos, continuaremos desarrollando nuestras labores de supervisión de los órganos de la administración pública, y fortaleceremos las líneas de actuación referidas a la salud mental, las políticas de prevención de la corrupción, la atención en los hospitales policiales y militares, las políticas migratorias en favor de los peruanos en el exterior, las políticas contra la discriminación, el acceso a la justicia y la reforma policial, entre otras tareas.

Finalmente, deseo agradecer la cooperación internacional. Su pronta y oportuna asistencia ha permitido a la Defensoría del Pueblo asumir la labor de supervisión, así como contribuir decididamente al proceso de verdad, justicia y reparación en el Perú. Agradezco de todo corazón los generosos aportes de la Delegación de la Comisión Europea en el Perú, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional y de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.

Lima, diciembre del 2008.

BEATRIZ MERINO LUCERO
DEFENSORA DEL PUEBLO

CAPÍTULO I

IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE REPARACIONES. CINCO AÑOS DESPUÉS DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

La Defensoría del Pueblo ha venido supervisando en forma permanente la implementación del Plan Integral de Reparaciones (PIR), aprobado mediante Ley N° 28592, del 29 de julio del 2005, el mismo que contiene siete programas de reparación: simbólicas, colectivas, en salud, en educación, de restitución de derechos ciudadanos, de facilitación en el acceso a una solución habitacional y económicas.

Si bien desde antes de la aprobación del PIR el Estado había expedido diversas normas con el fin de otorgar reparaciones a algunos sectores de víctimas, lo cierto es que, durante los años 2005–2008, se han dado los mayores avances en materia de reparaciones, principalmente referidos al diseño de un marco normativo para los programas de reparación, y la creación de instancias especiales para la implementación y monitoreo de dichos programas.

Desde el año 2006 el Estado viene ejecutando, con alcance nacional, el programa de reparaciones colectivas y el programa de reparaciones en salud, aunque sobre este último debemos precisar que se trata de un cumplimiento parcial, en la medida que los avances registrados no comprenden todos los aspectos señalados en el Reglamento del PIR.

Pero así como se reconocen avances significativos, las supervisiones realizadas por la Defensoría del Pueblo nos permiten señalar que éstos no son suficientes para garantizar reparaciones oportunas, equitativas y efectivas. Es necesario agilizar y fortalecer el proceso; dotarlo de los recursos esenciales y coordinar acciones concretas desde todos los sectores (gobierno central, regional y local), que incluyan a las organizaciones de afectados y víctimas. Sólo de esta manera se podrá seguir avanzando hasta lograr los objetivos propuestos en el PIR.

1. EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL PROCESO DE REPARACIONES

Los mayores avances para la implementación de las reparaciones se refieren al ámbito normativo y a la creación de instancias o registros especiales. Incluso muchas de las normas vigentes fueron emitidas con anterioridad a las recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR).

A continuación, presentamos las principales disposiciones con relación al tema.

Cuadro N° 1
Normas relacionadas con la implementación de las reparaciones
(período 2003-2008)

Norma	Fecha de publicación	Contenido	Beneficiarios comprendidos
Decreto	21/11/ 2003	Aprobación del Plan de Paz	Poblaciones afectadas de

Supremo N° 092-2003-PCM		y Desarrollo I para los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, y las provincias de Satipo y La Convención.	Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, y las provincias de Satipo y La Convención.
Decreto Supremo N° 097-2003-PCM	11/12/2003	Institución del 10 de diciembre como fecha de conmemoración nacional. Día de la Reconciliación Nacional.	Todas las víctimas del proceso de violencia 1980-2000.
Decreto Supremo N° 011-2004-PCM ¹	06/02/2004	Conformación de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, las reparaciones colectivas y reconciliación nacional (CMAN).	
Resolución Ministerial N° 058-2004-VIVIENDA ²	04/03/2004	Modificación del Reglamento Operativo del Bono Familiar Habitacional del programa Techo Propio, para favorecer con 10 puntos adicionales a las víctimas del terrorismo.	Grupos Familiares postulantes al programa en las siguientes situaciones: a. Jefe/a de familia o dependientes víctimas del terrorismo. b. Jefe/a de familia que perdió cónyuge o dependientes por acto terrorista c. Jefe/a de familia que perdió padres por acto terrorista, estando en situación de dependencia.
Ley N° 28223	28/04/2004	Ley sobre desplazamientos internos. Creación del Registro Nacional para las Personas Desplazadas (RADI).	Personas desplazadas por el conflicto armado interno, situaciones de violencia generalizada y violaciones de derechos humanos.
Decreto Supremo N° 062-2004-PCM	27/08/2004	Aprobación del Marco programático de la acción del Estado en materia de paz, reparación y reconciliación nacional.	Víctimas de las regiones consideradas de mayor afectación: Ayacucho, Huánuco, Huancavelica, Puno, Junín, Apurímac, Pasco, San Martín y las provincias de La Convención (Cusco) y Padre Abad (Ucayali).
Decreto Supremo N° 070-2004-	18/10/2004	Aprobación del Plan de Paz y Desarrollo II para el período 2004-2007.	Poblaciones de San Martín, Huánuco, Junín y la provincia de Padre Abad

¹ Esta norma ha sido modificada mediante Decretos Supremos N° 024-2004-PCM y N° 031-2005-PCM.

² Esta norma ha sido modificada mediante Resolución Ministerial N° 073-2004-VIVIENDA, aprobada el 3 de marzo del 2004.

PCM			(Ucayali).
Ley N° 28413	11/12/2004	Creación del Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada a cargo de la Defensoría del Pueblo. También regula el proceso especial para la declaración judicial de ausencia por desaparición forzada.	Personas en situación de ausencia por desaparición forzada (1980-2000).
Decreto Supremo N° 004-2005-MIMDES	24/02/2005	Aprobación del Reglamento de la Ley N° 28223, que crea el Registro Nacional para las Personas Desplazadas (RADI)	Personas desplazadas por el conflicto armado interno, situaciones de violencia generalizada o violaciones de derechos humanos.
Ley N° 28476	24/03/2005	Creación del Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en perjuicio del Estado (FEDADODI) ³	a. Víctima o herederos de víctimas comprendidas en sentencias en las que haya obligación de resarcimiento por parte del Estado. b. Víctimas comprendidas en las recomendaciones de la CVR. c. Miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional con discapacidad a consecuencia de la lucha antisubversiva. d. Civiles con discapacidad a consecuencia de actos subversivos.
Resolución Ministerial N° 325-2004-PCM	04/04/2005	Creación del Padrón Nacional de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política, a cargo de la CMAN.	Organizaciones de afectados en el período de violencia 1980-2000.
Decreto Supremo N° 047-2005-PCM	07/07/2005	Aprobación del Plan Integral de Reparaciones: Programación Multianual 2005-2006.	Víctimas de la violencia de las regiones de Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Huánuco, Junín, Ucayali, San Martín y Pasco, priorizando la atención de 35 provincias, 129 distritos y 562 comunidades rurales.
Resolución Jefatural N° 772-2005-JEF/RENIEC	15/07/2005	Aprobación del Plan Nacional de Restitución de la Identidad <i>“Documentando a los indocumentados”</i> para el	Personas indocumentadas como consecuencia del período de violencia 1980-2000.

³ Este fondo está compuesto por el dinero incautado por las autoridades competentes durante las investigaciones fiscales y judiciales por actividades ilícitas en agravio del Estado relacionadas con los supuestos de las Leyes N° 27378 y N° 27379, entre ellas, las ocurridas durante el régimen de Alberto Fujimori Fujimori. De acuerdo a la norma que crea el FEDADODI, parte de este dinero debe destinarse a la implementación de reparaciones para víctimas de la violencia.

		período 2005-2009.	
Ley N° 28592	29/07/2005	Creación del Plan Integral de Reparaciones y del Consejo de Reparaciones.	Víctimas de violaciones de derechos humanos en el período de violencia.
Resolución Ministerial N° 012-2006-MINSA	11/01/2006	Aprobación del Plan General de la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Mental y Cultura de Paz 2005-2010.	Víctimas de la violencia de las regiones de Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Huánuco, Cusco y Junín.
Decreto Supremo N° 006-2006-SA	21/03/2006	Ampliación de las prestaciones del Seguro Integral de Salud (SIS) a las víctimas de la violencia ocurrida en el período comprendido entre mayo de 1980 y noviembre del 2000. ⁴	Víctimas de la violencia y sus familiares en general.
Resolución Ministerial N° 591-2006-MINSA	29/06/2006	Aceptación temporal de las acreditaciones que proporcionen el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Foncodes-PAR), los Gobiernos Regionales y la Defensoría del Pueblo ⁵ para la afiliación de víctimas de la violencia al SIS.	Víctimas de la violencia y sus familiares en general.
Decreto Supremo N° 015-2006-JUS ⁶	06/07/2006	Aprobación del Reglamento de la Ley N° 28592, que desarrolla siete programas de reparación: simbólicas, restitución de derechos, colectivas, en educación, en salud, facilitación en el acceso a una solución habitacional, y reparaciones económicas	Víctimas de violaciones de derechos humanos en el período de violencia.
Resolución Ministerial N° 943-2006/MINSA	06/10/2006	Aprueba el Plan Nacional de Salud Mental	Poblaciones de zonas afectadas por la violencia de Ayacucho, Huánuco, Huancavelica, Puno, Junín, Apurímac, Pasco, San Martín, Cusco y Ucayali.

Fuente: Normas legales publicadas en el Diario Oficial El Peruano

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como puede apreciarse, las primeras normas en materia de reparaciones buscaron otorgar beneficios particulares priorizando a algunos grupos de víctimas, como las personas desplazadas, víctimas del terrorismo, personas desaparecidas y personas indocumentadas. Posteriormente, se emitió otro grupo de normas destinadas a la implementación de reparaciones integrales para todas las víctimas de la violencia.

⁴ Dicha norma también incorpora a la población de la Amazonía y Alto Andina excluida y a los agentes comunitarios de salud.

⁵ Dicha acreditación se refiere únicamente a la constancia de ausencia por desaparición forzada que otorga la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de la Ley N° 28413

⁶ Esta norma ha sido modificada mediante Decreto Supremo N° 003-2008-JUS.

El desarrollo normativo, hasta la fecha, no refleja un trabajo ordenado y concertado entre las diversas entidades del Estado, existiendo programas de reparación que aún no han sido implementados. Esta atomización de recursos y esfuerzos institucionales torna más complejo el proceso de reparaciones y dificultaría, además, la labor de monitoreo que corresponde realizar a la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN).

Por otro lado, se ha podido advertir que el componente con mayor impulso es el de salud, seguido de los planes de documentación de identidad y los programas de atención integral para poblaciones ubicadas en las regiones de mayor afectación.

En cuanto a los avances en la identificación de las víctimas, se han creado hasta tres registros distintos y previos al Registro Único de Víctimas (RUV) a cargo del Consejo de Reparaciones: el Registro Nacional para las Personas Desplazadas (RADI), el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada (READF) y el Padrón Nacional de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política.

Cabe señalar que los registros mencionados en el cuadro sólo corresponden a los iniciados con posterioridad a la entrega del Informe Final de la CVR, existiendo muchos otros –anteriores a estos– que no están incluidos (listado de los miembros de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas y Comités de Autodefensa fallecidos y lesionados víctimas del terrorismo, la base de datos de la CVR, el listado de indultados,⁷ las víctimas comprendidas en los casos de los literales c) y d) del Comunicado de Prensa Conjunto suscrito entre el Estado peruano y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,⁸ entre otros).

Frente a ello, la Ley N° 28592 que aprobó el Plan Integral de Reparaciones (PIR) constituye un esfuerzo por ordenar –al menos en el ámbito normativo– las diferentes disposiciones y regulaciones vigentes en materia de reparaciones para las víctimas de la violencia, conformándose así, a juicio de la Defensoría del Pueblo, el Sistema del Plan Integral de Reparaciones. Este sistema tiene una regulación normativa que define cuáles son los programas de reparación que desarrolla el Estado y, a su vez, crea la estructura de planeamiento, monitoreo e individualización de beneficiarios, necesaria para la ejecución de los programas de reparación.

2. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA DEL PLAN INTEGRAL DE REPARACIONES

De acuerdo con la Ley N° 28592, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-JUS, el Sistema del Plan Integral de Reparaciones se compone de la CMAN, como ente rector y supervisor del PIR, el Consejo de Reparaciones como la entidad encargada de elaborar el Registro Único de Víctimas, y los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Ministerios y organismos autónomos como el

⁷ Los indultados en el marco de la Ley N° 26655.

⁸ El 22 de febrero del 2001, se suscribió el Comunicado de Prensa Conjunto entre el Estado peruano y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en virtud del cual nuestro país se comprometió a dar solución a un conjunto de casos que contaba con recomendaciones de la mencionada instancia internacional. En los incisos c) y d) del comunicado se señalan 159 casos de graves violaciones de derechos humanos ocurridas entre 1980 y 2000.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp) y el Seguro Integral de Salud (SIS), en su calidad de órganos encargados de la implementación y ejecución de los programas de reparación.

La CMAN está adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros y está conformada por representantes de 14 instituciones, siendo presidida por el representante de la Presidencia de la República. Principalmente, tiene a su cargo diseñar la política nacional de paz, reconciliación y reparación colectiva, así como coordinar y supervisar el cumplimiento de las políticas públicas en esta materia. Además, es responsable del monitoreo de la implementación de las recomendaciones contenidas en los Informes Finales de la Comisión Especial de Asistencia a los Indultados Inocentes (CEAI), creada por Decreto Supremo N° 002-2002-JUS, y de la Comisión de Trabajo Interinstitucional para el Seguimiento de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, conformada mediante Decreto Supremo N° 005-2002-JUS.

Por su parte, el Consejo de Reparaciones es el ente encargado de elaborar el RUV y, por tanto, tiene la responsabilidad de identificar y acreditar a las víctimas de la violencia y a los beneficiarios del PIR. El Consejo fue instalado oficialmente en octubre del 2006. El 1° de marzo del 2007 se designó a su Secretaria Técnica y a partir de las modificaciones al Reglamento del PIR aprobadas en febrero del 2008, dicha institución elaboró y publicó los instrumentos necesarios para iniciar su labor de inscripción, calificación y registro de las víctimas, como son el Reglamento de Inscripciones al RUV, el Protocolo de Exclusiones y varios protocolos de integración de registros.

Los entes ejecutores del PIR son las dependencias del Estado encargadas de efectivizar el goce de los beneficios que comprenden los programas de reparación, de acuerdo a su competencia y en coordinación con la CMAN. Estas entidades públicas tienen además la obligación legal de incluir de manera expresa en sus respectivos instrumentos de gestión institucional (planes estratégicos institucionales, programación multianual y planes operativos anuales), bajo responsabilidad, los objetivos, políticas, acciones y metas que correspondan en materia de reparaciones.

Cuadro N° 2
Entes ejecutores del PIR, según programa de reparación⁹

Programas	Entes ejecutores
Reparaciones simbólicas	- Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales - Ministerios - Organismos Públicos Descentralizados y demás entidades existentes en el sector público que conforman el Poder Ejecutivo
Restitución de derechos ciudadanos	- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)

⁹ Si bien la norma encarga funciones específicas a las entidades mencionadas en el cuadro, cabe señalar que cualquier otra entidad del Estado puede realizar acciones de reparación para las víctimas de la violencia.

	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) - Ministerio de Agricultura (a través del Programa Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural) - Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp) - Ministerio de Justicia - Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales
Reparaciones en educación	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Educación - Oficina de Becas y Crédito Educativo (Obec)¹⁰ - Instituciones educativas públicas - Instituciones educativas privadas cuando así lo establezcan voluntariamente
Reparaciones en salud	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Salud - Seguro Integral de Salud (SIS) - Seguro Social de Salud del Perú (EsSalud) - Organizaciones de sanidad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional
Reparaciones Colectivas	<ul style="list-style-type: none"> - Gobiernos Locales - Ministerio de Agricultura - Ministerio de Educación - Ministerio de Salud - Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Foncodes)
Promoción y facilitación al acceso a una solución habitacional	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Reparación económica	<ul style="list-style-type: none"> - Presidencia del Consejo de Ministros - Ministerio de Economía y Finanzas

Fuente: Ley N° 28592 y Decreto Supremo N° 015-2006-JUS

Elaboración: Defensoría del Pueblo

3. RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN REALIZADA POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO. AVANCES, DIFICULTADES Y TAREAS PENDIENTES

En los años 2007 y 2008, la Defensoría del Pueblo realizó una labor de supervisión al proceso de reparaciones en las 10 regiones de mayor afectación en el país: Ayacucho, Huánuco, Junín, Huancavelica, Apurímac, Pasco, Ucayali, Cusco, Puno y San Martín. Estas supervisiones han permitido identificar importantes avances e iniciativas, tanto públicas como privadas, en materia de reparaciones. No obstante, también se han identificado dificultades y retrasos que muestran la necesidad de fortalecer el proceso y de afianzar las coordinaciones entre los diversos actores involucrados en la implementación del PIR.

A continuación, se dará cuenta de los avances, las dificultades y las tareas pendientes en cuatro temas que han sido priorizados por la Defensoría del Pueblo en su labor de supervisión:

- i) Programación de actividades y presupuesto de los órganos ejecutores.

¹⁰ Ex Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo (Inabec).

- ii) Niveles de coordinación existentes entre las entidades que conforman el Sistema del Plan Integral de Reparaciones.
- iii) Registro Único de Víctimas a cargo del Consejo de Reparaciones.
- iv) Niveles de ejecución de los programas de reparación.

3.1. Programación de actividades y presupuesto de los órganos ejecutores

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento del PIR, los principales entes ejecutores de las reparaciones son los Gobiernos Regionales y Locales. Éstos tienen la responsabilidad de incluir en sus presupuestos y programaciones anuales, acciones destinadas a la implementación del PIR.

- **Avances y dificultades**

Durante los años 2005 y 2006, como parte de un trabajo de incidencia protagonizado por la sociedad civil y en particular, el Movimiento Ciudadano Para Que No se Repita, se conformaron diversos entes de coordinación multisectorial y representación regional en todo el país, con el objetivo de impulsar el trabajo en materia de reparaciones. Con el apoyo de estas instancias se elaboraron varios planes regionales de reparación, como en los casos de Huánuco y Junín. No obstante, luego de las elecciones regionales y los cambios en la administración pública, no se logró mantener la continuidad de estas propuestas en todas las regiones.

Por otro lado, se debe señalar que a partir de lo dispuesto en la Programación Multianual 2005-2006 del Plan Integral de Reparaciones, aprobado en julio del 2005, el Gobierno Nacional asignó presupuesto especial a varios Gobiernos Regionales para que implementaran proyectos de reparación simbólica en sus comunidades, sin embargo, varios de ellos no fueron ejecutados oportunamente y algunos continúan pendientes.¹¹

Durante las supervisiones realizadas por la Defensoría del Pueblo se pudo observar inicialmente que muchos de los funcionarios de las Gerencias de Desarrollo Social – a quienes les corresponde la atención de las acciones de reparación– no tenían conocimiento sobre las normas que regulan el PIR, ni sobre sus obligaciones como entes ejecutores de dicho plan. Un caso dramático fue el de Huánuco, donde pese a existir un Plan Regional de Reparaciones elaborado por la gestión anterior, no se conocía su contenido.

Posteriormente, a partir de las recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo, el nuevo impulso que adquirió el tema con el inicio de las reparaciones colectivas y la incidencia de los entes de coordinación multisectorial regional, los Gobiernos Regionales han demostrado mayor interés respecto a la necesidad de atender a las poblaciones afectadas por la violencia, observándose con optimismo que la programación de actividades, proyectos y acciones para la reparación de las víctimas viene ganando espacio, cada vez con más fuerza, en las agendas regionales. No obstante, estos esfuerzos todavía son insuficientes, pues en su

¹¹ Para mayor información ver el acápite 3.4.2 sobre reparaciones simbólicas del presente capítulo, donde se describe con mayor detalle la ejecución de estas acciones.

mayoría se trata acciones de coordinación para las que no se contempla presupuesto institucional.

Entre algunos de los avances observados, por ejemplo, tenemos el caso del Gobierno Regional de Junín que se encuentra avocado a implementar acciones de reparación en salud mental, además de haber iniciado la entrega de constancias temporales que permitan a las víctimas acceder a reparaciones en educación y salud. En los Gobiernos Regionales de Puno y Ucayali, se verificó la instalación de consejos regionales de reparación, que -en el caso de Puno- tuvo un trabajo de estrecha coordinación con el Consejo de Reparaciones para la organización y ejecución de talleres de validación de la información recabada en los Censos por la Paz. Asimismo, en ambas regiones se adoptó la decisión de entregar constancias temporales que permitan a las víctimas y familiares de víctimas acceder a reparaciones en educación y salud, beneficios considerados de primera necesidad por la población afectada.

Similar situación se registra en San Martín, donde el Gobierno Regional evidencia un importante interés por atender a las víctimas y, en esa medida, ha publicado en su página web institucional el listado de asociaciones de víctimas reconocidas por la CMAN, a efectos de que sirva como referencia para el otorgamiento de beneficios por parte de las instituciones que se encuentran atendiendo a esta población. Asimismo, se viene trabajando en el diseño del Plan Regional de Reparaciones que será aprobado en el 2009.

Por su parte, el Gobierno Regional de Huánuco está desarrollando proyectos para el fortalecimiento de capacidades productivas y el tratamiento en salud mental para los afectados por la violencia. De igual forma, es significativo que en el presupuesto participativo del año 2009, se haya priorizado las iniciativas de reparación propuestas por las autoridades locales de las zonas de mayor afectación en la región, especialmente las destinadas al desarrollo social de las comunidades y la recuperación de la infraestructura destruida a consecuencia de la violencia.

En Cusco se vienen ejecutando proyectos de desarrollo e infraestructura que se realizan con financiamiento del fondo de aportes mineros administrados por la Asociación Civil Tintaya. Por su parte, en el caso del Gobierno Regional de Pasco, se ha contemplado presupuesto para la implementación de obras conmemorativas de reparación simbólica para las víctimas, tales como la construcción de tres palomas pedestales en las provincias de Pasco, Oxapampa y Daniel Alcides Carrión – Yanahuanca. Asimismo, se ha designado el 24 de junio como día de homenaje a las víctimas de la violencia.

Con relación al Gobierno Regional de Huancavelica, podemos señalar que es el que más ha avanzado en materia de reparaciones, el cual constituye un tema prioritario para la región. Los avances están relacionados principalmente con la elaboración del Registro Regional de Víctimas, pero también se viene evaluando la implementación de un Plan Regional de Reparaciones Individuales, cuya propuesta inicial ha sido elaborada por el Instituto de Defensa Legal (IDL) y -hasta agosto del 2008- se encontraba a la espera de la disponibilidad presupuestaria del Gobierno Regional.

Un caso particularmente importante es el de Ayacucho, dada su trascendencia como la región de mayor afectación por el proceso de violencia. Nuestra supervisión reconoce como un avance significativo el diseño e implementación del Plan Regional de Salud Mental 2007-2010, sin embargo, se advierte con preocupación lo señalado por la Gerencia de Desarrollo Social de dicha región, en el sentido que no es política del Gobierno Regional de Ayacucho dar prioridad a la implementación del PIR. En opinión del Gerente de Desarrollo Social¹² la atención de las demandas de reparación es responsabilidad del Gobierno Central y deben ejecutarse con su presupuesto. Similar posición fue compartida por funcionarios del Gobierno Regional del Cusco, donde además se nos informó que la implementación del Plan Integral de Reparaciones no sería un tema prioritario en tanto dicho territorio no ha sido afectado gravemente por el proceso de violencia.¹³

Con relación a este tema, cabe recordar que la Ley N° 28592 y su Reglamento establecen que la responsabilidad del Estado para la implementación del PIR, recae en sus tres niveles de gobierno (central, regional y local) y, por ende, los mismos deben coordinar sus actividades con la CMAN y programar los costos correspondientes como parte de su presupuesto.

- **Tareas pendientes**

La CMAN ha iniciado reuniones de trabajo para diseñar la Programación Multianual 2009-2011 con algunos Gobiernos Regionales, siendo prioritaria la implementación de los programas de reparación en educación y salud.

De la información recabada en las supervisiones se desprende que no existirían lineamientos generales sobre cómo debe incorporarse el PIR en los presupuestos de los Gobiernos Regionales. Por el contrario, algunos de éstos consideran que dicha labor le corresponde íntegramente al Gobierno Central a través de la Presidencia del Consejo de Ministros y los respectivos Ministerios, como es el caso de los Gobiernos Regionales de Ayacucho y Cusco. Por ello, no cuentan con un Plan Regional de Reparación, o si lo tuvieron como parte de una gestión anterior, no consideran prioritaria su ejecución.

Es preciso recordar que en el año 2005 se publicó un documento similar, correspondiente a la Programación Multianual 2005-2006 en materia de reparaciones. Dicho documento explica la justificación social y legal, así como el enfoque de los programas de reparación y la forma cómo deben implementarse, a excepción de las reparaciones económicas. Lamentablemente, pese a tratarse de una planificación detallada y completa, no fue aprovechada por las administraciones de los Gobiernos Regionales y Locales.

¹² La visita de supervisión se realizó entre el 14 y 23 de abril del 2008 e incluyó reuniones de trabajo con el Ing. Hugo García Godos León, Gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Ayacucho, con dirigentes de organizaciones de afectados, con funcionarios de la Dirección Regional de Salud y del Sistema Integral de Salud de Ayacucho, y con autoridades y pobladores de los distritos de Soccos, Vinchos, Lucanamarca, Carapo y Sacsamarca, que son parte de las comunidades beneficiadas con el Programa de Reparaciones Colectivas (PRC).

¹³ La visita de supervisión se realizó entre el 23 y 30 de junio del 2008 e incluyó reuniones de trabajo con los señores Washington Alosilla, Gerente de Desarrollo Social y Mario Ochoa, Vicepresidente Regional de Cusco, así como con el Director Regional de Educación y funcionarios del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes).

En esa medida, sería conveniente que la CMAN, incorpore lineamientos para el trabajo articulado entre las iniciativas regionales y las del Gobierno Central al elaborar la Programación Multianual 2009-2011. Asimismo, es necesario que luego de su aprobación se realice una labor de seguimiento efectivo respecto de su cumplimiento. Particularmente, es oportuno insistir en la necesidad de recordar a los Gobiernos Regionales y Locales que de acuerdo a lo señalado en el Reglamento del PIR, las actividades y acciones de implementación de los programas de reparación deben contar con presupuestos propios.

3.2. Niveles de coordinación existentes entre las entidades que conforman el Sistema del Plan Integral de Reparaciones

- **Avances y dificultades**

En el Informe Defensorial N° 128 *“El Estado frente a las víctimas de la violencia. ¿Hacia dónde vamos en políticas de reparación y justicia?”*, publicado en diciembre del 2007, se concluyó que no existía un adecuado nivel de coordinación entre las entidades responsables de la implementación del PIR, tanto para el diseño de los programas de reparación como para su ejecución. También se advirtió que los órganos ejecutores no tomaban en cuenta la información contenida en el Registro Único de Víctimas para incorporar actividades de reparación en sus presupuestos anuales.

La Defensoría del Pueblo considera que en este último año, la CMAN ha realizado esfuerzos importantes para superar estas dificultades, impulsando reuniones de trabajo con los entes ejecutores a cargo de cada uno de los programas de reparación, como parte del diseño de la Programación Multianual 2009-2011. No obstante, de la información proporcionada por representantes de la Secretaría Ejecutiva se desprende que sólo se habrían priorizado dos temas en el diseño final: educación y salud.

Adicionalmente, en lo que respecta a la acreditación de víctimas y familiares de víctimas para su afiliación, todavía se observa cierta descoordinación entre el Ministerio de Salud, el Foncodes, el Ministerio de Justicia y el Consejo de Reparaciones. Este tema es desarrollado con mayor detalle en el acápite 3.4.4 referido al programa de reparaciones en salud, del presente capítulo.

Una situación similar ocurre con la implementación del programa de reparaciones colectivas, donde se puede apreciar que el Gobierno Central, a través de la CMAN, se comunica directamente con los gobiernos distritales, y no estaría estableciendo coordinación previa con los Gobiernos Regionales o Provinciales. Esta situación ha impedido que se puedan resolver de manera más rápida los problemas que se presentan en las comunidades para la elaboración y ejecución de los proyectos de inversión. Por ejemplo, en algunos Gobiernos Locales no se cuenta con personal calificado para elaborar estos proyectos, situación que podría resolverse –como de hecho se ha realizado en algunos casos– con la participación de los Gobiernos Regionales.

Otro ejemplo claro de una falta de comunicación entre el Gobierno Regional y Local, ocurrió respecto al proyecto de construcción de una balsa motorizada, en el

Centro Poblado La Morada, provincia de Marañón (Huánuco). El proyecto aprobado por dicha comunidad quedó suspendido y casi abandonado debido a que el costo de la balsa sobrepasaba los S/. 100,000 soles que otorga el Estado, diferencia que no podía ser cubierta por la municipalidad distrital ni por la provincial. Ante la solicitud del Alcalde de La Morada, la Defensoría del Pueblo intermedió con la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Huánuco, instancia que inmediatamente aprobó co-financiar el mencionado proyecto.

Cabe señalar que la necesidad de una mayor coordinación entre la CMAN y los Gobiernos Regionales, especialmente con relación a las reparaciones colectivas, es una preocupación expresada por los propios funcionarios regionales en las visitas realizadas por la Defensoría del Pueblo.

Con relación a la elaboración del RUV, también se han observado dificultades entre el Consejo de Reparaciones y los Gobiernos Regionales y Locales. Algunos Gobiernos Regionales han considerado que la colaboración que brindan al Consejo de Reparaciones para crear módulos de atención para las víctimas –apoyo que prestan debido a las serias dificultades presupuestales que ha venido experimentando dicha entidad– los eximiría de planificar y concretizar acciones de reparación a favor de este sector, conforme lo establece la Ley N° 28592 y su Reglamento.

Dado que la responsabilidad de identificar, calificar y acreditar víctimas recae exclusivamente en el Consejo de Reparaciones, la colaboración de los Gobiernos Regionales o Locales en la descentralización del RUV –si bien es una ayuda oportuna y necesaria– no debe entenderse como el cumplimiento de lo señalado en el PIR sobre la materia.

Finalmente, es importante indicar que las diferentes entidades que vienen prestando su apoyo para la implementación de oficinas descentralizadas del Consejo deben tener claridad respecto de cuáles son los límites de su responsabilidad y obligación como contraparte, particularmente porque varios de estos convenios tienen una vigencia limitada, y porque las víctimas deben tener certeza sobre el procedimiento de verificación que se llevará a cabo en cada caso, y a qué lugar deben acudir para obtener información sobre el estado de las solicitudes.

- **Tareas pendientes**

Atendiendo a lo señalado anteriormente, continúa siendo una tarea pendiente el fortalecimiento de la CMAN como ente rector y coordinador del PIR, la misma que debe asumir la responsabilidad de generar los enlaces y espacios de diálogo necesarios para mantener una coordinación fluida entre los diversos órganos del Sistema del PIR.

En este mismo orden de ideas, otro tema pendiente, y que aportaría mucho en fortalecer la labor de coordinación, está referido a la conformación del Grupo de Apoyo a la CMAN, integrado por representantes de cada Gobierno Regional. Pese al reiterado pedido de la Secretaría Ejecutiva de la CMAN, la mayoría de los Gobiernos Regionales no ha cumplido con designar a sus respectivos interlocutores.

3.3. Registro Único de Víctimas a cargo del Consejo de Reparaciones

- **Avances y dificultades**

Durante el año 2008 se han observado importantes avances en el Registro Único de Víctimas por parte del Consejo de Reparaciones, como la aprobación de los instrumentos de gestión para la elaboración del RUV, la implementación de oficinas descentralizadas, y la inscripción, calificación y acreditación de más de 19,900 víctimas individuales y 3,634 centros poblados (beneficiarios colectivos).

Con relación a los instrumentos de gestión, el Consejo de Reparaciones propuso a la CMAN la modificación de ciertos artículos del Reglamento del PIR, particularmente los relacionados con la definición de víctima, el universo de beneficiarios de cada uno de los programas de reparaciones y la forma cómo éstos se incorporan al RUV. En febrero del 2008 se publicó el Decreto Supremo N° 003-2008-JUS con algunas de las modificaciones propuestas aprobadas y, en base a este nuevo marco normativo, el Consejo aprobó el Reglamento de Inscripciones al Registro Único de Víctimas y diversos protocolos de integración (víctimas CVR, desaparecidos, indultados, Censo por la Paz, personas fallecidas o con discapacidad de la Policía Nacional, personas fallecidas o con discapacidad de las Fuerzas Armadas, personas fallecidas o con discapacidad de los Comités de Autodefensa), así como el protocolo de inscripción de comunidades y centros poblados no incluidos en el Censo por la Paz, el protocolo de individualización, el protocolo de nivel de afectación y el protocolo de exclusión para miembros de agrupaciones terroristas.

Con la finalidad de lograr que un mayor número de víctimas pueda acceder al RUV, el Consejo ha instalado, con recursos propios, oficinas descentralizadas en Huanta y Huamanga (Ayacucho) y Satipo (Junín). La primera tiene como meta inscribir a un promedio de 9,000 personas afectadas por la violencia de los distritos de Huanta, Huamanguilla, Iguaín, San José de Santillana, Luricocha, Ayahuanco, Sivia y Llochegua. Por su parte, en Satipo, se ha previsto recoger información de 611 comunidades y centros poblados ubicados en zonas rurales y urbanas.

Estos registros son experiencias piloto en las que se vienen realizando metodologías de barrido censal y de recojo de información a través de carpas itinerantes, las mismas que buscan identificar a las víctimas que no se encuentran incluidas en ningún registro previo y para quienes es imprescindible que el ente registrador se movilice a sus zonas de residencia.

Adicionalmente, el Consejo de Reparaciones realizó convenios institucionales con los Gobiernos Regionales, Locales, organizaciones de la sociedad civil e Iglesia, para instalar módulos de atención en las zonas de mayor afectación. Actualmente, existen 79 módulos,¹⁴ ubicados en Ayacucho, Junín, Puno, Cusco, San Martín, Pasco, Piura, Huánuco, Apurímac, entre otros. De acuerdo con la información recabada, el Consejo brinda los protocolos, formatos, ficha de registro y software necesarios, y al mismo tiempo se encarga de la capacitación y supervisión del personal a cargo del recojo de solicitudes. Por su parte, la entidad cooperante provee de recursos humanos y logísticos para la implementación de las oficinas.

¹⁴ Información obtenida de la página web del Consejo de Reparaciones, en: www.registrodevictimas.gob.pe (al 15 de diciembre del 2008).

Si bien se han realizado diversas capacitaciones, algunas víctimas e instituciones de la sociedad civil, han expresado su preocupación sobre la información que se estaría otorgando en los módulos y el perfil de los registradores que lo integran. Sobre este último aspecto en particular, diversas organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres han manifestado que en las jornadas de preparación de los registradores no se estaría tomando en consideración las recomendaciones formuladas por la ONG Comisión de Derechos Humanos (Comisedh) sobre la materia, las mismas que incluyen un módulo de capacitación sobre cómo registrar los casos de presunta violencia sexual y violaciones sexuales. Asimismo, no se habría considerado la inclusión de registradoras mujeres para la atención de posibles víctimas de violencia sexual, recomendación que –de acuerdo a la información proporcionada por el Consejo- no habría podido atenderse en razón de un criterio de seguridad en las zonas de difícil acceso.

Cabe señalar además, que se han impulsado algunas acciones por parte de los propios Gobiernos Regionales así como de las organizaciones de afectados, con el fin de agilizar el RUV. Por ejemplo, el Gobierno Regional de Apurímac viene ejecutando una segunda etapa en la elaboración de su registro regional, para lo cual coordina en forma permanente con el Consejo de Reparaciones.

Por su parte, las asociaciones de víctimas vienen desplegando importantes esfuerzos para presentar las solicitudes de inscripción de sus miembros de manera conjunta, a efectos de que puedan ser inscritos en el RUV sin necesidad de que acudan directamente a las oficinas del Consejo. Si bien inicialmente se presentaron algunos inconvenientes, pues el Consejo adujo que estas solicitudes deberían ser presentadas en forma individual, ello se ha superado a la luz de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 50° del Reglamento de Inscripciones al RUV, el mismo que dispone expresamente que las personas legitimadas para presentar una solicitud pueden hacerlo a través de un representante, con la firma o huella digital que acredite su autorización.

Por su parte, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social ha realizado durante el año 2008, la V Etapa del Censo por la Paz, sobre la base de 2,500 centros poblados identificados como objetivo. Este censo ha sido realizado con material, protocolos y asesoramiento del Consejo de Reparaciones.

- **Tareas pendientes**

Si bien los avances son significativos, todavía es necesario acelerar el proceso de registro de víctimas e implementar un mecanismo de comunicación fluido y permanente, de alcance nacional, a efectos de que los solicitantes de inscripción al Registro Único de Víctimas cuenten con información actualizada del estado de sus solicitudes.

De igual manera, es necesario recordar que la demora en la elaboración del RUV implica a su vez un retraso para que las víctimas accedan a las reparaciones individuales y económicas. En esa medida, es una tarea de primer orden la identificación de los familiares de las personas fallecidas o desaparecidas inscritas y

calificadas por el Consejo de Reparaciones, a efectos de que puedan tener acceso a los programas de reparación individual que contempla el PIR.

Otro grupo de víctimas que se encuentra a la espera de su inclusión al RUV es el de las personas desplazadas registradas en el Registro y Acreditación de Desplazados Internos (RADI), a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, sobre las cuales todavía no se ha aprobado el protocolo de integración respectivo.

3.4. Niveles de ejecución de los programas de reparación

Es necesario señalar que en el período 2003-2008, si bien existen avances en algunos programas como las reparaciones colectivas, las reparaciones en salud, las reparaciones simbólicas y la restitución de derechos, en otros, es muy poco o casi nada lo avanzado hasta hoy como es el caso de las reparaciones en educación, las económicas y las de facilitación en el acceso a una solución habitacional.

3.4.1. Reparaciones colectivas

El 16 de junio del 2007, en la provincia de Huanta (Ayacucho), se dio inicio al Programa de Reparaciones Colectivas (PRC), dirigido a beneficiar a las comunidades campesinas y nativas que fueron afectadas durante el proceso de violencia a través del financiamiento de un proyecto productivo o una obra de infraestructura hasta por un monto de S/. 100,000 (cien mil nuevos soles). El dinero es transferido por la Presidencia del Consejo de Ministros a la municipalidad distrital para que ésta ejecute el proyecto.

En el año 2007, la CMAN seleccionó 440 comunidades campesinas y nativas para ser beneficiadas durante la primera etapa del mencionado programa, tomando como base la información proporcionada por el Censo por la Paz, a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Durante el 2008, se ha previsto otorgar el mismo beneficio a otros 463 centros poblados, esta vez seleccionados –en parte– a partir de la información que aparece en el Libro II del RUV.

Cuadro N° 3
Comunidades seleccionadas para ser beneficiadas con el
Programa de Reparaciones Colectivas en el 2007 y 2008

Región	N° de provincias		N° de distritos		N° de comunidades		Monto Asignado	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Ayacucho	9	11	55	68	134	130	13'400,000.00	13'000,000.00
Huánuco	10	11	43	52	88	85	8'800,000.00	8'500,000.00
Junín	7	9	32	38	72	70	7'200,000.00	7'000,000.00
Huancavelica	7	7	36	51	65	65	6'500,000.00	6'500,000.00
Apurímac	7	7	34	44	47	50	4'700,000.00	5'000,000.00
Puno	2	4	5	9	9	10	900,000.00	1'000,000.00

Cusco	1	1	3	3	7	7	700,000.00	700,000.00
Ucayali	2	3	3	9	7	11	700,000.00	1'100,000.00
Pasco	3	3	6	9	6	10	600,000.00	1'000,000.00
San Martín	3	10	4	15	5	15	500,000.00	1'500,000.00
Lima	0	2	0	2	0	2	0	200,000.00
Ancash	0	2	0	2	0	2	0	200,000.00
La Libertad	0	1	0	2	0	2	0	200,000.00
Piura	0	1	0	1	0	2	0	200,000.00
Cajamarca	0	1	0	2	0	2	0	200,000.00
Sub totales	51	73	221	307	440	463	44'000,000.00	46'300,000.00
Total					903		90'300,000.00	

Fuente: Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN)

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Entre el 2007 y 2008, el Estado ha asignado a la Presidencia del Consejo de Ministros más de 90 millones de soles (44 millones en el 2007 y 46 millones 300 mil soles en el 2008), para la ejecución de este programa. Este dinero también incluye los aportes mineros otorgados en cumplimiento del Convenio “*Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo*”,¹⁵ los cuales ascendieron a 6'300,000.00 para el 2008. Adicionalmente, dado a que algunos de los proyectos aprobados tienen un costo que sobrepasa los S/. 100,000 (cien mil nuevos soles) financiados por el PRC, se ha previsto la suscripción de convenios de co-financiamiento con los Gobiernos Locales o Regionales, y en algunos casos con instituciones de la sociedad civil.

El inicio del PRC es el mayor avance presentado por el Estado en el cumplimiento del Plan Integral de Reparaciones. No obstante, su implementación durante estos dos primeros años no ha estado exenta de obstáculos. Hasta el cierre del presente informe, sólo se han entregado 131 proyectos culminados de los 440 correspondientes a la primera etapa del programa,¹⁶ mientras que otros 463 proyectos, que corresponden a la segunda etapa, se encuentran en proceso de formulación y aprobación.

Cuadro N° 4
Obras entregadas a octubre del 2008

Región	Número de comunidades seleccionadas entre 2007 y 2008	Número de obras entregadas
Ayacucho	264	47
Huánuco	173	15

¹⁵ Mediante Decreto Supremo N° 071-2008-EM se aprobó el formato del Convenio “*Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo*” y se autorizó al Ministerio de Energía y Minas a suscribir con las empresas mineras los respectivos convenios para el aporte económico voluntario, temporal y extraordinario, en forma individual y con arreglo al formato aprobado en la misma norma.

¹⁶ Información proporcionada por la CMAN.

Junín	142	13
Huancavelica	130	39
Apurímac	97	15
Puno	19	0
Cusco	14	0
Ucayali	18	0
Pasco	16	1
San Martín	20	1
Lima	2	0
Ancash	2	0
La Libertad	2	0
Piura	2	0
Cajamarca	2	0
Totales	903	131

Fuente: Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN)

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Algunas de las dificultades advertidas en el Informe Defensorial N° 128, referidas especialmente a la falta de difusión del programa entre la población beneficiada y la necesidad de realizar un seguimiento más exhaustivo a las comunidades, han sido superadas –al menos parcialmente– a través de la contratación de coordinadores regionales por parte de la CMAN y la realización de campañas de difusión y seguimiento a escala regional. Sin embargo, subsisten otras referidas a la demora en los procedimientos administrativos para la ejecución del beneficio, la falta de apoyo técnico para las comunidades y la necesidad de reforzar los Comités de Gestión.

- **Demora en los procedimientos administrativos y falta de apoyo técnico para las comunidades**

La implementación del PRC exige una serie de requisitos previos a la transferencia efectiva del dinero y el inicio de la ejecución de la obra. El procedimiento puede dividirse en tres etapas, que se detallan a continuación:

- **Primera etapa:** La comunidad conforma el Comité de Gestión, realiza la consulta para definir el proyecto u obra a ejecutar y, con la decisión de la comunidad, los representantes del Comité de Gestión y la municipalidad suscriben un Acta de Compromiso, la cual debe ser enviada a la CMAN junto con una lista de las víctimas individuales de la comunidad.
- **Segunda etapa:** La municipalidad distrital elabora el perfil técnico (proyecto de inversión pública menor), el mismo que es evaluado y declarado viable por la Oficina de Planificación e Inversiones del Gobierno Local. De no contar con el personal necesario, puede ser declarado viable por el gobierno provincial o el Gobierno Regional.

- **Tercera etapa:** La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) evalúa la documentación y señala sus observaciones, si las hubiera. De no existir ninguna o luego del levantamiento de las mismas, la PCM aprueba el proyecto y suscribe un Convenio de Transferencia Financiera, estableciendo la disponibilidad de recursos y la fuente de financiamiento.

Entre la primera y segunda etapa, la CMAN debe verificar si la propuesta de la comunidad se adecua a los objetivos de reparación del PRC.

La transferencia efectiva del dinero está condicionada –además del cumplimiento de las etapas previamente descritas– a que la municipalidad distrital proporcione una cuenta bancaria para efectuar el depósito, lo que en algunos casos ha tomado un tiempo considerable.¹⁷

Si bien el trámite es aparentemente sencillo, existen diversos factores que dilatan el proceso así como la ejecución de la obra. Éstos se presentan particularmente en la segunda y tercera etapa, es decir, en la elaboración del perfil o expediente técnico y, en el trámite interno en la PCM y el Ministerio de Economía y Finanzas para el desembolso del dinero.

La demora en la elaboración del expediente técnico se debe a la exigencia de dos requisitos: contar con personal técnico calificado y disponer de recursos para asumir el costo. La propia CMAN ha constatado que la falta de personal calificado en las comunidades es un problema recurrente y por ello programó diversos talleres de capacitación a funcionarios de los Gobiernos Regionales y Locales encargados de la planificación. A pesar de estos esfuerzos, aún siguen presentándose deficiencias en la formulación de estas propuestas, lo que retrasa la aprobación y subsiguiente autorización para el desembolso.

Otro tema de preocupación para las comunidades es el referido al costo de la elaboración del proyecto. De acuerdo con la directiva expedida por la CMAN, el expediente técnico es entendido como la contribución del gobierno distrital (o provincial) a la implementación del PRC. No obstante, en la práctica, dicha contribución es aparente, pues los encargados de planificación que deben elaborar el perfil técnico no cuentan con la capacitación necesaria y contratan a especialistas externos, incorporando el costo de este servicio al presupuesto del proyecto.

De otro lado, es necesario precisar que las comunidades también requieren de una preparación técnica para identificar qué tipo de proyecto es el más adecuado, de acuerdo a sus necesidades y condiciones particulares. No es casualidad que la mayoría de éstos se refieran a la construcción de un local comunal multiusos, siendo los menos los proyectos productivos sostenibles.

También es necesario que la comunidad se mantenga informada sobre el proceso de aprobación del proyecto, el cronograma para el desembolso del dinero así como las dificultades en su ejecución. En las supervisiones realizadas, se pudo advertir que

¹⁷ Cuando la ejecución del proyecto está a cargo de la municipalidad distrital, la transferencia se sustenta en el Convenio suscrito entre la PCM y el Gobierno Local, pero si la municipalidad no está en capacidad operativa, se acreditará la transferencia con el contrato de ejecución de obra.

los miembros de la comunidad no conocían en qué etapa se encontraba el proyecto ni las razones de su demora.

- **Necesidad de reforzar los Comités de Gestión**

De acuerdo con la metodología elaborada por la CMAN, la aprobación del proyecto está supeditada, entre otras aspectos, a la conformación del Comité de Gestión, que es una organización, de vigencia temporal, que representa a la comunidad en la implementación del programa. Dado que se trata de una transferencia de dinero, es necesario que la comunidad supervise la correcta administración del mismo así como la ejecución adecuada del proyecto.

En esa medida, el Comité de Gestión tiene como función planificar, fiscalizar y supervisar el buen funcionamiento del proyecto. No obstante, durante las supervisiones realizadas, se pudo observar que los miembros del Comité de Gestión –en su mayoría–, no cuentan con una copia del proyecto aprobado ni conocen el detalle presupuestal, lo que dificulta su labor fiscalizadora. A criterio de la Defensoría del Pueblo, ésta es la principal dificultad en la implementación del PRC, pues gran parte del éxito del mismo recae en la labor que compete a dicho Comité. Lo contrario, puede conllevar a situaciones de insatisfacción por parte de la población, como se ha podido advertir en las comunidades de Manyacc (Huancavelica) y San Mateo de Cuturí (Puno), entre otras.

3.4.2. Reparaciones simbólicas

Las reparaciones simbólicas consisten en el reconocimiento que hace el Estado sobre los daños producidos a la moral y a la dignidad de las víctimas del proceso de violencia, con el propósito de restaurarlos favoreciendo la reconciliación nacional. Este programa está destinado tanto a las víctimas individuales como a los beneficiarios colectivos. No obstante, estas reparaciones fortalecen la generación de sentimientos de solidaridad e integración de la sociedad en su conjunto.

El Reglamento del PIR propone diversas modalidades de reparación simbólica, las cuales deben realizarse en coordinación con los afectados. Entre otros, se sugieren gestos públicos (disculpas, ceremonias), actos de reconocimiento, actos que conduzcan a la reconciliación (resignificación de símbolos de violaciones de derechos humanos) y recordatorios de los héroes de la pacificación, a través de la asignación de nombres de personas que combatieron contra la violencia subversiva en calles, plazas públicas, puentes, entre otros.

En este período, la Defensoría ha registrado algunos actos por parte del Estado. El ex Presidente de la República doctor Alejandro Toledo Manrique, el 22 de noviembre del 2003, a raíz de la presentación del Informe Final de la CVR, pidió perdón, en nombre del Estado, a quienes sufrieron las consecuencias de la violencia. Asimismo, se declaró el 28 de agosto de cada año, como el *“Día del Homenaje a todas las víctimas de la violencia”*. Por su parte, los Gobiernos Regionales y Distritales también han impulsado medidas de reparación simbólica, como la declaratoria de días de homenaje para las víctimas de la violencia, el nombramiento de plazas y calles con los nombres de personas que lucharon por la pacificación nacional y, la construcción de monumentos de reconocimiento.

A través de la Programación Multianual 2005 – 2006, el Gobierno Central dispuso la asignación de un presupuesto especial a los Gobiernos Locales para financiar diversas acciones de reparación y, con dicho fin, la Presidencia del Consejo de Ministros, en noviembre del 2005, transfirió presupuesto a los Gobiernos Regionales de Ayacucho, Huancavelica, Junín y Apurímac, así como a la Municipalidad Distrital de Jesús María. Conforme a la información recibida por parte de los beneficiados, varias de las obras inicialmente programadas continúan en construcción hasta la fecha.

Cuadro N° 5

Cuadro sobre las reparaciones simbólicas financiadas con presupuesto asignado por la PCM para la implementación del PIR-Programación Multianual 2005-2006

Entidad de gobierno a cargo de la ejecución	Dinero transferido	Reparaciones simbólicas programadas	Nivel de ejecución
Gobierno Regional de Ayacucho	S/. 272,000.00 nuevos soles	Construcción de la Plaza de la Paz, el Mausoleo a los Periodistas Mártires de Uchuraccay y un Auditorio Comunal de Uchuraccay	<ul style="list-style-type: none"> • El Mausoleo a los periodistas mártires de Uchuraccay se inauguró el 26 de enero del 2008. • La Plaza de la Paz se encuentra en construcción. • El auditorio comunal de Uchuraccay no se ha construido.
Gobierno Regional de Junín	S/. 64,000.00 nuevos soles	Construcción de un Monumento en el distrito de San Juan de Quero, provincia de Concepción; Mejoramiento del ingreso al Cementerio de Ulcumayo; Rehabilitación del Local Comunal del distrito de Yanacancha, Huancayo; Mejoramiento de la Iglesia del distrito de Comas, provincia de Concepción; Construcción de la Capilla de Ondores; Culminación de la Biblioteca de Mariscal Castilla, provincia de Concepción	Concluidas en su totalidad
Gobierno Regional de Huancavelica	S/. 128,000.00 nuevos soles	Construcción de un Mausoleo en el Cementerio de Huancavelica y obras simbólicas en Julcamarca y Churcampa	Ninguna de las tres ha concluido. Las obras en Huancavelica y Churcampa están avanzadas en un 80% y la de Julcamarca en un

			40%.
Gobierno Regional de Apurímac	S/. 64, 000.00 nuevos soles	Casa de la Memoria en el Parque de la Memoria	No se ha iniciado la obra.
Municipalidad Distrital de Jesús María	S/. 200,000.00 nuevos soles	Construcción de la segunda parte del proyecto Alameda de la Memoria	En acuerdo de Concejo Municipal se determinó devolver el íntegro del dinero asignado más los intereses.
Total	728,000.00		

Fuente: Gobiernos Regionales de Ayacucho, Junín, Huancavelica y Apurímac, y Municipalidad Distrital de Jesús María

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Un caso particular es el ocurrido en Huancavelica, donde pese al importante avance registrado en materia de reparaciones no se organizó adecuadamente la ejecución de las reparaciones simbólicas presupuestadas por el Gobierno Central. Inicialmente el presupuesto otorgado para realizar las tres obras se dividió en partes iguales, asignándose S/. 42,500 (cuarenta y dos mil quinientos nuevos soles) para cada una. La Sub Gerenta de Salud, Vivienda y Construcción del Gobierno Regional de Huancavelica, doctora Haydee Martínez Quispe, ha informado que las obras continúan inconclusas debido a que el dinero se ha devaluado por el transcurrir del tiempo y los costos reales de las obras superan el monto asignado por la PCM. Frente a ello, el Gobierno Regional ha recurrido a los gobiernos municipales y a personas naturales para obtener el dinero requerido para culminar las obras.

De otro lado, mediante Decreto Supremo N° 031-2007-PCM, publicado el 1° de abril del 2007, el Estado, a través de la PCM, expidió una relación con los nombres de miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, así como de civiles que fallecieron en defensa de la democracia, bajo la categoría de “*mártires del terrorismo*”. Dicha norma insta a los gobiernos distritales a utilizar esta relación para renombrar calles, plazas, parques y avenidas de su jurisdicción, como una forma de reconocer la labor desempeñada por quienes perdieron su vida en la lucha contra el terrorismo.

Es necesario que los Gobiernos Regionales y Locales asuman la importancia de estos gestos públicos como pasos necesarios para la construcción de un proceso de reconciliación. En estos esfuerzos, es imprescindible contar con la participación y opinión de las víctimas y de sus organizaciones, a fin de que se diseñen propuestas conjuntas y consensuadas para el fortalecimiento de la memoria local, regional y colectiva.

3.4.3. Restitución de derechos

Este programa surge como un reconocimiento a la situación de exclusión en la que se encuentra un gran porcentaje de la población peruana, la misma que enfrenta graves dificultades para lograr el acceso a servicios básicos como la educación y la salud. Esta exclusión se genera –en el caso de las personas indocumentadas– en la ausencia del reconocimiento de ciudadanía y la imposibilidad de ejercer plenamente sus derechos.

Los artículos 13° al 16° del Reglamento del PIR regulan el programa de restitución de derechos con el objeto de establecer o restablecer en el ejercicio pleno y efectivo de los derechos ciudadanos, civiles y políticos, a la población afectada por el proceso de violencia, buscando su rehabilitación jurídica.

El programa está dirigido a todas las víctimas individuales inscritas en el Libro I del RUV y, particularmente, a las personas indocumentadas, las desaparecidas y las personas injustificadamente requisitorias por terrorismo o traición a la patria.

En esta medida, el Estado ha impulsado acciones significativas como el Plan Nacional de Restitución de la Identidad “Documentando a los Indocumentados” 2005 - 2009, el mismo que si bien no está diseñado como una forma de reparación ni está dirigido a víctimas de la violencia, tiene gran trascendencia debido a su cobertura nacional y porque busca atender el problema de indocumentación, lo cual resulta sumamente valioso para lograr que un gran número de víctimas de la violencia indocumentadas puedan acceder al Documento Nacional de Identidad.

Este Plan fue aprobado mediante Resolución Jefatural N° 772-2005-JEF/RENIEC, del 11 de julio del 2005. Los cuatro grupos prioritarios son: a) personas con discapacidad; b) personas adultas mayores; c) personas en situación de pobreza en zonas rurales, amazónicas y zonas urbano-marginales y, d) niños, niñas y adolescentes.

Igualmente, se han promovido proyectos de documentación a favor de las personas afectadas por la violencia subversiva en las zonas de intervención del PIR. Por ejemplo, el 7 de abril del 2006, se aprobó un proyecto de documentación para las poblaciones afectadas por la violencia de las regiones de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Junín. Si bien la meta inicial fue documentar a 8,000 personas, según la información proporcionada por el Reniec a la CMAN¹⁸ (Oficio N° 127-2008/SGEN/RENIEC), dicho proyecto habrían permitido el empadronamiento de 2,709 personas, la realización de 4,122 trámites de DNI y la entrega de sólo 3,000 documentos de identidad a los titulares del mismo.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, en coordinación con el Reniec, llevó a cabo campañas de restitución de la identidad entre 1997 y 2007 que han dado como resultado la documentación de 104,542 personas entre adultos, niños, niñas y adolescentes de las regiones con mayores niveles de afectación por la violencia, entre los que se encuentran Ayacucho, Apurímac, Ancash, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Pasco, Puno, San Martín, Ucayali y Lima (provincias).

En lo que respecta a las personas desaparecidas, el 7 de diciembre del 2004, se aprobó la Ley N° 28413, a través de la cual se encargó a la Defensoría del Pueblo la verificación de la situación de ausencia de las personas desaparecidas en el contexto de violencia política, y se estableció un procedimiento judicial especial, para inscribir la situación de ausencia por desaparición forzada ante el Reniec.

¹⁸ Para el financiamiento de este proyecto, la CMAN transfirió al Reniec S/. 266,688 nuevos soles, con los cuales se había previsto documentar a 4,680 víctimas de la violencia. Los restantes 3,320 que completarían la meta de 8,000 personas documentadas, serían cubiertos con recursos del Reniec.

De otro lado, como parte de las actividades de diseño de la programación multianual 2009-2011, a inicios del presente año, la CMAN convocó a una serie de reuniones a los diferentes organismos involucrados en la implementación del programa de restitución de derechos, en dos de las cuales participó la Defensoría del Pueblo. No obstante, las reuniones han sido suspendidas y no se presenta mayores resultados hasta la fecha.

Sobre el particular, es oportuno señalar que cualquier planificación o diseño del programa de restitución de derechos debe tomar en consideración la existencia del Registro Único de Víctimas como instrumento oficial y de alcance jurídico, a partir del cual el Estado hace un reconocimiento formal de diversas situaciones como la muerte, ausencia o desplazamiento de las víctimas de la violencia. Del mismo modo, es necesario partir de las experiencias obtenidas sobre la materia, particularmente en lo que respecta a los procesos judiciales para la regularización de la situación de ausencia por desaparición forzada que se realizan en cumplimiento de lo establecido en la Ley N° 28413.

Precisamente, con relación a la situación de las personas desaparecidas, la Defensoría del Pueblo advierte que el propósito que motivó la promulgación de la Ley N° 28413, no se ve satisfecho en la práctica, pues regularizar la situación de un desaparecido resulta ser un trámite dificultoso y no exento de dilaciones. Éste se inicia con una etapa de verificación administrativa para pasar luego por un proceso judicial que tiene sus propias dificultades y, finalmente, por un procedimiento de inscripción donde también subsisten deficiencias.¹⁹ Así, el desaliento se apodera de los familiares de los desaparecidos, quienes no encuentran en este mecanismo la posibilidad de ser atendidos en la medida de sus expectativas.

En mérito a dichas consideraciones, la Defensoría del Pueblo estima necesario proponer una modificación legislativa en el trámite de la regularización de la situación jurídica de las personas desaparecidas, trámite que además es igualmente viable para regularizar la situación de aquellas personas que han fallecido pero que no cuentan con documento alguno que certifique su muerte.²⁰

Esta propuesta toma en cuenta además, el trámite de verificación que realiza el Consejo de Reparaciones respecto de estas víctimas, el mismo que resulta ser expeditivo, eficaz y reúne las garantías necesarias para cumplir con la corroboración respectiva. En esa medida, se propone que una vez acreditada la víctima por parte del Consejo de Reparaciones, el documento correspondiente sea remitido directamente al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, para su posterior inscripción, surtiendo los efectos legales correspondientes a partir de dicho momento. Este nuevo procedimiento representaría un ahorro considerable de recursos al Estado, al concentrar esta labor en una sola entidad pública, al mismo tiempo que resultaría un procedimiento realmente expeditivo para los familiares de

¹⁹ Véase al respecto el Capítulo V del presente Informe.

²⁰ Pese a que este grupo de víctimas no se encuentra previsto expresamente como beneficiario del programa de restitución de derechos, se trata de una problemática altamente común entre las víctimas de la violencia y varias veces señalada en anteriores informes (Informes Defensoriales N° 97, N° 112 y N° 128).

las víctimas desaparecidas y fallecidas cuya situación no se ha resuelto hasta la fecha.

A nuestro criterio, es el momento oportuno para que el Estado evalúe esta propuesta, en el marco de la labor que viene realizando la CMAN en el diseño de la programación multianual 2009-2011. Es preciso que se concentren esfuerzos, se redefinan algunas tareas, y se priorice el bienestar y satisfacción de los familiares de las víctimas, a quienes se debe proporcionar mecanismos fáciles, expeditivos y eficaces para el ejercicio de sus derechos. La memoria y el recuerdo de los ausentes, son razones suficientes para no desatenderlos y para honrar este compromiso.

3.4.4. Reparaciones en salud

Es necesario señalar que este programa, según la información que ha brindado recientemente el Secretario Ejecutivo de la CMAN, comenzará a implementarse el próximo año, junto al programa de reparaciones en educación. No obstante, se debe resaltar que el Ministerio de Salud (Minsa) viene desarrollando, a partir de las recomendaciones del Informe Final de la CVR, una política de atención en salud física y mental que prioriza la recuperación de las víctimas de la violencia y las zonas de mayor afectación del país. En esa medida, desde el 2005 se incorporan a la política pública de salud los componentes del Plan Integral de Reparaciones en esta materia: capacitación al personal de los establecimientos de salud de primer nivel (postas médicas), recuperación integral desde la intervención comunitaria (incorporación de los componentes del PIR a la atención comunitaria), recuperación integral desde la intervención clínica (atención de casos concretos), acceso a la salud y la promoción y prevención.

En el ámbito de la salud mental, los tres primeros componentes se implementan a través de equipos especializados –inicialmente itinerantes y posteriormente permanentes– y promotores que enfocan su atención en poblaciones ubicadas en zonas de alta afectación por la violencia. Entre el 2004 y 2005 el programa se centralizó en Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Huánuco, Junín y San Martín y, a partir del 2006, se extendió a Pasco, Cusco, Ucayali y Puno. Estos equipos además realizan una labor itinerante dentro de sus circunscripciones, procurando el seguimiento de las atenciones clínicas con visitas periódicas. La Estrategia Sanitaria en Salud Mental y Cultura de Paz²¹ y el Plan Nacional de Salud Mental²² responden a esta política. Asimismo, se desarrollaron cuatro Planes Estratégicos en Salud Mental en Ayacucho, Andahuaylas, Abancay y Huancavelica.

Con ello, el Minsa busca contribuir a la recuperación física y mental de la población afectada en los ámbitos priorizados, a que se reconstituyan las redes de soporte social y al fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo personal y social. Sobre este tema, es conveniente señalar que los equipos permanentes de profesionales especializados en salud mental que realizan una labor itinerante extienden su acción a todos los sectores de la población que visitan, a efectos de que no se produzca distinción alguna con pobladores que sin ser víctimas de la violencia requieren igualmente de una atención en salud. En opinión de la Defensoría del Pueblo, esta es una respuesta acertada por parte del personal especializado, en la

²¹ Aprobada por Resolución Ministerial N° 012-2006-MINSA, del 11 de enero del 2006.

²² Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 943-2006/MINSA, del 6 de octubre del 2006.

medida que no es posible reconstruir el soporte social de la comunidad sobre la base de atenciones segmentadas o excluyentes. No obstante, tratándose de acciones de reparación, corresponde que la labor de capacitación y de intervención comunitaria se enfoque en revertir las consecuencias de la violencia y los daños producidos tanto en la salud individual como colectiva de la población afectada.

En cuanto al componente de acceso a la salud para las víctimas, desde el año 2006, el Ministerio de Salud expidió diversas normas²³ a través de las cuales dispuso la integración de las víctimas de la violencia al universo de beneficiarios del Seguro Integral de Salud (SIS). Inicialmente, dicha incorporación se realizó bajo la cobertura del Plan E2²⁴ pero actualmente –debido a los cambios estructurales producidos al interior del SIS²⁵– las víctimas se benefician con la cobertura del componente subsidiado. Este es un importante esfuerzo que si bien todavía resulta insuficiente para garantizar una atención efectiva y oportuna a las víctimas, se realiza en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24° del Reglamento del PIR.

De acuerdo con la normatividad vigente²⁶, la cobertura del SIS para las víctimas de la violencia, a diferencia del resto de beneficiarios, considera además, el financiamiento para la atención de las siguientes enfermedades mentales, en cualquier centro de salud del país, siempre que se encuentre disponible este servicio: trastornos sicóticos agudos y transitorios, episodio depresivo, trastorno pánico (ansiedad paroxística episódica), trastorno de ansiedad generalizada, reacción al stress agudo y trastorno de estrés post-traumático. Actualmente, de conformidad con lo previsto en la Resolución Jefatural N° 060-2008/SIS, del 7 de marzo del 2008,²⁷ las víctimas de la violencia política del período 1980-2000 mantienen la cobertura de atención de salud mental comprendida en el Plan E2, además de acceder a las atenciones en salud mental establecidas en el Listado Priorizado de Intervenciones Sanitarias (LPIS).

El LPIS, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2007-SA, que se aplica a los asegurados bajo los componentes subsidiados y semisubsidiados en todo el ámbito nacional, contempla la detección de problemas de salud mental, así como el diagnóstico y tratamiento de emergencias psiquiátricas hasta su estabilización. Este listado tiene carácter obligatorio para todos los establecimientos que reciben financiamiento del SIS. En el caso de las atenciones no consideradas en dicho listado, pueden ser cubiertas por el SIS bajo condición de “*caso especial*” dependiendo de su disponibilidad presupuestal en tanto no se encuentren expresamente excluidas.

²³ Decreto Supremo N° 006-2006-SA y Resolución Ministerial N° 591-2006-MINSA.

²⁴ De acuerdo a la clasificación interna que estableció el Seguro Integral de Salud para definir los grupos de beneficiarios, se establecieron planes de atención en función de la edad del afiliado. El plan E correspondía al adulto focalizado y dentro de éste, el plan E2 correspondía a las víctimas de la violencia.

²⁵ A partir del año 2007 el total de beneficiarios del SIS se clasifican en dos universos: componente subsidiado y componente semisubsidiado.

²⁶ Decreto Supremo N° 004-2007-SA, Resolución Ministerial N° 401-2007/MINSA, Resolución Ministerial N° 27-2008-MINSA, Decreto Supremo N° 015-2006-MINSA y Decreto Supremo N° 006-2006-SA.

²⁷ Esta resolución aprueba la Directiva N° 002-2008-SIS/J “*Directiva que regula los Procesos Operativos del Seguro Integral de Salud*”. El numeral 4.1.1 de esta directiva establece que “los niños, adolescentes, gestantes y adultos focalizados mantienen todas aquellas atenciones que no se encuentran en el Listado Priorizado de Intervenciones Sanitarias (LPIS) y que estaban siendo financiadas por el SIS antes del DS N° 004-2007-SA, adicionando los beneficios de este decreto supremo (con excepción de las exclusiones específicas)”.

Según el Jefe del Seguro Integral de Salud,²⁸ al menos 22,005 víctimas de la violencia se encuentran afiliadas al Seguro Integral de Salud. No obstante, puede argumentarse que dicha cifra no representa necesariamente el número real de víctimas afiliadas, pues se han detectado situaciones que evidenciarían un margen de error en las cifras oficiales.

Algunas veces la propia víctima no se identifica como tal debido a que desconoce los documentos que acreditan su situación o porque desconoce que tiene mayores derechos al presentarse como víctima. En otras ocasiones, es el desconocimiento del personal del centro de salud lo que determina que no se inscriba a la víctima como tal. En ambos casos, las víctimas son evaluadas a través de la ficha de evaluación socioeconómica y afiliadas en el componente subsidiado o semi subsidiado según corresponda. Asimismo, se ha tomado conocimiento de casos en los que las víctimas comprendidas en el listado de casos CIDH han afiliado a sus familiares (sobrinos, hijos nacidos con posterioridad al proceso de violencia, hermanos, etc.) aún cuando éstos no estarían comprendidos en lo establecido por la Resolución Ministerial N° 591-2006-MINSA.

Como se ha venido mencionando en los Informes Defensoriales N° 112 y N° 128, las supervisiones realizadas por la Defensoría del Pueblo han permitido advertir que las principales dificultades en el SIS están referidas a: i) el trámite para la afiliación de las víctimas; ii) la cobertura mínima que ofrece este servicio y; iii) el desconocimiento del personal médico y técnico que labora en los establecimientos de salud, sobre las disposiciones vigentes en materia de reparaciones. De otro lado, la Defensoría del Pueblo también ha realizado una supervisión sobre la política pública de salud mental, en la que se ha considerado con especial atención la situación de las poblaciones en zonas afectadas por la violencia. Los resultados de esta supervisión serán presentados en el Informe Defensorial sobre salud mental a publicarse en febrero del 2009.

- **Dificultades en el trámite para la afiliación de las víctimas al SIS**

Las normas que regulan el procedimiento de afiliación de las víctimas y familiares de víctimas al Seguro Integral de Salud (SIS) son el Decreto Supremo N° 006-2006-SA, la Resolución Ministerial N° 591-2006-MINSA, el Decreto Supremo N° 004-2007-SA y la Resolución Ministerial N° 401-2007-MINSA.

Las principales dificultades en el trámite tienen que ver con las instituciones que actualmente están facultadas para acreditar a las víctimas y los distintos criterios de acreditación que establecen las normas del SIS a partir de una subdivisión innecesaria.

Cuando el Ministerio de Salud aprobó las normas antes mencionadas, el Registro Único de Víctimas aún no se había implementado. Por tanto, el citado Ministerio estableció que –temporalmente– las víctimas podrían acreditarse a través de las constancias expedidas por los Gobiernos Regionales, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (a través del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social) y la

²⁸ Oficio N° 771-2008-SIS-J, del 8 de mayo del 2008.

Defensoría del Pueblo, esta última sólo para casos de ausencia por desaparición forzada.²⁹

En la actualidad, los únicos gobiernos regionales que expiden constancias temporales son los de Huancavelica, Junín, Ucayali y Puno. Las constancias que expide la Defensoría del Pueblo sólo benefician a familiares de personas desaparecidas y, consecuentemente, la entidad que ha emitido la mayor cantidad de constancias es el Foncodes, la misma que viene experimentando un proceso de fusión al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, al Ministerio de Agricultura y a los Gobiernos Regionales, que se ha extendido por más de un año³⁰ y que, en la práctica, ha generado dificultades que afectan el proceso de acreditación temporal de las víctimas de la violencia.

Además de lo señalado anteriormente, las normas emitidas por el Ministerio de Salud para la afiliación de víctimas de la violencia son bastante complejas. La Resolución Ministerial N° 591-2006-MINSA diferencia tres grupos de víctimas: i) indultados inocentes y sus familiares directos (cónyuge/conviviente e hijos menores de 18 años), ii) víctimas y/o familiares de violación de derechos humanos contemplados en las recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, iii) víctimas de la violencia política 1980-2000. De acuerdo a esa misma norma, sólo las víctimas comprendidas en el tercer grupo deben solicitar una acreditación temporal mientras que la acreditación de las víctimas comprendidas en los dos primeros grupos está sujeta a la presentación de diversos requisitos.

Para el caso de los indultados inocentes y sus familiares directos, el Ministerio de Salud dispuso como requisito para su acreditación la presentación de una copia de la resolución suprema que otorga el indulto. De otro lado, para el acceso de las víctimas comprendidas en las recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Ministerio de Salud ha establecido como requisito para su acreditación el estar comprendidas en el listado emitido por el Ministerio de Justicia.³¹ Esta disposición presenta varias dificultades, pues, en primer lugar, el listado al que se hace referencia sólo incluye a las víctimas y familiares de los casos comprendidos en los literales c) y d) del Comunicado de Prensa Conjunto suscrito por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Estado peruano; y, entre ellas, sólo se comprende a quienes han logrado ser identificadas hasta la fecha.

Por otro lado, debido a que el listado es constantemente actualizado con las víctimas que van siendo identificadas, debe ser remitido nuevamente a todas las direcciones regionales para que éstas a su vez hagan lo propio con las redes y sub redes. Durante los viajes de supervisión se pudo constatar que las postas médicas visitadas no contaban con la última actualización del listado.

²⁹ Estas constancias son expedidas por la Defensoría del Pueblo en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 28413.

³⁰ La fusión del Foncodes al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, al Ministerio de Agricultura y a los gobiernos regionales se inició en virtud del Decreto Supremo N° 003-2007-MIMDES

³¹ La Resolución Ministerial N° 591-2006-MINSA hace alusión a la “*relación emitida por la Secretaría de Seguimiento a la Paz, Reconciliación del Ministerio de Justicia*”. Dicha denominación es incorrecta, pues se trata de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación – CMAN, que en dicho momento se encontraba adscrita al Ministerio de Justicia y que actualmente depende de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Sobre este mismo tema, durante los talleres de capacitación al personal médico y técnico del Ministerio de Salud³² se pudo advertir que éstos tienen dificultades para identificar el grupo al que pertenece cada víctima y determinar la forma en que ésta debe acreditarse. Ello no sólo responde al desconocimiento de las normas, sino además a que al momento de recibir el listado de los casos CIDH, no se les especifica que éste sólo permite acreditar a un grupo de víctimas, lo cual genera confusión y desorden.

El Ministerio de Salud, a través de la Resolución N° 591-2006-MINSA, planteó una forma alternativa y temporal para acreditar a las víctimas y permitir que éstas puedan beneficiarse con el SIS superando la inexistencia de un registro nacional. De acuerdo con los términos utilizados en las normas aprobadas por el Ministerio de Salud,³³ no serían válidas para la afiliación de las víctimas al SIS las acreditaciones otorgadas por el Consejo de Reparaciones, pese a que hasta la fecha cuenta con más de 19,900 víctimas individuales inscritas en el RUV. Por ello, es necesario que se adecuen las normas vigentes para uniformizar la forma de acreditación y precisar la titularidad del Consejo de Reparaciones como único organismo encargado de la identificación y acreditación de las víctimas. Del mismo modo, sería importante que esta nueva regulación establezca un plazo de vigencia razonable para las constancias temporales que otorgan los Gobiernos Regionales, el Foncodes y la Defensoría del Pueblo.³⁴

- **La cobertura mínima que ofrece el SIS para las víctimas de la violencia**

Las limitaciones que se observan en la cobertura que ofrece el SIS a las víctimas de la violencia obedecen a que este seguro fue concebido como un seguro universal que prioriza la atención de poblaciones en situación de pobreza y extrema pobreza. No se trata de un programa diseñado con las especificidades propias de las demandas y requerimientos de la población afectada por la violencia política. En esa medida, no se puede decir que la afiliación de las víctimas al SIS satisface los objetivos y componentes del programa de reparaciones en salud.

La Ley N° 28592 y su Reglamento, definen el programa de reparaciones en salud a partir de los siguientes objetivos: a) la recuperación de la salud mental y física de las víctimas, b) la reconstitución de las redes de soporte social y, c) el fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo personal y social de las personas afectadas.

³² Entre los meses de febrero a julio del 2008 la Defensoría del Pueblo realizó talleres de capacitación en las 10 regiones de mayor afectación del país, sobre las normas en materia de reparaciones en salud para las víctimas de la violencia.

³³ La Resolución Ministerial N° 591-2006-MINSA señala, con respecto al tema de la acreditación de víctimas de la violencia, lo siguiente: “*la acreditación la otorga la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Seguimiento para la Paz, la Reparación Colectiva y Reconciliación Nacional adscrita al Ministerio de Justicia. Pero temporalmente se aceptarán las acreditaciones otorgadas por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (PAR y FONCODES), Defensoría del Pueblo y Gobiernos Regionales*”. Subrayado nuestro. Se trata de un error en la redacción de la norma, pues debió indicarse que la acreditación la otorga el Consejo de Reparaciones, conforme lo establece la Ley N° 28592.

³⁴ Mediante Oficio N° 107-2008-DP/ADHPD, del 18 de julio del 2008, la Defensoría del Pueblo elevó sus recomendaciones al Jefe del Seguro Integral de Salud, doctor Esteban Chiotti Kaneshima, respecto de los criterios que debían tomarse en consideración en la elaboración de una nueva directiva sobre afiliaciones al SIS.

Si bien la norma establece que parte del programa consiste en afiliar a las víctimas al Seguro Integral de Salud, ésta también señala que los beneficiarios deberán gozar de gratuidad en las medicinas que brinda el Estado a través de las farmacias de los hospitales públicos y centros de atención médica, en caso de tratamiento ambulatorio y en caso de enfermedades complejas derivadas de los hechos de violencia.

El programa de reparaciones en salud no se agota con la afiliación de las víctimas al SIS, sino que éste es uno de los componentes que integra dicho programa, es decir, uno de los mecanismos que tiene el Estado para reparar a las víctimas de la violencia.

Del mismo modo, las atenciones financiadas por el SIS están restringidas a aquellas comprendidas en el Listado priorizado de intervenciones sanitarias (LPIS) elaborado por el Ministerio de Salud, por lo que cualquier otra intervención recuperativa o de rehabilitación que no esté mencionada en el LPIS –aun cuando se haya producido como consecuencia del proceso de violencia– no podrá ser financiada por el SIS. Por ejemplo, las víctimas que a consecuencia de torturas o lesiones graves perdieron alguna parte de su cuerpo y requieren una prótesis o tratamiento de rehabilitación no pueden recibir la atención que requieren a través del SIS, pues este tipo de atención se encuentra fuera del listado priorizado de intervenciones sanitarias.³⁵

En lo que respecta a lo establecido por el artículo 24° del Reglamento del PIR sobre la gratuidad en las medicinas prescritas en tratamiento ambulatorio o para enfermedades complejas derivadas del proceso de violencia, las supervisiones realizadas permiten señalar que –en la mayoría de casos– dicha gratuidad sólo alcanza a medicamentos paliativos (calmantes, desinflamantes), ya sea debido a que el centro de salud no cuenta con el medicamento requerido (falta de abastecimiento) o porque éste se encuentra fuera del margen de cobertura del SIS. En estos supuestos, la víctima debe cubrir por cuenta propia los gastos de su atención.

Para superar algunas de estas dificultades, el Minsa dispone de un fondo especial destinado a la atención de casos prioritarios no cubiertos por el SIS. La Resolución Jefatural N° 149-2008/SIS describe tres supuestos³⁶ y los procedimientos para solicitar la autorización respectiva. Estos procedimientos se encuentran a disposición tanto de las víctimas de la violencia como de los afiliados regulares al SIS.

- **Desconocimiento del personal médico y técnico respecto de las disposiciones vigentes en materia de reparaciones en salud**

³⁵ Sobre la base de lo señalado en las siguientes normas sobre la materia: Decreto Supremo N° 004-2007-SA, Decreto Supremo N° 003-2008-SA y Resolución Ministerial N° 277-2008/MINSA

³⁶ Se establecen 3 formas de atención especial: i) **Enfermedades de alto costo**: aquellas que generen un gasto superior a las 2.5 UIT pero menor de las 5 UIT. Pueden estar o no incluidas en el LPIS); ii) **Casos especiales**: aquellos cuyo costo es mayor a las 5 UIT, aquellas atenciones de emergencia superiores a los 30 días, otros casos señalado en el anexo N° 2 de la mencionada resolución con costo mayor a las 2.5 UIT, neoplasias mayores a las 1.5 UIT; iii) **Sub componente prestacional**: aquellos que no se pueden ingresar en el aplicativo, es decir, aquellos para los que no existe formato para el reembolso, siempre que se trate de costos variables correspondientes a medicamentos, análisis de laboratorio, radiografías y procedimientos.

Durante las supervisiones realizadas se ha recibido un número importante de quejas de las víctimas con relación al trato que reciben por parte de los funcionarios del SIS y de las Direcciones Regionales de Salud. Lamentablemente, ésta deficiencia no ha sido superada, pese a los esfuerzos realizados por la Defensoría del Pueblo, en coordinación con las Oficinas Descentralizadas del SIS y de algunas Direcciones Regionales de Salud, en los distintos talleres de capacitación y sensibilización realizados en las 10 regiones de mayor afectación.

Sobre este tema, es importante resaltar la labor que viene realizando la mesa de trabajo instalada por la CMAN, en la que participan representantes del Consejo de Reparaciones, el Mimdes, el Seguro Integral de Salud y la Defensoría del Pueblo. A través de ella se adoptaron importantes acuerdos para la difusión de la normativa vigente en materia de reparaciones en salud, organizándose –entre otras actividades– dos talleres de capacitación dirigidos a personal médico y técnico sanitario del Ministerio de Salud, así como a más de 400 asistentes sociales de Lima y Callao encargadas de la evaluación socio económica para la afiliación al SIS.

Asimismo, durante este último año, el SIS ha publicado la Cartilla de Derechos del Afiliado al SIS, la misma que constituye una importante herramienta de defensa y protección para los usuarios del seguro.

3.4.5. Reparaciones en educación

El programa de reparaciones en educación está destinado a mejorar las posibilidades de acceso a la educación básica regular, superior y superior técnica a las víctimas de la violencia política que a consecuencia de ella vieron interrumpidos sus estudios o no pudieron iniciarlos. Según lo estipulado en el segundo párrafo del artículo 17° del Reglamento del PIR, este programa se ejecutará a través de las instituciones de educación pública y, de las privadas, cuando éstas últimas voluntariamente así lo establezcan.

En el artículo 18° del Reglamento del PIR, modificado mediante Decreto Supremo N° 003-2008-JUS, se señala que tendrán acceso a las reparaciones en educación aquellos beneficiarios individuales que por razón del proceso de violencia tuvieron que interrumpir sus estudios.³⁷

En el siguiente cuadro se pueden apreciar los componentes y modalidades del programa de educación señalados en los artículos 19° y 20° del Reglamento del PIR:

Cuadro N° 6
Componentes y modalidades del programa de reparaciones en educación

Componentes	Modalidades del programa
• Acceso y restitución del derecho a la	• Exoneración de pagos de matrícula,

³⁷ Un mayor desarrollo sobre los efectos de las modificaciones contempladas por el Decreto Supremo N° 003-2008-JUS se puede encontrar en el acápite 4.1 de este capítulo, sobre reflexiones finales en materia de reparaciones y los efectos de dichas modificaciones en el universo de beneficiarios del programa de reparaciones en educación.

<p>educación básica regular.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a oportunidades de calificación laboral adecuada. 	<p>pensiones, derecho de examen de ingreso y certificados de estudios; así como de servicios de comedor y vivienda en los casos correspondientes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Becas integrales con cuotas por regiones y por tipo de carrera profesional, para estudios superiores técnicos o universitarios • Programas de educación para adultos en las zonas de mayor incidencia del proceso de violencia, tanto urbanas como rurales
---	---

Fuente: Decretos Supremos N° 015-2006-JUS y N° 003-2008-JUS

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Este programa no ha tenido mayores avances desde el Gobierno Central o Gobiernos Regionales, aunque se conocen diversas iniciativas de las instituciones educativas públicas y privadas, así como de la sociedad civil y organizaciones de víctimas, gracias a las cuales se han venido otorgando beneficios para este sector,³⁸ En el ámbito normativo, sólo la Ley N° 27277 –previa al PIR– establece vacantes de ingreso a las universidades públicas para las víctimas del terrorismo (hijos/a de funcionarios y servidores públicos), reconocidas por el Consejo Nacional de Calificación, conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 051-88-PCM.

Durante el presente año, la CMAN, en coordinación con los Ministerios de Salud y Educación, ha sostenido reuniones de trabajo con representantes de los Gobiernos Regionales de Ayacucho, Huánuco y Junín, con la finalidad de unificar criterios y acciones para la formulación de la Programación Multianual 2009-2011 en materia de reparaciones en salud y educación.

Adicionalmente, están pendientes las coordinaciones que debe realizar la CMAN con el Ministerio de Educación para la firma de convenios de cooperación con las universidades públicas y con la Oficina de Becas y Crédito Educativo (Obec) para el otorgamiento de becas integrales a los beneficiarios del PIR.

Del mismo modo, durante el año 2008, la Defensoría del Pueblo recibió pedidos de intervención de víctimas de la violencia no comprendidas entre los beneficiarios de la Ley N° 27277, con el objeto de que se gestione ante universidades e institutos superiores el otorgamiento de exoneraciones en pagos administrativos. Algunos de estos casos tuvieron resultado positivo, como es el de Froilán Atilio Valeriano Salcedo, quien fue exonerado del pago por concepto de constancia de ingreso, matrícula y derechos de inscripción en la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa (UNSA). Lo mismo ocurrió con la ciudadana Nataly Ramírez Llantas, a quien se le exoneró del pago por derecho de inscripción al examen de admisión, en la misma universidad.

Asimismo, en mérito a las gestiones realizadas por la Coordinadora Sub Regional de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política de Andahuaylas y

³⁸ Véase al respecto: Defensoría del Pueblo. *“El Estado frente a las víctimas de la violencia ¿Hacia dónde vamos en políticas de reparación y justicia?”*. Informe Defensorial N° 128. Lima: 2007, pp. 63 y ss.

Chincheros ante la Universidad Nacional José María Arguedas de Andahuaylas, se logró la exoneración del 50% en el pago de derechos por todo concepto, para los hijos e hijas de las víctimas de la violencia.

A criterio de la Defensoría del Pueblo, es necesario que los beneficios que se otorguen en el campo de la educación estén acompañados de un adecuado soporte en salud mental para las víctimas, atendiendo al grado de afectación que aún puede perdurar en ellas. El no contemplar este componente podría significar que pese a las facilidades de acceso que se otorgue a las víctimas a la educación, éstas enfrenten serias dificultades para desarrollar sus estudios de manera exitosa. La misma preocupación ha sido manifestada por las propias víctimas, en las reuniones de trabajo y visitas de supervisión realizadas por la Defensoría del Pueblo.

3.4.6. Reparaciones económicas

El objetivo de este programa es otorgar una reparación económica a: i) los familiares de las víctimas fallecidas y desaparecidas; ii) las personas que como resultado de atentados, agresiones o torturas, tienen una discapacidad física o mental permanente, parcial o total (reconocida por la Comisión Nacional de Discapacidad - CONADIS) y, iii) las víctimas de violación sexual.

Con el fin de planificar la ejecución del programa se debe culminar previamente el proceso de identificación e individualización de las víctimas y sus beneficiarios, labor que corresponde al Consejo de Reparaciones y para la cual se otorga un plazo de dos años contados desde la publicación del Reglamento. Consecuentemente, en la medida que esta labor se encuentre en proceso, las reparaciones económicas no podrán concretizarse.

El Reglamento del PIR también establece que el programa de reparaciones económicas depende de la disponibilidad presupuestaria que se apruebe para su ejecución y, en ese sentido, estará sujeto a los procedimientos establecidos en la Ley N° 28411 y en las leyes de presupuesto para el sector público que se aprueban anualmente. Para ello, el titular de la Presidencia del Consejo de Ministros, con opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, deberá proponer en su presupuesto una partida especial para el financiamiento del PIR.

En el siguiente cuadro se muestra el calendario de las tareas que se desprenden del PIR y que continúan pendientes para implementar este programa.

Cuadro N° 7
Cuadro de acciones y tareas establecidos por el Reglamento del PIR para el programa de reparaciones económicas

Entidad encargada	Actividades/acciones/tareas	Plazo ³⁹	Vencimiento
PCM, MIMDES, MEF	Constitución de la Comisión Técnica Multisectorial, sobre monto, modalidad y entrega de	90 días calendarios	4 octubre del 2006

³⁹ Contados a partir del día siguiente de la publicación del Reglamento del Plan Integral de Reparaciones (6 de julio del 2006).

	reparaciones		
PCM, MIMDES, MEF	Informe Técnico a la PCM sobre monto, modalidad y entrega de reparaciones	180 días calendarios	4 de abril del 2007
CMAN	Programación Presupuestaria del PIR	1° bimestre de cada año	

Fuente: Decreto Supremo N° 015-2006-JUS

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Una de las mayores expectativas de reparación individual por parte de las víctimas recae en la obtención de una indemnización económica. En esa medida, la demora en la implementación de las disposiciones contempladas en el Reglamento del PIR para la ejecución de este programa, viene generando preocupación en la población afectada.

No sólo se ha incumplido con el cronograma de tareas establecido en el Decreto Supremo N° 015-2006-JUS, sino que crece en la población la incertidumbre y confusión respecto de la forma cómo se otorgará este beneficio, las diferencias que pueden existir entre los tipos de víctimas, los montos y distribución entre los beneficiarios de un mismo causante (en caso de personas muertas y desaparecidas) y si el derecho a recibir la reparación económica es transferible por sucesión (cuestión que se torna cada vez más pertinente a medida que transcurre el tiempo).

Estas son tareas pendientes que el Estado debe atender de manera oportuna y, para ello, será valioso conocer las experiencias de otros países como Chile y Argentina⁴⁰ que vienen otorgando este tipo de reparaciones. No obstante, cualquier diseño del programa de reparaciones económicas deberá tomar en cuenta la participación de las víctimas para garantizar un proceso transparente, concordado y por ende exitoso.

Por otro lado, en cuanto al pago de los seguros de vida que reconoce el Estado a los efectivos de las Fuerzas Armadas y Policiales que fallezcan o queden inválidos en acción de armas o como consecuencia de dicha acción, entre los que se incluye a las víctimas de la violencia, cabe señalar que la Defensoría del Pueblo ha recibido quejas respecto de la forma cómo se viene calculando el monto respectivo, el mismo que –de acuerdo a la normatividad sobre la materia⁴¹– asciende a 15 UIT.

En efecto, tanto el Ministerio del Interior como el Ministerio de Defensa vienen utilizando como base para efectuar la liquidación por concepto de seguro de vida, el valor de la UIT establecida para los períodos 1993 y 1994, debido a lo cual dicha liquidación asciende a S/. 20,250. (veinte mil doscientos cincuenta nuevos soles). En esa medida, las quejas recibidas consisten en el pedido de reintegro del beneficio del seguro de vida sobre la base de que el cálculo debe realizarse con el valor de la

⁴⁰ En Chile existe la Ley N° 19,123, del 8 de febrero de 1992 y, en Argentina la Ley N° 24.411, del 28 de diciembre de 1994.

⁴¹ Mediante Decreto Supremo N° 026-84-MA del 23 de diciembre de 1984 se estableció que el seguro de vida sería igual a 15 UITs. El Reglamento de esta norma, aprobado por la Resolución Suprema N° 0300-85-MA, precisó que el cálculo se hará actualizando el valor de la UIT vigente al momento de la expedición de la resolución que declara la invalidez o fallecimiento del miembro de la fuerza armada o de la Policía Nacional. Para mayor información se puede consultar la publicación “Compendio de Legislación para víctimas del Terrorismo” editada por la Defensoría del Pueblo en mayo del 2002, 2da edición.

UIT vigente a la fecha de la emisión de la resolución que declara la invalidez o el fallecimiento del personal de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas. Cabe señalar que dicha posición es compartida tanto por la Sala Civil de la Corte Superior de Lima⁴² y el Tribunal Constitucional⁴³ en los procesos constitucionales de amparo resueltos sobre la materia.

3.4.7. Facilitación en el acceso a una solución habitacional

En lo que respecta a este programa existe la Ley N° 23694, la misma que establece la adjudicación de viviendas como beneficio para los deudos de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional fallecidos en cumplimiento del deber. Posteriormente, en 1992, mediante Decreto Ley N° 25964, se comprendió entre los beneficiarios de este programa al personal policial y militar que resultara con invalidez permanente y absoluta ocasionada en cumplimiento del deber.

El procedimiento para la obtención de este beneficio se reglamenta en el Decreto Supremo N° 037-84-VC, y su modificatoria, Decreto Supremo N° 03-93-PRES, que establece, entre otras precisiones, que los inmuebles otorgados bajo este régimen sólo pueden ser destinados a la residencia de la familia y no pueden ser transferidos, arrendados, ni hipotecados.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha tomado conocimiento de algunas quejas que dan cuenta que en la práctica existen muchas dificultades para acceder a este beneficio, en mayor medida, por parte del personal del Ministerio del Interior.

El 11 de julio del 2008, la señora Rocío Ramos Villanueva,⁴⁴ viuda del Teniente PNP Julio César Enriquez Florián, solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo ante la Dirección de Bienestar de la Policía Nacional a fin de que se gestione el cumplimiento de los beneficios en vivienda dispuestos por las normas sobre la materia. En este caso, la Resolución Directoral N° 007-2008-DIREDH DIRBIE PNP/Sec, del 14 de febrero del 2008, emitida por la Dirección de Derechos Humanos de la Dirección de Bienestar de la Policía Nacional, reconoce el derecho expedito pero señala que:

“el beneficio de adjudicación de vivienda se venía atendiendo a través de los Programas de Vivienda en la Dirección de Bienestar de la Policía Nacional del Perú, los mismos que fueron ejecutados por la Empresa Nacional de Construcción y Edificación (ENACE) durante los años 1993 a 1997 conforme a la Ley N° 23964; desde 1998 el Supremo Gobierno no ha ejecutado Programas de Vivienda para continuar con la adjudicación de viviendas destinadas a los beneficios de la PNP, que tienen expedito su derecho conforme a Ley”.

⁴² Sentencias de la Sala Civil de la Corte Superior de Lima recaídas en los procesos de amparo iniciados por los señores Camilo Soto Silvera y Alfredo Fortunato Mejía contra el Ministerio del Interior (Expedientes N° 2442-2001 y N° 26657-2003).

⁴³ Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes N° 1060-2001-AA/TC, 2802-AA/TC, 394-2001-AA/TC, 807-2000-AA/TC, y 554-99-AA/TC.

⁴⁴ Expediente N° 16093-2008/OD-LIMA.

En ese sentido, mediante Oficio N° 766-2008-OD-LIMA/BA, del 11 de agosto del 2008, se solicitó información al Director de Bienestar de la Policía Nacional sobre las medidas adoptadas para hacer efectivo el derecho que fue reconocido en la citada resolución, a lo que respondió que, hasta agosto del presente año, el Departamento de Apoyo Social de la División de Asistencia Social de la Dirección de Bienestar tiene registrados 992 beneficiarios que se encuentran a la espera de la adjudicación de vivienda, y que el 4 de abril del 2008 se ha firmado un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con una vigencia de cuatro años, el mismo que tiene como objeto optimizar el empleo de terrenos del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional que no estén siendo utilizados y que permitan implementar soluciones habitacionales al personal policial con discapacidad, viudas y deudos. No obstante, no se tiene información sobre la implementación del mencionado convenio.

En el caso del Ministerio de Defensa, en atención al pedido de información enviado por la Defensoría del Pueblo para resolver la queja presentada por el ciudadano Raúl Rengifo Pérez, el Secretario General del referido Sector, informó mediante Oficio N° 1381-VRD/A/03.b, del 17 de septiembre del 2008, que el Ministerio de Defensa viene gestionando un proyecto de ley que unificaría las Leyes N° 24988⁴⁵ y 23694⁴⁶ así como el Decreto Legislativo N° 25964,⁴⁷ a través del cual se podría hacer viable la adjudicación de viviendas para el personal militar, aunque no precisó en qué consistiría esta nueva regulación.

Por otro lado, en marzo del 2004, el Ministerio de Vivienda y Saneamiento publicó las Resoluciones Ministeriales N° 058-2004-VIVIENDA y N° 073-2004-VIVIENDA a través de las cuales se modificó el Reglamento Operativo del Bono Familiar Habitacional del Programa Techo Propio para favorecer con 10 puntos adicionales a las víctimas del terrorismo y a las víctimas del conflicto armado a las que se refiere el Informe Final de la CVR en los siguientes casos:

- El jefe de familia del grupo postulante es víctima.
- El jefe de familia del grupo postulante ha perdido a su cónyuge y/o dependientes por causa de acto terrorista.
- El jefe de familia del grupo postulante ha perdido a sus padres o a uno de ellos por causa de acto terrorista, siempre que éstos o éste estuvieran bajo su dependencia.

El 27 de agosto del 2004, se publicó el Decreto Supremo N° 062-2004-PCM, que aprueba el Marco Programático de la acción del Estado en materia de paz, reparación y reconciliación nacional, el mismo que incorpora como parte de las

⁴⁵ Ley que declara de interés social la atención a los requerimientos de vivienda y salud para integrantes de Instituciones Militares y Policiales que en acto de servicio resulten inválidos, del 21 de enero de 1989.

⁴⁶ Ley que autoriza al Poder Ejecutivo a adjudicar viviendas a los deudos de los miembros de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Policiales que fallezcan o hayan fallecido en cumplimiento del deber, del 22 de noviembre del 1983.

⁴⁷ Decreto Ley que comprende al personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, que hayan resultado con invalidez en cumplimiento de su deber en beneficio para adjudicación de viviendas, del 18 de diciembre de 1992.

medidas y beneficios complementarios del PIR, la facilitación del acceso habitacional para las víctimas de la violencia o sus deudos. Esta norma señala que la acción deberá desarrollarse progresivamente en el marco del Plan Nacional de Vivienda y de acuerdo al nivel de financiamiento del presupuesto institucional de las entidades involucradas en su ejecución.

Al año siguiente, al aprobarse la Ley N° 28592, que crea el PIR, se precisó que este programa de vivienda se desarrollaría de manera progresiva y descentralizada en un lapso de 10 años, a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Entre otras medidas, se propone la implementación de mecanismos que contribuyan a la reconstrucción y rehabilitación de viviendas rurales, el apoyo financiero y asesoría técnica para la autoconstrucción de viviendas para las víctimas de desplazamiento interno que cuentan con moradas precarias y provisionales, la regularización de la propiedad y un sistema de preferencias para el acceso a los programas de vivienda y servicios básicos que ejecuta o patrocina el Estado.

4. REFLEXIONES FINALES EN MATERIA DE REPARACIONES

4.1. Sobre la exclusión de los hijos e hijas de víctimas directas e indirectas del universo de beneficiarios del programa de reparaciones en educación

Mediante el Decreto Supremo N° 003-2008-JUS⁴⁸ se modificó el Reglamento de la Ley N° 28592 a fin de precisar ciertos aspectos del PIR, como el universo de beneficiarios de cada programa de reparación y los procedimientos para la incorporación de los registros preexistentes al RUV. Entre las modificaciones adoptadas destacan las realizadas sobre el artículo 18°, referido al programa de reparaciones en educación. La redacción final de este artículo ha generado voces de protesta entre los familiares de víctimas que consideran que su exclusión del universo de beneficiarios es injusta.

Inicialmente, el artículo 18° del Decreto Supremo N° 015-2006-JUS instauró como titulares del programa de reparaciones en educación a i) los beneficiarios individuales que por razón del proceso de violencia tuvieron que interrumpir sus estudios, ii) los hijos e hijas de víctimas directas e indirectas de la violencia, y iii) las personas que siendo menores de edad integraron un Comité de Autodefensa.

Luego de las modificaciones al artículo en mención, el universo de beneficiarios del programa de reparaciones en educación ha quedado compuesto por *los beneficiarios individuales que por razón del proceso de violencia tuvieron que interrumpir sus estudios*, es decir, comprende a las víctimas directas, indirectas y familiares de víctimas desaparecidas y fallecidas, que por razón del proceso de violencia tuvieron que interrumpir sus estudios. De acuerdo a esta nueva redacción y en comparación con la anterior, se excluye del universo de beneficiarios a los hijos e hijas de las víctimas –directas e indirectas– de la violencia.

Cuadro N° 8

Cuadro comparativo del universo de beneficiarios del programa de reparaciones en educación en los diversos instrumentos elaborados sobre el tema

⁴⁸ Publicado el 21 de febrero del 2008.

Informe CVR	Programación Multianual Anexo del Decreto Supremo N° 047-2005-PCM	Decreto Supremo N° 015-2006-JUS	Decreto Supremo N° 003-2008-JUS
Beneficiarios individuales que por razón de lo ocurrido tuvieron que interrumpir sus estudios.	Beneficiarios individuales que por razón de lo ocurrido tuvieron que interrumpir sus estudios.	Beneficiarios individuales que por razón de lo ocurrido tuvieron que interrumpir sus estudios.	Beneficiarios individuales que por razón de lo ocurrido tuvieron que interrumpir sus estudios.
Hijos e hijas producto de violaciones sexuales.	Hijos e hijas producto de violaciones sexuales.	Hijos e hijas producto de violaciones sexuales que por razón de lo ocurrido tuvieron que interrumpir sus estudios. ⁴⁹	Hijos e hijas producto de violaciones sexuales que por razón de lo ocurrido tuvieron que interrumpir sus estudios. ⁵⁰
Personas que siendo menores de edad integraron un Comité de Autodefensa.	Personas que siendo menores de edad integraron un Comité de Autodefensa.	Personas que siendo menores de edad integraron un Comité de Autodefensa.	Personas que siendo menores de edad integraron un Comité de Autodefensa y que por razón de lo ocurrido tuvieron que interrumpir sus estudios. ⁵¹
--	Hijos e hijas de personas desplazadas que nacieron en zonas de refugio.	Hijos e hijas de las víctimas directas e indirectas	--
--	Hijos e hijas de personas con discapacidad física o mental.		--
Posibilidad de ceder el beneficio a un familiar	--	--	--

Fuente: Informe Final de la CVR, Anexo del Decreto Supremo N° 047-2005-PCM, Decreto Supremo N° 015-2006-JUS y Decreto Supremo N° 003-2008-JUS

Elaboración: Defensoría del Pueblo

La educación como derecho constituye una herramienta básica del fortalecimiento de las capacidades y del ejercicio de los derechos de la persona. Mediante el goce de este derecho la persona forma su propio proyecto de vida y participa activamente en el desarrollo de su comunidad, favoreciendo sus posibilidades de disfrutar de una vida digna. En esa medida, este programa es uno de los más importantes del PIR, y ha generado enormes expectativas entre las víctimas y familiares de víctimas, quienes ven en la oportunidad de recibir una buena educación, la herramienta más eficaz para auto generarse un mejor nivel de vida y desarrollo personal.

⁴⁹ Si bien la norma no contempla expresamente a los hijos e hijas producto de violaciones sexuales, en la medida que éstos son considerados beneficiarios individuales también están dentro del universo de beneficiarios.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Si bien la norma no contempla expresamente a las personas que integraron un CAD siendo menores de edad, en la medida que éstas son consideradas beneficiarios individuales también están dentro del universo de beneficiarios.

Si el propósito de las reparaciones en general y del programa de reparaciones en educación en particular, es contribuir a la recuperación de las condiciones, capacidades y oportunidades de desarrollo personal, perdidas a consecuencia de la violencia, es preciso primero, identificar la situación que genera el daño y da lugar a la reparación.

El Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación –base conceptual del PIR– señala que el objetivo principal del programa de reparaciones en educación es brindar nuevas y mejores oportunidades de acceso a las personas que, como resultado del proceso de violencia, perdieron la posibilidad de tener una educación adecuada o se vieron en la necesidad imperiosa de abandonar sus estudios. Tal es el caso de los huérfanos de la violencia y del terrorismo, de las personas desplazadas, entre otros.

Por otro lado, un caso particular es el de los hijos e hijas producto de violaciones sexuales, para quienes se presume una situación de vulnerabilidad e inestabilidad que evidentemente repercute en sus posibilidades de obtener educación.

Asimismo, la CVR señala que existen casos especiales en los que los beneficios de reparación en educación deben extenderse a los hijos e hijas de las víctimas, siempre que se trate de menores de edad. Específicamente, se menciona el caso de los indultados inocentes, por tratarse de personas que al ausentarse de sus familias durante el período de encierro, produjeron el resquebrajamiento de la estabilidad económica, familiar y emocional de sus hijos, impidiéndoles su desarrollo académico.

Lo mismo podría argumentarse para los casos de los hijos de los miembros de los Comités de Autodefensa jefes de familia, que resultaron con una discapacidad producto de su lucha contra el terrorismo, a quienes –a diferencia de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional– no se les reconoce derecho pensionario.

En consideración a los criterios precedentes, la CVR propone como beneficiarios de las reparaciones en educación a las víctimas individuales que por razón de lo ocurrido tuvieron que interrumpir sus estudios, así como a los hijos e hijas producto de violaciones sexuales y a las personas que siendo menores integraron un Comité de Autodefensa. Asimismo, la CVR recomienda contemplar la posibilidad de que los beneficiarios individuales de este **programa puedan ceder sus** beneficios personales a alguno de sus familiares, considerando los casos expuestos líneas arriba y que muchos de los titulares pueden encontrarse en edades en las que las necesidades de formación académica ya no son prioritarias.

Por su parte, la Programación Multianual 2005-2006 que elaboró la CMAN para el desarrollo del PIR en el año 2005 amplía la población objetivo para el programa de reparaciones en educación a: i) los beneficiarios individuales que por razón de lo sucedido tuvieron que interrumpir sus estudios, ii) hijos e hijas de personas muertas y desaparecidas, iii) hijos e hijas producto de violaciones sexuales, iv) personas desplazadas, y/o hijos e hijas de personas desplazadas que nacieron en zonas de refugio, v) personas con discapacidad física o mental y/o hijos e hijas de éstos. Como puede apreciarse, el universo de beneficiarios propuesto por la

Programación Multianual difiere de las recomendaciones de la CVR en cuanto a los hijos e hijas de las personas desplazadas nacidas en zonas de refugio y los hijos e hijas de las víctimas que sufren discapacidad física o mental. Sin embargo, no contempla la posibilidad de que la víctima ceda el beneficio a alguno de sus familiares.

Sobre este tema en particular, cabe señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado a favor de la posibilidad de ceder el beneficio en la sentencia del caso Gómez Palomino contra Perú:

*“para lograr una reparación integral en atención a las circunstancias que, en caso de que las hermanas y el hermano del señor Gómez Palomino no deseen hacer uso personal de la medida de reparación educativa ordenada a su favor, podrán transmitir dicho beneficio a sus hijos e hijas”.*⁵²

A juicio de la Defensoría del Pueblo, la aplicación de esta fórmula (la cesión del derecho) permitiría incluir a aquellas personas formalmente excluidas del universo de beneficiarios como consecuencia de la modificación al Reglamento del PIR. Es facultad de la CMAN evaluar las medidas que correspondan para implementar dicha fórmula, atendiendo a que le corresponde el diseño de los programas de reparación. En esa medida, puede instaurar –en convenio con las entidades educativas públicas y privadas– una modalidad de ejecución del programa de reparaciones en educación que permita a los titulares transferir su derecho a algún familiar. De esta forma, podría comprenderse a los hijos e hijas de las víctimas que actualmente enfrentan dificultades para alcanzar una preparación profesional o técnica y, permitiéndoles acceder a importantes oportunidades para desarrollar sus potencialidades y superar la pobreza en la que se encuentran a consecuencia del proceso de violencia.

4.2. La situación de los programas de reparación propuestos por la Comisión Especial de Asistencia a los Indultados Inocentes (CEAI) y la Comisión de Trabajo Interinstitucional para el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Otro aspecto que ha generado una especial preocupación para la Defensoría del Pueblo es la situación de los planes de reparación dispuestos por la Comisión Especial de Asistencia a los Indultados Inocentes (CEAI) conformada por el Decreto Supremo N° 002-2002-JUS y la Comisión de Trabajo Interinstitucional para el Seguimiento de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CTISR-CIDH), creada mediante Decreto Supremo N° 005-2002-JUS, cuyas recomendaciones no han sido implementadas hasta la fecha.

Conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 031-2005-PCM, es responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva de la CMAN realizar las acciones necesarias para coordinar, efectuar el seguimiento y monitorear la implementación de las recomendaciones formuladas por ambas comisiones. Sin embargo, hasta la

⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 22 de noviembre del 2005 (Caso “Gómez Palomino”). . Párrafo 146.

fecha no se ha evidenciado medida alguna por parte de la mencionada entidad,⁵³ Precisamente, durante el 2007 y 2008 la Defensoría del Pueblo ha recibido varias quejas contra la Presidencia del Consejo de Ministros, la CMAN y el Ministerio de Justicia, de las asociaciones de víctimas y representantes de beneficiarios de la CEAI y CTISR-CIDH. Estas quejas estuvieron relacionadas con la falta de previsión del Estado para la ejecución de las reparaciones en educación, salud y vivienda para estos grupos de víctimas.

Además del retraso y falta de mayor interés por parte de las instituciones competentes que deben abordar el tema, es preciso recordar la situación de exclusión en la que se encuentran los indultados inocentes comprendidos en los alcances del Decreto Supremo N° 002-2002-JUS, pues el inciso e) del artículo 52° del Reglamento del PIR señala que las reparaciones para este grupo de personas *“se regularán por los acuerdos derivados de la aplicación del Decreto Supremo N° 002-2002-JUS, en materia de salud, educación, trabajo y vivienda”*. Consecuentemente, si no se ejecutan los acuerdos adoptados por la CEAI sobre la materia, este grupo de víctimas estaría excluido de cualquier forma de reparación.

Cabe señalar que, en relación con este grupo, el Ministerio de Justicia viene gestionando la entrega de terrenos ubicados en el lote 1A de la localidad de Huachipa (Lima),⁵⁴ mientras que los beneficiarios comprendidos en los alcances del Decreto Supremo N° 005-2002-JUS, tienen pendiente la entrega de los terrenos ubicados en el lote 1B. Si bien el procedimiento de independización de estos lotes ya se encuentra encaminado ante la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), se encuentra pendiente la lotización correspondiente y sobre todo, la entrega formal a los beneficiarios.

Hasta el momento, el Ministerio de Justicia no ha podido establecer un nivel de coordinación óptimo con el grupo de indultados beneficiarios, por lo que se ha procedido a continuar las negociaciones con los beneficiarios del lote 1b. Para ello, el Ministerio de Justicia convocó a los representantes de los familiares de las víctimas, representantes de los peticionarios (Aprodeh) y funcionarios de la CMAN, a efectos de consensuar la forma de entrega de los terrenos, el mismo que debía formalizarse con la expedición de una norma autoritativa, comisión en la que participó la Defensoría del Pueblo a petición de los familiares de las víctimas. Luego de diversas reuniones, se acordó formular una propuesta de norma legal con dicho objeto, la misma que continúa pendiente de aprobación por el Ejecutivo, desde julio del presente año.

La Defensoría del Pueblo considera que es necesario agilizar este trámite para evitar que las víctimas que se encuentren actualmente ocupando el terreno puedan ser agredidas nuevamente –como ha sucedido en más de dos oportunidades– por parte de personas inescrupulosas que buscan apropiarse de dicho lote.

⁵³ Cabe señalar que mediante Oficio N° 006-2008-DP/ADHPD, del 6 de febrero del 2008 se solicitó información a la Secretaría Ejecutiva de la CMAN acerca de las acciones que se vienen adoptando para la implementación de las recomendaciones formuladas por las comisiones conformadas por los Decretos Supremos N° 002-2002-JUS y N° 005-2002-JUS. No se ha recibido respuesta al respecto.

⁵⁴ Dicho terreno se encuentra adyacente al que les corresponde a los beneficiarios del Decreto Supremo N° 002-2002-JUS.

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE JUDICIALIZACIÓN DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS: CINCO AÑOS DE ESTANCAMIENTO Y AVANCES

La construcción de una nación democrática y respetuosa de los derechos fundamentales no será posible si, después de un período doloroso de violencia y graves violaciones a derechos humanos, el Estado y la sociedad no realizan los esfuerzos suficientes para garantizar el derecho de las víctimas de acceder a la justicia y de obtener reparaciones integrales.

En esta medida, desde hace cinco años, la Defensoría del Pueblo viene supervisando el desarrollo de las investigaciones y procesos penales por violaciones a los derechos humanos, señalando los avances y las dificultades. Además, ha formulado diversas recomendaciones para superar la problemática advertida. Esta labor abarca el seguimiento de 59 casos presentados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (47) y la Defensoría del Pueblo (12), así como 159 que formaron parte del comunicado de prensa conjunto suscrito el 22 de febrero del 2001, entre el Estado peruano y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Los temas sobre los que se ha centrado la supervisión son: i) el subsistema especializado de investigación y juzgamiento de violaciones de derechos humanos, ii) la situación de las investigaciones y procesos penales relacionados con tales violaciones, iii) las excepciones procesales presentadas en estos casos, iv) el sistema de protección para testigos, víctimas, peritos y colaboradores, v) la defensa legal para las víctimas y los procesados; y, vi) las investigaciones antropológico-forenses

El balance de la judicialización de las graves violaciones de derechos humanos es preocupante. Si bien es de reconocer los esfuerzos del Ministerio Público y del Poder Judicial, especialmente, en la creación de algunas instancias especializadas para la investigación y juzgamiento de estos casos, también es necesario señalar que se han advertido dificultades en el desarrollo de las investigaciones y retrocesos respecto de criterios jurisprudenciales establecidos por el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y la Sala Penal Nacional.

Recientemente, el Tribunal Constitucional mediante una sentencia de 11 de diciembre del 2008, aduciendo una infracción a las reglas procedimentales, declaró improcedente el recurso de agravio constitucional presentado contra la resolución de la Tercera Sala Penal para Reos Libre de Lima que acogió un hábeas corpus y declaró prescrita la acción penal relacionada con los hechos sucedidos en el penal El Frontón en junio de 1986. La resolución del máximo intérprete de la Constitución dejó firme la referida decisión.

Con ello, en este caso particular, se impiden el cumplimiento del deber ineludible del Estado peruano de investigar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos.

1. SUBSISTEMA ESPECIALIZADO DE INVESTIGACIÓN Y JUZGAMIENTO DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS: ANTECEDENTES, ORGANIZACIÓN Y DIFICULTADES ADVERTIDAS

La investigación y juzgamiento de las violaciones de derechos humanos ocurridas en el país durante el período de violencia son tareas especiales y complejas que rebasan la capacidad y organización ordinaria del sistema de administración de justicia. De allí la importancia de la conformación, en el Ministerio Público y el Poder Judicial, de un subsistema especializado de investigación de estos casos.

Pese a que desde el año 2002 se ha venido implementando un conjunto de instancias encargadas de la investigación y juzgamiento de las violaciones de derechos humanos, aún no se ha logrado consolidar un subsistema que reúna las características necesarias de especialización, dedicación exclusiva, número suficiente de magistrados y recursos adecuados.

Las instancias especializadas, lejos de consolidarse con el paso del tiempo, paulatinamente han ido perdiendo la potestad de dedicarse exclusivamente a la investigación de violaciones de derechos humanos, al haber visto ampliadas sus competencias para el conocimiento de delitos de tráfico de drogas, delitos aduaneros y tributarios, delitos contra la propiedad intelectual, lavado de activos, secuestro, extorsión y terrorismo.

1.1. La conformación de las instancias especializadas en la investigación y juzgamiento de casos de violaciones de derechos humanos

El proceso de conformación de las instancias especializadas se remonta al año 2002. El 20 de abril de ese año, mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 631-2002-MP-FN, se creó la Fiscalía Especializada para Desapariciones Forzosas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas, con competencia a nivel nacional. Esta fiscalía fue creada para dar cumplimiento a la obligación de investigar los 159 casos de violaciones de derechos humanos que formaron parte del comunicado de prensa conjunto suscrito entre el Estado peruano y la CIDH.

Posteriormente, mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 2034-2003-MP-FN, del 12 de diciembre del 2003, se creó la Fiscalía Superior Especializada en Derechos Humanos, Desapariciones Forzosas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas, con competencia a nivel nacional, y mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 2036-2003-MP-FN, de la misma fecha, se creó la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos, Desapariciones Forzosas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas del Distrito Judicial de Ayacucho. Asimismo, se designaron a los fiscales de la Fiscalía Provincial de Huancavelica, de la Cuarta Fiscalía Provincial Penal de Huancayo, y de la Tercera Fiscalía Provincial Mixta de Coronel Portillo para que se avocaran al conocimiento de las mencionadas denuncias, con retención de su carga.⁵⁵

La presentación de los casos investigados por la CVR y las numerosas denuncias formuladas por los familiares de las víctimas de diversas violaciones a derechos humanos, principalmente, exigió una respuesta más organizada del Ministerio Público y del Poder Judicial.

⁵⁵ La designación de estas fiscalías se realizó mediante las Resoluciones de la Fiscalía de la Nación N° 2145-2003-MP-FN, N° 2152-2003-MP-FN y N° 049-2004-MP-FN, del 30 y 31 de diciembre del 2003 y 17 de enero del 2004, respectivamente.

En tal medida, a partir del año 2004, se fue implementando un conjunto de instancias especializadas en el Poder Judicial y en el Ministerio Público, para la investigación y juzgamiento de los casos de violaciones de derechos humanos.

- **Poder Judicial**

El 30 de septiembre del 2004, mediante Resolución Administrativa N° 170-2004-CE-PJ, se modificó la denominación y la competencia de la Sala Nacional para Terrorismo y de los cuatro juzgados penales especializados en delitos de terrorismo de Lima. En mérito a la mencionada resolución, dichos órganos pasaron a denominarse Sala Penal Nacional y juzgados penales supraprovinciales, respectivamente, y ampliaron su competencia con el fin de conocer, además de los casos de terrorismo, los delitos contra la humanidad y los delitos comunes que hayan constituido casos de violaciones de derechos humanos.⁵⁶ En la actualidad, la Sala Penal Nacional esta integrada por 12 vocales.

Ese mismo año, la Corte Superior del Distrito Judicial de Ayacucho, mediante Resolución Administrativa N° 463-2004-P-CSJAY/PJ, del 11 de octubre del 2004, dispuso que el Segundo Juzgado Penal de Huamanga se denominara Juzgado Penal Supraprovincial con competencia en las provincias de Huamanga, Huanta, Cangallo y Víctor Fajardo para conocer delitos de terrorismo, delitos contra la humanidad y delitos comunes que hayan constituido casos de violación de derechos humanos y otros delitos conexos a los mismos.⁵⁷

- **Ministerio Público**

En el 2004, luego de la creación por el Poder Judicial de la Sala Penal Nacional y los juzgados penales supraprovinciales, el Ministerio Público, mediante Resolución N° 1645-2004-MP-FN, publicada el 25 de noviembre del 2004, dispuso el cambio de denominación y la ampliación de la competencia de la Fiscalía Superior Especializada en Delitos de Terrorismo y de las fiscalías provinciales especializadas en delitos de terrorismo, las cuales pasaron a denominarse Fiscalía Superior Penal Nacional⁵⁸ y fiscalías penales supraprovinciales, respectivamente, ampliándose su competencia para conocer casos de terrorismo, delitos contra la humanidad y delitos comunes que hayan constituido casos de violaciones de derechos humanos.

Siguiendo este modelo, en el año 2005, las Fiscalías Especializadas en Derechos Humanos, Desapariciones Forzosas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas de Lima y Ayacucho, pasaron a denominarse Quinta Fiscalía

⁵⁶ El 18 de mayo del 2006, mediante Resolución Administrativa N° 101-2006-SPPPCS, se desactivaron el Primer y Tercer Juzgado Penal Supraprovincial de Lima. Posteriormente, mediante Resolución Administrativa N° 122-2006-CE-PJ, del 26 de septiembre del 2006 se dispuso la reactivación de los mismos.

⁵⁷ Cabe señalar que, posteriormente, mediante Resolución Administrativa N° 086-2006-P-CSJAY/PJ, del 17 de febrero del 2006, se estableció la competencia exclusiva del Juzgado Supraprovincial de Ayacucho para conocer casos de violaciones de derechos humanos y terrorismo.

⁵⁸ La Resolución N° 526-2005-MP-FN, del 10 de marzo del 2005, estableció que la mencionada fiscalía estaba constituida por cuatro fiscalías superiores, cada una con un fiscal superior y dos fiscales adjuntos superiores. Posteriormente, la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 333-2007, del 17 de marzo del 2007, desactivó la Segunda Fiscalía Superior Penal Nacional.

Penal Supraprovincial de Lima⁵⁹ y Fiscalía Penal Supraprovincial de Ayacucho,⁶⁰ respectivamente. En el año 2006, mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 815-2006-MP-FN, del 28 de junio del 2006, se creó la Segunda Fiscalía Penal Supraprovincial de Ayacucho y en el 2007, la Fiscalía Penal Supraprovincial de Huancavelica⁶¹. Mediante Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 016-2008-MP-FN-JFS, del 29 de enero del 2008, se creó la Fiscalía Provincial Especializada en Terrorismo y Lesa Humanidad de Huánuco.

Para afrontar las investigaciones por violaciones de derechos humanos, el Ministerio Público, además de la creación de instancias especializadas, optó por la ampliación de la competencia de diversas fiscalías provinciales o mixtas, a fin de que, con la retención de sus respectivas cargas, se avocaran al conocimiento de los delitos que configuraran violaciones a derechos humanos. La Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1602-2005-MP-FN, del 13 de agosto del 2005, amplió la competencia de 13 fiscalías provinciales ubicadas en los distritos judiciales de Huaraz, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Huancayo, La Libertad, Piura, Apurímac, Puno y Moyabamba, para investigar este tipo de casos.

Cabe señalar sin embargo, que en el año 2007, mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 333-2007-MP-FN, del 16 de marzo del 2007, se desactivaron definitivamente la Segunda Fiscalía Superior Penal Nacional y la Quinta Fiscalía Penal Supraprovincial de Lima, las cuales pasaron a ser la Segunda Fiscalía Superior Especializada de la Fiscalía contra la Criminalidad Organizada y Quincuagésima Tercera Fiscalía Provincial Penal de Lima, respectivamente.

De este modo, en mérito a las medidas adoptadas entre los años 2002 y 2008, las instancias designadas para investigar y juzgar violaciones a los derechos humanos se encuentran organizadas de la siguiente manera:

Cuadro N° 9
Composición actual de las instancias especializadas

Ministerio Público	Poder Judicial
Fiscalía Superior Penal Nacional (3 fiscalías)	Sala Penal Nacional
Fiscalías Penales Supraprovinciales de Lima (4 fiscalías)	Juzgados Penales Supraprovinciales de Lima (4 juzgados)
Fiscalías Penales Supraprovinciales de Ayacucho (2 fiscalías)	Juzgado Penal Supraprovincial de Ayacucho
Fiscalía Penal Supraprovincial de Huancavelica	
Fiscalía Provincial Especializada en Terrorismo y Lesa Humanidad de Huánuco	
Fiscalías Provinciales o Mixtas encargadas con retención de su	

⁵⁹ Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1336-2005-MP-FN, del 3 de junio del 2005.

⁶⁰ Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1602-2005-MP-FN, del 13 de agosto del 2005.

⁶¹ Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 041-2007-MP-FN-JFS, del 7 de septiembre del 2007.

carga (13 fiscalías)	
----------------------	--

Fuente: Resoluciones del Ministerio Público y del Poder Judicial

Elaboración: Defensoría del Pueblo

El largo proceso de conformación de las instancias especializadas y la ausencia de coordinación entre el Poder Judicial y el Ministerio Público al momento de implementarlas reflejan la ausencia de un diseño previo y conjunto para la creación de estas instancias.

El Ministerio Público y el Poder Judicial han diseñado la organización de las instancias especializadas de acuerdo a la urgencia de los casos y en base a planes y lógicas distintas. Mientras que en el Poder Judicial se optó por la concentración de los casos en Lima, en el Ministerio Público se sigue un modelo descentralizado de investigación. De ahí que, luego de la creación de la Sala Penal Nacional y de los juzgados penales supraprovinciales de Lima y Ayacucho en el año 2004, no haya variado significativamente la composición de las instancias especializadas en el Poder Judicial. En cambio el Ministerio Público ha seguido creando instancias especializadas en los años 2006, 2007 y 2008, en diversos distritos judiciales del interior del país.

1.2. Factores que obstaculizan la consolidación del subsistema de investigación y juzgamiento de violaciones de derechos humanos

La consolidación del subsistema de investigación y juzgamiento de violaciones de derechos humanos requiere la inmediata implementación de diversas medidas para superar las principales dificultades que impiden su fortalecimiento, a saber:

- La pérdida paulatina de exclusividad y especialización debido a la ampliación de la competencia material de las instancias especializadas.
- La concentración de los casos de violaciones de derechos humanos en el distrito judicial de Lima.
- La falta de juzgados y fiscalías especializadas en los lugares de mayor incidencia de casos.

Con la finalidad de fortalecer el subsistema de investigación y juzgamiento de violaciones a derechos humanos, la Defensoría del Pueblo ha formulado diversas recomendaciones vinculadas al tema, muchas de las cuales aún se encuentran pendientes de cumplimiento.

1.2.1. Pérdida paulatina de exclusividad y especialización

La construcción de un sistema especializado requiere que los órganos que la conforman tengan la facultad de dedicarse exclusivamente a la investigación de casos de violaciones de derechos humanos. Las particulares exigencias que se desprenden de este tipo de casos exigen que los jueces y fiscales a cargo de los mismos, cuenten con el tiempo suficiente para desarrollar en un plazo razonable las diligencias necesarias para su esclarecimiento, tales como la recepción de testimonios de varias decenas de víctimas, testigos o familiares; la inspección de las zonas alejadas donde ocurrieron los hechos; la exhumación y análisis de restos, entre otras.

Sin embargo, las instancias especializadas en la investigación y juzgamiento de violaciones de derechos humanos han ido perdiendo paulatinamente dicha especialidad, al haberseles conferido otras atribuciones, como el conocimiento de delitos de tráfico de drogas, lavado de activos, secuestro, extorsión, delitos tributarios y aduaneros, delitos contra la propiedad intelectual y terrorismo.

Gráfico N° 1
Competencia material de las instancias especializadas



Fuente: Resoluciones del Ministerio Público y del Poder Judicial
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Las Fiscalías Especializadas en Derechos Humanos, Desapariciones Forzadas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas de Lima y Ayacucho, fueron las únicas instancias especializadas que se dedicaron exclusivamente al conocimiento de casos de violaciones de derechos humanos.

La Sala Penal Nacional y los juzgados penales supraprovinciales de Lima, así como el Juzgado Penal Supraprovincial de Ayacucho, creados en el año 2004, no tenían la exclusividad de estas fiscalías. Eran competentes para conocer delitos que configuraban violaciones de derechos humanos y delitos de terrorismo. A esta competencia se adecuaron, posteriormente, la Fiscalía Superior Penal Nacional y las fiscalías penales supraprovinciales de Lima y Ayacucho.

El 9 de noviembre del 2006, mediante Resolución Administrativa N° 122-2006-CE-PJ, se amplió la competencia material de las instancias especializadas del Poder Judicial. En mérito a dicha resolución, la Sala Penal Nacional y los Juzgados Penales Supraprovinciales de Lima se avocaron al conocimiento de procesos por delitos tributarios, aduaneros y contra la propiedad intelectual, además de los

casos de terrorismo y de violaciones de derechos humanos. Al igual que en el caso anterior, mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 038-2007-MP-FN, del 25 de enero del 2007, el Ministerio Público adecuó la competencia de sus instancias especializadas de Lima a la nueva competencia de las instancias designadas en el Poder Judicial.

Finalmente, en mérito a la Resolución Administrativa N° 045-2008-CE-PJ, del 6 de marzo del 2008, y a la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 829-2008-MP-FN, del 24 de junio del 2008, se amplió nuevamente la competencia de las instancias del Poder Judicial y del Ministerio Público de Lima, para conocer los delitos de secuestro y extorsión (cuando sean declarados complejos o perpetrados por organizaciones delictivas). Adicionalmente, la Sala Penal Nacional y los juzgados penales supraprovinciales de Lima vieron ampliadas su competencia para conocer delitos de tráfico ilícito de drogas (tipificados en los incisos 6, 7 y último párrafo del artículo 297° del Código Penal) y lavado de activos.

En mérito a estos cambios, la competencia material de la Sala Penal Nacional y los juzgados penales supraprovinciales de Lima, abarca los siguientes delitos:

- Contra la humanidad, delitos comunes que hayan constituido casos de violaciones de derechos humanos y delitos conexos con ellos.
- Terrorismo.
- Delitos tributarios y aduaneros.
- Delitos contra la propiedad intelectual.
- Secuestro y extorsión (cuando sean declarados complejos o perpetrados por organizaciones delictivas).
- Tráfico ilícito de drogas (tipificados en los incisos 6, 7 y último párrafo del artículo 297° del Código Penal)
- Lavado de activos.

Los mencionados delitos son también de competencia de la Fiscalía Nacional Penal Superior y de las fiscalías penales supraprovinciales de Lima, con excepción de los delitos de tráfico ilícito de drogas y lavado de activos.

La situación se torna más compleja, porque las resoluciones reseñadas anteriormente no sólo modificaron la competencia material de las instancias antes señaladas, sino que también la competencia territorial de las mismas. En esta medida, los juzgados y fiscalías penales supraprovinciales de Lima tienen también competencia para conocer los delitos de terrorismo ocurridos a nivel nacional. Con lo cual, la carga procesal del subsistema se ha incrementado considerablemente.

La pérdida de la facultad de dedicarse exclusivamente a la investigación de violaciones a derechos humanos ha afectado significativamente el desarrollo de las investigaciones y procesos relacionados con este tipo de casos, situación que se ha visto reflejada no sólo en la lentitud con que avanzan las investigaciones y procesos penales sino también en la calidad y eficiencia de las mismas.

En tal medida, es importante destacar la propuesta de la Sala Penal Nacional de establecer dos colegiados que se dediquen exclusivamente a juzgar los casos de violaciones de derechos humanos. Según información proporcionada por el

Coordinador de la mencionada sala penal, en reunión sostenida el 4 de diciembre del 2008 con funcionarios de la Defensoría del Pueblo, dicha propuesta ha sido remitida para su evaluación al Presidente de la Corte Suprema

1.2.2. Concentración de casos de violaciones a derechos humanos en el distrito judicial de Lima

La Comisión de la Verdad y Reconciliación, en su Informe Final, llamó la atención sobre la necesidad de establecer un sistema especializado de investigación y juzgamiento, conformado por una sala en la Corte Superior de Justicia de Lima, una Fiscalía Superior coordinadora, no menos de tres juzgados penales especializados y no menos de ocho fiscalías especializadas establecidas en las zonas donde la violencia tuvo mayor impacto.⁶²

La creación de fiscalías y juzgados especializados en los lugares donde se produjeron los hechos, permite que los magistrados tengan mayor aproximación con las alegaciones de las partes y los medios de prueba, y asegura el acceso de las víctimas y sus familiares a los órganos de justicia, quienes debido a su situación económica no podrían trasladarse hasta la ciudad de Lima.

Sin embargo, el Poder Judicial, mediante las Resoluciones Administrativas N° 060-2005-CE-PJ y N° 075-2005-CE-PJ, del 16 de marzo y 1° de abril del 2005, respectivamente, optó por diseñar un sistema centralizado de juzgamiento de violaciones a derechos humanos, estableciendo la obligación de los juzgados penales y mixtos ubicados en los distintos distritos judiciales del país de remitir las investigaciones en curso a los juzgados penales supraprovinciales de Lima,⁶³ que, desde ese momento, tenían competencia en todo el territorio nacional.⁶⁴

Para regular la remisión de estas denuncias, la Sala Penal Nacional emitió la Directiva N° 01-2005-P-SPN, del 13 de abril del 2005, donde se precisa que los casos a ser remitidos incluyen las nuevas denuncias formalizadas por el Ministerio Público y las pendientes por calificar por delitos contra la humanidad, siempre que en las investigaciones se encuentren comprendidos tres o más agraviados.

En atención a ello, 21 de los 59 casos presentados por la CVR y la Defensoría del Pueblo que se venían tramitando en los distritos judiciales de Ayacucho, Junín, Huánuco, Ucayali y Huancavelica, fueron derivados a los juzgados penales supraprovinciales de Lima o a la Sala Penal Nacional.

La mayoría de estos procesos ha enfrentado diversas dificultades. Por ejemplo, en el caso *“Ejecución extrajudicial de Benito Céspedes Montalvo y otros”* (procedente del distrito judicial de Huánuco), la Sala Penal Nacional absolvió a uno de los procesados. Sin embargo, la misma Sala en la sentencia absolutoria emitida en el proceso penal seguido por el mismo caso contra otro procesado, recabó nuevos

⁶² Comisión de la Verdad y Reconciliación. *“Informe Final”*. Tomo IX. Lima: 2003, p. 127.

⁶³ La Resolución Administrativa N° 075-2005-CE-PJ, precisó los alcances de la Resolución Administrativa N° 060-2005-CE-PJ, señalando que la ampliación de las competencias de los juzgados penales supraprovinciales sólo alcanzaba a aquellos ubicados en la ciudad de Lima.

⁶⁴ Cabe señalar, que desde su creación la Sala Penal Nacional tiene competencia a nivel nacional para conocer los casos de violaciones de derechos humanos.

elementos de prueba sobre la participación del primero de procesados absueltos, en base a lo declarado por los testigos que no se presentaron en el juicio contra dicho procesado.

Otro proceso donde también se afrontaron dificultades es el de *“Ejecuciones arbitrarias en Accomarca”*, en instrucción desde el año 2005, en el que no se ha logrado realizar todas las diligencias solicitadas por el Ministerio Público pese a las sucesivas ampliaciones de los plazos de instrucción. Ello, debido a la dificultad que tienen los jueces y fiscales de trasladarse hasta el departamento de Ayacucho para realizar la mayoría de las diligencias.

La Defensoría del Pueblo, considera que las resoluciones y directivas que configuraron el sistema concentrado de juzgamiento de las violaciones a derechos humanos resultan de dudosa compatibilidad con los derechos fundamentales relacionados al debido proceso de las víctimas y de sus familiares, principalmente, con los derechos a la tutela efectiva, a la prueba, a la inmediación y a la igualdad en el proceso penal. Por ello, a través de los Informes Defensoriales N° 97 *“A dos años de la Comisión de la Verdad y Reconciliación”*, N° 112 *“El difícil camino de la reconciliación. Justicia y reparación para las víctimas de la violencia”*, y N° 128 *“El Estado frente a las víctimas de la violencia. ¿Hacia dónde vamos en políticas de reparación y justicia?”*, se exhortó a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia y a la Sala Penal Nacional a disponer las medidas necesarias para dejar sin efecto las referidas disposiciones.

Si bien la Sala Penal Nacional, siguiendo una recomendación de la Defensoría del Pueblo, ha realizado algunas sesiones en los distritos judiciales donde ocurrieron los hechos,⁶⁵ los esfuerzos para menguar el impacto que la concentración de casos en Lima tiene sobre la eficacia de las investigaciones y los derechos de las víctimas y sus familiares, resultan aún insuficientes, en especial, en los casos que se encuentran en etapa de instrucción.

1.2.3. Falta de juzgados y fiscalías especializadas en los lugares de mayor incidencia de casos

Desde el inicio del proceso de judicialización de violaciones de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo ha sostenido la necesidad de implementar juzgados y fiscalías especializadas en los distritos judiciales con mayor incidencia de casos, entre ellos Junín, Apurímac, San Martín, Huánuco y Huancavelica.

La especialización y la facultad de los magistrados de dedicarse de manera exclusiva a la investigación de este tipo de casos, inciden favorablemente en el desarrollo de las investigaciones y procesos penales. La Defensoría del Pueblo ha podido advertir que las investigaciones fiscales o judiciales efectuadas por las instancias especializadas son, en general, más consistentes que las realizadas por algunas fiscalías y juzgados provinciales y mixtos comunes, y cuentan con una variedad de diligencias y un mejor manejo de la información contenida en el expediente.

⁶⁵ En el mes de mayo del 2008, la Sala Penal Nacional llevó a cabo una sesión en la localidad de Coronel Portillo, en el proceso relacionado con el caso *“Homicidio de Indalecio Pomatanta Albarrán”*,

El Poder Judicial ni el Ministerio Público han implementado las mencionadas instancias en todos los lugares de mayor incidencia de casos. Si bien el Ministerio Público, ha dado un paso importante creando las Fiscalías Supraprovinciales de Lima, Ayacucho y Huancavelica, así como la Fiscalía Provincial Especializada en Terrorismo y Lesa Humanidad de Huánuco, aún queda pendiente la creación de fiscalías especializadas a dedicación exclusiva en los distritos judiciales de Junín, Apurímac y San Martín.

La designación, en estos últimos lugares, de cinco fiscalías para avocarse al conocimiento de delitos de terrorismo, delitos contra la humanidad y delitos comunes que hayan constituido casos de violaciones a derechos humanos, con retención de su carga procesal,⁶⁶ no ha incidido significativamente sobre el avance de las investigaciones. En efecto, a casi tres años de la designación de las mismas, sólo se ha formalizado una denuncia penal en el caso *“Asesinatos y desapariciones de estudiantes y catedráticos en la Universidad Nacional del Centro”*. La mayoría de las investigaciones por derechos humanos a cargo de estas fiscalías se encuentran prácticamente paralizadas. En muchas de ellas, las últimas diligencias datan de fines del año 2006 o de los primeros meses del año 2007.

Así por ejemplo, de las 20 investigaciones por violaciones a derechos humanos que obran en la Tercera Fiscalía Provincial Penal de Huancayo, por lo menos en siete de ellas, las últimas diligencias fueron efectuadas en los primeros meses del año 2007. Se trata de los casos:

- Desaparición forzada de Renán Jesús Simbrón Chávez (Investigación fiscal N° 565-2005)
- Desaparición forzada de José Fierro Miche y otros (Investigación fiscal N° 586-2005)
- Secuestro de Américo Zavala Martínez (Investigación fiscal N° 566-2005)
- Desaparición forzada de Manuel Meneses Sotacuro y otros (Investigación fiscal N° 542-2005)
- Desaparición forzada de Clemente Ramos Cardozo y Jorge Auxilio Briceño Orozco (Investigación fiscal N° 557-2005)
- Desaparición forzada de Antonio Navarro Simerman (Investigación fiscal N° 557-2005)
- Desaparición forzada de Raúl Antero Cajacuri Roca y Gerardo Yauri Colquechagua (Investigación fiscal N° 559-2005)

De otro lado, en el caso del Poder Judicial aún se encuentra pendiente la implementación de juzgados en Junín, Huánuco y Huancavelica.

2. LA SITUACIÓN DE LAS INVESTIGACIONES Y PROCESOS PENALES RELACIONADOS CON LOS CASOS SUPERVISADOS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Estado de trámite de los casos supervisados por la Defensoría del Pueblo

⁶⁶ Tercera Fiscalía Provincial Penal de Huancayo, Primera y Segunda Fiscalía Provincial Penal de Abancay, y Primera y Segunda Fiscalía Provincial Penal de Moyobamba.

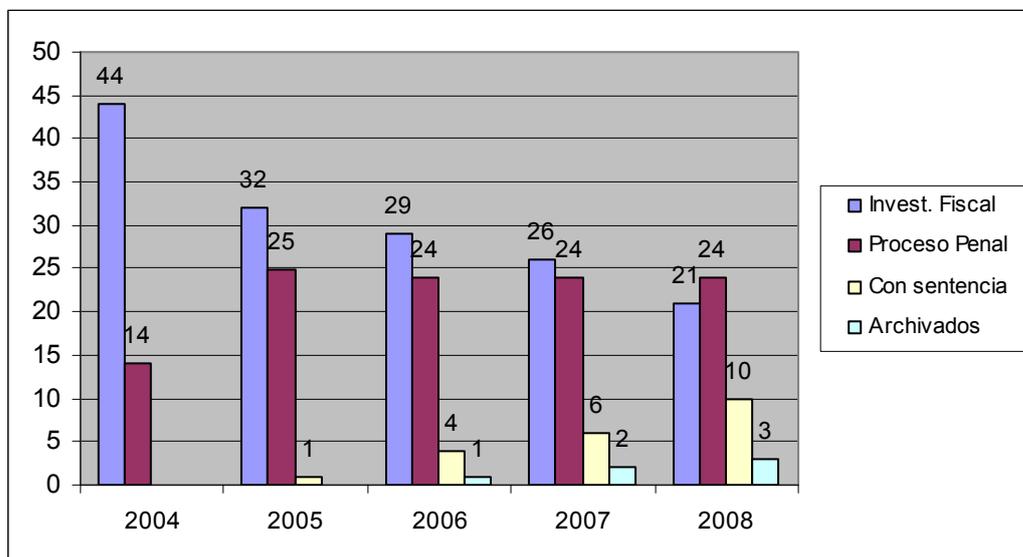
La Defensoría del Pueblo, en el marco de su mandato constitucional inició en el año 2003, la supervisión del proceso de judicialización de los 59 casos de violaciones a derechos humanos que la Comisión de la Verdad y Reconciliación (47 casos) y la Defensoría del Pueblo (12 casos) remitieron al Ministerio Público y al Poder Judicial para su investigación.

De los 59 casos, en el año 2004, se advirtió que 44 casos estaban en investigación preliminar, 14 tenían proceso penal abierto y uno se encontraba en ejecución de sentencia (*“Ejecuciones extrajudiciales en Soccos”*), respecto del cual la CVR recomendó su cumplimiento. En el año 2005, el Ministerio Público formalizó denuncia penal en 12 casos y el Poder Judicial emitió sentencia en el caso *“Asesinato de Rafael Salgado Castillo”*⁶⁷.

Si bien entre los años 2006 y 2008, el Poder Judicial ha emitido sentencia en diez casos (ocho condenatorias y dos absolutorias), el Ministerio Público sólo formalizó denuncia penal en siete casos, hecho que da cuenta de una notable disminución en el impulso inicial que venían recibiendo estos casos y revela un cierto estancamiento de los mismos.

En el Gráfico N° 2, se puede apreciar el avance del proceso de judicialización de los casos de violaciones de derechos humanos, entre los años 2004 y 2008.

Gráfico N° 2
Avance del proceso de judicialización de los casos presentados por la CVR y la Defensoría del Pueblo: 2004 - 2008⁶⁸



Fuente: Expedientes de las fiscalías supraprovinciales, penales y mixtas; juzgados supraprovinciales penales y anticorrupción; salas penales y mixtas, y Sala Penal Nacional

Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁶⁷ Esta sentencia fue posteriormente declarada nula por la Segunda Sala Penal Superior para reos libres. En la actualidad, este caso se encuentra en instrucción en el Primer Juzgado Provincial Penal de Lima.

⁶⁸ El gráfico no incluye el caso *“Asesinato de 32 campesinos en Soccos”*, debido a que el caso ya tenía sentencia y respecto del cual la CVR sólo recomendó su cumplimiento.

Hasta octubre del 2008, se constató que 21 de los 59 casos presentados por la CVR y la Defensoría del Pueblo continuaban en investigación preliminar, 13 se encuentran en instrucción,⁶⁹ 11 se encuentran en etapa intermedia o juicio oral, diez concluyeron con sentencia,⁷⁰ y tres fueron archivados sin un pronunciamiento sobre el fondo⁷¹ (dos en la etapa de investigación preliminar y uno en instrucción).

Cuadro N° 10
Estado actual de los casos presentados por la CVR
y la Defensoría del Pueblo⁷²

Estado de trámite	N° de casos
Investigación preliminar	21
Instrucción	13
Juicio oral	11
Con sentencia	10
Archivados	3
Total	58

Fuente: Expedientes de las fiscalías supraprovinciales, penales y mixtas; juzgados supraprovinciales penales y anticorrupción; salas penales y mixtas, y Sala Penal Nacional.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cabe señalar que en el año 2007, la Defensoría del Pueblo incluyó en su supervisión los 159 casos que fueron parte del comunicado de prensa conjunto suscrito entre el Estado peruano y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De estos casos, a octubre del 2008, 101 estaban en investigación preliminar, 13 en etapa de instrucción, 21 en la fase intermedia o en juicio oral, 10 culminaron con sentencia, y dos fueron archivados sin un pronunciamiento sobre el fondo. Finalmente, en 12 casos no se cuenta con información al respecto.

Cuadro N° 11
Estado actual de los casos CIDH

Estado de trámite	N° de casos
Investigación preliminar	101
Instrucción	13
Juicio oral	21
Con sentencia	10
Archivados	2

⁶⁹ En el año 2008, se abrió proceso penal en dos casos: “El Comando Rodrigo Franco” y “Pucayacu II”.

⁷⁰ Tres de estas sentencias fueron emitidas en el año 2008: “Desaparición forzada de 9 estudiantes y un profesor en la Universidad Enrique Guzmán y Valle” (sentencia condenatoria), “Masacre de campesinos en Santa Bárbara” (sentencia condenatoria), y “Desaparición forzada de Pedro Haro y Cesar Mautino” (sentencia absolutoria).

⁷¹ Uno de estos casos fueron archivados en el año 2008: “Ejecución extrajudicial de Luis Beltrán Apolín Fernández”.

⁷² El cuadro no incluye el caso “Asesinato de 32 campesinos en Soccos”, debido a que el caso ya tenía sentencia y respecto del cual la CVR sólo recomendó su cumplimiento.

Sin información	12
Total	159

Fuente: Expedientes de las fiscalías supraprovinciales, penales y mixtas; juzgados supraprovinciales penales y anticorrupción; salas penales y mixtas, y Sala Penal Nacional.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Con la inclusión de los 159 casos de la CIDH, el número de casos supervisados por la Defensoría del Pueblo pasó de 59 a 194.⁷³ De este total, 112 se encuentran en investigación preliminar, 23 están en instrucción, 24 se encuentran en fase intermedia o juicio oral, 19 cuentan con sentencia y cinco han sido archivados sin un pronunciamiento sobre el fondo.

Cuadro N° 12
Estado actual de los casos supervisados por la
Defensoría del Pueblo

Estado de trámite	N° de casos
Investigación preliminar	112
Instrucción	23
Juicio oral	24
Con sentencia	19
Archivados	5
Sin información	11
Total	194

Fuente: Expedientes de las fiscalías supraprovinciales, penales y mixtas; juzgados supraprovinciales penales y anticorrupción; salas penales y mixtas, y Sala Penal Nacional.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

A noviembre del 2008, el 57.7% (112) de los casos supervisados por la Defensoría del Pueblo continúan en investigación preliminar, pese a que en su mayoría estas se iniciaron a fines del año 2001 o principios del 2004. En esta situación están, por ejemplo, los casos “*Violaciones a los derechos humanos en la Base Militar de Capaya*” y “*Matanza de campesinos en Putis*”, en investigación desde diciembre del año 2001.

Del mismo modo, el 57.4% (27) de los casos en instrucción y en juicio oral o pendientes de éste, se encuentran en trámite desde mediados del 2004 (16)⁷⁴ o principios del 2005 (13)⁷⁵, como ocurre en los casos “*Violaciones a los Derechos*

⁷³ Cabe señalar que si bien la suma de los casos supervisados por la Defensoría del Pueblo (CVR, Defensoría del Pueblo y CIDH) llega a 218, éstos en realidad sólo llegan a 194, debido a que algunos casos de la CIDH guardan relación con los casos presentados por la CVR y la Defensoría del Pueblo.

⁷⁴ De estos casos, dos se encuentran en el sistema penal anticorrupción, uno en el Juzgado Mixto de Daniel Alcides Carrión, uno en el Juzgado Provincial Penal de Yauyos, y 10 en la Sala Penal Nacional. De estos últimos, ocho corresponden a un solo proceso (Expediente N° 139-2003) remitido por el Juzgado Provincial Mixto de Aucayacu a la Sala Penal Nacional el 27 de mayo del 2008.

⁷⁵ De estos casos, uno se encuentra en el Primer Juzgado Penal del Módulo Básico de Justicia de Andahuaylas, uno en el Segundo Juzgado Provincial Penal de la Convención, uno en el Primer Juzgado Provincial Penal de Lima, cuatro en los juzgados penales supraprovinciales de Lima y seis en

Humanos en el Cuartel Los Cabitos N° 51” y “Ejecución extrajudicial de Juan Mauricio Barrientos Gutiérrez”, cuyos plazos de investigación judicial se han ampliado hasta en seis oportunidades.⁷⁶

Como lo hemos advertido anteriormente una de las causas de esta problemática es la falta de consolidación del subsistema especializado de investigación y juzgamiento de estas graves violaciones.⁷⁷ Sin embargo, debe tenerse presente que existen también otros factores que contribuyen con este estancamiento, tales como: i) la complejidad de los casos, ii) la carga procesal de las fiscalías o juzgados encargados de la investigación de este tipo de casos, iii) la demora en la actuación de diligencias por parte de fiscales y jueces y la falta de una adecuada estrategia de investigación, iv) las dificultades para individualizar a los responsables debido a la falta de información del Ministerio de Defensa, y v) el incumplimiento en la ejecución de los mandatos de detención.

2.1.1. Complejidad de los casos y otros factores que retrasan el avance las investigaciones y procesos penales

La experiencia comparada muestra que la judicialización de graves violaciones a derechos humanos implica siempre un proceso largo y costoso⁷⁸. La judicialización de las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en la época de la violencia en nuestro país no ha sido ajena a esta regla.

Como lo ha señalado el Tribunal Constitucional, no puede afirmarse que cualquier retraso en las investigaciones o procesos penales implica una vulneración al derecho a ser juzgado en un plazo razonable. El máximo intérprete de la Constitución ha señalado que para determinar la razonabilidad del plazo que requiera una investigación o proceso debe evaluarse la complejidad del caso. Es decir, que es necesario tomar en consideración *“la naturaleza y gravedad del delito, los hechos investigados, los alcances de la actividad probatoria, la pluralidad de agraviados o inculpados, o algún otro elemento que permita concluir, con un alto grado de objetividad, que la dilucidación de una determinada causa resulta particularmente complicada y difícil”*.⁷⁹

la Sala Penal Nacional. De estos últimos, tres se encuentran en reserva hasta la ubicación y captura de los procesados.

⁷⁶ Las últimas ampliaciones se efectuaron en virtud de la Resolución de la Sala Penal Nacional, del 14 de noviembre del 2007, y la Resolución de la Sala Mixta Descentralizada e Itinerante de Andahuaylas y Chincheros, del 14 de marzo del 2008, respectivamente.

⁷⁷ La pérdida de la facultad de las instancias especializadas de dedicarse exclusivamente a la investigación o juzgamiento de casos de violaciones a derechos influye negativamente sobre la celeridad de las investigaciones y procesos penales. El proceso seguido contra el ex Presidente Alberto Fujimori por los casos Barrios Altos y La Cantuta sirve para graficar esta afirmación, toda vez que de no haberse designado una Sala Penal Especial dedicada a ver sólo el referido caso, las más de 160 sesiones realizadas hasta el mes de noviembre del 2008 no se hubieran podido realizar en un año. La Sala Penal Nacional, lleva a cabo tres o cuatro sesiones por mes por cada caso, debido a lo cual las referidas 160 sesiones se hubieran realizado como mínimo en cuatro años.

⁷⁸ Véase al respecto: Nino, Carlos N. *“Juicio al mal absoluto. Los fundamentos y la historia del juicio a las juntas del Proceso”*. Primera Edición. Buenos Aires. Emecé, 1997, 293 págs. y Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). *“Judicialización de crímenes de sistema. Estudios de caso y análisis comparado”*. Serie Justicia Transicional. Primera Edición, Colombia: 2008, 541 págs.

⁷⁹ Tribunal Constitucional. Sentencia del 23 de noviembre del 2004, recaída en el Expediente N° 2915-2004-HC/TC (Caso Berrocal Prudencio). Fundamento 25.

Los casos de violaciones a derechos humanos reúnen la mayoría de estas características. Comprenden un gran número de víctimas y presuntos responsables. Por ejemplo, en los casos *“Matanza de colonos en el valle del Tsiari”* y *“Violaciones a los derechos humanos en la Base Militar de Capaya”*, las víctimas llegan a 76 y 75 personas, respectivamente. Por otro lado, en los casos *“Ejecución arbitraria de pobladores en Cayara”* y *“Ejecuciones arbitrarias en Accomarca”*, el número de procesados contra quienes se abrió instrucción fue de 115 y 31 personas, respectivamente. La ubicación de este universo de víctimas y presuntos responsables, o la recepción de sus declaraciones testimoniales y manifestaciones indagatorias, pueden implicar meses o años de trabajo para el juzgado o fiscalía que se encuentre a cargo de las investigaciones.

Igualmente, el esclarecimiento de las circunstancias en que se produjeron los casos de violaciones de derechos humanos requiere la programación de diligencias que demandan la participación de un gran número de profesionales y la asignación de importantes recursos presupuestales y logísticos. A manera de ejemplo, cabe citar, la exhumación de los 97 restos de las víctimas del caso *“Matanza de campesinos en Putis”*, realizada por el Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF) entre el 16 de mayo y 25 de junio del 2008, en la localidad de Putis, distrito de Santillana, provincia de Huanta (Ayacucho).

Las diligencias preparatorias para llevar las exhumaciones se realizaron en noviembre del año 2004. No obstante, la falta de recursos presupuestales, la carencia de materiales logísticos, la insuficiencia de personal calificado y las dificultades para trasladar a los peritos y miembros del Ministerio Público hasta la localidad de Putis (ubicada a 8 horas de la ciudad de Huamanga en Ayacucho), hizo que las exhumaciones se iniciaran recién en mayo del 2008.

Sumado a ello, las investigaciones fiscales o judiciales de este tipo de casos no podrían ser ajenas a un problema estructural de nuestro sistema de administración de justicia, cual es la excesiva carga procesal de las fiscalías o juzgados encargados de estas investigaciones.

Cuadro N° 13
Casos de violaciones de derechos humanos que se tramitan en las instancias especializadas del Ministerio Público⁸⁰

Fiscalía	Carga procesal	
	2007 ⁸¹	2008
Primera Fiscalía Superior Penal	3	23
Segunda Fiscalía Superior Penal	1	19
Tercera Fiscalía Superior Penal	0	18
Primera Fiscalía Penal Supraprovincial de Lima	45	64
Segunda Fiscalía Penal Supraprovincial de Lima	55	76

⁸⁰ En el cuadro no se incluye información sobre la carga procesal de las fiscalías designadas por el Ministerio Público para avocarse a la investigación de casos de violaciones de derechos humanos, con retención de su carga, por no contarse con la información suficiente.

⁸¹ Carga procesal de las fiscalías a mayo del 2007.

Tercera Fiscalía Penal Supraprovincial de Lima	18	24
Cuarta Fiscalía Penal Supraprovincial de Lima	0	6
Primera Fiscalía Penal Supraprovincial de Ayacucho	351	351 ⁸²
Segunda Fiscalía Penal Supraprovincial de Ayacucho	253	401
Fiscalía Penal Supraprovincial de Huancavelica	24	52
Fiscalía Provincial Especializada en Delitos contra el Terrorismo y Lesa Humanidad de Huanuco	0	50
Total	750	1084

Fuente: Fiscalía Superior Coordinadora de la Fiscalía Superior Penal Nacional y Fiscalías Penales Supraprovinciales

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Las fiscalías superiores y supraprovinciales, tienen a su cargo 1,084 investigaciones relacionadas con casos de violaciones de derechos humanos, a lo cual también hay que agregar las investigaciones a su cargo por los delitos de terrorismo, secuestro, extorsión, y delitos aduaneros y tributarios.

De las 1,084 investigaciones por violaciones de derechos humanos, el 69.4% (752) se concentra en las fiscalías penales supraprovinciales de Ayacucho. En tal medida, resulta necesario el fortalecimiento de la citada fiscalía para adecuado tratamiento de los casos.

Por otro lado, las instancias especializadas del Poder Judicial se encuentran a cargo de 32 casos de violaciones a derechos humanos, 12 de las cuales se concentran en las Sala Penal Nacional.

Cuadro N° 14
Casos de violaciones de derechos humanos que se tramitan en las instancias especializadas del Poder Judicial⁸³

Órgano jurisdiccional	Carga procesal 2008
Sala Penal Nacional	12
Primer Juzgado Penal Supraprovincial de Lima	3
Segundo Juzgado Penal Supraprovincial de Lima	4
Tercer Juzgado Penal Supraprovincial de Lima	2
Cuarto Juzgado Penal Supraprovincial de Lima	3
Juzgado Penal Supraprovincial de Ayacucho	8
TOTAL	32

Fuente: Sala Penal Nacional

⁸² Según la información proporcionada por el Fiscal Superior Penal Coordinador de la Fiscalía Superior Penal Nacional y Fiscalías Penales Supraprovinciales, durante el año 2008 no habría ingresado ninguna investigación a la Primera Fiscalía Penal Supraprovincial de Ayacucho.

⁸³ Existen procesos por violaciones de derechos humanos que se vienen tramitando en juzgados y salas comunes. Así, por ejemplo, el caso "*Matanza de 34 campesinos en Lucmahuayco*" se encuentra en instrucción en el Segundo Juzgado Penal de La Convención, Cusco

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Si bien las cifras señaladas son significativamente menores al número de investigaciones en curso ante las instancias del Ministerio Público, también es cierto que a las mismas se deben añadir los procesos por terrorismo, delitos tributarios y aduaneros, delitos contra la propiedad intelectual, tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, secuestro y extorsión, con lo cual la carga procesal de las salas y juzgados se incrementa notablemente.

A modo de ejemplo, cabe señalar que la Sala Penal Nacional, creada con la finalidad de conocer violaciones a derechos humanos, tiene en la actualidad un elevado número de procesos por delitos de terrorismo, tráfico ilícito de drogas, y delitos tributarios y aduaneros.

Cuadro N° 15
Composición de la carga procesal de la Sala Penal Nacional⁸⁴

Tipo de delito	Número de casos
Terrorismo	203
Tráfico Ilícito de Drogas	42
Tributarios y aduaneros	40
Derechos Humanos	12
Propiedad Intelectual	5
Secuestro	5
Lavado de activos	2
TOTAL	309

Fuente: Sala Penal Nacional

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Un tercer factor que genera la innecesaria dilación de los casos, tienen que ver con la demora en la actuación de diligencias por parte de fiscales y jueces. Al respecto, las supervisiones realizadas por la Defensoría del Pueblo han permitido advertir la existencia de casos donde las últimas diligencias efectuadas en las investigaciones preliminares, datan del 2004 ó 2005.

En el caso relacionado con la desaparición forzada de Silvio Alejandro Campos y otros (Caso CIDH N° 10.467), la Tercera Fiscalía Provincial Penal de Huancayo no ha realizado ninguna diligencia desde la fecha en que se avocó a la investigación. La última diligencia en el expediente data del 11 de mayo del 2004, que fue realizada por la Fiscalía Provincial Penal de Chanchamayo. Asimismo, en el caso sobre la desaparición forzada de Miriam Huaches de García (Caso CIDH N° 10.321), no se ha realizado ninguna diligencia desde el 5 de diciembre del 2005, fecha en que la Fiscalía Superior Decana de San Martín remitió el expediente a la Primera Fiscalía Provincial Penal de Moyabamba.

⁸⁴ En el cuadro se incluyen los casos que hasta el mes de abril del 2008 estaban en relatoría de la Sala Penal Nacional, en reserva, en la Fiscalía Superior para dictamen, en audiencia oral, o con acusación pendiente de señalar fecha para audiencia.

Del mismo modo, influyen negativamente sobre la celeridad de las investigaciones las ampliaciones indebidas de instrucción y la programación de diligencias que no aportan significativamente al esclarecimiento de los hechos o a la individualización de los presuntos responsables.

Por ejemplo, en el caso *“Ejecución extrajudicial y desaparición forzada de Juan Mauricio Barrientos y otros”* el Primer Juzgado Provincial Penal de Andahuaylas, resolvió mediante resolución del 11 de mayo del 2007 ampliar la instrucción por 60 días. Durante ese plazo el juzgado no realizó ninguna diligencia dedicándose íntegramente a resolver el pedido de recusación presentado por el procesado José Leonaldo Cubas Rojas. En tal medida, la Sala Mixta Descentralizada e Itinerante de las provincias de Andahuaylas y Chincheros, mediante resolución de 14 de marzo del 2008, dispuso –por sexta vez consecutiva– la ampliación de la instrucción por 60 días. El plazo venció en septiembre del 2008 y no se realizó la única diligencia que justificó el pedido de ampliación (exhumación de los restos de la víctima).

Atendiendo a los problemas señalados, a través del Informe Defensorial N° 128, la Defensoría del Pueblo, recomendó al Fiscal Superior Coordinador de la Fiscalía Superior Penal Nacional y fiscalías penales supraprovinciales, supervisar que las investigaciones por violaciones de derechos humanos culminen en un plazo razonable. De igual modo, se le recomendó informar a la Fiscalía Suprema de Control Interno, las omisiones o retrasos injustificados en el desempeño de sus funciones en que incurran los fiscales a cargo de las investigaciones.

Si bien es importante resaltar los viajes realizados por el Fiscal Superior Coordinador de la Fiscalía Penal Superior Nacional para supervisar *in situ* el trabajo de las fiscalías especializadas, así como los esfuerzos realizados por la Sala Penal Nacional para evitar la ampliación innecesaria de los plazos de instrucción en este tipo de procesos, resulta necesaria la adopción de medidas adicionales para afrontar el problema de las dilaciones indebidas, entre ellas:

- La implementación de mesas de trabajo u otro mecanismo que permita el intercambio fluido de información y de experiencias exitosas de investigación entre los magistrados que conforman las instancias especializadas de investigación y juzgamiento de violaciones a derechos humanos.
- Identificar las dificultades en el trámite de los procesos. Por ejemplo, determinar el impacto de la actividad procesal de las partes⁸⁵ y la pasividad o actuación de los jueces y fiscales en la generación de dilaciones indebidas en este tipo de investigaciones.

⁸⁵ En opinión del Coordinador de la Sala Penal Nacional, publicada en el diario La República el 11 de noviembre del 2008, la demora en los procesos se debe a que *“los abogados presentan recursos dilatorios, los procesados no acuden a declarar cuando son citados y los institutos militares niegan información que podría ayudar a esclarecer los casos”*. Véase al respecto: http://www.larepublica.com.pe/component/option.com_contentant/task.view/id.255503/Itemid.483/.

- Canalizar iniciativas para mejorar cualitativamente las estadísticas fiscales y judiciales, a fin de contar con información útil y actual para la adecuada toma de decisiones de política judicial.⁸⁶
- Introducir los avances tecnológicos en materia de manejo de información y comunicación en el sistema de trabajo de las fiscalías y juzgados encargados de la investigación de este tipo de casos.

De otro lado, también influye negativamente en la celeridad de las investigaciones fiscales y judiciales, las dificultades para identificar a los responsables de las graves violaciones de derechos humanos, debido a la falta de información por parte de los institutos armados, principalmente, del Ejército peruano.

En los Informes Defensoriales N° 97 y N° 112, se analizó la problemática respecto a los pedidos de información al Ministerio de Defensa, pues se pudo advertir que en algunos casos, el Ministerio Público y el Poder Judicial no habían recibido respuesta mientras que en otros se señalaba que la información solicitada no existía o había sido incinerada.

Con ocasión de las exhumaciones realizadas en el caso Putis, se ha podido observar que dichas dificultades no han sido aún superadas. Todos los pedidos de información realizados por la Segunda Fiscalía Penal Supraprovincial de Ayacucho al Ministerio de Defensa han recibido la misma respuesta: *“luego de haber realizado una minuciosa búsqueda en los archivos y registros del Ejército, no existe documentación alguna que permita identificar al personal militar que prestó servicios en la Base Militar de Putis”*.

Al respecto, es necesario reiterar nuestra preocupación a fin de que los institutos armados realicen los esfuerzos necesarios para producir la información requerida por las autoridades judiciales y fiscales. Como lo hemos señalado en otros informes, el marco normativo en materia de archivo y documentación, prohíbe expresamente la incineración de documentos de carácter permanente, como los legajos personales, la documentación relacionada con la instalación de bases contrasubversivas y los planes operativos, las cuales deben ser analizadas, sistematizadas y procesadas para dar respuesta a los pedidos de información de los fiscales y jueces. Esto coadyuvará a impulsar las investigaciones e identificar a los responsables de las graves violaciones a derechos humanos.

Adicionalmente, también existe una dificultad referida a la ejecución de los mandatos de detención que es analizada en el acápite 2.1.2. literal b) medidas de coerción personal ordenadas contra los procesados por violaciones de derechos humanos.

2.1.2. La situación de los procesados

a. Procesados comprendidos en las investigaciones judiciales

⁸⁶ Defensoría del Pueblo. *“Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú. Generando consensos sobre que se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y como lo harán”*. Informe Defensorial N° 109. Lima: 2006, pp. 187 y ss.

Los 30 procesos penales⁸⁷ relacionados con los casos presentados por la CVR y la Defensoría del Pueblo involucran a 339 procesados. De los cuales 264 pertenecen al Ejército, 47 a la Policía Nacional del Perú, 17 a la Marina de Guerra y 11 son civiles.

Cuadro N° 16
Procesados comprendidos en las investigaciones judiciales en los casos presentados por la CVR y la Defensoría del Pueblo, según la institución a la cual pertenecían

Nombre del caso	Numero de procesados				Total
	Policía Nacional	Ejército	Marina de Guerra	Civiles	
Ejecución de Juan Barrientos Gutiérrez y otros	2	13	0	0	15
Asesinato de Luis Morales, la familia Solier, Leonor Zamora y otros	0	8	0	0	8
Pucayacu II	0	3	0	0	3
Matanza de 34 campesinos en Lucmahuayco	22	0	0	5	27
Asesinato de Rafael Salgado Castilla	3	0	0	0	3
Ejecuciones arbitrarias en Sancaypata	0	1	0	0	1
Caso Huanta	0	0	2	0	2
Sucesos en el Penal Miguel Castro Castro	12	1	0	1	14
Ejecuciones en Pomatambo y Parcco Alto	1	5	0	0	6
Ejecuciones arbitrarias en Accomarca	0	31	0	0	31
Violación sexual en Huancavelica: Las Bases Militares de Manta y Vilca	0	6	0	0	6
El comando Rodrigo Franco	2	6	0	2	10
Sucesos en los penales de junio de 1986	0	0	10	0	10
Ejecución extrajudicial de Lucio Bautista Tacusi	0	1	0	0	1
Violaciones a los Derechos Humanos en el Cuartel Los Cabitos N° 51	0	7	0	0	7
Asesinatos y desapariciones de estudiantes y catedráticos en la Universidad Nacional del Centro	0	2	0	0	2
Ejecuciones arbitrarias en Pucará	0	41	0	0	41
Ejecución arbitraria de pobladores en Cayara	0	51	0	0	51
Arrasamiento en la margen izquierda del río Huallaga (Operativo Paraíso)	0	1	0	0	1
Homicidio de Indalecio Pomatanta Albarrán	0	0	5	0	5
Violaciones a los derechos humanos en la BCS N° 313	0	7	0	0	7
Operativo Chavín de Huántar y la ejecución extrajudicial de miembros del MRTA	0	3	0	1	4

⁸⁷ En este rubro se incluye los casos en instrucción, en juicio oral, pendientes de juicio oral, en reserva y con sentencia condenatoria o absolutoria emitida en primera instancia.

Desaparición de candidatos en Huancapi	0	5	0	0	5
Ejecuciones en Totos (Fosa de Ccarpaccasa)	0	1	0	0	1
Comuneros asesinados en Quispillacta (Fosa de Sillaccasa)	0	1	0	0	1
Destacamento Colina	0	56	0	2	58
Masacre de campesinos en Santa Bárbara	0	5	0	0	5
Desaparición forzada de autoridades en Chuschi	0	7	0	0	7
La desaparición forzada de Pedro Haro y Cesar Mautino	5	0	0	0	5
Ejecución extrajudicial de Benito Céspedes Montalvo y otros	0	2	0	0	2
TOTAL	47	264	17	11	339

Fuente: Expedientes de los juzgados anticorrupción, supraprovinciales y provinciales penales; salas penales y mixtas, y Sala Penal Nacional.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

El 61.4 % (208) de los procesados están comprendidos en 5 casos: *“Destacamento Colina”* (58), *“Ejecución arbitraria de pobladores en Cayara”* (51), *“Ejecuciones arbitrarias en Pucará”* (41), *“Ejecuciones arbitrarias en Accomarca”* (31) y *“Matanza de 34 campesinos en Lucmahuayco”* (27).

La reducción del número de procesados de 383 en el 2005 a 373 en el 2006 y a 339 en el 2008 se debe, principalmente, a las resoluciones de corte de secuela de juicio por minoría de edad que se emitieron entre los años 2007 y 2008, en el proceso relacionado con el caso *“Ejecución arbitraria de pobladores en Cayara”*.

Cabe señalar que en este caso, el Cuarto Juzgado Penal Supraprovincial de Lima, mediante resolución del 1º de julio del 2005, abrió instrucción contra 115 efectivos del Ejército, en su mayoría personal de tropa que integró las patrullas que presuntamente participaron en el asesinato de 40 pobladores en la comunidad de Cayara. Tres años después, el número de procesados se ha reducido a 51, debido a que –entre los años 2006 y 2008– el referido juzgado ha ordenado la exclusión de los procesados que tenían menos de 18 años de edad en la fecha en que ocurrieron los hechos.

De otro lado, en los procesos penales relacionados únicamente con los casos CIDH existen 28 procesados.⁸⁸ De los cuales, 22 pertenecen al Ejército, cinco eran miembros de la Policía Nacional del Perú y uno pertenecía a la Marina de Guerra.

Cuadro N° 17

Procesados comprendidos en las investigaciones judiciales relacionadas con los casos CIDH, según institución a la cual pertenecían

Identificación del caso		Número de procesados			Total
N° de Caso	Víctimas según CIDH	Policía	Ejército	Marina	

⁸⁸ Esta cifra sólo incluye los casos que no guardan relación con alguno de los casos presentados por la CVR y la Defensoría del Pueblo que se detallan en el Cuadro N° 14.

		Nacional		de Guerra	
9466	Teodoro Huancahuari Matías	2	0	0	2
9824	José Bernandino Navarrete Cabrera y otros	0	0	1	1
9842	Juan Rivera Alarcón y otros	0	1	0	1
9799	Eleodoro López Ballardo y otros	1	0	0	1
10.994	Teodoro Lorenzo Alvarado Castillo	0	1	0	1
9883	Walter Castillo Cisneros	0	1	0	1
11.051	Adrián Medina Puma	0	2	0	2
10.562	Héctor Pérez Salazar	0	1	0	1
10.810	Constantino Saavedra Muñoz	0	4	0	4
9511	Lucio Lozano Huayta	0	1	0	1
9859	Roberto Huamán Ayala y otro ⁸⁹	–	–	–	–
10.942	Jerónimo Villar Salomé y otros	0	1	0	1
10.995	Rafael Magallanes Huamán				
10.905	William Guerra Gonzáles				
10.941	Sara Luz Mozombite y otro				
10.944	Alvaro Hachiguy Izquierdo				
10.945	Daniel Huamán Amasifuen				
11.099	Yone Cruz Ocalio				
11.136	Wilmer Guillermo Jara Virgilio				
11.581	Norma Teresa Pérez Chávez y otro	0	1	0	1
10.913	Juan Hualla Choquehuanca y otros	0	2	0	2
11.126	Luís Alberto Hinostroza Ramírez	0	1	0	1
10.809	Eladio Mancilla Calle	0	3	0	3

⁸⁹ No se ha podido obtener información respecto al número de procesados en este caso.

9805	Albino Quino Sulca	2	3	0	5
9804	Melchor Tineo Pérez				
9806	Seferino Quispe Pillaca				
9807	Martín Escriba Pillaca				
TOTAL		5	22	1	28

Fuente: Expedientes de los juzgados supraprovinciales y provinciales penales; salas penales y mixtas, y Sala Penal Nacional.

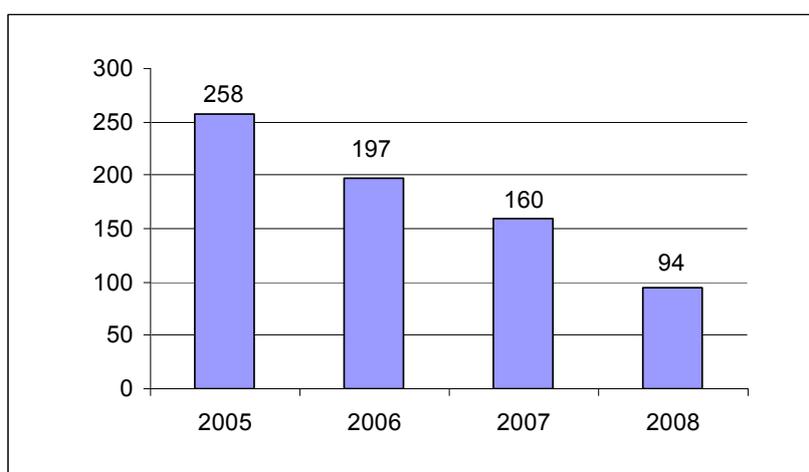
Elaboración: Defensoría del Pueblo

b. Medidas de coerción personal ordenadas contra los procesados por violaciones de derechos humanos

Con la finalidad de asegurar que un procesado comparezca al proceso o para que éste no obstaculice el normal desarrollo del mismo, los jueces pueden disponer su detención provisional u ordenar su libertad pero con la condición de que cumpla determinadas reglas de conducta (comparecencia restringida).

En el caso de los procesados por violaciones de derechos humanos, la tendencia de los jueces de imponer mandatos de detención ha variado significativamente a lo largo de los últimos años. En esta medida, del total de procesados en los casos presentados por la CVR y la Defensoría del Pueblo, en el año 2005, 258 procesados tenían en su contra un mandato de detención (67%). En el año 2006, este número se redujo a 197 (53%), y en la actualidad sólo 94 procesados tiene un mandato de detención en su contra (27.7%). El 72,3% restante (245 procesados) tienen mandato de comparecencia restringida.

Gráfico N° 3
Procesados con mandato de detención



Fuente: Expedientes de los juzgados supraprovinciales penales y anticorrupción; salas penales y mixtas, y Sala Penal Nacional.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Así, con excepción de lo que sucede en el caso “*Destacamento Colina*”, los órganos de administración de justicia, como se ha señalado, han venido variando los mandatos de detención u ordenando la libertad de los procesados que se encontraban detenidos. En el caso “*Ejecución arbitraria de pobladores en Cayara*”, por ejemplo, de los 20 procesados que fueron privados de su libertad entre los años 2006 y 2007, 17 se encuentran actualmente en libertad. De éstos, 12 lo hicieron en mérito a una resolución que ordenó el cambio del mandato de detención por el de comparecencia, tres recobraron su libertad por exceso de detención y dos fueron excluidos del proceso debido al corte de secuela de juicio.

Hasta noviembre del 2008, de los 94 procesados que tienen mandato de detención, sólo 43 cumplen en forma efectiva esta medida, mientras que 51 se encuentran en calidad de reos ausentes o contumaces.

Cuadro Nº 18
Número de procesados con mandatos de detención

Nombre del caso	Detención efectiva	No habido	Mandato de detención
Caso Totos (Fosa de Ccarpaccasa)	0	1	1
Masacre de campesinos de Santa Bárbara	1	4	5
Los sucesos en el Penal Miguel Castro Castro	1	0	1
Ejecución arbitraria de pobladores en Cayara	3	5	8
Ejecuciones arbitrarias en Accomarca	4	14	18
Ejecuciones en Pomatambo y Parcco Alto	0	1	1
Desaparición de candidatos en Huancapi	0	5	5
Destacamento Colina	24	6	30
Operativo Chavín de Huántar y la ejecución extrajudicial de miembros del MRTA	3	1	4
Ejecuciones arbitrarias en Sancaypata	0	1	1
Homicidio de Indalecio Pomatanta Albarrán	2	1	3
Caso Huanta	0	1	1
Pucayacu II	2	1	3
Asesinato de Rafael Salgado Castilla	1	2	3
Asesinato de Luis Morales, la familia Solier, Leonor Zamora y otros	2	6	8
Ejecuciones arbitrarias en Sancaypata	0	1	1
Comuneros asesinados de Quispillacta (Fosa de Sillaccasa)	0	1	1
Total	43	51	94

Fuente: Expedientes de los juzgados supraprovinciales penales y anticorrupción; salas penales y mixtas, y Sala Penal Nacional.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Si bien el número de mandatos de detención se ha ido reducido en estos años, el número de procesados que cumplen detención efectiva no ha variado significativamente. En el 2005, 43 procesados se encontraban privados de su libertad en base a un mandato de detención, 45 en el 2006, 31 en el 2007 y 43 en el año 2008.

El bajo índice de ejecución de los mandatos de detención, es un factor que le resta celeridad al proceso de judicialización de violaciones de derechos humanos. A manera de ejemplo, cabe señalar la situación de los casos “*Comuneros asesinados de Quispillacta (Fosa de Sillaccasa)*”, “*Desaparición de candidatos en Huancapi*”, y “*Caso Totos (Fosa de Ccarpaccasa)*”, que se encuentran paralizados desde el 2006 por la falta de ubicación y captura de los procesados.

Conforme se ha señalado en el Informe Defensorial N° 128, si bien son diversos los factores que generan esta situación (mandatos no se traducen en requisitorias efectivas o éstas no se actualizan), también es cierto que en algunos casos existe una falta de voluntad por parte de ciertas autoridades del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa para el cumplimiento de los citados mandatos.

Ello se ha advertido, por ejemplo, en el caso del Mayor EP. José Luis Israel Chávez Velásquez, procesado por su presunta participación en el caso “*Desaparición de candidatos en Huancapi*”. Mediante Oficio N° 478-2007-DIRINCRI-PNP-DIVREQ-DEPINF, del 21 de junio del 2007, la División de Requisitorias de la Policía Nacional, informó que desde el 11 de febrero del 2005 el mencionado procesado registra órdenes de captura vigentes por el delito de desaparición forzada. Sin embargo, pese a que mediante Oficio N° 3090-2007-DIRINCRI-PNP/DIVPOJUD-DEPCAPD, del 18 de octubre del 2007, el Jefe del Departamento de Capturas de la Policía Judicial, informó que se había ubicado al referido procesado, hasta noviembre del 2008 no se ha ejecutado el mandato de detención en su contra, situación que retarda innecesariamente la investigación judicial.

2.1.3. Las sentencias

Hasta noviembre del 2008, los órganos de administración de justicia han emitido 16 sentencias en los casos supervisados por la Defensoría del Pueblo⁹⁰. De éstas, 8 fueron condenatorias y 8 absolutorias.

En el año 2004 se expidió sentencia en el caso relacionado con ejecución extrajudicial de Jéssica Chávez Ruiz y otros (Caso CIDH N° 11.292). En el 2006 se emitieron sentencias en los casos “*Masacre de Lucanamarca*”, “*Asesinato de colonos por rondas campesinas (Delta Pichanaki)*” y “*Secuestro y desaparición forzada de Ernesto Castillo Páez*”. En el 2007 se dictó sentencia en los casos “*La desaparición forzada de autoridades en Chuschi*”, “*Asesinato de Hugo Bustíos y tentativa de homicidio de Eduardo Rojas*”, “*Ejecución arbitraria de Benito Céspedes Montalvo y otros*”, “*Ejecución extrajudicial de Efraín Aponte Ortiz*”, así como en los casos relacionados con la ejecución extrajudicial de Moisés Carbajal Quispe (Caso CIDH N° 11.680), el secuestro de Luis Alberto Hinostroza Ramírez (Caso CIDH N° 11.126) y la desaparición forzada de Alcides Sandoval Flores y otros (Caso CIDH N° 10.670).

Asimismo, durante el año 2008, se emitieron sentencias en los casos relacionados con la desaparición forzada de Eladio Mancilla Calle (Caso CIDH N° 10.809), la

⁹⁰ Estas sentencias comprenden a 19 casos supervisados. 10 casos son CVR y Defensoría del Pueblo y 9 de la CIDH. El décimo caso de la CIDH, que corresponde a la “*Desaparición Forzada de autoridades de Chuschi*”, ha sido contabilizado como caso CVR.

desaparición forzada de Albino Quino Sulca y otros (Casos CIDH N° 9804, N° 9805, N° 9806 y N° 9807), “La desaparición forzada de Pedro Haro y César Mautino”, “Masacre de campesinos en Santa Bárbara” y “Desaparición de 9 estudiantes y un profesor en la Cantuta”.

Cuadro N° 19
Sentencias recaídas en los casos supervisados por la Defensoría del Pueblo,
según órgano jurisdiccional y sentido del fallo

Caso	Órgano jurisdiccional en primera instancia	Condenados	Absueltos	Observaciones
Ejecución extrajudicial de Jessica Chávez Ruíz y otros	Segunda Sala Penal de Trujillo	0	3	
Masacre de Lucanamarca	Sala Penal Nacional	10	0	Fue confirmada por la Corte Suprema
Asesinato de colonos por rondas campesinas (Delta Pichanaki)	Segunda Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Junín	3	0	Sentencia consentida
Secuestro y desaparición forzada de Ernesto Castillo Páez	Sala Penal Nacional	4	12	Fue confirmada por la Corte Suprema
La desaparición forzada de autoridades en Chuschi	Sala Penal Nacional	2	4	Fue confirmada por la Corte Suprema
Asesinato de Hugo Bustíos y tentativa de homicidio de Eduardo Rojas	Sala Penal Nacional	2	0	Fue confirmada por la Corte Suprema
Ejecución extrajudicial de Moisés Carbajal Quispe	Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Apurímac	0	2	Fue confirmada por la Corte Suprema
Ejecución extrajudicial de Efraín Aponte Ortiz	Sala Penal Nacional	2	0	Fue confirmada por la Corte Suprema
Desaparición forzada de Alcides Sandoval Flores y otros	Sala Penal Nacional	0	1	Fue confirmada por la Corte Suprema
Ejecución arbitraria de Benito Céspedes Montalvo y otros	Sala Penal Nacional	0	2	Recurso de nulidad pendiente
Secuestro de Luís Alberto Hinojosa Ramírez	Sala Penal Superior de Junín	0	1	Recurso de nulidad pendiente
Desaparición forzada de Eladio Mancilla Calle	Sala Penal Nacional	0	3	Recurso de nulidad pendiente

Desaparición forzada de Albino Quino Sulca y otros	Sala Penal Nacional	0	5	Recurso de nulidad pendiente
Masacre de campesinos en Santa Bárbara	Sala Penal Nacional	1	0	Recurso de nulidad pendiente
Desaparición de 9 estudiantes y un profesor en la Cantuta	Primera Sala Penal Especial de Lima	13	0	Recurso de nulidad pendiente
La desaparición forzada de Pedro Haro y César Mautino	Sala Penal Nacional	0	5	Recurso de nulidad pendiente
Total de procesados		37	38	

Fuente: Expedientes de los juzgados supraprovinciales penales y anticorrupción; salas penales y mixtas, y Sala Penal Nacional.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Del total de sentencias, 12 fueron emitidas en primera instancia por salas penales especializadas para conocer delitos que constituyen violaciones de derechos humanos (11 por la Sala Penal Nacional y una por la Primera Sala Penal Especial de Lima). Las cuatro restantes fueron expedidas por salas penales comunes de los distritos judiciales de Junín (2), Apurímac y La Libertad. Las 16 sentencias comprenden a 75 personas, de las cuales 37 fueron condenadas y 38 absueltas.

Las personas condenadas comprenden a 19 efectivos del Ejército, cinco miembros de la Policía Nacional, tres integrantes de Comités de Autodefensa, y 10 integrantes de la organización terrorista Sendero Luminoso. De los 19 efectivos del Ejército condenados por el Poder judicial, 13 pertenecían al denominado “*Destacamento Colina*”. Los seis restantes fueron condenados por su participación en los casos “*La desaparición forzada de autoridades en Chuschi*”, “*Asesinato de Hugo Bustíos y tentativa de homicidio de Eduardo Rojas*” y “*Ejecución extrajudicial de Efraín Aponte Ortiz*”. En el caso de los efectivos de la Policía Nacional, cuatro fueron condenados por su participación en la “*Desaparición forzada de Ernesto Castillo Páez*” y uno por el caso “*La desaparición forzada de autoridades en Chuschi*”.

3. EXCEPCIONES PROCESALES Y OTROS MECANISMOS DEDUCIDOS POR LOS PROCESADOS PARA IMPEDIR LA INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

La judicialización de graves violaciones a los derechos humanos enfrenta a los órganos de la administración de justicia a resolver diversas cuestiones jurídicas, entre las que figuran aquellas que pretenden impedir la investigación, el juzgamiento o la sanción a los responsables, tales como la determinación de la ley penal aplicable, la eficacia jurídica de las leyes de amnistía, los alcances de la cosa juzgada y los efectos del transcurso del tiempo en la persecución penal de los delitos que configuran violaciones de derechos humanos.⁹¹

⁹¹ Véase al respecto: Nino Carlos S. “*Juicio al mal absoluto. Los fundamentos y la historia del juicio a las juntas del Proceso*”. Op. cit., y Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).

En el período 2004-2008, la Defensoría del Pueblo ha tomado conocimiento de 73 excepciones de naturaleza de acción, amnistía, cosa juzgada y prescripción, presentadas por los procesados, buscando impedir la investigación y juzgamiento de los hechos denunciados. La respuesta de los órganos de administración de justicia frente a estos mecanismos procesales ha pasado por dos etapas. En los primeros años (2004-2006) la mayoría de resoluciones acogieron los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional sobre la inadmisibilidad de los mecanismos que pretendan impedir la investigación de las graves violaciones de derechos humanos. Sin embargo, durante el período 2007-2008 se ha advertido un cierto alejamiento de dichos criterios.

Cuadro N° 20
Excepciones conocidas por la Defensoría del Pueblo
período 2004 - 2008

Tipo de excepción	Período 2004-2006		Período 2007-2008	
	Fundada	Infundada	Fundada	Infundada
Naturaleza de acción	5	8	14	8
Prescripción	1	8	1	3
Cosa Juzgada	1	12	2	2
Amnistía	0	8	0	0
Sub-total	7	36	17	13
Total	43		30	

Fuente: Expedientes de la Sala Penal Nacional, juzgados penales supraprovinciales y juzgados penales o mixtos

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Del total de 73 excepciones deducidas, 49 han sido declaradas infundadas, y 24 fundadas. De éstas últimas, 17 corresponden al período 2007-2008 (14 son excepciones de naturaleza de acción, una de prescripción y dos de cosa juzgada). En esta medida, resulta evidente la variación en el criterio de los juzgadores respecto a la sólida jurisprudencia existente en relación a la obligación del Estado peruano de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos cometidas en el ámbito de su jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44° de la Constitución, los artículos 1° y 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Cabe recordar que de conformidad con la reiterada jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Penal Nacional:

“son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones

*forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”.*⁹²

Asimismo, según el Tribunal Constitucional:

*“corresponde al Estado el enjuiciamiento de los responsables de crímenes de lesa humanidad y, si es necesario, la adopción de normas restrictivas para evitar, por ejemplo, la prescripción de los delitos que violenten gravemente los derechos humanos. La aplicación de estas normas permite la eficacia del sistema jurídico y se justifica por los intereses prevalentes de la lucha contra la impunidad. El objetivo, evidentemente, es impedir que ciertos mecanismos del ordenamiento penal se apliquen con el fin repulsivo de lograr la impunidad. Ésta debe ser siempre prevenida y evitada, puesto que anima a los criminales a la reiteración de sus conductas, sirve de caldo de cultivo a la venganza y corroe los valores fundantes de la sociedad democrática: la verdad y la justicia”.*⁹³

Siguiendo estos criterios, la Sala Penal Anticorrupción “A” de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante resolución del 9 de mayo del 2005, se pronunció sobre la excepción de prescripción presentada por la procesada Shirley Sandra Rojas Castro en el caso “*Destacamento Colina*”, en los siguientes términos:

“Establecida la naturaleza de los delitos [violación de derechos fundamentales] por los cuales se ha decidido instruir a la excepcionante (...) esta Sala declara que no es oponible la prescripción al ejercicio de esta acción penal, dado que como señaló la Corte Interamericana en la ya glosada sentencia de fondo [caso Barrios Altos]: Esta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves a los derechos humanos (...).”

No obstante, mediante resoluciones de 10 y 24 de abril del 2007, el Juzgado Penal Transitorio de Tingo María - Leoncio Prado, declaró fundadas dos excepciones de cosa juzgada y una de prescripción presentadas en el caso “*Violaciones de derechos humanos en la BCS 313: Los Laureles*”.⁹⁴ En el primer caso, las resoluciones se fundamentan en la existencia de una resolución de archivo del proceso penal seguido contra Miguel Enrique Rojas García y Robin Erick Valdivieso Ruiz por la desaparición de Samuel Ramos y Jesús Liceti Meggo.⁹⁵ Por su parte, la resolución

⁹² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 14 de marzo del 2001, recaída en el caso Barrios Altos, parr. 41; Sentencia del 8 de julio del 2004 recaída en el caso Gómez Paquiyauri, parr. 232 y 233. Sentencia del 18 de septiembre del 2003 recaída en el caso Bulacio, parr. 116, entre otros.

⁹³ Tribunal Constitucional. Sentencia del 18 de marzo del 2004, recaída en el Caso Villegas Namuche (Expediente N° 2488-2002-HC/TC). Fundamento 23. Véase además, la Sentencia del 9 de diciembre del 2004, recaída en el caso Vera Navarrete (Expediente N° 2798-04-HC/TC). Fundamentos 18 y ss., entre otras.

⁹⁴ El caso “*Violaciones de derechos humanos en la BCS 313: Los Laureles*”, comprende la desaparición forzada de Esau Cajas Sulca, Samuel Ramos Diego y Jesús Liceti Meggo.

⁹⁵ El 10 de abril de 1997, una jueza penal sentenciadora del distrito judicial de Huánuco, desconociendo el carácter permanente del delito de secuestro y que mediante resolución del 26 de julio

que declaró fundada la excepción de prescripción por el delito de secuestro en agravio Esaú Cajas Julca, se sustentó en que habían transcurrido más de 16 años desde la detención del referido ciudadano.

Dichas resoluciones contradicen los criterios preestablecidos por diversos órganos jurisdiccionales sobre los alcances de la cosa juzgada en los procesos relacionados con violaciones de derechos humanos⁹⁶ y la naturaleza permanente del delito de secuestro y desaparición forzada⁹⁷.

Pese a los retrocesos advertidos en estos dos últimos años, los órganos jurisdiccionales han emitido resoluciones que han marcado importantes criterios jurisprudenciales, respecto a los siguientes temas, los cuales son necesarios reafirmar:

- La imprescriptibilidad de las graves violaciones de derechos humanos no se condiciona a la nomenclatura utilizada en la calificación penal de los hechos.
- La aplicación del tipo penal de desaparición forzada, mientras se mantenga la situación antijurídica de desaparición de la víctima, no implica una violación del principio de legalidad.
- Las resoluciones de sobreseimiento o sentencias absolutorias emitidas por el fuero militar en casos de violaciones de derechos humanos son manifiestamente nulas, por ende, el inicio de una nueva investigación penal no supone una vulneración del principio del *ne bis in idem*.
- Las leyes de amnistía N° 26479 y N° 26492, carecen de efectos jurídicos porque son incompatibles con la Constitución Política y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por ejemplo, en relación a la imprescriptibilidad de las graves violaciones de derechos humanos, podemos señalar las resoluciones emitidas por la Sala Penal Nacional, en los casos “*Ejecución arbitraria de pobladores en Cayara*” y “*Ejecuciones arbitrarias en Accomarca*”. En este último caso, la mencionada Sala señaló:

de 1993 el Juez Instructor de Leoncio Prado declaró infundada la excepción de prescripción presentada por los procesados, resolvió –de oficio– declarar extinguida la acción penal que se seguía contra Robín Erick Valdivieso Ruiz y Miguel Enrique Rojas García por el secuestro de Samuel Ramos y Jesús Liceti Meggo.

⁹⁶ De acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia de 29 de noviembre del 2005 (Expediente N° 4587-2004-AA/TC) la garantía del *ne bis in idem* “no opera por el solo hecho de que se le oponga la existencia fáctica de un primer proceso, sino que es preciso que este sea jurídicamente válido”. Según el máximo interprete de la Constitución: “si con el *ne bis in idem* se persigue impedir el ejercicio arbitrario del *ius puniendi* estatal, no todo doble enjuiciamiento penal que el Estado pueda realizar contra un individuo se encuentra automáticamente prohibido. [Quedan fuera de la prohibición] aquellos supuestos en los que el doble juzgamiento no es compatible con los intereses jurídicamente protegidos como núcleo del derecho, ya sea porque es extraño o ajeno a aquello que éste persigue garantizar; porque forma parte del contenido constitucionalmente protegido de otro derecho fundamental, o porque así resulta de su interpretación con otras disposiciones constitucionales que contienen fines constitucionalmente relevantes”.

⁹⁷ La figura penal del secuestro, al igual que la desaparición forzada, es un delito de carácter permanente. En tal medida, como lo ha señalado la Primera Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Ancash “los plazos de prescripción de la acción penal comienzan a partir del día en que cesó la permanencia, pero como no se pudo establecer aún el destino o paradero de las víctimas, se encuentran ante un delito de carácter permanente, motivo por el cual no se extingue el *ius puniendi* o potestad sancionadora del Estado”.

“TERCERO.- Por los patrones y modalidad en que se produjeron las muertes de los pobladores de Lloccllapampa a manos de miembros del Ejército peruano, nos encontramos frente a casos de ejecuciones extrajudiciales (...)”

“CUARTO.- El hecho de procesar los actos antes reseñados como delito de asesinato, previsto y penado por el Código Penal de mil novecientos veinticuatro, no implica en modo alguno negarle la condición de violaciones a los derechos humanos, como tampoco impugnar las consecuencias que ello acarrea. Esta subsunción en tipos penales locales de ningún modo contraría ni elimina el carácter de crímenes contra la humanidad de la conducta en análisis ni impide aplicarles las reglas y las consecuencias jurídicas que les caben por tratarse de crímenes contra el derecho de gentes”

Sobre la naturaleza permanente del delito de desaparición forzada, la sentencia expedida por la Sala Penal Nacional en el caso *“Desaparición forzada de Ernesto Castillo Páez”*, consolida la posición dominante sobre la naturaleza permanente del delito de desaparición forzada y la aplicación de tipo penal a hechos ocurridos con anterioridad a su vigencia.⁹⁸ En esta medida, la aplicación de un tipo penal nuevo a la conducta del autor, mientras se mantenga la situación antijurídica de desaparición de la víctima, no supone una aplicación retroactiva de esta figura penal, sino una aplicación inmediata de ésta, al menos, desde el inicio de su vigencia.

De otro lado, las resoluciones que declararon infundadas las excepciones de cosa juzgada han señalado que la existencia de una resolución de sobreseimiento o sentencia absolutoria emitida por el fuero militar en casos de violación de derechos humanos no impide el inicio de una nueva investigación. Así, en el caso *“Sucesos en los penales en junio de 1986”*, la Sala Penal Nacional estableció que: *“Los procesos penales por violaciones a los derechos humanos tramitados por la justicia penal militar no satisfacen los estándares de independencia y competencia establecidos en el derecho internacional y, en consecuencia, el principio de non bis in idem no se aplica. La conexión entre falta de independencia de los tribunales y su papel como promotores de la impunidad de los miembros de la fuerza armada o policial se reconoce desde hace tiempo; [por lo que] el ejercicio de la jurisdicción militar sobre los miembros de las fuerzas armadas conduce sistemáticamente a que no se imparta justicia respecto de ellos”*.

⁹⁸ Sala Penal Nacional. Sentencia del 20 de julio del 2006, expedida en el caso *“Desaparición forzada de Ernesto Castillo Páez”*. Sobre el particular también cabe resaltar la Ejecutoria Suprema del 24 de septiembre del 2007, recaída en el caso *“Desaparición de autoridades de Chuschi”*, donde se señala que *“El delito de desaparición forzada de personas tiene como notas características su estructura y modus operando complejo. Implica no sólo la privación de libertad de un persona por agentes del Estado, sino también el ocultamiento sistemático de tal aprehensión para que el paradero de la víctima se mantenga desconocido (...) lo expuesto autoriza a calificar que la desaparición forzada es un delito permanente; se crea una situación antijurídica como consecuencia de la acción punible, cuyo mantenimiento depende de la voluntad del autor, de modo que en cierta medida el hecho se renueva permanentemente; ello sucede con este delito, a consecuencia de la privación de la libertad de la persona y, luego, con su efectiva desaparición”*.

Asimismo, en relación a la incompatibilidad de las Leyes de amnistía N° 26479 y N° 26492 con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Primer Juzgado Penal Supraprovincial de Lima –siguiendo el criterio establecido por la Corte Interamericana en el caso “*Barrios Altos*”– señaló en su resolución del 19 de mayo del 2005, expedida en el caso “*Suceso en los penales en junio de 1986*”, que: “*ante la manifiesta incompatibilidad entre las leyes de autoamnistía y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las mencionadas leyes carecen de efectos jurídicos y no pueden seguir representando un obstáculo para las investigaciones (...) existe una obligación específica del estado de investigar y de informar, que no sólo consiste en facilitar el acceso de los familiares a la documentación que se encuentra bajo control oficial, sino también en la asunción de las tareas de investigación y corroboración de hechos denunciados*”.

Por otra parte, la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo ha permitido advertir, no sólo el uso de las excepciones como mecanismos para impedir las investigaciones de violaciones de derechos humanos, sino también el empleo del proceso de hábeas corpus con dicho propósito.

Al respecto, el 20 de julio del 2007, la Tercera Sala Especializada en lo Penal para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, declaró fundada la demanda de hábeas corpus interpuesta por Teodorico Bernabé Montoya y dejó sin efecto la denuncia formulada por la Tercera Fiscalía Penal Supraprovincial de Lima, contra la referida persona y otros 23 efectivos de la Marina de Guerra por la presunta comisión del delito de homicidio calificado en agravio de Nolberto Durand Ugarte, Edgar Zenteno Escobar, Gabriel Ugarte Rivera y otros, hecho ocurrido en el Penal El Frontón en junio de 1986. Según lo señalado en esta resolución la acción penal había prescrito en junio del 2006 y no se podía alegar su imprescriptibilidad “*porque tales hechos no configuran delitos de lesa humanidad*”.

El Tribunal Constitucional, mediante sentencia del 11 de diciembre del 2008, declaró improcedente el recurso de agravio constitucional interpuesto contra la resolución de la Tercera Sala Penal, aduciendo una infracción a las reglas procedimentales. De esta manera, omitió pronunciarse sobre el fondo de la controversia, dejando firme la decisión de la mencionada Sala que dispuso el archivo del caso por prescripción.⁹⁹

Las resoluciones de la Tercera Sala y del Tribunal Constitucional, en este caso particular, impiden el cumplimiento del deber ineludible del Estado peruano de investigar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos. Cabe recordar que, como lo había señalado el Tribunal Constitucional en anteriores oportunidades,¹⁰⁰ es un deber positivo del Estado remover todos aquellos

⁹⁹ Cabe señalar que mediante Oficio N° 511-2008-DP/PAD, del 4 de septiembre del 2008, la Defensoría del Pueblo remitió al Tribunal Constitucional un informe sobre la incompatibilidad de la resolución de la Tercera Sala Penal con la plena vigencia de los derechos humanos. Además, este Informe fue remitido anteriormente al Presidente de la Corte Suprema de Lima, entre otras autoridades, expresándole que los hechos ocurridos en el Penal El Frontón no prescriben al constituir graves violaciones de derechos humanos. Véase Nota de Prensa N° 108/OCII/DP/2008, disponible en: www.defensoria.gob.pe.

¹⁰⁰ Además de las sentencias del Tribunal Constitucional mencionadas en la nota 93 véase: la sentencia de 12 de agosto de 2005, recaída en el caso Rivero Lazo (Expediente N° 4677-2005-HC/TC). Fundamento 12, la sentencia del 29 de noviembre del 2005, recaída en el caso Martín Rivas (Expediente N° 4587-2004-PA/TC). Fundamento 63.

impedimentos u obstáculos que contradigan los criterios establecidos por la jurisprudencia internacional, en la que destaca el consenso sobre la imprescriptibilidad de las graves violaciones de derechos humanos, particularmente, las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por último, cabe señalar que junto a estas decisiones judiciales se ha tomado conocimiento de los Informes N° 001-2007-IN/DDP y N° 002-2007-IN/DDP, elaborados por la Defensoría del Policía (Ministerio del Interior), en el proceso que se sigue ante el Primer Juzgado Penal de Andahuaylas contra los efectivos policiales Leoncio Altamirano Fernández y José Leonaldo Cubas Rojas, con relación a la presunta ejecución extrajudicial Juan Mauricio Barrientos Gutiérrez. En los citados informes, la Defensoría del Policía recomienda la aplicación de la eximente de responsabilidad introducido por el Decreto Legislativo N° 982, el cual señala que *“está exento de responsabilidad penal el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, que en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas en forma reglamentaria, cause lesiones o muerte a otra persona”*.¹⁰¹

A criterio de la Defensoría del Pueblo este pedido es incompatible con la obligación del Estado peruano de investigar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos. Por ello, a través del Informe Defensorial N° 129 *“Análisis de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de las facultades otorgadas por la Ley N° 29009”*, se ha precisado de *“manera contundente que ni la regla general ni la específica de exención de responsabilidad penal, previstas en los incisos 8) y 11) del artículo 20° del Código Penal, pueden ser empleadas para impedir las investigaciones en materia de violaciones de derechos humanos”*.¹⁰²

4. DEFENSA LEGAL PARA EFECTIVOS MILITARES, POLICIALES Y VÍCTIMAS COMPRENDIDAS EN LAS INVESTIGACIONES Y PROCESOS PENALES POR VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

4.1. Defensa legal para efectivos militares y policiales

Los efectivos militares y policiales procesados por violaciones de derechos humanos cuentan con distintos mecanismos de defensa legal. En primer lugar, pueden acceder al servicio de defensa de oficio del Ministerio de Justicia, toda vez que de acuerdo a lo señalado por el artículo 32° del Decreto Supremo N° 055-1999-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de la Defensa de Oficio, Ley N° 27019, las personas de escasos recursos económicos que son parte de un proceso penal tienen derecho a la defensa de oficio.

Dichas personas, en segundo lugar, tienen el apoyo de las oficinas de asesoría legal de sus respectivos Ministerios. Igualmente, con el fin de otorgar una mayor protección a los efectivos policiales y militares procesados por la comisión de

Asimismo, la sentencia del 5 de noviembre del 2007, recaída en el caso Salazar Monroe (Expediente N° 3938-2007-PA/TC). Fundamento 32.

¹⁰¹ Artículo 1° del Decreto Legislativo N° 982, publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de julio del 2007.

¹⁰² Defensoría del Pueblo. *Análisis de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de las facultades otorgadas por la Ley N° 29009*. Informe Defensorial N° 129. Lima: 2004, p. 43.

presuntas violaciones de derechos humanos en el ejercicio de sus funciones, se ha establecido un sistema especialmente diseñado para su defensa, en virtud del Decreto Supremo N° 061-2006, derogado por el Decreto Supremo N° 022-2008-DE/SG.

El antecedente de estas normas es el Decreto Supremo N° 018-2002-PCM, publicado el 8 de marzo del 2002, el cual crea un sistema de defensa legal para los funcionarios públicos que se encuentren investigados o procesados por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Si bien la mencionada norma permitía incluir entre sus beneficiarios a los efectivos policiales y militares, investigados o procesados por la presunta comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones,¹⁰³ a través del Decreto Supremo N° 061-2006-PCM, del 23 de septiembre del 2006, se creó un mecanismo especialmente diseñado para la defensa legal de militares y policías –en situación de actividad o retiro– denunciados o procesados por violaciones de derechos humanos ante el fuero común, por actos realizados en el ejercicio de sus cargos y como parte de la lucha antisubversiva. Para el acceso a dicho beneficio los solicitantes debían presentar una garantía real o suscribir un compromiso de pago que asegure la cancelación del monto desembolsado por el Estado en caso que fueran hallados responsables.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 025-2006-DE/SG, publicado el 20 de octubre del 2006, se precisó que las solicitudes de patrocinio legal debían ser evaluadas por la Comisión Especializada para la Defensa Legal designada en cada sector (Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior). Con el dictamen de esta comisión el pedido se remite a la Oficina de Asesoría Jurídica del pliego correspondiente a fin de que se apruebe o niegue el beneficio, y de ser el caso, se proceda a la contratación de los servicios profesionales de los abogados.

- **Dificultades en la aplicación del Decreto Supremo N° 061-2006-PCM**

Se han recibido algunas quejas de efectivos militares procesados por violaciones de derechos humanos y de sus familiares, quienes señalaron que el abogado que los venía asesorando no estaba realizando una labor efectiva y que no contaban con los recursos económicos suficientes para solventar o continuar solventando los honorarios de un abogado particular.¹⁰⁴

La supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo ha permitido advertir que, el sistema de defensa legal creado por el Ministerio de Defensa para los militares y

¹⁰³ En efecto, en mérito a dicha norma, el Ministerio de Defensa, mediante Resolución Ministerial N° 548-DE/MGP, del 30 de marzo del 2003, contrató los servicios profesionales de un abogado para que asumiese la defensa de los efectivos de la Marina de Guerra investigados y procesados por el caso “*Sucesos en los penales de junio de 1986*”.

¹⁰⁴ Estos casos fueron puestos en conocimiento del Ministerio de Defensa. El referido Ministerio, en mérito a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 061-2006-PCM, asumió la defensa legal de Gian Carlo Pinto Hurtado, procesado en el caso “*Ejecuciones arbitrarias en Cayara*”. En otros dos casos remitidos al Ministerio de Defensa en octubre del 2008 (referidos a Pedro Néstor Amaya Miranda y Francisco Marcañaupa Osorio, ambos procesados en el caso “*Ejecuciones arbitrarias en Accomarca*”) el referido Sector, hasta la fecha de elaboración del presente Informe, no les había otorgado defensa legal. Finalmente, la Defensoría del Pueblo también ha puesto en conocimiento del Ministerio de Defensa, la preocupación del oficial Enrique De la Cruz Salcedo, procesado en el caso “*Pucayacu II*”, quien señaló que la abogada que le había sido proporcionada por el Sector Defensa no venía cumpliendo sus funciones de manera adecuada.

policías, no ha tenido el impacto que se esperaba. Según la información proporcionada por la Secretaría General del Ministerio de Defensa, de los 665 efectivos militares (entre oficiales, suboficiales, técnicos, oficiales de mar y tropa) que recibían asesoría legal por parte del Ministerio de Defensa en el año 2007, sólo tres se habían acogido al sistema de defensa legal creado por el Decreto Supremo N° 061-2006-PCM, siendo que la gran mayoría (650) recibía el servicio de asesoría legal de la Oficina de Asistencia Legal del Ejército.¹⁰⁵

Según la misma fuente, en el 2008, dicho Ministerio recibió 12 solicitudes para acceder al beneficio otorgado por el mencionado Decreto. De éstas, cinco fueron acogidas, cinco fueron rechazadas porque los peticionarios no subsanaron las observaciones planteadas, y dos fueron retiradas voluntariamente por los solicitantes. Al igual que lo ocurrido en el año 2007, la gran mayoría de efectivos militares (613), viene recibiendo el servicio de defensa de la Oficina de Asistencia Legal del Ejército.¹⁰⁶

Aparentemente, el escaso número de efectivos militares que se acogieron al sistema creado por el Decreto Supremo N° 061-2006-PCM, se debería a la falta de una adecuada difusión de este beneficio¹⁰⁷.

Recientemente, el 28 de octubre del 2008, se publicó el Decreto Supremo N° 022-2008-PCM, el mismo que derogó el Decreto Supremo N° 061-2006-PCM y estableció un nuevo mecanismo para otorgar defensa legal a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú. Este mecanismo amplía la defensa legal al personal de tropa licenciada, y facilita significativamente el acceso a este beneficio a favor de los militares y policías investigados o procesados por violaciones de derechos humanos, al eliminar el requisito de la presentación de una garantía real o compromiso de pago para asegurar la cancelación del monto desembolsado por el Estado en caso fueran hallados responsables.

El artículo 4° de la referida norma, establece que la devolución del monto pagado por el Estado, en caso se determine la responsabilidad de los beneficiarios, se realizará mediante descuentos de sus remuneraciones o pensiones, lo cual es claro para el caso de los efectivos militares (oficiales y suboficiales). No obstante, queda pendiente determinar el mecanismo de devolución para el personal de tropa licenciada, pues éstos no reciben una remuneración ni pensión por parte del Estado.

4.2. Falta de defensa legal para las víctimas y familiares de víctimas

¹⁰⁵ Información proporcionada por la Secretaría General del Ministerio de Defensa, mediante el Oficio N° 1449-SGMD-A, del 11 de diciembre del 2007. Dicha oficina también informó que a través de diversos mecanismos se venía proporcionando defensa legal a 665 efectivos militares procesados por violaciones de derechos humanos.

¹⁰⁶ Oficio N° 1506-2008-SG-A-JLRA, del 22 de octubre del 2008, remitido por la Secretaría General del Ministerio de Defensa a la Defensoría del Pueblo.

¹⁰⁷ Con relación a los efectivos policiales, no ha sido posible conocer su situación, pues pese a los Oficios N° 168-2008-DP/ADHPD, N° 206-2008-DP/ADHPD y N° 208-2008-DP/ADHPD, del 1°, 11 y 14 de noviembre del 2008, el Ministerio del Interior no ha dado respuesta alguna a los pedidos formulados por la Defensoría del Pueblo.

Las víctimas de las graves violaciones de derechos humanos carecen de un sistema adecuado para su defensa legal en los procesos e investigaciones en curso, situación que ha venido siendo advertida por la Defensoría del Pueblo desde el año 2004.

Hasta agosto del 2004 de las 1,569 víctimas identificadas, comprendidas en los 59 casos de violaciones de derechos humanos presentados por la CVR y la Defensoría del Pueblo, sólo el 28% de ellas (430) contaba con patrocinio legal, proporcionada en su mayoría, por organismos de derechos humanos, mientras que 1,139 víctimas se encontraban sin abogados defensores.¹⁰⁸

Desde entonces, la situación de indefensión de estas víctimas y de sus familiares no ha cambiado significativamente. En el 2008, de las 549 víctimas comprendidas en 30 procesos judiciales sobre violaciones de derechos humanos relacionados con los casos CVR y Defensoría del Pueblo, sólo 266 víctimas o sus familiares cuentan con asesoría gratuita de abogados pertenecientes a organismos de derechos humanos, 31 tienen abogados particulares y 252 carecen de patrocinio legal. La situación es similar tratándose de los casos en investigación preliminar. De las 550 víctimas comprendidas en estas investigaciones, 164 víctimas o sus familiares cuentan con asesoría gratuita de abogados pertenecientes a organismos de derechos humanos, dos tienen abogados particulares y 384 carecen de patrocinio legal.

Igual situación se advierte en las investigaciones preliminares relacionadas con los casos CIDH. De los 101 casos que se encuentran en investigación preliminar, en 51 alguna de las víctimas cuenta con patrocinio legal, mientras que en los 50 casos restantes ninguno de los agraviados tiene patrocinio legal. Estas investigaciones comprenden 147 víctimas.

La participación de abogados/as defensores, contribuye al avance de las investigaciones y facilita la realización oportuna de las diligencias (toma de testimonios, recopilación de documentos, entre otros). En tal medida, la falta de éstos dilata innecesariamente el desarrollo de las investigaciones. Por ejemplo, en el caso *“Ejecución extrajudicial de Juan Mauricio Barrientos y otros”*, en instrucción desde el año 2004, hasta la fecha no se ha realizado la exhumación de los restos de la mencionada persona, principalmente porque no existe un abogado que coordine previamente con los familiares y asegure su presencia en dicha diligencia.

En otros casos, la falta de defensa técnica ha tornado en irreparable la vulneración del derecho a la tutela jurisdiccional de algunas víctimas o de sus familiares, debido a la falta de impugnación de las resoluciones que dispusieron el archivo de las investigaciones o procesos penales sin un pronunciamiento sobre el fondo, las cuales quedaron consentidas

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva 18/03, *“Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”*, ha señalado que la negativa a prestar un servicio público gratuito de defensa legal a las personas sin recursos, constituye una vulneración del debido proceso y del derecho a la protección judicial efectiva:

¹⁰⁸ Defensoría del Pueblo. *“A un año de la Comisión de la Verdad y Reconciliación”*. Informe Defensorial N° 86. Lima: 2004, pp. 41 y ss.

“se vulnera el derecho a las garantías y a la protección judicial por varios motivos: por el riesgo de la persona cuando acude a las instancias administrativas o judiciales de ser deportada, expulsada o privada de su libertad, y por la negativa de la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a su favor, lo cual impide que se hagan valer los derechos en juicio.”

Atendiendo a ello, la Defensoría del Pueblo ha recomendado al Ministerio de Justicia,¹⁰⁹ a la Presidencia del Consejo de Ministros¹¹⁰ y al Presidente de la República,¹¹¹ la implementación de una unidad especializada en la defensa legal de las víctimas de violaciones de derechos humanos y de sus familiares.

Si bien en respuesta a dichas recomendaciones, la entonces Ministra de Justicia, doctora María Zavala Valladares, informó a través del Oficio N° 685-2006-JUS/DM, del 7 de noviembre del 2006, que se encontraba pendiente de incluir en la agenda del Consejo de Ministros el proyecto de ley de creación de la Unidad Especializada de Defensa y Asesoría Legal para Víctimas y Familiares de Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos, hasta la fecha, dicha propuesta está pendiente de ser concretada.

La Defensoría del Pueblo considera necesaria la implementación de un programa integral por parte del Estado que asegure la defensa legal de las víctimas y sus familiares en los procesos judiciales e investigaciones preliminares, el cual debe contar con mecanismos idóneos para asegurar su efectividad, calidad del servicio y continuidad en el tiempo. Para ello deberá considerar, principalmente:

- a. Número suficiente de profesionales para responder a la demanda de asistencia legal de las víctimas y sus familiares.
- b. Cobertura a nivel nacional, sobre todo en los distritos judiciales con mayor incidencia de casos de violaciones de derechos humanos, tales como Ayacucho, Lima, Junín, Huancavelica, San Martín, Apurímac y Huánuco.
- c. Establecer programas de capacitación permanente para los profesionales que integren el referido sistema de asistencia legal, en temas de derecho penal, derecho internacional de los derechos humanos, derecho penal internacional y técnicas de investigación especializada.
- d. Incorporar entre sus profesionales a peritos especializados (arqueólogos, antropólogos forenses, psicólogos, entre otros), intérpretes y profesionales quechua hablantes.

5. SISTEMA DE PROTECCIÓN PARA VÍCTIMAS, FAMILIARES DE VÍCTIMAS, TESTIGOS Y ABOGADOS O DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

¹⁰⁹ Oficio N° 156-2006-DP, del 3 de octubre del 2006.

¹¹⁰ Oficios N° 36-2007/DP y N° 0216-2007/DP, del 16 de febrero y 22 de agosto del 2007, respectivamente.

¹¹¹ Oficio N° 0171-2008/DP, del 28 de mayo del 2008.

El testimonio de las víctimas y de los testigos de los casos de violaciones de derechos humanos resulta fundamental para el esclarecimiento de los hechos y la identificación de los presuntos responsables. Por ello, el subsistema de investigación y juzgamiento debe contar con los mecanismos necesarios que aseguran la participación de estas personas en los procesos.

La existencia de alguna forma de amenaza, coacción o represalia contra las víctimas o testigos con motivo de su participación en una investigación preliminar o proceso judicial, o la sensación de inseguridad que se puede derivar de la falta de respuesta del sistema frente a estos actos, desalienta significativamente a los ciudadanos a colaborar con la labor de la justicia.

La Ley N° 27378 y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2001-JUS, estableció un mecanismo de protección para testigos, víctimas, peritos y colaboradores comprendidos en investigaciones o procesos penales relacionados con delitos de terrorismo, violaciones de derechos humanos y aquellos de peligro común o contra la administración de justicia que se cometan por una pluralidad de personas o en el contexto de una organización criminal.

De acuerdo con los artículos 21° y 22° de la Ley N° 27378, el Fiscal o, de ser el caso, el Juez, podrá aplicar diversas medidas a favor de los colaboradores, testigos, peritos o víctimas, cuando aprecie racionalmente un peligro grave para su persona, su libertad o sus bienes, los de su cónyuge o conviviente, ascendientes, descendientes o hermanos. Entra las medidas contempladas en la norma destacan:

- Protección policial,¹¹²
- Reserva de la identidad y de cualquier otro dato que pueda servir para la identificación del protegido,¹¹³
- Cambio de identidad,¹¹⁴ y
- Cambio de domicilio del protegido

Para la aplicación de las medidas de protección, el artículo 5° del Reglamento, exige que el fiscal o el juez evalúen la gravedad del riesgo teniendo en cuenta las siguientes circunstancias:

- Tipo y características de la información brindada;

¹¹² El Decreto Supremo N° 20-2001-JUS, creó la Unidad Especial de Investigación, Comprobación y Protección (UECIP) de la Policía Nacional, adscrita a la Fiscalía de la Nación. La UECIP tiene entre sus funciones la de proteger a los colaboradores, víctimas, testigos y peritos que brinden, según el caso, informaciones, declaraciones o informes en el marco de lo establecido en la Ley N° 27378.

¹¹³ La reserva de identidad no puede afectar el derecho de defensa que le asiste al acusado, motivo por el cual el artículo 24° de la Ley N° 27378, establece que si cualquiera de las partes solicitase motivadamente antes del inicio del juicio oral conocer la identidad de los colaboradores, víctimas, testigos o peritos protegidos, cuya declaración o informe sea estimada pertinente en el proceso, el órgano jurisdiccional deberá facilitar el nombre y apellido de los protegidos, respetando las restantes garantías y medidas de protección.

¹¹⁴ El cambio de identidad sólo procede una vez finalizado el proceso. El inciso f) del artículo 9° del reglamento de la Ley N° 27378 establece que en estos casos deberá facilitarse los documentos que contengan una nueva identidad, cursándose para ello oficio reservado a las autoridades competentes para la entrega de los referidos documentos, mediante un procedimiento secreto a cargo de la Unidad Policial Especial correspondiente.

- Actos de represalia o intimidación realizados o que pueda esperarse se produzcan;
- Vulnerabilidad de las personas contempladas en el artículo 21° de la Ley; y
- Situación personal y procesal de la persona que aporta la información

Si bien el Ministerio Público y el Poder Judicial han adoptado diversas medidas con el fin de dotar de eficiencia al sistema de protección,¹¹⁵ aún queda pendiente mucho por hacer para construir un sistema eficaz de protección de víctimas, familiares de víctimas, testigos, peritos y colaboradores.

La Defensoría del Pueblo en el marco de la supervisión del proceso de judicialización, ha podido advertir que el sistema de protección a víctimas, familiares de víctimas y testigos en los casos de violaciones a los derechos humanos ha sido deficiente. Las insuficiencias normativas, el desconocimiento de las normas, las dificultades en la ejecución de las medidas de seguridad adoptadas, y la falta de presupuesto para asegurar el cumplimiento de estas medidas, han debilitado considerablemente la eficacia del sistema.

Como se ha indicado en anteriores informes,¹¹⁶ el marco normativo del sistema de protección para víctimas, testigos, peritos y colaboradores comprendidos en casos de violaciones de derechos humanos muestra serias deficiencias en la regulación de los procedimientos para la determinación de la situación de riesgo y en la delimitación del universo de beneficiarios que podrían ser favorecidos por una medida de protección.

El reglamento de la Ley N° 27378, otorga al juez o al fiscal un margen de discrecionalidad que podría afectar a los solicitantes. La norma no especifica si los requisitos exigidos para determinar el riesgo deben verificarse de manera concurrente o si basta con que se acredite alguna de ellas para que se determine la gravedad del peligro en que se encuentra el solicitante. Asimismo, la norma, desnaturaliza la finalidad de la medida de protección al exigir la evaluación del tipo y características de la información brindada para determinar la gravedad del riesgo. Al respecto, la situación de riesgo en que pueda encontrarse una víctima o testigo puede no vincularse necesariamente a la evaluación del tipo y características de la información proporcionada. La situación de peligro en la que

¹¹⁵ Con fecha 22 de enero del 2001, el Ministerio Público emitió las Resoluciones de la Fiscalía de la Nación N° 070-2001-MP-FN, que aprueba la Directiva N° 01-2001-MP-FN “Instrucciones necesarias de orientación sobre los delitos respecto de los cuales se establece Beneficios por Colaboración Eficaz en el ámbito de la Criminalidad Organizada”; N° 071-2001-MP-FN, que aprueba la Directiva N° 02-2001-MP-FN “Reglamento de Funciones del Fiscal Superior Coordinador, y N° 072-2001-MP-FN, que establece disposiciones para la intervención de los fiscales en el procedimiento penal especial para la celebración de acuerdos de beneficios por colaboración eficaz, regulado en el Capítulo III de la Ley N° 27378. Por su parte, con fecha 31 de octubre del 2005, la Sala Penal Nacional, expidió la Directiva N° 002-2005-P-SPN, donde se establece diversas medidas para hacer efectiva la protección de colaboradores, testigos, peritos y víctimas en los procesos penales por delitos contra la tranquilidad pública, contra la humanidad y delitos comunes que hayan constituido violación a los derechos humanos. Asimismo, incorpora un mecanismo de subvención de los gastos que demanden dichas medidas, las cuales podrán ser canalizadas a través de la Sala Penal Nacional, la que a su vez deberá solicitarlo a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, a efectos de que se viabilice tal requerimiento ante FEDADOI.

¹¹⁶ Defensoría del Pueblo. *“El difícil camino para la reconciliación. Justicia y reparación para las víctimas de la violencia”*. Informe Defensorial N° 112. Op. Cit., pp. 190 y ss.

se encuentran estas personas puede derivarse simplemente de su participación en el proceso.

Por otra parte, tanto la Ley N° 27378 y su reglamento, limitan las medidas de protección sólo para quienes en calidad de colaboradores, testigos, peritos o víctimas intervienen en las investigaciones o procesos penales por violaciones a los derechos humanos, así como a los cónyuges o convivientes, ascendientes, descendientes y hermanos del protegido, dejando de lado a los abogados y defensores de derechos humanos y a otras personas que por diversas particularidades deberían ser comprendidos en el ámbito de protección, tales como los parientes por afinidad, parientes espirituales y otros parientes consanguíneos en línea colateral.

Si bien se ha tenido conocimiento de casos en los que se han adoptado y ejecutado medidas de protección de manera oportuna y eficiente,¹¹⁷ la Defensoría del Pueblo ha advertido además, que existe cierta renuencia o desconocimiento por parte de algunos fiscales y jueces para adoptar medidas de protección en las investigaciones o procesos por violaciones de derechos humanos. En efecto, se ha observado casos en los que, a pesar de existir pedidos expresos de protección por parte de la CVR o de los propios testigos, los fiscales no han actuado de conformidad con lo establecido en la Ley N° 27378 y su reglamento,¹¹⁸ y casos en los que, a pesar de haberse ordenado la adopción de una medida de protección, ésta no se ejecutó de manera efectiva.

En el caso “*Ejecuciones arbitrarias en Pucará*”, la CVR recomendó al Ministerio Público aplicar medidas de protección a favor del testigo identificado con clave N° 18-2002-CVR-UIE, entre ellas, la supresión de su nombre de todas las piezas del expediente, la adopción de una clave de identificación y la utilización de métodos que garanticen su seguridad durante la realización de las diligencias correspondientes, sin que con ello se afecte el debido proceso. En el curso de la investigación preliminar, el 29 de diciembre del 2003, el mismo testigo denunció ser víctima de amenazas directas contra su vida por parte de un ex Jefe Militar que habría participado en los hechos de Pucará, y por ello solicitó se le otorguen medidas de protección, el cual fue declarado procedente por la Cuarta Fiscalía Provincial Penal de Huancayo en enero del 2004, y en tal virtud se le asignó la Clave N° 0001-2004. Pese a ello, la identidad del testigo fue revelada por el mismo fiscal meses después, cuando declaró ante un diario que las referidas medidas no habían sido efectivas y que debido a ello el testigo había tenido que viajar al exterior por su propia cuenta y riesgo.

Cabe señalar, que la eficacia de un sistema de protección no sólo depende de un marco legal que establezca el procedimiento y las medidas correspondientes a la protección de colaboradores, testigos, peritos y víctimas, y la existencia de órganos

¹¹⁷ En el caso “*Matanza de 34 campesinos en Lucmahuayco*”, por ejemplo, el Segundo Juzgado Penal de la Convención ordenó a uno de los procesados que se abstenga de continuar con conductas intimidatorias y amenazas contra los herederos legales, las víctimas y los testigos, asimismo dispuso que los gobernadores de Kepashiato, Incahuasi y Amaybamba tomen las medidas pertinentes para garantizar la protección de los testigos.

¹¹⁸ Este problema se presentó en los casos “*Violaciones a los derechos humanos en el Batallón Contrasubversivo N° 313 de Tingo María*”, “*Ejecución arbitraria de pobladores en Cayara*” y “*Ejecuciones arbitrarias en Sancaypata*”.

encargados de su ejecución. Es preciso contar, además, con los recursos económicos que sean necesarios para la implementación de dichas medidas. Al respecto, la sexta disposición final de la Ley N° 27378 autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas a realizar las transferencias que sean necesarias para la ejecución y funcionamiento del mencionado sistema de protección. En este sentido, la primera disposición final del Reglamento señala que aquél será financiado con cargo a los presupuestos aprobados a favor de los pliegos involucrados en la ejecución del sistema, y establece que en caso de que dicha financiación resulte insuficiente, los titulares de los pliegos involucrados solicitarán las transferencias necesarias en base a los resultados de las evaluaciones financieras correspondientes al presupuesto de cada año.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 012-2004-JUS, del 2 de noviembre del 2004, se precisó que el programa de protección de colaboradores, víctimas, testigos y peritos a que se refiere la Ley N° 27378, estaba comprendido en la lucha integral contra el crimen organizado, y que, por tanto, el Ministerio Público estaba facultado para requerir al Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado (FEDADOI), la habilitación de fondos para la ejecución de dichas medidas. Sin embargo, ambos mecanismos para asegurar el financiamiento de la ejecución de las medidas de protección han resultado ineficientes.

La falta de presupuesto para ejecutar estas medidas ha sido un factor que le ha quitado oportunidad y eficiencia al sistema. El 11 de octubre del 2007 un colaborador comprendido en el caso *“Asesinato de Rodrigo Franco”* sufrió un atentado contra su integridad personal que pudo haberse evitado si se hubiera ejecutado la medida de protección dispuesta a su favor por la Segunda Fiscalía Penal Supraprovincial de Lima en agosto del 2006. En esa fecha, la referida fiscalía dispuso el viaje al extranjero del referido colaborador, sin embargo, la medida recién fue ejecutada a principios del año 2008, luego de que el ciudadano fuera víctima del mencionado atentado.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la Defensoría del Pueblo considera que cualquier medida que se implemente, debe tener presente que:

- A diferencia de lo que sucede en el sistema de colaboración eficaz, la determinación de la adopción de una medida de protección no se debe vincular necesariamente a la información que pueda proporcionar el solicitante de dicha medida. El otorgamiento de las medidas de protección debe depender de la situación de riesgo objetivo en que se encuentra la persona que la solicita.
- Una efectiva protección de los sujetos que intervienen en el proceso debe incluir a sus seres queridos y a quienes les brinden defensa legal (abogados o defensores de derechos humanos), debido a que el temor de que estos sufran represalias podría persuadir al protegido de no cooperar con la justicia.
- Tratándose de víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos, existen circunstancias especiales que deben ser consideradas al evaluar posibles medidas de protección, tales como la lejanía de las zonas en las que

residen, los escasos recursos con los cuentan, y el temor que subsiste en las víctimas y los familiares de las víctimas con relación a los miembros de la Policía Nacional y del Ejército.

- La ejecución de las medidas de protección para las víctimas, testigos y familiares de víctimas de casos de violaciones de derechos humanos debería estar a cargo de una entidad de composición mixta, en la que participen tanto el Estado como organizaciones de la sociedad civil.
- Cualquier pretensión de mejoramiento del sistema de protección de colaboradores, testigos, víctimas y peritos a que se refiere la Ley N° 27378, requiere necesariamente que se provea a dicho sistema de suficientes recursos económicos y personal especializado que le permita implementar y adoptar eficazmente medidas de protección adecuadas y oportunas.

Cabe señalar que la mayoría de estas propuestas se encuentran incorporadas en el Proyecto de Ley N° 175/2006-CR, presentado por el congresista Raúl Castro Stagnaro el 12 de septiembre del 2006. Por ello, la Defensoría del Pueblo, en diversas oportunidades, ha recomendado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República aprobar previo debate el mencionado proyecto.¹¹⁹

6. LA JUDICIALIZACIÓN DE LOS CASOS DE PRESUNTA VIOLACIÓN SEXUAL CONTRA MUJERES OCURRIDOS EN LA ÉPOCA DE LA VIOLENCIA

En el período de violencia se produjeron múltiples violaciones contra los derechos humanos de las mujeres. Al igual que los hombres fueron víctimas de asesinato, ejecución extrajudicial, desaparición forzada, reclutamiento forzoso y tortura, pero además, fueron objeto de actos crueles, relacionados directamente con su género, tales como violación sexual, maternidad forzada, esclavitud sexual, mutilaciones sexuales y esterilizaciones forzadas.¹²⁰

El informe Final de la CVR, registró 527 casos de violación sexual contra mujeres ocurridos en la época de la violencia política,¹²¹ actos que se produjeron en por lo menos 15 departamentos del país, entre ellos: Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Apurímac, Junín, Cusco, San Martín, Ucayali, Lima, Callao y Puno.¹²²

Las mujeres afectadas por la violencia sexual, generalmente, fueron mujeres de condición humilde, de escasos recursos, campesinas quechuahablantes y viudas, es decir, aquéllas consideradas de mayor vulnerabilidad. Además, la mayor parte de las víctimas de violación sexual registradas tenían entre 11 y 30 años de edad.¹²³

¹¹⁹ Oficio N° 417-2008-DP/PAD, del 3 de junio del 2008, remitido al Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República.

¹²⁰ Comisión de la Verdad y Reconciliación. *"Informe Final"*. Tomo VI, Lima: 2003, p. 273 y ss.

¹²¹ El Informe Final de la CVR da cuenta de 538 casos de violación sexual (527 contra mujeres y 11 contra hombres). De los 527 casos, 449 eran imputables a agentes del Estado y comités de autodefensa. Véase al respecto: Comisión de la Verdad y Reconciliación. *"Informe Final"*, Tomo VIII, p. 66 y Tomo IX, p. 371.

¹²² Comisión de la Verdad y Reconciliación. *"Informe Final"*, Tomo VI. Op. cit., p. 277.

¹²³ Ídem, p. 375.

En el Informe Defensorial N° 80 “*Violencia Política en el Perú: 1980-1996. Un acercamiento desde la perspectiva de género*”, se da cuenta que –en algunos casos– la violencia sexual fue utilizada como un método de tortura para la obtención de información o confesiones autoinculpatorias y estuvo rodeada de un contexto de impunidad, tanto al momento de producirse los hechos como cuando las víctimas decidieron acusar a sus agresores.¹²⁴

El número de casos de violación sexual que se encuentran ante el Ministerio Público o el Poder Judicial, no correspondería a la magnitud con que se presentó este fenómeno en nuestro país, según lo señalado por el Informe Final de la CVR. La Defensoría del Pueblo ha tomado conocimiento que ocho casos de violación sexual ocurridos en el contexto de la violencia se encuentran con investigación o proceso penal.

Cuadro N° 21
Casos de violación sexual conocidos por la Defensoría del Pueblo

Nombre del caso	Ubicación	Estado
Violencia sexual en Huancavelica: Las Bases Militares de Manta y Vilca	Cuarto Juzgado Penal Supraprovincial	Pendiente de calificación
El caso de María Magdalena Monteza Benavides	Tercera Fiscalía Penal Supraprovincial de Lima	Investigación preliminar
Violaciones sexuales en la base militar de Totos (Ayacucho)	Primera Fiscalía Penal Supraprovincial de Ayacucho	Investigación preliminar
Violación sexual de 5 pobladoras en la bases militares de Capaya y Santa Rosa	Primera Fiscalía Penal Provincial de Abancay	Investigación preliminar
El caso Llusita	Primera Fiscalía Penal Supraprovincial de Ayacucho	Investigación preliminar
El caso de M. E. L. T.	Tercera Sala Penal con reos libres de Lima	Archivado por prescripción
Violación sexual en la comunidad campesina de Putis	Segunda Fiscalía Penal Supraprovincial de Ayacucho	Investigación preliminar
El caso G.G.	Segunda Fiscalía Penal Supraprovincial de Ayacucho	Investigación preliminar

Fuente: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Estudio para la Defensa y los Derechos de la Mujer, Asociación Pro Derechos Humanos, Instituto de Defensa Legal, y Asociación Paz y Esperanza

Elaboración: Defensoría del Pueblo

La existencia de este limitado número de denuncias respondería a diversos factores, entre ellos, el temor de las víctimas a las represalias de los agresores, la vergüenza frente a su nueva pareja o su comunidad, y las deficiencias en la

¹²⁴ Defensoría del Pueblo. “*Violencia Política en el Perú: 1980-1996. Un acercamiento desde la perspectiva de género*”. Informe Defensorial N° 80, Lima: 2004, p. 63 a 64 Este Informe se realizó en base a un estudio de más de 5,000 expedientes que contenían las denuncias por violación de derechos humanos presentadas ante el Ministerio Público entre los años 1983 y 1996.

investigación en los pocos casos que llegaron hasta los órganos de administración de justicia.¹²⁵ Los prejuicios de género actúan en esta situación, obstaculizando que las mujeres atacadas puedan exigir la defensa de sus derechos, primando el sentimiento de vergüenza sobre la necesidad de justicia.

6.1. Casos de violación sexual supervisados por la Defensoría del Pueblo

De los ocho casos reseñados anteriormente, la Defensoría del Pueblo viene supervisando tres casos: *“El caso de María Magdalena Monteza Benavides”*, *“Violación sexual en Huancavelica: Las Bases Militares de Manta y Vilca”* y *“Violación sexual de 5 pobladoras en la Base Militar de Capaya”*.

- **Caso de María Magdalena Monteza Benavides**

María Magdalena Monteza Benavides fue detenida por miembros del Departamento de Inteligencia de la Primera División de las Fuerzas Especiales del Ejército, el 30 de octubre de 1992. Durante su detención fue golpeada y violada en diversas oportunidades por miembros del Ejército, siendo luego de dos días, el 2 de noviembre, puesta a disposición de la Dirección Nacional Contra el Terrorismo - DINCOTE. Producto de la violación resultó embarazada.

En el mes de febrero del 2004, la Quinta Fiscalía Penal Supraprovincial de Lima inició una investigación sobre estos hechos. Hasta diciembre del 2006, se pudo determinar: a) las circunstancias en que se produjo la detención, b) la identidad de quienes participaron en ella, c) las fechas y los lugares en que permaneció detenida, y d) la identidad de las personas que estaban encargadas de su custodia mientras permaneció detenida.

La investigación fue remitida el 12 de enero del 2007 a la Tercera Fiscalía Penal Supraprovincial de Lima, la misma que se avocó a la investigación en abril de ese año. En esa fecha, la referida Fiscalía, mediante Oficio N° 05-2007-3ªFPS-MP-FN solicitó que el Instituto de Medicina Legal realice un examen de ADN a los presuntos responsables, el mismo que no se ha realizado hasta la fecha debido a diversas razones, que no han sido superadas aún.

- **Violencia sexual en Huancavelica: Las Bases Militares de Manta y Vilca**

Entre los años 1984 y 1995, diversas mujeres de las comunidades de Manta y Vilca en Huancavelica habrían sufrido abuso sexual por parte del personal militar de las bases militares asentadas en dichas zonas. El Informe Final elaborado por la CVR sobre este caso, identificó a 24 mujeres víctimas de violación sexual, quienes fueron acusadas de estar vinculadas con el terrorismo.

En marzo del 2004, la Primera Fiscalía Penal Provincial de Huancavelica inicio una investigación en relación a estos hechos. Hasta junio del 2006, se pudo advertir que la mencionada investigación habría sido deficiente y que las pocas diligencias realizadas fueron impulsadas por la defensa de las víctimas.

¹²⁵ Defensoría del Pueblo. *“Violencia Política en el Perú: 1980-1996. Un acercamiento desde la perspectiva de género”*. Op. cit., p. 141.

En el 2007, gracias a la creación de la Fiscalía Penal Supraprovincial de Huancavelica y al papel que desempeñó la defensa legal de las víctimas, se observó un impulso significativo en la referida investigación, llegándose a realizar: a) la recepción de las manifestaciones indagatorias de once presuntos responsables, b) las pericias psicológicas de cinco presuntas agraviadas (de un total de 27 ordenadas), c) la recepción de la manifestación del colaborador eficaz identificado con el código N° 012006, y d) la recepción de las manifestaciones de tres de las presuntas agraviadas.¹²⁶

En mérito a estas diligencias, el 5 de octubre del 2007, la Fiscalía Penal Supraprovincial de Huancavelica formalizó denuncia contra nueve ex miembros del Ejército por la presunta violación sexual de seis mujeres en los años 1984, 1985, 1988, 1993 y 1995. Seis de los nueve denunciados son efectivos militares que reconocieron a los hijos producto de las violaciones.

La denuncia fiscal subsumió los hechos señalados en los delitos de violación sexual recogidos en los artículos 196° y 170° del Código Penal de 1924 y del Código Penal de 1991, respectivamente. Posteriormente, con fecha 16 de mayo del 2008, la Fiscalía Supraprovincial, en el dictamen con el que subsanó algunas observaciones formuladas por el Cuarto Juzgado Penal Supraprovincial de Lima modificó la tipificación de los actos de agresión sexual y resolvió subsumirlas en el artículo 321° del Código Penal (tortura). Hasta noviembre del 2008, el Cuarto Juzgado Penal Supraprovincial de Lima, no ha calificado penalmente la denuncia.

- **Violación sexual de 5 pobladoras en la bases militares de Capaya y Santa Rosa**

En el mes de enero del 2006, cinco pobladoras del departamento de Apurímac, patrocinadas por la Asociación pro Derechos Humanos, denunciaron ante la Primera Fiscalía Penal de Abancay que entre los años 1988 y 1989 fueron ultrajadas sexualmente por personal del Ejército en las bases militares de Capaya y Santa Rosa.

En este caso, la referida Fiscalía dispuso que se realice una pericia psicológica a las agraviadas que fueron evaluadas el 9 de enero del 2006. De acuerdo a esta pericia, sólo una de ellas presentaba “*estrés post traumático*”, las cuatro restantes, de acuerdo al psicólogo del Instituto de Medicina Legal (IML), no presentan “*sintomatología de trastorno psicopatológico*”.

Las conclusiones del perito del IML difieren de las que se derivan del examen psicológico elaborado por los peritos de parte. En los cuatro casos en los que se hizo esta pericia, los peritos de parte concluyeron que las agraviadas han desarrollado un trastorno de estrés post traumático y presentan secuelas graves que han truncado el curso de sus vidas y sus relaciones familiares y maritales.

En mérito a una solicitud de las agraviadas, en el mes de marzo del 2007, la Fiscalía resolvió acumular esta denuncia con la investigación preliminar que venía realizando en los casos “*Violaciones a los derechos humanos en la Base Militar de*

¹²⁶ En los casi cuatro años de investigación sólo se ha recabado la manifestación de once de las presuntas víctimas.

Capaya” y “Violaciones a los derechos humanos en la Base Militar de Santa Rosa” (Investigación Fiscal N° 133-2007).

6.2. Dificultades observadas en la judicialización de los casos de violencia sexual contra mujeres

Las investigaciones por casos de violación sexual, además de las dificultades que afectan a todas las investigaciones y procesos penales por violaciones de derechos afrontan una serie de dificultades derivadas de la propia naturaleza de dichos casos, tales como problemas en la tipificación penal, deficiencias en la realización de pericias psicológicas, y programación de diligencias que vulneran innecesariamente la dignidad de las víctimas.

• Tipificación penal de los casos de violación sexual

Según el artículo 321° del Código Penal, se entiende por tortura todo acto cometido por un funcionario o servidor público o cualquier persona, con el consentimiento o aquiescencia de aquél, que inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero una información o confesión, de castigarla por un acto cometido o se sospecha cometió, o de intimidar o de coaccionar a esa persona o a otras.

Sobre la base de lo establecido por nuestro Código Penal, los actos de violación sexual realizados con un fin predeterminado (investigación criminal, intimidación, o castigo)¹²⁷ por un funcionario público o un particular a instigación del primero constituyen, como lo ha reconocido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe N° 5/96 del 1 de marzo de 1996 (Caso 10.970- PERU), una infracción de la prohibición de la tortura.¹²⁸

En esta medida, la subsunción de la violación sexual al tipo penal de tortura no presenta mayor dificultad, en todo caso, ésta se podría presentar si se considera como delito de tortura a las violaciones ocurridas en el período de violencia, toda vez que éste tipo penal se incorporó a nuestra legislación en 1998¹²⁹.

Ahora bien, es importante tener en consideración los criterios que van adoptando los órganos de la administración de justicia, con la finalidad de evitar la impunidad de estas graves violaciones de derechos humanos. Así tenemos dos criterios: i) la aplicación del tipo penal de tortura recogido en el artículo 321° del Código Penal flexibilizando el principio de legalidad y ii) la subsunción de estas conductas en el tipo penal vigente en la época en que ocurrieron los hechos.

¹²⁷ Según la CVR, la violencia sexual contra las mujeres afectó a un número importante de las mujeres detenidas a causa de su real o presunto involucramiento personal con el período de violencia. Afectó también a aquellas cuyas parejas eran miembros reales o supuestos de los grupos subversivos. Incluso, como castigo o represalia, fueron víctimas de formas de violencia sexual mujeres que realizaban una labor de búsqueda y/o denuncia de los casos de violaciones de derechos humanos de sus familiares. Véase al respecto: Comisión de la Verdad y Reconciliación. “*Informe Final*”, Tomo VI. Op. cit., p. 382.

¹²⁸ Igualmente, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, en la sentencia del 16 de noviembre de 1998, recaída en el caso Delalic, ha reconocido de manera especial que la violación y otros actos de violencia sexual pueden calificarse como actos de tortura o tratos degradantes en contextos de violencia.

¹²⁹ El delito de tortura fue incorporado al Código Penal, el 21 de febrero de 1998, mediante Ley N° 26926.

Por ejemplo, el Segundo Juzgado Penal Supraprovincial de Huamanga, señaló que cuando se trata de delitos contra los derechos humanos, se puede “flexibilizar” el principio de legalidad, y optó por aplicar directamente el tipo penal de tortura a casos ocurridos antes de la entrada en vigencia de dicha figura penal. Así, la resolución del 21 de enero del 2005, expedida por el citado juzgado, en el caso “Violaciones a los derechos humanos en el Cuartel Los Cabitos N° 51”, señaló que:

“la tortura, si bien es cierto, no se encontraba legislada por la norma sustantiva penal del Código de 1924, sin embargo, la norma protegía el derecho a la integridad personal tipificado como delitos de lesión, pues, lo que tutelaba era el bien jurídico del derecho a la integridad física, psíquica y moral, habiendo constituido estos actos como degradantes a la persona, vulneratorios a la dignidad personal, por tanto no pueden ser tipificados como simples lesiones o como meros delitos comunes; sin embargo, al momento de la perpetración del ilícito penal se encontraba vetada la tortura por la Convención Internacional de Derechos Humanos (sic), la cual protegía la integridad física, psíquica y moral de la persona y había la obligación del Estado de prohibirla en sus normas internas [en tal sentido] el principio de legalidad resulta flexible para los delitos de lesa humanidad pues no constituye válido el argumentar que el delito al momento de los hechos no se encontraba tipificado en la norma interna (...)”.

Recientemente, la Sala Penal Nacional, mediante resolución del 11 de septiembre de 2008, ha ratificado implícitamente este criterio, al declarar infundada la excepción de naturaleza de acción deducida por el procesado Julio Carbajal D’Angelo contra la imputación del delito de tortura por actos ocurridos en el año 1983¹³⁰.

Por su parte, la Fiscalía Supraprovincial Penal de Huancavelica, sin desconocer que los actos de violación sexual constituyen delito de tortura, recurrió a la aplicación de los tipos penales vigentes en la época en que ocurrieron los hechos. En su dictamen de fecha 5 de octubre del 2007, relacionado con el caso “*Violencia sexual en Huancavelica: Las Bases Militares de Manta y Vilca*”, señaló que:

“Formalizo denuncia penal contra (...) por la comisión del delito contra la libertad en la modalidad de violación de la libertad sexual – tipificados en los artículos 196° del Código Penal de 1924 y artículo 170° del Código Punitivo; delito que debe ser reconocido a la luz de los instrumentos internacionales (...) como actos o modalidades de tortura, y consiguientemente como crimen de lesa humanidad, tiene la condición de imprescriptible y por lo tanto el ius puniendi o poder punitivo del Estado permanece vigente”

En relación a esto último, cabe señalar que la subsunción de los casos de violencia sexual que constituyen tortura en los delitos de violación sexual, lesiones, abuso de autoridad o secuestro en ningún modo elimina el carácter de graves violaciones de derechos humanos de las conductas, ni impide aplicarles los principios reconocidos

¹³⁰ Resolución recaída en el Incidente N° 35-06-A.

por los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, especialmente la imprescriptibilidad, por tratarse de crímenes que implican graves violaciones a los derechos humanos¹³¹. Como lo ha señalado, la Primera Sala de la Cámara Federal de Buenos Aires, “ello no sólo no contradice ningún principio del derecho internacional sino que, por el contrario, permite cumplir acabadamente sus fines, al hacer posible el juzgamiento y la sanción punitiva de los responsables de los crímenes contra la humanidad”¹³².

- **Las pericias psicológicas realizadas por el Instituto de Medicina Legal**

En los casos “Violación sexual de 5 pobladoras en las bases militares de Capaya y Santa Rosa” y “Violencia sexual en Huancavelica: las bases militares de Manta y Vilca”, se han advertido deficiencias en las pericias psicológicas realizadas por el Instituto de Medicina Legal.

Las pericias hacen referencia a la situación psicológica actual de las agraviadas sin indicar si ésta guarda relación con las secuelas de la violación sexual.¹³³ La pericia N° 00131-2006-PSC, por ejemplo, realizada el 9 de enero del 2006 a una de las cinco pobladoras presuntamente violada en la Base Militar de Santa Rosa, concluye que:

“Persona que se encuentra orientada en tiempo y espacio; comunicativa, locuaz, expresiva manifestando sus emociones y sentimientos; preocupada por la situación que pasa, por momentos presenta labilidad emocional, asumiendo una actitud pasiva, con necesidad de afecto y protección, de fácil interrelación social. Después de evaluar a N.N.N.,¹³⁴ somos de la opinión que a la fecha no presenta sintomatología de trastorno psicopatológico”

El mismo examen realizado a la referida ciudadana por la psicóloga Juana Luisa Lloret de Fernández a pedido de parte, concluye que:

“La señora N.N.N. padece de un estrés post traumático y dentro de las secuelas encontramos: i) estado de disociación por la violencia ejercida en ella, ii) rechazo a las relaciones sexuales y iii) alteraciones en su dormir, pesadillas recurrentes y recuerdos intrusivos producto de la situación traumática”.

La diferencia entre las conclusiones de estas pericias es significativa. La pericia elaborada por el IML no aporta mayores datos a la investigación preliminar; en cambio, la pericia de parte, fortalece la credibilidad del testimonio de la agraviada pues ella da cuenta de las secuelas que aún perduran en la víctima a consecuencia de los graves actos denunciados.

¹³¹ Resolución del Tercer Juzgado Penal Especial de fecha 11 de junio del 2002, recaída en el caso “Operativo Chavín de Huantar y ejecución extrajudicial de miembros del MRTA”.

¹³² Sentencia de la Primera Sala de la Cámara Federal de Buenos Aires, del 23 de mayo del 2002, recaída en la Causa N° 33714, caso Jorge Rafael Videla – Plan Cóndor.

¹³³ Villanueva Flores, Rocío. “Respuesta del sistema de administración de justicia peruano frente a los casos de violencia sexual contra mujeres ocurridos durante el conflicto armado interno”. En “Justicia y reparación para mujeres víctimas de violencia sexual en contextos de conflicto armado interno”. Consejería de Proyecto, Lima: 2007, pp. 248-250.

¹³⁴ La identidad de la víctima se mantiene en reserva.

- **Programación de diligencias que vulneran innecesariamente la dignidad de las víctimas**

En dos de los tres casos supervisados por la Defensoría del Pueblo, se ha podido advertir la programación de diligencias que vulneran innecesariamente la dignidad de las víctimas.

En las investigaciones relacionadas con los casos *“Violencia sexual en Huancavelica: Las Bases Militares de Manta y Vilca”* y *“María Magdalena Monteza Benavides”* se dispuso que se lleve a cabo el reconocimiento médico legal de las víctimas con el fin de obtener una prueba que acredite las violaciones denunciadas por ellas. Estas diligencias, como era de esperarse debido al tiempo transcurrido desde la fecha en que ocurrieron los hechos, no aportaron ningún dato relevante a la investigación; pero influyeron negativamente sobre el estado de salud mental de las víctimas y sobre sus expectativas en el desarrollo de las investigaciones.

7. INVESTIGACIONES ANTROPÓLOGICO FORENSES

Las diligencias de exhumación y el análisis de los restos recuperados aportan evidencias sustanciales a las investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos. Ellas permiten identificar a las víctimas y determinar la causa de muerte, las circunstancias en que se produjeron los hechos, y la forma en la que se habrían realizado los entierros clandestinos.

En tal medida, desde que se presentaron las primeras denuncias sobre el hallazgo de fosas con restos humanos, la Defensoría del Pueblo ha venido supervisando el desarrollo de estas diligencias, la actuación del Ministerio Público y del Instituto de Medicina Legal en torno a ellas, así como el desempeño y organización de los equipos especializados encargados de realizar dichas diligencias.

Si bien muchas de las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo para contribuir con el trabajo de estas instituciones, se han venido implementando paulatinamente, aún hay temas pendientes que son imprescindibles desarrollar para responder adecuadamente a la magnitud y particularidades con el que se presentó esta problemática en el Perú.¹³⁵

Una de estas tareas pasa por comprender que la demanda de justicia no debe dejar de lado la exigencia de los familiares de conocer el paradero de sus seres queridos y recuperar sus cuerpos. La identificación de los restos recuperados y la consecuente entrega a sus familiares completa una etapa necesaria de atención por parte del Estado hacia las víctimas.

7.1. Las primeras acciones relacionadas con el hallazgo de fosas con restos humanos

Las primeras acciones en torno al hallazgo de fosas con restos humanos se remontan al año 2000. Con ocasión del hallazgo de restos humanos en fosas ubicadas en la localidad de Pampas – Tayacaja (Huancavelica), en junio del 2000,

¹³⁵ La CVR registró 4,644 sitios de entierro. De éstas 2,200 fueron visitadas por la referida comisión.

la Defensoría del Pueblo inició una investigación defensorial que permitió formular las primeras recomendaciones en relación al tema.¹³⁶

En esta investigación defensorial, así como en otras realizadas en ese período,¹³⁷ se pudo advertir la debilidad del Ministerio Público para realizar diligencias antropológicas eficientes y oportunas. Las investigaciones llevadas a cabo por los fiscales mostraban serias dificultades. Las excavaciones no eran precedidas de una investigación previa que orientara el sentido de la intervención forense sobre la base de una hipótesis preliminar acerca de los hechos, las posibles víctimas y los presuntos autores. Asimismo, no se solicitaba la participación de personal especializado para la realización de la excavación y el adecuado levantamiento de los restos óseos hallados.

Una de las causas de estas dificultades era que los fiscales y los peritos del Instituto de Medicina Legal, no estaban adecuadamente capacitados para llevar a cabo intervenciones forenses relacionadas con las investigaciones por casos de violaciones de derechos humanos ocurridas en la época de la violencia.

En tal medida, las primeras acciones defensoriales en torno a esta problemática estuvieron orientadas a dar conocer a los funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil, involucrados en estas investigaciones, los instrumentos normativos a nivel nacional e internacional que definen las pautas y los procedimientos de la intervención forense y los aspectos presupuestales, metodológicos y legales que estas intervenciones implicaban. De ahí que, en mayo del 2002, la Defensoría del Pueblo, con la valiosa colaboración del Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF), publicó el *Manual para la investigación eficaz ante el hallazgo de fosas con restos humanos en el Perú*. Dicho manual es un compendio de instrumentos normativos que definen las pautas y los procedimientos de la intervención forense; de documentos y propuestas para el desarrollo de investigaciones forenses en el Perú tanto en sus aspectos estratégicos, metodológicos y legales; y de experiencias comparadas con relación a las intervenciones forenses en Argentina, Chile, Guatemala, Yugoslavia y Ruanda.

En ese contexto, para cubrir la necesidad de contar con una instancia de coordinación entre los entes involucrados para los trabajos de exhumación, que se encargue además de promover la participación de los familiares de las víctimas, en junio del 2002, se conformó la Plataforma Conjunta para la Investigación de Fosas Comunes, conformada por el Ministerio Público, la Comisión de la Verdad y Reconciliación, la Defensoría del Pueblo y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.¹³⁸

¹³⁶ Véase al respecto, la Resolución Defensorial N° 15-DP-2001, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 24 de mayo del 2001, sobre recomendaciones relativas a investigaciones forenses sobre el hallazgo de restos humanos en fosas comunes ubicadas en Pampas – Tayacaja.

¹³⁷ Informes sobre el Hallazgo de una fosa común en la provincia de Churcampa (2001); la existencia de presuntas fosas comunes con restos humanos en el paraje de Sancaypata, Totos (2002); y sobre la existencia de presuntas fosas comunes con restos humanos en el paraje de Ccarpaccasa, Totos (2002).

¹³⁸ La Declaración Conjunta que crea esta Plataforma fue suscrita por la entonces Fiscal de la Nación, doctora Nelly Calderón Navarro; el ex Presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Salomón Lerner Febres, el ex Defensor del Pueblo (e), doctor Walter Albán Peralta, y el Sr. Francisco Soberón Garrido, Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. El texto

Si bien la existencia de la Plataforma fue relativamente efímera, los resultados de su trabajo fueron alentadores para la identificación de las víctimas, permitiendo además mejorar el procedimiento de investigación para este tipo de casos e incluso diseñar protocolos y fichas de recojo de información. Esta experiencia permitió alternar en el desarrollo de las diligencias, la participación de peritos del Instituto de Medicina Legal con peritos independientes.

7.2. La conformación de equipos especializados de antropología forense

En tal medida, la conformación de equipos especializados para llevar a cabo dichas diligencias en el Ministerio Público (Equipo Forense Especializado del Instituto de Medicina Legal) y en la sociedad civil (Equipo Peruano de Antropología Forense y Centro Andino de Investigaciones Antropológico-Forenses), constituye uno de los logros más significativos de este proceso.

a. La creación del Equipo Forense Especializado del Instituto de Medicina Legal

El 13 de agosto del 2003, mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1262-2003-MP-FN, se creó el Equipo Forense Especializado (EFE) del Instituto de Medicina Legal encargado de realizar diligencias de exhumación, análisis de restos óseos exhumados y de elaborar los informes periciales correspondientes.

Inicialmente el EFE estuvo conformado por ocho profesionales. Posteriormente, el 24 de enero del 2005, la Fiscalía de la Nación modificó dicha conformación y designó como jefe del equipo a un médico legista y como coordinador del mismo a un antropólogo forense. También incorporó como miembros a un odontólogo forense, un arqueólogo forense, un antropólogo sociocultural, un arqueólogo forense y un fotógrafo forense.

La experiencia de este equipo se ha enriquecido con las diligencias que han llevado a cabo, permitiendo que sus profesionales consoliden sus conocimientos. Hasta septiembre del 2005, dicho equipo participó en 21 casos de investigación antropológico-forense. En 10 de ellos también alternaron peritos de parte del Equipo Peruano de Antropología Forense y Centro Andino de Investigaciones Antropológico-Forenses y del CENIA, con quienes coincidieron en las conclusiones sustantivas de los respectivos informes.

Desde el año 2007, el EFE cuenta con tres equipos: uno con cobertura nacional, con sede en Lima y dos de cobertura regional, con sede en Ayacucho. En conjunto, cuentan con 16 profesionales: tres médicos, tres odontólogos, dos antropólogos, dos antropólogos sociales, cuatro arqueólogos y dos fotógrafos.

Con esta nueva conformación, entre junio del 2006 y junio del 2007, el Equipo Forense Especializado intervino en 27 diligencias. Entre julio del 2007 y julio del 2008, participaron en 36 casos forenses más, y en lo que va del año, se recuperaron 236 cuerpos, lográndose la identificación de 134 personas.

completo de la Declaración Conjunta aparece en:
<http://www.cverdad.org.pe/apublicas/exhumaciones/declaracion.php>.

Por otro lado, durante el 2008, el EFE en coordinación con el Instituto de Medicina Legal, ha señalado su intención de implementar normas específicas relacionadas a las exhumaciones de carácter humanitario. Del mismo modo, viene implementando una herramienta informática que permita registrar la información genética de aquellos cuerpos que no se lograron identificar por métodos antropológicos y odontológicos,¹³⁹ así como almacenar perfiles genéticos de personas que buscan a un pariente desaparecido.

b. El Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF) y el Centro Andino de Investigaciones Antropológico – Forenses (CENIA)

En el año 2001, el arqueólogo peruano José Pablo Baraybar Do Carmo formó bajo su dirección a un grupo de personas que habían realizado intervenciones forenses en los Balcanes, dando así origen al Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF). Esta organización, junto con el Ministerio Público, participó en la recuperación arqueológica de ocho cuerpos sepultados en Sillaccasa (Chuschi), cuyos restos, luego de su identificación, fueron entregados en una simbólica ceremonia a sus familiares.

Durante el último año, en el marco de la investigación por el caso “*Masacre en la comunidad de Putis*”, el EPAF ha realizado las diligencias de exhumación en cinco fosas de la comunidad de Putis (Huanta, Ayacucho), así como el análisis de los restos humanos hallados en dichas fosas. De acuerdo al informe del EPAF, de los 92 cuerpos exhumados, 48 corresponden a menores de 18 años y 26 a mujeres. De los 48 correspondientes a menores de edad, 38 eran menores de 10 años.

Asimismo, ha promovido la creación de la Oficina para Personas Desaparecidas en coordinación con el Gobierno Regional de Ayacucho.

Por otro lado, a finales de agosto del 2003 y luego de la presentación del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación se creó el Centro Andino de Investigaciones Antropológico-Forenses (CENIA). El CENIA es una institución dedicada al desarrollo de la antropología forense en el campo de los derechos humanos.

Desde su creación, el CENIA ha participado en investigaciones preliminares en los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huánuco y Huancavelica. Durante estas investigaciones, ha elaborado un Banco de Muestras Biológicas de familiares de víctimas. Asimismo ha realizado labores de peritaje en los casos Winkumachay, Pomatambo y Parcco Alto (Ayacucho), Lucmahuaycco y Chumbivilcas (Cuzco), Pichanaqui (Junín) y El Frontón.

7.3. Supervisión de diligencias de exhumación y análisis de restos en morgue

¹³⁹ Según información brindada por el EFE, en 15 exhumaciones realizadas entre los años 2007 y 2008, se lograron recuperar 172 restos humanos, 54 de los cuales fueron identificados, mientras que 118 cuerpos no han podido ser identificados. Estos cadáveres viene siendo conservados en las instalaciones del Laboratorio de Investigaciones Forenses de Ayacucho, así como en las Divisiones Médico Legales de Huancayo, Juliaca, Huánuco y Abancay.

En el marco de la supervisión del proceso de judicialización, la Defensoría del Pueblo ha realizado el seguimiento de algunas diligencias forenses, con el fin de supervisar el correcto procedimiento de estas actuaciones. Dicha labor de supervisión se orientó a verificar el cumplimiento de los protocolos de actuación previamente establecidos: cateo, preparación de informe y ordenamiento de fichas pre mortem, identificación de prendas y exigencia de participación de peritos especializados, señalados en la Directiva N° 01-2001-MP-FN del 8 de setiembre del 2001, de la Fiscalía de la Nación, que regula la investigación fiscal frente al hallazgo de fosas con restos humanos

Entre los años 2003 y 2005 se participó en 10 diligencias de inspección, cateo y exhumación, en casos presentados por la CVR. En todas ellas, el Ministerio Público notificó de la realización de las diligencias a la Defensoría del Pueblo. Entre estos casos destacan: *“Ejecuciones arbitrarias en Sancaypata”*, *“el asesinato de colonos por rondas campesinas (Delta Pichanaki)”*, *“los asesinatos en la comunidad de Apiza”*, *“Las ejecuciones en Pomatambo y Parcco Alto”*, *“las ejecuciones arbitrarias en Pucará”*, *“el caso Huanta”*, *“violaciones a los derechos humanos en las bases militares de Capaya y Santa Rosa (Apurímac)”*, *“Violaciones a los derechos humanos en el Cuartel Los Cabitos N° 51”* y *“los sucesos en los penales en junio de 1986 (Caso Frontón)”*.

Asimismo, durante el 2008 se participó en las diligencias de exhumación en el sector denominado La Hoyada, ubicado a inmediaciones del Cuartel “Domingo Ayarza” de Ayacucho (ex Cuartel Los Cabitos), que se viene realizando desde el 2005, en el marco de la investigación relacionada con el caso “Violaciones a los derechos humanos en el Cuartel Los Cabitos N° 51”.

La supervisión de este proceso ha permitido advertir importantes avances en esta materia, tales como el fortalecimiento de los equipos encargados de la exhumación y análisis de restos humanos, la culminación y puesta en funcionamiento del Laboratorio de Análisis en Ayacucho, la sistematización de la información ante mortem que viene siendo incorporada a la Base de Datos que el Comité Internacional de la Cruz Roja donó al Equipo Forense Especializado, y la aprobación de diversos protocolos y directivas que han facilitado las intervenciones en las diligencias vinculadas al hallazgo de sitios de entierro.¹⁴⁰

Pese a estos avances, aún se presentan dificultades y obstáculos en la labor antropológico-forense, los cuales son necesarios atender para garantizar una adecuada atención de los casos, así como para desarrollar intervenciones ordenadas, científicamente incuestionables y en las que los familiares de las víctimas puedan tener plena confianza. Las dificultades advertidas están relacionadas con lo siguiente:

- **La demora en los análisis, elaboración de informes periciales y entrega de cuerpos a los familiares.** El retraso de las investigaciones y la demora en la entrega de los cuerpos a los familiares, sigue siendo una dificultad aún no resuelta convenientemente. El tiempo es excesivo entre la realización de la

¹⁴⁰ Por ejemplo, en relación al análisis de restos humanos y elementos asociados recuperados se han establecidos formatos y protocolos para realizar los análisis antropológicos, odontológicos y de medicina legal.

exhumación, el análisis de los restos en morgue y la entrega de los cuerpos a los familiares.

- **La adopción de directrices y recursos para una adecuada intervención.** Está pendiente que la Fiscalía de la Nación adopte las medidas necesarias para garantizar que el Instituto de Medicina Legal cuente con directrices y recursos que faciliten una adecuada intervención en las diligencias vinculadas al hallazgo de sitios de entierro con restos humanos. Con este propósito, se hace imprescindible la implementación de protocolos y directivas que incluyan plazos razonables para el análisis y entrega de los restos humanos, así como, se regule la intervención de los peritos de parte en estas diligencias.

Asimismo, resulta necesaria la existencia de una regulación clara sobre la intervención de los peritos del EPAF y CENIA en las intervenciones antropológico-forenses para la adecuada optimización de recursos.

- **El incremento de mayor número de profesionales que integran el Equipo Forense Especializado.** La necesidad de formular un Plan Nacional de Investigaciones Antropológico-Forenses, demanda la existencia de profesionales que se dediquen a esta tarea en forma exclusiva, lo que equivale a incrementar el número de profesionales y adicionalmente, a establecer los lugares donde estas tareas deben tener una atención prioritaria. En esta medida, será conveniente que se evalúe la creación de más equipos forenses en los lugares que concentren el mayor número de sitios de entierro.

7.4. Plan Nacional de Investigaciones Antropológico-Forenses

Desde que se realizaron las primeras diligencias relacionadas con el hallazgo de fosas comunes con restos humanos, la Defensoría del Pueblo ha advertido la necesidad de contar con un Plan Nacional de Investigaciones Antropológico-Forenses, que permita establecer los objetivos de un trabajo que responda a la magnitud y las particularidades con que se presenta esta problemática en nuestro país.

El Plan debe tomar como punto de partida, el establecimiento de un cronograma de intervenciones, que además de las prioridades señaladas por los jueces y fiscales a cargo de las investigaciones por violaciones de derechos humanos, tome en consideración el número de casos en los que no existe una investigación penal abierta, pero cuya importancia radica en la identificación de cuerpos y su posterior entrega a los familiares.

Por ello, es necesario establecer mecanismos para que el Ministerio Público y los peritos especializados, puedan realizar fuera del marco de una investigación penal, exhumaciones de carácter humanitario que respondan exclusivamente al pedido de los familiares de recuperar a sus seres queridos. Cabe indicar que ello no impide que la información obtenida en dicha diligencia pueda servir para una eventual y posterior investigación penal.

Asimismo, el Plan debe comprometer la voluntad no sólo del Estado y sus instituciones en la realización de trabajos adecuados, sino además, garantizar los

derechos de los familiares de las víctimas al acceso a la justicia, a la devolución de los restos mortales de sus seres queridos y al resarcimiento moral y material. No hay otra forma de avanzar con mayor rapidez en esta tarea, sino es anteponiendo como objetivo y fin primordiales, el rescate de la identidad y el paradero de las víctimas, que implica el rescate de su dignidad como seres humanos.

Finalmente, debe tener presente, al momento de elaborarse el Plan, la necesidad de contar con los recursos y material logístico suficientes, la participación de peritos experimentados y un trabajo articulado entre el Instituto de Medicina Legal, los fiscales y jueces que tienen a su cargo las investigaciones. Además, será importante, en el caso de las exhumaciones humanitarias, coordinar con los familiares de las víctimas y sus representantes.

Si bien en estos últimos años se han advertido esfuerzos para lograr algunos de los objetivos del Plan, todavía es necesario coordinar acciones de todos los actores y establecer una labor de mayor envergadura, con metas precisas, cronogramas, esquemas y pautas de actuación claras y transparentes, así como mayor vinculación y optimización de los recursos existentes.

CAPÍTULO III

VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LA ACTUALIDAD. CASOS REPRESENTATIVOS CONOCIDOS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

1. VULNERACIONES A LA INTEGRIDAD PERSONAL. CASOS DE PRESUNTA TORTURA Y TRATOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

Entre los años 2003 y 2008, la Defensoría del Pueblo ha recibido 530 quejas por presuntas torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes, atribuidas a miembros de las fuerzas del orden, principalmente a los efectivos de la Policía Nacional. Este hecho da cuenta de la subsistencia de este tipo de conductas en un contexto distinto al período de violencia que afectó a nuestro país entre los años 1980 - 2000.

La problemática de las afectaciones a la integridad personal ha sido puesta de manifiesto en los Informes Defensoriales N° 42 *“El derecho a la vida y a la integridad personal en el marco de la prestación del servicio militar en el Perú”*, N° 91 *“Afectaciones a la vida y presuntas torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes atribuidas a efectivos de la Policía Nacional”*, N° 112 *“El difícil camino de la reconciliación. Justicia y reparación para las víctimas de la violencia”*, y N° 128 *“El Estado frente a las víctimas de la violencia. ¿Hacia dónde vamos en políticas de reparación y justicia?”*, a través de los cuales se recomendó a las autoridades pertinentes la adopción de medidas con la finalidad de contribuir a la erradicación de dichas prácticas.

La tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes, son conductas expresamente prohibidas por las diversas normas nacionales e internacionales. De allí la necesidad de que las autoridades adopten las medidas necesarias para evitar su comisión, siendo una de las más urgentes la designación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura como una vía importante para la prevención de estos actos.

En el siguiente capítulo se presentan los casos de afectación a la integridad personal, atribuidos a efectivos policiales y militares, conocidos por la Defensoría del Pueblo en el período 2003 – 2008, los problemas advertidos en la investigación y juzgamiento de los mismos, y se reitera la importancia de la designación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

1.1. Datos estadísticos

Entre enero del 2003 y octubre del 2008, la Defensoría del Pueblo ha recibido a nivel nacional 530 quejas por presunta tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes atribuidas a efectivos de las fuerzas del orden. El mayor número de ellas corresponde a los departamentos de Lima, Loreto, Junín, Ayacucho, Cusco y Huancavelica. En el 77.2% de los casos se señala como responsable a efectivos de la Policía Nacional (409 casos), mientras que en el 22.8% restante (121 casos), el hecho fue atribuido a las Fuerzas Armadas.

Cuadro N° 22
Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo en el período 2003 – 2008,
según departamento

Departamento	Casos atribuidos a la PNP	Casos atribuidos a las FFAA	Total
Lima	106	15	121
Loreto	35	19	54
Junín	23	19	42
Ayacucho	31	10	41
Cusco	30	2	32
Huancavelica	19	13	32
Apurímac	20	3	23
La Libertad	20	3	23
Huanuco	14	3	17
Piura	14	3	17
Ancash	14	2	16
Cajamarca	16	0	16
Ucayali	10	3	13
Madre de Dios	10	2	12
San Martín	11	1	12
Tacna	5	5	10
Lambayeque	8	1	9
Arequipa	7	1	8
Moquegua	3	5	8
Amazonas	5	1	6
Callao	1	4	5
Pasco	3	1	4
Puno	2	2	4
Ica	2	1	3
Tumbes	0	2	2
Total	409	121	530

Fuente: Sistema de información Defensorial (SID)

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Con relación a las víctimas, el 92,3% son varones (489) y el 7,9% son mujeres (41). Asimismo, conviene mencionar que de esta última cifra, 39 mujeres fueron presuntamente afectadas en su integridad por efectivos de la Policía Nacional y dos por las Fuerzas Armadas. Respecto del total de las quejas recibidas contra las Fuerzas Armadas, la mayoría de las víctimas fueron jóvenes que venían prestando el servicio militar, algunos de los cuales eran menores de edad.

1.2. Descripción de los casos de presunta tortura y afectación a la integridad personal y circunstancias en que se produjeron

De los casos investigados durante el período 2003 - 2008, se advierte que las agresiones físicas constituyen la modalidad de afectación a la integridad personal más recurrente y, dentro de esta categoría, los golpes son el tipo de agresión más frecuente.

Los golpes se manifiestan a través de puñetes y puntapiés en el abdomen, tórax, espalda y piernas; cachetadas en el rostro; varazos en diversas partes del cuerpo y golpes en la planta de los pies, etc. En otros casos, las víctimas han referido el uso

de la asfixia (sumersión de la cabeza de las víctimas en recipientes con agua u otra sustancia), el estiramiento de los brazos o la aplicación de descargas eléctricas.

Las agresiones psicológicas constituyen otra de las modalidades de los actos de presunta tortura. Éstas consisten en insultos, amenazas e intimidación.

Finalmente, las quejas recibidas dan cuenta de la existencia de casos de agresión sexual, expresados a través del desnudamiento de las víctimas y la violación sexual. Respecto a esto último, conviene señalar que 3 de las 12 sentencias condenatorias expedidas por el Poder Judicial por el delito de tortura, fueron por actos de agresión sexual en agravio de víctimas varones por parte de efectivos policiales y militares.

En relación con las circunstancias de los hechos se debe mencionar que las vulneraciones a la integridad personal atribuidas a efectivos policiales se produjeron durante una intervención en la vía pública o durante la permanencia en la dependencia policial. De acuerdo a la versión de las víctimas, la mayoría de los actos habrían estado orientados a obtener una confesión, una información o castigarlos por un supuesto hecho cometido.

Un número elevado de estas detenciones habrían sido arbitrarias por haberse realizado fuera de los supuestos constitucionalmente previstos para tal efecto (mandato judicial y flagrante delito). En muchos de estos casos, la simple sospecha de la comisión de un delito, la sindicación de un tercero, o la existencia de una denuncia, fueron motivo suficiente para la detención de las personas.

Esta situación que lamentablemente no ha podido ser erradicada totalmente de la actuación policial, se debería –entre otras razones– a la inadecuada interpretación de los supuestos establecidos para la detención de una persona por parte de los efectivos policiales. Algunas normas como los Decretos Legislativos N° 983 y N° 989 publicados el 22 de julio del 2007, contribuyen también con esta problemática al haber ampliado significativamente el concepto de flagrancia a situaciones que en realidad no deberían ser calificadas como tales.¹⁴¹

Finalmente, respecto de las quejas atribuidas a las Fuerzas Armadas, los casos de presunta afectación a la integridad personal tuvieron lugar principalmente en el interior de los cuarteles, donde los afectados venían cumpliendo el servicio militar, como un mecanismo de sanción por algún supuesto hecho cometido.

1.3. Algunas dificultades en la investigación de las denuncias por tortura y maltratos

La Defensoría del Pueblo ha dado cuenta, en distintos informes defensoriales, de la existencia de ciertas dificultades en la investigación y juzgamiento de los casos de presunta tortura, habiéndose formulado diversas recomendaciones con la finalidad

¹⁴¹ El Informe Defensorial N° 129. *“Análisis de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de las facultades otorgadas por la Ley N° 29009”*, concluye que la ampliación de los supuestos de flagrancia, resulta inconstitucional, debido a que no establece adecuadamente los requisitos de percepción directa de la comisión del delito, inmediatez temporal e inmediatez personal, necesarios para la configuración de la flagrancia. Debido a ello, se recomienda la modificación de las normas señaladas. Véase al respecto: Defensoría del Pueblo. *“Análisis de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de las facultades otorgadas por la Ley N° 29009”*. Informe Defensorial N° 129. Lima: 2008, pp. 49 y ss.

de superar las mismas. Si bien algunas de ellas han sido acogidas por las autoridades, todavía se observan las siguientes dificultades:

1.3.1. La indebida intervención de las inspectorías para la determinación de responsabilidad frente a ilícitos penales

La investigación y determinación de responsabilidades por conductas que lesionan bienes jurídicos penales individuales como la integridad personal, corresponden ventilarse en un proceso jurisdiccional de naturaleza penal, sin que resulte aceptable que los órganos administrativo disciplinarios se adelanten o reemplacen al sistema de administración de justicia para atender tales fines.

No obstante ello, la Defensoría del Pueblo ha conocido diversos casos en los que las inspectorías de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas se avocaron a la investigación de las denuncias sobre presunta tortura y tratos crueles, pronunciándose en relación a aspectos tales como la veracidad de los hechos y la responsabilidad de los funcionarios investigados, sin tomar en consideración que la investigación penal de los mismos, compete únicamente al Ministerio Público y al Poder Judicial.

1.3.2. Dificultades para lograr una investigación policial preliminar eficiente, imparcial y oportuna

Tal y como se ha señalado anteriormente, a criterio de la Defensoría del Pueblo, las denuncias penales por afectaciones a la integridad personal deben ser investigadas por el Ministerio Público, especialmente, cuando se atribuya responsabilidad a efectivos policiales.

De los casos conocidos por la Defensoría del Pueblo se ha podido advertir algunos obstáculos para realizar una adecuada investigación por parte de la Policía Nacional,¹⁴² principalmente por la inexistencia de pautas para investigar estos actos, los cuales son tramitados de manera similar a las lesiones. Este hecho impide que se analicen ciertos elementos particulares de este delito, permitiendo que muchos de ellos queden fuera del sistema penal.

Además, otro problema observado en la investigación de los casos por la Policía Nacional, tiene que ver con la dependencia a cargo de la misma, que muchas veces resulta ser la unidad donde labora el presunto agresor, con lo cual se afecta la imparcialidad de las investigaciones.

Esta situación resulta preocupante atendiendo a que los elementos de prueba o la ausencia de ellos, así como las conclusiones de la investigación en fase policial, suelen ser asumidos con frecuencia en las etapas procesales posteriores, especialmente por parte del Ministerio Público.

1.3.3. Algunas dificultades en la investigación preliminar del delito a cargo del Ministerio Público

Las principales dificultades advertidas en la actuación del Ministerio Público están vinculadas con la falta de aplicación del *“Protocolo de reconocimiento médico legal*

¹⁴² Entre ellos, la falta de aplicación del “Protocolo de reconocimiento médico legal para la detección de lesiones o muerte resultante de tortura”, necesario para el esclarecimiento de las denuncias.

para la detección de lesiones o muerte resultante de tortura”, la ausencia de conducción de la investigación preliminar y la demora en las investigaciones.

El mencionado Protocolo de reconocimiento médico legal, constituye uno de los elementos importantes para la determinación de este delito, pues está diseñado para superar las dificultades de orden probatorio que rodean al delito de tortura, debido al contexto de clandestinidad en el que frecuentemente ocurren estas conductas, y a que estos actos muchas veces no dejan huellas visibles en el cuerpo que puedan ser advertidos mediante un reconocimiento médico legal para los casos de lesiones comunes.

Debido a ello, dicho Protocolo recoge información sobre las circunstancias de la detención, los actos de tortura denunciados, la evaluación clínica de la víctima, así como un examen psicológico que permite determinar las posibles consecuencias de estos actos. Pese a su valor, en muchos casos dicho protocolo no fue aplicado en las evaluaciones médicas a las víctimas.

Por ejemplo, un caso que grafica esta situación corresponde al de los hermanos Ricardo Yamin y Emil René Zavaleta Infantes, denuncia que fue conocida por la Defensoría del Pueblo en noviembre del 2008.¹⁴³ Estas personas han señalado haber sufrido maltratos físicos y psicológicos en el interior de una base militar en Ayacucho. Los primeros exámenes realizados por la División Médico Legal de Ayacucho, bajo un protocolo para casos de lesiones comunes, arrojaron para Ricardo Yamin: excoriación ungueal en hemotórax posterior izquierdo y excoriación en placa de rodilla izquierda, y para Emil René: erosión y tumefacción en mucosa labial inferior. Posteriormente, cuando los presuntos afectados fueron evaluados con el uso del Protocolo para casos de tortura, dicho examen concluyó que ambos presentaban “*indicadores psicológicos de maltrato físico y psicológico asociado a situación de tortura reciente*”¹⁴⁴, resultado que deberá ser valorado por la Primera Fiscalía Penal Supraprovincial de Ayacucho a cargo de las investigaciones.

La falta de conducción de las investigaciones preliminares constituye otro de los problemas advertidos en la actuación fiscal. Con el fin de cautelar la imparcialidad, objetividad y eficacia de las investigaciones es de importancia que frente a los casos de tortura y afectación a la integridad personal, sea el Ministerio Público quien asuma el papel conductor de la investigación preliminar del delito con prescindencia de la Policía Nacional, sobre todo tratándose de casos atribuidos a efectivos de la mencionada institución.

Otra dificultad advertida está referida a la demora en la investigación preliminar a cargo del Ministerio Público, previa a la instauración de un proceso penal. Si bien la legislación procesal peruana no establece un plazo de duración para esta etapa, también es cierto que las investigaciones no pueden prolongarse en exceso pues de ser así se vulneran las garantías judiciales que deben observarse en las distintas fases de un proceso jurisdiccional, las cuales son aplicables también a la etapa prejurisdiccional de actuación fiscal.

¹⁴³ Este caso no ha sido incluido en las estadísticas de este capítulo por estar fuera del período de supervisión.

¹⁴⁴ Protocolo de Pericia Psicológica N° 8362-2008-PSC, de Ricardo Yamin Zavaleta Infantes, y Protocolo de Pericia Psicológica N° 8361-PSC, de René Emil Zavaleta Infantes, elaborados por la División de Medicina Legal de Ayacucho.

Finalmente, todavía persiste el problema referido a la calificación de las denuncias de tortura, las cuales en algunos casos fueron subsumidas en los tipos penales de lesiones y abuso de autoridad, sin tomar en cuenta la diferente naturaleza de estos delitos y pese a que los hechos reunían los elementos objetivos y subjetivos exigidos por el tipo penal de tortura para su configuración. Conviene señalar que estos problemas de inadecuada tipificación fueron también advertidos en la actuación judicial.

1.4. Sentencias condenatorias por el delito de tortura expedidas por el Poder Judicial

El delito de tortura fue incorporado en nuestra legislación interna, mediante Ley N° 26926, del 21 de febrero de 1998. Dicho delito sanciona al funcionario público (o particular que actúe con su aquiescencia) que inflija a otro dolores o sufrimientos graves, sean físicos o mentales, o los someta a condiciones o métodos que anulen su personalidad o disminuyan su capacidad física o mental aunque no causen dolor físico o aflicción psíquica, con el fin de obtener una confesión o información, castigar a la víctima por un hecho cometido o se sospeche que cometió, o con el propósito de intimidar o coaccionar.

Desde 1998 hasta octubre del 2008, la Defensoría del Pueblo ha tomado conocimiento de la expedición de 12 sentencias condenatorias por el delito de tortura.¹⁴⁵ Del total, siete son contra efectivos de la Policía Nacional, tres contra miembros de las Fuerzas Armadas y dos contra funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario (INPE).

Las sentencias antes mencionadas comprenden a 27 personas: 12 efectivos de la Policía Nacional, ocho miembros de las Fuerzas Armadas, seis funcionarios del INPE y un particular quien con aquiescencia de un efectivo policial agredió físicamente a un ciudadano causándole lesiones de consideración que provocaron su muerte. En el siguiente cuadro se presentan los 12 casos que merecieron sentencia condenatoria, la pena impuesta y el monto de la reparación civil dispuesto judicialmente:

Cuadro N° 23
Sentencias condenatorias por el delito de tortura
(1998-2008)

N°	Agraviado	Sentenciado	Institución a la cual pertenecían	Tipo penal materia de la sentencia	Condena impuesta	Reparación civil
1.	Pablo Pascual Espinoza Lome	M.A.E.R.	INPE	Tortura agravada (resultado muerte)	15 años	S/. 20,000
		M.E.P.Y.	INPE	Tortura agravada (resultado	6 años	

¹⁴⁵ Si bien en informes anteriores se dio cuenta de la expedición de sentencias condenatorias en algunos otros casos, es de señalar que las mismas fueron posteriormente revocadas por la Corte Suprema de Justicia, como ocurrió en el proceso por tortura seguido contra C.A.Ch.A., en agravio de Juan Zamudio Bocángel, donde se declaró nula la sentencia emitida por la Sala Penal Nacional y se ordenó un nuevo juzgamiento. Situación similar ocurrió con el proceso por tortura seguido contra S.L.C.M. en agravio de Yuri Cancho Quispe, en el cual la Corte Suprema absolvió al procesado.

				muerte)		
2.	Carlos Alejandro Mallqui Gaspar	W.J.T.N.	PNP	Tortura	5 años	S/. 5,000
		L.B.G.Y.	PNP	Tortura	4 años	
3.	Huber Méndez Barzola	C.O.P.S. O.I.F.M.	PNP	Tortura	6 años	S/. 2,000
4.	Esteban Miñan Castro	F.P.C.F. V.W.C.A. R.C.C. H.E.Ch.O.	INPE	Tortura	5 años	S/. 5,000
5.	Rolando Quispe Berrocal	W.L.L.A E.P.I. J.E.E.A.	FFAA	Tortura agravada (resultado lesiones graves)	10 años 8 años 8 años	S/. 30,000
6.	Juan Alberto Camargo Tenicela	R.J.L.A.	PNP	Tortura	4 años y 2 meses	S/. 1,000
7.	César Augusto Ayacán Arguedas	P.P.L	PNP	Tortura	7 años	S/. 30,000
		R.P.C.	Particular	Tortura	4 años suspendida en su ejecución por el período de prueba de 3 años	
8.	Burt Howard Chavarri Castillo	S.A.C.V. ¹⁴⁶	FFAA	Tortura	4 años suspendida en su ejecución por el período de prueba de 3 años	S/. 4,000
9.	Manuel Cruz Cavalcanti	A.R.I.L. J.P.L.	PNP	Tortura	5 años	S/. 1,000
10.	Ricardo Richard Huaranga Félix	F.R.V.B.	PNP	Tortura agravada seguida de muerte	10 años	S/. 30,000
		W.W.O.M.	PNP	Tortura agravada seguida de muerte	5 años	
11.	Braulio Ñaca	O.D.D.G.	PNP	Tortura	3 años, suspendida	S/. 2,000

¹⁴⁶ En la sentencia se reservó el proceso contra el acusado C.M.R. por hallarse no habido. Posteriormente, esta persona fue detenida y actualmente viene siendo juzgada por la Sala Penal Nacional.

	Chambilla				en su ejecución	
		V.R.S.M.	PNP	Tortura	4 años, suspendida en su ejecución	S/. 2,500
12.	Álvaro Diómedes Pacaya Ipushima	H.R.M. R.Y.V. J.L.S.S. N.C.Ch.	FFAA	Tortura	5 años	S/. 5,000

Fuente: Sentencias expedidas por el Poder Judicial

Elaboración: Defensoría del Pueblo

A continuación se analizan algunas de las sentencias emitidas y las dificultades que han sido advertidas en la determinación de la pena y la reparación civil.

1.4.1. Criterios adoptados por los magistrados para superar las dificultades probatorias de los actos de tortura

El análisis de las sentencias condenatorias expedidas por el Poder Judicial da cuenta de la incorporación por parte de los magistrados, de un criterio importante para superar la dificultad probatoria de los actos de tortura, que es la consideración de la declaración de la víctima o testigos como un elemento idóneo a condición de que la misma reúna las características de verosimilitud, consistencia y no contradicción.

En este sentido, conviene mencionar la Ejecutoria expedida por la Segunda Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia, que en su resolución del 13 de diciembre del 2007, declaró no haber nulidad en la sentencia que condenó por el delito de tortura a cuatro efectivos de la Base Militar BIS N° 49, La Pedrera (Loreto), al considerar que la declaración del agraviado Álvaro Diómedes Pacaya Ipushima había sido uniforme y coherente. En efecto, según la Sala:

*“[se] ha procedido correctamente al condenar a los procesados por el delito de tortura, pues la sindicación del agraviado ha sido coherente, sólida y permanente en el curso del proceso (...) señalando a los condenados [H.R.M., R.Y.V., J.L.S.S. y N.C.Ch.], como coautores del ilícito cometido en su perjuicio, quienes aprovechando su jerarquía dentro de la Institución Armada en la que se desempeñaban ejercieron poder sobre el agraviado para agredirle (...); prueba determinante que ha sido corroborada con la testimonial también firme y coherente prestada por el testigo Mario Centeno Quispe”.*¹⁴⁷

La Sala también consideró que los elementos de cargo no fueron desvirtuados por los acusados, quienes se limitaron a negar su participación, incurriendo en flagrantes contradicciones, concluyendo que ello no podía considerarse como prueba válida de descargo.¹⁴⁸

Cabe resaltar que los mismos criterios señalados en la mencionada sentencia,

¹⁴⁷ Segunda Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 13 de diciembre del 2007, expedida en el proceso por tortura seguido contra H.R.M., R.Y.V., J.L.S.S. y N.C.Ch. (Recurso de Nulidad N° 3139-2007). Quinto y sexto considerando.

¹⁴⁸ Idem.

fueron también expuestos por los magistrados del Poder Judicial en las sentencias expedidas en el proceso por tortura seguido contra S.A.C.V. y C.M.R.¹⁴⁹ y en el proceso por tortura seguido contra A.R.I.L. y J.P.L.¹⁵⁰, entre otros.

1.4.2. Dificultades en la determinación de la pena y la reparación civil

El delito de tortura, tipificado en el artículo 321° del Código Penal, prevé una pena no menor de cinco ni mayor de 10 años, la misma que será de seis a 12 años si a consecuencia de los actos de tortura se causan lesiones graves, y de ocho a 20 años en caso se provoque la muerte de la víctima.

Pese a este marco normativo, en siete de las 12 sentencias mencionadas se establecieron penas por debajo del mínimo legal, siendo que en seis de ellas las autoridades judiciales no habrían justificado las razones que los llevaron a optar por dichas penas. Por el contrario, en algunos de ellos, la gravedad de los actos de tortura –que incluso originaron la muerte de las víctimas–, habría merecido la imposición de sanciones más drásticas.

Un caso que grafica las dificultades en la determinación de la pena es el de Richard Ricardo Huaranga Félix, en el cual las sentencias expedidas por la Sala Penal Nacional y la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema establecieron, una pena inferior a la señalada en el Código Penal para uno de los responsables (W.W.O.M.).

La Sala Penal Nacional¹⁵¹ sustentó la aplicación de la pena de cuatro años para W.W.O.M., señalando que éste era responsable del delito en la modalidad de comisión por omisión, y que en virtud de ello le correspondía una pena atenuada. Este criterio fue desestimado por la Corte Suprema,¹⁵² que precisó que la mencionada pena no había sido establecida en concordancia con los principios de proporcionalidad y racionalidad, habida cuenta que la participación del acusado consistió en sujetar al agraviado *“facilitando de esto modo que su coacusado le produjera las lesiones que al final le ocasionaron la muerte”*. A pesar de reconocer la gravedad del hecho, la Corte Suprema le impuso cinco años.

En el caso de tortura en agravio de Braulio Ñaca Chambilla, la Sala Penal Nacional señaló los motivos que lo llevaron a imponer una pena por debajo del mínimo legal contra O.D.G y V.S.M., al indicar que los procesados se habían acogido a la conclusión anticipada del proceso y a la confesión sincera.¹⁵³

Otro aspecto de interés para la Defensoría del Pueblo está referido al monto de las reparaciones civiles asignadas a las víctimas. En las sentencias que son materia de comentario, dichos montos oscilaron entre los S/. 1,000 y S/. 30,000. De éstos, en

¹⁴⁹ Sala Penal Permanente de la Corte Suprema. Ejecutoria del 9 de abril del 2008, expedida en el proceso penal por tortura seguido contra S.C.V. y C.M.R. (Recurso de Nulidad N° 1550-2007). Tercer y cuarto considerando.

¹⁵⁰ Segunda Sala Penal Transitoria de Loreto. Sentencia de 22 del diciembre del 2006 expedida en el proceso penal por tortura seguido contra A.R.I.L. y J.P.L. (Expediente N° 2004-00140). Cuarto considerando.

¹⁵¹ Sala Penal Nacional. Sentencia del 18 de julio del 2007, expedida en el proceso por tortura agravada seguido contra F.R.V.B. y W.W.O.M. (Expediente N° 62-05). Séptimo considerando.

¹⁵² Sala Permanente de la Corte Suprema. Ejecutoria del 23 de abril del 2008, expedida en el proceso por tortura agravada seguido contra F.R.V.B. y W.W.O.M. (Recurso de Nulidad N° 4586-2007). Octavo considerando.

¹⁵³ Sala Penal Nacional. Sentencia del 27 de mayo del 2008, expedida en el proceso por tortura seguido contra O.D.D.G. y V.R.S.M. (Expediente N° 38-06). Cuarto considerando.

ocho casos, las reparaciones civiles no superaron los S/. 5,000, pese a la gravedad de los actos de tortura y las secuelas dejadas por dichos actos. En un caso el monto de la reparación civil fue de S/. 20,000, mientras que en los tres restantes, se estableció en S/. 30,000 el monto de la reparación civil.

Las reparaciones civiles tienen como propósito resarcir los daños producidos a las víctimas del delito, y en esta medida, su monto debe ser suficiente para procurar la restitución del derecho conculcado, comprendiendo tanto el daño material como el daño moral, tal como lo ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en reiterada jurisprudencia.¹⁵⁴

1.4.3. La inadecuada interpretación del tipo penal de tortura por parte algunas magistrados

En los últimos años, se ha tomado conocimiento de dos casos en los cuales la Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema declaró nulas las sentencias expedidas por la Sala Penal de Piura y la Sala Penal Nacional, en los procesos por tortura en agravio de Noé Moisés Canales Salazar y Juan Zamudio Bocángel, respectivamente.

En el primer caso, se sustentó la nulidad de la sentencia argumentando que los hechos debían haberse calificado como lesiones graves y no como tortura. Ello se basó en una equivocada interpretación del artículo 321° del Código Penal, al exigir como requisito para la configuración del delito de tortura la existencia de una *pluralidad de acciones*. De igual modo, se consideró que los actos denunciados *no se derivaban del ejercicio de las funciones del efectivo militar acusado de tortura*¹⁵⁵.

El otro caso, guarda relación con el proceso por tortura seguido contra C.A.Ch.A., en agravio de Juan Zamudio Bocángel, en el cual la Segunda Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema declaró nula la sentencia de la Sala Penal Nacional, por considerar que el delito de tortura requería para su configuración *“además de sus elementos objetivos” el tener presente “como criterio político criminal, que se trata de un crimen internacional perpetrado en un contexto político conflictivo (...) cuyo agravio ofende a la humanidad en su conjunto, y a la comunidad de naciones comprometidas con la vigencia de un derecho penal humanitario y de los derechos humanos”*.¹⁵⁶

En relación con los argumentos expuestos en las citadas sentencias, es necesario señalar que el tipo penal de tortura previsto en el artículo 321° del Código Penal peruano, sanciona dos modalidades alternativas de conducta: (i) infligir a un persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o mentales, y (ii) someter a una

¹⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia sobre reparaciones e indemnización del 21 de julio de 1989 (Caso Velásquez Rodríguez) párr. 25; Sentencia de reparaciones del 14 de septiembre de 1996 (Caso el Amparo), párr. 14; Sentencia de reparaciones de 19 de septiembre de 1996 (Caso Neira Alegría y Otros), párr. 36; Sentencia de reparaciones del 29 de enero de 1997 (Caso Caballero Delgado y Santana), párr. 15, y Sentencia de reparaciones del 27 de noviembre de 1998 (Caso Loayza Tamayo), párr. 84.

¹⁵⁵ Segunda Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema. Ejecutoria del 20 de enero del 2005, expedida en el proceso por tortura seguido contra R.O.R. Segundo considerando

¹⁵⁶ Segunda Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema. Ejecutoria del 1° de septiembre del 2008, expedida en el proceso por tortura seguido contra C.A.Ch.A. (Recurso de Nulidad N° 1776-2008) Cuarto considerando

persona a condiciones o métodos que anulen su personalidad o disminuyan su capacidad física o mental aunque no causen dolor físico o aflicción psíquica.

Por los principios de legalidad y tipicidad, no se puede exigir requisitos adicionales a los que expresa y estrictamente se encuentren contemplados en la norma penal para la configuración del delito de tortura. Debido a ello, se incurriría en error al afirmar que la tortura requiere de una *pluralidad de acciones*, cuando tal condición no se encuentra prevista en el artículo 321° del Código Penal. Por otro lado, respecto a la aseveración de que el acusado no se encontraba en ejercicio de sus funciones, debe considerarse que el tipo penal sólo exige que el autor actúe al amparo del poder público, lo que sí habría ocurrido en este caso.¹⁵⁷

Los argumentos antes señalados también son de aplicación al razonamiento de la Corte Suprema, que exige para la configuración de la tortura tener en cuenta que se trata de un crimen internacional. Sin duda, la tortura constituye un crimen de lesa humanidad cuando es cometido en el contexto de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, tal como lo prevé el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional. Sin embargo, dicha exigencia no está contenida en el artículo 321° del Código Penal.

1.5. Una tarea pendiente: la necesidad del establecimiento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

La Defensoría del Pueblo ha reiterado en diversas oportunidades la necesidad de que el Estado peruano, designe o cree, en el más breve plazo, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, garantizando la independencia y autonomía del mismo. Esta obligación se encuentra contemplada en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ratificado por el Perú y en vigor desde el 14 de octubre del 2006. El plazo para el nombramiento del citado Mecanismo venció para nuestro país el 14 de octubre del 2007.

El Protocolo Facultativo establece un sistema de prevención de los casos de tortura y afectaciones a la integridad personal a través de visitas periódicas y sin previo aviso a los lugares de detención¹⁵⁸ a cargo del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, el cual tendrá además como atribuciones el formular recomendaciones a las autoridades para mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad, así como hacer propuestas y observaciones respecto a la legislación y a los proyectos de ley sobre la materia.

La designación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura constituirá, sin duda, una clara muestra del Estado de avanzar hacia la plena vigencia de los derechos de las personas y a la erradicación total de la tortura y los maltratos en nuestro país.

¹⁵⁷ Defensoría del Pueblo. *“Afectaciones a la vida y presuntas torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes atribuidas a efectivos de la Policía Nacional”*. Informe Defensorial N° 91, Lima: 2005, pp. 186 y ss.

¹⁵⁸ La mención amplia a *los “lugares de detención”* permitirá al Mecanismo Nacional de Prevención visitar cualquier dependencia donde pudieran encontrarse personas privadas de libertad. No sólo dependencias policiales o establecimientos penitenciarios, sino también centros de detención provisional, centros juveniles de diagnóstico y rehabilitación, instalaciones para menores de edad, centros de detención administrativa, centros médicos o psiquiátricos, entre otros.

2. OTROS CASOS RELEVANTES

2.1. El caso de Lucy Pichardo Fernández

El 26 de septiembre del 2008, el Congresista José Urquiza Magia, informó a la Defensoría del Pueblo que la ciudadana Lucy Pichardo Fernández y sus tres menores hijos habían huido de su vivienda ubicada en el pago de Río Seco, comprensión de la comunidad de Mayobamba - Jesús María, anexo de Huarcatán, distrito de Ayahuanco, provincia de Huanta, departamento de Ayacucho; debido a que –en dicha zona– el 14 de septiembre del 2008, miembros del Ejército habrían efectuado un operativo utilizando bombas y efectuando disparos. Según el mencionado Congresista, durante el operativo habrían fallecido seis de los familiares de la señora Pichardo –entre ellos, su conviviente, sus dos sobrinos menores de edad y su cuñada, que se encontraba en estado de gestación–. Asimismo, indicó que habría otras cinco personas desaparecidas.

En esta misma fecha, la Defensoría del Pueblo entrevistó a la señora Lucy Pichardo Fernández, quien ratificó su denuncia. A partir de ello, y atendiendo a las dificultades del Ministerio Público para trasladarse a la zona e iniciar la investigación correspondiente, nuestra institución buscó contribuir con reunir algunos elementos que coadyuvaran a dicha investigación. En tal sentido, se realizaron entrevistas a familiares y testigos (entre ellos, a los ciudadanos Landelino Espinoza Príncipe y Fran Ronald Sulca Quispe); se visitó la zona del Valle del Río Apurímac y Ene con representantes del Ministerio Público, del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas; se supervisaron las diligencias antropológicas forenses realizadas en la División Médico Legal de Ayacucho, y se recopiló información de distintas fuentes.

Los resultados de la mencionada investigación no jurisdiccional se encuentran contenidos en el Informe de Adjuntía N° 007-2008-DP-ADHPD, que fue remitido al Ministro de Defensa, a la Fiscal de la Nación, al Fiscal Superior Coordinador de la Fiscalía Superior Penal Nacional y al Fiscal de la Primera Fiscalía Supraprovincial de Ayacucho. De la información recopilada por la Defensoría del Pueblo, se pudo concluir lo siguiente:

- En el marco de la lucha contra el narcotráfico y los remanentes de Sendero Luminoso que se encuentran en las cuencas de los ríos Apurímac y Ene, fuerzas especiales del Comando Especial del Valle de los ríos Apurímac – Ene, integrado por miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, han sostenido entre abril y octubre del 2008, por lo menos 13 enfrentamientos con presuntos delincuentes narcoterroristas, que han ocasionado varios muertos y heridos.
- El 14 de septiembre del 2008, miembros de las Fuerzas Armadas ingresaron al pago de Río Seco, comprensión de la comunidad de Mayobamba – Jesús María, anexo de Huarcatán, provincia de Huanta (Ayacucho). En esa fecha y en las inmediaciones de esa zona, se produjo la muerte de cuatro ciudadanos: Jesús Félix Canchanya Limache, Maximiliano Pichardo Fernández, Alejandro Pichardo Fernández y Rosa Chávez Sihuíncha.
- Sobre las circunstancias de la muerte de estas cuatro personas existen dos versiones. Por un lado, las Fuerzas Armadas, afirman que estas personas

fallecieron en un enfrentamiento con patrullas del Ejército y que eran terroristas. De otro lado, la señora Lucy Pichardo Fernández al igual que el señor Fran Ronald Sulca Quispe, afirman que estas personas fueron asesinadas en el operativo militar, negando su vinculación con Sendero Luminoso, así como la versión del enfrentamiento con la patrulla militar.

- Sobre la situación de los dos menores, la señora Lucy Pichardo Fernández refiere que en esa misma fecha habrían fallecido sus sobrinos Moisés Pichardo Pariona (6) y Rosa Linda Pichardo Chávez (1), quienes se encontraban en compañía de sus padres Maximiliano Pichardo y Rosa Chávez. El señor Landelino Espinoza Príncipe, señaló que vio a los dos menores cuando retornaban a Río Seco junto a sus padres, actualmente fallecidos. Las autoridades militares no se pronunciaron en los Comunicados Oficiales sobre la situación de estos dos menores.

A través del Informe de Adjuntía N° 007-2008-DP-ADHPD, la Defensoría del Pueblo recomendó al Fiscal Supraprovincial de Ayacucho –a cargo de las investigaciones– realizar las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos antes señalados. Entre otras, se recomendó: recibir las declaraciones de los familiares, testigos y del personal militar y policial que participó en los operativos realizados en la zona donde ocurrieron los hechos; así como evaluar la adopción de medidas de protección y seguridad correspondientes, de conformidad con la Ley N° 27378, modificada por la Ley N° 28088, y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2001-JUS.

Igualmente, se recomendó al Ministro de Defensa brindar todas las facilidades y la información que requiera el Ministerio Público para llevar a cabo una investigación eficaz sobre los hechos ocurridos el 14 de septiembre del 2008, en el pago de Río Seco.

Posteriormente, hemos tomado conocimiento que la Primera Fiscalía Penal Supraprovincial de Ayacucho ya cuenta con las necropsias practicadas por la División Médico Legal de Ayacucho en los cuerpos de las cuatro personas fallecidas, donde se detallan las causas de la muerte y la trayectoria de los proyectiles. Asimismo, se ha corroborado que Rosa Chávez se encontraba embarazada al momento de su muerte. Igualmente, el fiscal ha recibido diversas declaraciones testimoniales.

Asimismo, mediante Oficio N° 2749-2008-MP-1FPSP-A, del 10 de noviembre del 2008, el Ministerio Público ha remitido los actuados a la División contra el Terrorismo de Ayacucho (DIVICOTE), para continuar con las investigaciones, las cuales a mérito de la Resolución N° 486-2008, han sido ampliadas por el término de 45 días. Al respecto, se ha recordado al Fiscal Supraprovincial que las investigaciones por violaciones a derechos humanos, deberían ser realizadas directamente por el Ministerio Público, teniendo en cuenta la naturaleza del caso y el probable temor de los testigos.

2.2. El atentado terrorista en Tintay Puncu

El 9 de octubre del 2008, a las 18:00 se produjo un atentado terrorista en el distrito de Tintay Puncu, provincia de Tayacaja (Huancavelica). En esa fecha, el vehículo de placa de rodaje WP-8785 que se dirigía hacia la Base Contrasubversiva de

Cochabamba Grande, transportando a civiles y militares que habían participado en la ceremonia por el aniversario del mencionado distrito, fue atacado por elementos terroristas con explosivos y disparos. Producto de este hecho criminal fallecieron inicialmente trece soldados: Robinson Huaycama Yahuarcani, Elmer Taricuarima Guevara, Joaquín Lancha Curitima, Yuri Atilio De la Cruz Quispe, Greico Casternoque Arirama, Felimón Vargas De la Cruz, Solano Carihuasairo Amaringo, Omar Curinuqui Mosquera, Marcelino Ledesma Huarocc, Sergio Javier Murayari Inuma, Ricardo Malqui Unocc, Máximo Sánchez Cacique y Denis Gutiérrez Aroni, así como las personas de Ulises Obio Pichardo Canchari (conductor del vehículo) y Alicia García de Rojas.¹⁵⁹

Otro grupo de civiles y efectivos militares también resultaron heridos a consecuencia de este atentado, entre ellos: Jenny Rojas García, Alex Henry Prado Rojas, Aldina Tello Gómez, así como los efectivos militares Baxter Visa Nina, Jhony César Murayari Álvarez, Alfonso Gabriel Pizango Lomas, Mario Montenegro Sánchez, Teodoro Ayuque Pineda, Marcos Cerina Canchaya, Cliper Chanchari Tapayuri, Walter Valencia Pérez, Severino Gala Uno, Mario Lancha Zambrano y Jaime Calderón Rojas, quienes fueron trasladados al Hospital Militar Central de Lima y al Centro Médico Naval. Otras personas con heridas menores, fueron atendidas en el establecimiento de salud de Tintay Puncu.

La Defensoría del Pueblo condena este criminal atentado y ha expresado sus condolencias a los familiares de los soldados y de los civiles fallecidos, así como su solidaridad con el pueblo de Huancavelica y las Fuerzas Armadas, exigiendo una pronta investigación sobre este hecho y una sanción drástica a los responsables. En esta medida, se han realizado diversas actuaciones.

En primer lugar, a raíz del pedido formulado por el señor Bladimiro Tapayuri Murayari, Presidente del Frente de Defensa de Desarrollo del distrito de Lagunas, provincia de Lamas (Loreto), se realizaron coordinaciones con el Secretario General del Ministerio de Defensa para el traslado de los cuerpos de los soldados Solano Carihuasairo Amaringo, Elmer Taricuarima Guevara, Omar Curinuqui Mosquera, Robinson Huaycama Yahuarcani, Joaquín Lancha Curitiba, Greico Casternoque Arirama y Sergio Javier Murayari Inuma, hacia la mencionada localidad. De igual modo, se solicitó el inicio de los trámites respectivos para que a la brevedad posible, los familiares de los soldados fallecidos a consecuencia de tan repudiable crimen, puedan acceder a los beneficios que por ley les corresponde.

El 16 de octubre del 2008, una comisionada de la Oficina Defensorial de Lima visitó el Hospital Central Militar y se entrevistó con el médico Hugo Deza Alpaca, quien informó que los soldados Jhony César Murayari Álvarez y Alfonso Gabriel Pizango Lomas se encontraban internados en dicho nosocomio, en estado estable y recibiendo la atención médica respectiva. Luego de entrevistarlos, dichos soldados solicitaron comunicar a sus familiares sobre su estado de salud, para que puedan estar tranquilos. Asimismo, con fecha 23 de octubre del 2008, se visitó a Jenny Rojas García y Alex Henry Prado Rojas, heridos también en dicho atentado, que se encontraban en el Centro Médico Naval, constatándose su estado de salud y el tratamiento médico recibido.

¹⁵⁹ Según declaraciones del Ministro de Defensa, posteriormente falleció otro efectivo militar a consecuencia de la gravedad de sus lesiones.

A fines de octubre del 2008, la Defensoría del Pueblo recibió a una comitiva de autoridades locales de Tintay Puncu, quienes expusieron los problemas que enfrenta esta población por la presencia subversiva en su zona, la situación del personal militar que ha sido trasladado a dicho lugar y los daños sufridos al vehículo que fue utilizado por el Ejército el día de la emboscada terrorista. Esta preocupación ha sido trasladada al Ministerio de Defensa.

Por otro lado, se visitó la Tercera Fiscalía Provincial Penal de Huancayo, la misma que se encuentra a cargo de las investigaciones respectivas. Esta investigación ha sido derivada a la División contra el Terrorismo de Huancayo, por ser la unidad especializada en estos casos. Dicha investigación continúa en trámite.

El caso de Tintay Puncu es uno de los muchos ocurridos en los últimos meses. Entre abril y noviembre del 2008 se ha tomado conocimiento acerca de, por lo menos, 23 atentados terroristas, emboscadas y enfrentamientos,¹⁶⁰ en los cuales han perdido la vida 17 miembros del Ejército, 7 efectivos de la Policía Nacional, 13 civiles y han resultado heridos 38 miembros de la Policía Nacional y del Ejército, así como 2 civiles.

En lo que respecta a la atención de los militares y policías fallecidos o heridos como consecuencia de atentados terroristas existe una normativa vigente que ampara su derecho a recibir beneficios pensionarios y de indemnización¹⁶¹ así como de vivienda, tal como se señaló en el acápite 3.4.7 del Capítulo 1, referido al programa de facilitación en el acceso a una solución habitacional. En esta medida, es necesario que los sectores competentes atiendan estas reparaciones en forma oportuna y eficiente.

La situación es distinta respecto de los civiles que fallecen o resultan lesionados a consecuencia de atentados terroristas, ocurridos con posterioridad al año 2000, para quienes no se ha previsto compensación alguna, salvo que se trate de miembros de Comités de Autodefensa o de funcionarios públicos. En esta medida, es necesario que el Estado se organice en torno a una estrategia de atención integral a las personas que resulten afectadas a consecuencia de las acciones terroristas que lamentablemente aún se mantienen en ciertas zonas del país, para que reciban, especialmente, atención médica oportuna y apoyo para gastos de sepelio y traslado de restos, de ser necesario.

¹⁶⁰ Comunicados de prensa N° 005-2008, N° 014-2008, N° 016-2008, N° 021-2008, N° 022-2008, N° 025-2008, N° 028-2008, N° 029-2008, N° 031-2008 y N° 032-2008, emitidos por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas entre abril y octubre del 2008, disponibles en http://www.cffaa.mil.pe/prensa_comunicados.htm. Véase también la sección de noticias del Ministerio del Interior, disponible en: <http://www.mininter.gob.pe>, y los Reporte Mensuales de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo correspondientes al período abril - octubre del 2008, disponibles en <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>.

¹⁶¹ Ley N° 24533, Ley N° 24373, Decreto Legislativo N° 737 modificado por Ley N° 25413, Ley N° 24373, Decreto Ley N° 19846, Decreto Ley N° 19846, Ley N° 24640, Decreto Supremo N° 026-84-MA, Resolución Suprema N° 0300-85/MA/CG, Decreto Ley N° 25755, Decreto Supremo N° 009-93-IN, Ley N° 23694, Decreto Supremo N° 037-84-VC, Decreto Ley N° 25964, Decreto Supremo N° 03-93-PRES.

CAPÍTULO IV

CASOS DEL ESTADO PERUANO ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos es un sistema regional creado por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para promover y proteger los derechos de las personas. Los pilares institucionales de este sistema son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte Interamericana), cuyos mandatos y atribuciones se encuentran definidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la Convención Americana).

La CIDH tiene como una de sus funciones principales la de velar por el cumplimiento de los derechos establecidos en la Convención Americana y la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, entre otros instrumentos internacionales del Sistema Interamericano. Para ello, recibe y tramita las denuncias que hacen referencia a vulneraciones a los derechos humanos presentadas por los ciudadanos de los Estados miembros de la OEA y emite recomendaciones con la finalidad de impedir o reparar una situación de afectación de derechos. Por su parte la Corte Interamericana, tiene como una de sus funciones conocer los casos de violaciones a los derechos humanos ocurridos en los países que han aceptado su competencia y emite sentencias de obligatorio cumplimiento.

El Estado peruano ratificó la Convención Americana el 28 de julio de 1978. Este mismo tratado fue ratificado posteriormente a través de la decimosexta disposición general y transitoria de la Constitución de 1979, que reconoció además la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, estando por ello obligado a acatar sus decisiones. Es importante destacar que nuestro Perú es uno de los países de la región que ha ratificado todos los instrumentos interamericanos de protección de los derechos humanos.¹⁶²

La existencia del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos ha permitido a cientos de ciudadanos y ciudadanas de los países de la región lograr la salvaguardia de sus derechos fundamentales cuando las instancias internas no brindaron una protección adecuada. Las estadísticas de la CIDH demuestran que cada vez más personas recurren al mencionado sistema, siendo importante señalar que, de acuerdo a lo manifestado por el Presidente de la CIDH, durante el año 2007

¹⁶² Ellos son: (i) la Convención Americana sobre Derechos Humanos, (ii) el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (iii) el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, (iv) la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, (v) la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, (vi) la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y (vii) la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Los otros Estados que han ratificado todos los instrumentos interamericanos sobre derechos humanos son: Argentina, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Panamá y Venezuela.

dicha instancia internacional recibió un número sin precedentes de denuncias, sumando 1,456, la mayoría de ellas fueron formuladas por ciudadanos peruanos.¹⁶³

El Perú se ha caracterizado por ser uno de los países de la región con el mayor número de denuncias ante el Sistema Interamericano. Durante el período 2003-2007, se presentaron ante la CIDH un total 1,423 denuncias referidas a presuntas violaciones de derechos humanos ocurridas en nuestro país, seguido por México con 908 denuncias y Argentina con 756.¹⁶⁴ Asimismo, el Perú tiene ante la Corte Interamericana el mayor número de sentencias en las que se determina su responsabilidad internacional. Son 23 las sentencias emitidas por este Tribunal contra el Estado peruano, seguidas por 11 sentencias emitidas contra Guatemala y 9 contra Colombia. Adicionalmente, a la fecha, la Corte Interamericana viene tramitando dos nuevas demandas contra nuestro país en las que emitirá un próximo pronunciamiento.

1. CASOS ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CONTRA EL ESTADO PERUANO

Como se ha señalado, la Corte Interamericana es una instancia jurisdiccional internacional encargada de conocer y resolver los casos de violación de derechos humanos. A lo largo de sus más de tres décadas de trabajo, la Corte ha contribuido a que la actuación de los Estados se realice en el marco del respeto de los derechos de las personas, el perfeccionamiento del Estado de derecho y la consolidación de la democracia.

La Corte Interamericana, hasta la fecha, ha emitido 23 sentencias en las que declara la responsabilidad internacional del Estado por la vulneración de diversos derechos consagrados en la Convención Americana y dispone reparaciones a favor de las víctimas.¹⁶⁵ Asimismo, durante el año 2008, este Tribunal ha admitido dos nuevas demandas contra el Estado en los casos “*Kenneth Ney Anzualdo Castro*” y “*Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República*”, y ha emitido sentencias de interpretación en los casos “*Cantoral Huamaní y García Santa Cruz*” y “*Castro Castro*”.

1.1. Las reparaciones pendientes de cumplimiento

De conformidad con el artículo 68.1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 1º de la Ley N° 27775, que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por tribunales supranacionales, los fallos de la Corte Interamericana son de cumplimiento obligatorio.

¹⁶³ Discurso del Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Paolo Carozza, con ocasión de la presentación del Informe Anual 2007 de la CIDH ante el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, realizado en la ciudad de Washington D.C., el 3 de abril del 2008. Disponible en <https://www.cidh.oas.org/Discursos/04.03.08.sp.htm> (ésta y todas las páginas web citadas en el presente capítulo fueron revisadas entre el 12 de septiembre y 28 de noviembre del 2008).

¹⁶⁴ De éstas hasta la fecha han sido notificadas al Estado peruano 556 denuncias. Véase al respecto, los Informes Anuales de la CIDH de los años 2000 al 2007, disponibles en la siguiente página web: <http://www.cidh.oas.org/Default.htm>.

¹⁶⁵ Sólo en el caso “*Cayara*” la Corte Interamericana desestimó la demanda presentada contra el Estado peruano.

En el Informe Defensorial N° 128 *“El Estado frente a las víctimas de la violencia. ¿Hacia dónde vamos en políticas de reparación y justicia?”*, se dio cuenta de los aspectos que fueron cumplidos por parte del Estado y los que aún se encuentran pendientes en relación a las medidas de: i) restitución, ii) indemnización, iii) readaptación, y iv) satisfacción y garantías de no repetición. Las sentencias emitidas por la Corte contienen más de un tipo de reparación, por ello, de la información recibida hasta septiembre del 2007, (Oficio N° 949-2007-JUS/VM, del Ministerio de Justicia), se pudo desprender que la única sentencia que habría sido cumplida en su totalidad es la que corresponde al caso de Lori Berenson.

Después de esa fecha, en lo que respecta al cumplimiento de las sentencias de la Corte, se ha recibido información del Consejo Nacional de Derechos Humanos, de manera general¹⁶⁶. Por ello, se han consultado la página web del Ministerio de Justicia así como de la Corte Interamericana. Igualmente, se ha recurrido a otras fuentes como: el Diario Oficial El Peruano, los abogados de las víctimas y los medios periodísticos, desprendiéndose que no se habrían registrado mayores avances en el cumplimiento de las citadas sentencias.

En relación a las medidas de indemnización dispuestas en 22 casos, el Estado cumplió con efectuar los abonos correspondientes en 11 de ellos, cuyos montos ascienden a S/. 46,501,797.20 (cuarenta y seis millones quinientos un mil setecientos noventa y siete y 20/100 nuevos soles) y US\$ 934,188.84 (novecientos treinta y cuatro mil ciento ochenta y ocho y 84/100 dólares americanos). A ello se debe agregar que durante el 2008, el Estado habría efectuado un pago parcial en la sentencia del caso *“Trabajadores Cesados del Congreso”*, por un monto de US\$ 35,000.00 (treinta y cinco mil dólares americanos)¹⁶⁷. Queda pendiente el pago de la indemnización en otros 11 casos.

Respecto de las medidas de restitución, el Estado peruano aún no ha cumplido con la identificación y entrega de los restos de las víctimas a sus familiares en seis casos: *“Neira Alegría y otros”*, *“Durand y Ugarte”*, *“Castillo Páez”*, *“Gómez Palomino”*, *“Castro Castro”* y *“La Cantuta”*. Asimismo, en el caso *“De la Cruz Flores”* está pendiente la reinscripción de la víctima al registro de jubilaciones, y en el caso *“Acevedo Jaramillo”* falta reponer a las víctimas en sus cargos y pagar las pensiones de jubilación dejadas de percibir como consecuencia del acto vulneratorio.

Sobre las medidas de readaptación, el Estado aún no ha cumplido con brindar tratamiento médico a las víctimas en cuatro casos dispuestos por la Corte: *“De la Cruz Flores”*, *“Gómez Palomino”*, *“Castro Castro”* y *“La Cantuta”*.

¹⁶⁶ Mediante Oficio N° 195-2008-DP/ADHPD, de fecha 6 de noviembre del 2008, se solicitó información detallada sobre el cumplimiento de las sentencias, el mismo que hasta la fecha del presente Informe no ha recibido respuesta.

¹⁶⁷ Véase el Acta de sesión del Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente (FEDADOI) N° 011-2008, a través de la cual se aprueba la transferencia al Ministerio de Justicia de US\$ 35,000 (treinta y cinco mil dólares americanos) para efectuar el pago de las costas dispuestas por la Corte Interamericana en el caso *“Trabajadores Cesados del Congreso”*. Información disponible en la página web del Ministerio de Justicia, en http://www.minjus.gob.pe/institucionesadscritas/Acta_220708.pdf.

En lo que respecta a las reparaciones de satisfacción y garantía de no repetición, la Corte ordenó la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de las violaciones a los derechos humanos en 17 casos: *“Loayza Tamayo”*, *“Castillo Páez”*, *“Tribunal Constitucional”*, *“Cesti Hurtado”*, *“Ivcher Bronstein”*, *“Barrios Altos”*, *“Cantoral Benavides”*, *“Durand y Ugarte”*, *“Cinco pensionistas”*, *“De los hermanos Gómez Paquiyauri”*, *“De la Cruz Flores”*, *“Huilca Tecse”*, *“Gómez Palomino”*, *“Baldeón García”*, *“Castro Castro”*, *“La Cantuta”* y *“Cantoral Huamaní y García Santa Cruz”*. Si bien en algunos de estos casos se ha dado inicio a las investigaciones judiciales, sólo en el caso *“Castillo Páez”* se ha sancionado a los responsables.¹⁶⁸

Asimismo, quedan pendientes los actos de desagravio y reconocimiento de la responsabilidad en los casos *“Baldeón García”*, *“Castro Castro”* y *“Cantoral Huamaní y García Santa Cruz”*. Otras medidas simbólicas pendientes de cumplimiento son la construcción de un busto en memoria del ciudadano Pedro Huilca (caso *“Huilca Tecse”*), la designación de una calle, plaza o escuela con el nombre de Bernabé Baldeón García (caso *“Baldeón García”*) y la construcción de un monumento recordatorio (caso *“Barrios Altos”*).

1.2. Las nuevas demandas admitidas por la Corte Interamericana

La Corte Interamericana, recientemente ha admitido a trámite dos nuevas demandas contra el Estado peruano por violaciones a los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁶⁹.

La primera de ellas, notificada el 7 de mayo del 2008, está referida al caso de la *“Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República”*. De conformidad con la demanda de la CIDH, el Estado peruano vendría incumpliendo dos sentencias de amparo emitidas por el Tribunal Constitucional de fechas 21 de octubre de 1997 y 26 de enero del 2001, las mismas que ordenan que los miembros de la citada asociación reciban una pensión de cesantía y jubilación reajutable y renovable en función de la remuneración y otros beneficios de los trabajadores en actividad que desempeñan cargos idénticos en la Contraloría. En este sentido, la demanda de la CIDH solicita que se declare la responsabilidad del Estado por la vulneración de los artículos 25° (derecho a la protección judicial) y 21° (derecho a la propiedad) de la Convención Americana en conexión con el artículo 1.1° (Obligación de respetar los derechos) del mismo tratado.

El segundo caso, notificado el 24 de agosto del 2008, está referido a la presunta desaparición forzada de *“Kenneth Ney Anzualdo Castro”*, estudiante de la Universidad Nacional del Callao y dirigente estudiantil. La demanda, de acuerdo con la CIDH, obedece a la falta de una debida diligencia en la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de la desaparición del citado estudiante. Asimismo, se cuestiona la falta de reparación adecuada en favor de sus familiares. En este caso, la CIDH ha solicitado se declare la responsabilidad del Estado

¹⁶⁸ La Corte Suprema de Justicia, mediante Ejecutoria de fecha 30 de junio del 2008 ratificó la condena contra cuatro efectivos de la Policía Nacional por la desaparición forzada del estudiante Ernesto Castillo Páez.

¹⁶⁹ Ambas demandas están disponibles en la página web de la CIDH, en: <http://www.cidh.oas.org/demandasESP.htm>.

peruano por la vulneración de los artículos 3° (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica), 4° (derecho a la libertad personal), 5° (derecho a la integridad personal), 7° (derecho a la vida), 8° (derecho a las garantías judiciales) y 25° (derecho a la protección judicial) de la Convención Americana, y la violación del artículo I de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

1.3. Las sentencias de interpretación emitidas por la Corte Interamericana

De conformidad con lo señalado en el Informe Defensorial N° 128, durante el año 2007 el Estado peruano interpuso dos demandas de interpretación ante la Corte Interamericana en los casos “*Cantoral Huamaní y García Santa Cruz*” y “*Castro Castro*”, los cuales fueron resueltos por dicho Tribunal en el año 2008.

En el caso “*Cantoral Huamaní y García Santa Cruz*”, mediante sentencia del 28 de enero del 2008, la Corte Interamericana se pronunció de manera desfavorable sobre los tres aspectos consultados por el Estado. Los dos primeros fueron declarados inadmisibles, toda vez que según la Corte éstos no tenían por objeto aclarar el contenido de algún punto de la sentencia. En particular, el Estado consultó: i) sobre la posibilidad de interponer un recurso de revisión de la decisión de la Corte Interamericana en caso el Poder Judicial peruano determine que los agentes estatales no fueron los responsables de los hechos ocurridos, y ii) que se precise la condición jurídica de una de las víctimas, la cual figura como fallecida en el texto de la sentencia y según lo manifestado por el Estado, se encontraría viva.

Sobre el tercer punto solicitado por el Estado referido a la entrega del monto de dinero que fue extraviado u objeto de hurto a una de las víctimas que estuvo bajo la custodia del Estado peruano, la Corte reiteró que éste debía ser entregado a su viuda, señora Pelagia Mé linda Contreras Montoya.

De otro lado, con fecha 2 de agosto del 2008, la Corte Interamericana emitió sentencia de interpretación en el caso “*Castro Castro*”. En ella, la Corte se pronuncia de manera favorable sobre algunas consultas formuladas por el Estado referidas a: i) la aclaración de dos párrafos de los hechos probados de la sentencia de fondo; ii) la forma de ejecución de dos medidas de no repetición;¹⁷⁰ iii) la utilización del monto de la indemnización económica para efectos de compensar las reparaciones económicas por deudas previas que los afectados pudieran tener, y iv) a solicitud de establecer un parque o un monumento en vez de incluir los nombres de las víctimas en el monumento “*El Ojo que Llor*a”.

Asimismo, la Corte denegó las consultas referidas a: i) la posibilidad de que el Estado pueda hacer mención, durante el acto de desagravio público, a la condición jurídica de las víctimas; ii) la ejecución de las indemnizaciones económicas a través de prestaciones en salud y educación, y iii) la viabilidad de que la Corte

¹⁷⁰ Referidas a la consulta sobre si el Estado, al cumplir con su obligación de investigar y sancionar los hechos, podía referirse también a las violaciones de derechos humanos perpetradas por los miembros de Sendero Luminoso, y sobre la posibilidad de que el Estado pueda cumplir con la difusión de la sentencia por radio y televisión en un horario de cobertura limitada; ello con la finalidad de evitar el “*efecto más bien contrario que ello puede generar entre la población*”.

Interamericana se pronunciase sobre la responsabilidad internacional de grupos no estatales por violaciones a los derechos humanos.

Tal como puede observarse, la solicitud de interpretación de una sentencia a decir de la Corte, *“no debe utilizarse como un medio de impugnación sino únicamente debe tener como objeto desentrañar el sentido del fallo cuando una de las partes sostiene que el texto de sus puntos resolutivos o de sus consideraciones carece de claridad o precisión”*.¹⁷¹ En caso una demanda de interpretación pretenda la modificación del fondo del asunto, ésta será declarada improcedente o infundada.

2. CASOS Y PETICIONES CONTRA EL ESTADO PERUANO ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

De acuerdo con los artículos 41° y 44° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la CIDH tiene la función principal de promover el respeto y la defensa de los derechos humanos en toda la región. Para ello recibe denuncias e investiga casos individuales sobre violaciones a los derechos humanos. Asimismo, tiene como funciones el estimular la conciencia de respeto a los derechos humanos, crear relatorías con la finalidad de observar la situación de los derechos humanos en determinadas temáticas, formular recomendaciones a los Estados miembros de la OEA sobre la adopción de medidas para contribuir a la protección de los derechos humanos, entre otras.

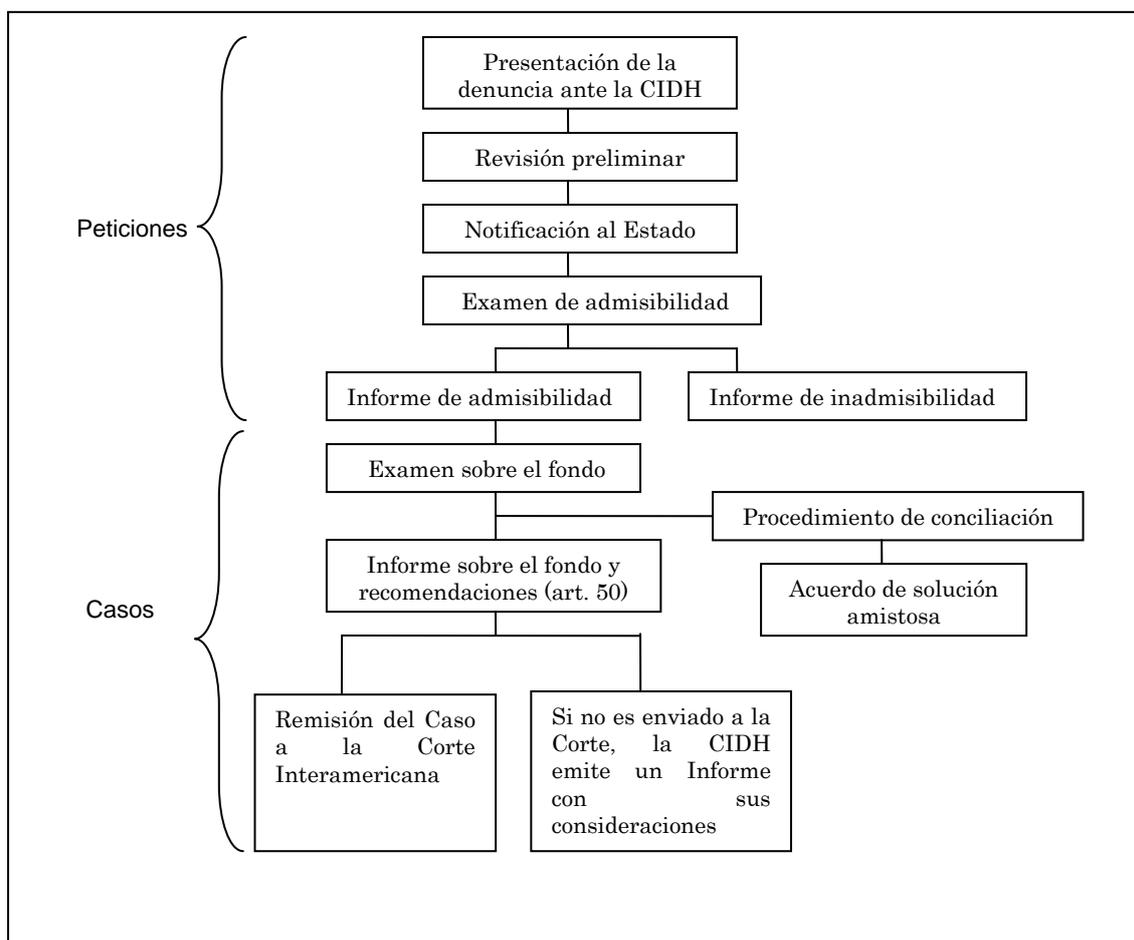
Una denuncia individual presentada ante la CIDH puede pasar por las siguientes etapas:

- (i) **Revisión preliminar de la denuncia.** En esta etapa la CIDH recibe la petición, analiza los hechos y evalúa su competencia para conocer el asunto;
- (ii) **Examen de admisibilidad.** La CIDH notifica la petición al Estado involucrado y las partes argumentan si la petición cumple o no con los criterios de admisibilidad establecidos en los artículos 46° y 47° de la Convención Americana. Este proceso concluye con un Informe de la CIDH en el cual se declara si la petición es admisible o inadmisible;
- (iii) **Examen sobre el fondo.** La petición declarada admisible es registrada como caso, dándose inicio a la discusión sobre el fondo, donde las partes argumentarán si se produjo o no una vulneración a los derechos reconocidos en la Convención Americana. Asimismo, en esta etapa, la CIDH se pondrá a disposición de las partes a fin de arribar a un acuerdo de solución amistosa;
- (iv) **Decisión sobre el fondo.** De no llegarse a una solución amistosa, de conformidad con el artículo 50° de la Convención Americana, la CIDH emite un Informe sobre el fondo, de carácter confidencial, donde se pronuncia sobre la responsabilidad del Estado y emite recomendaciones, y

¹⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Juan Humberto Sánchez. Interpretación de la Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones del 26 de noviembre del 2003, párr. 14; Caso Cesti Hurtado. Interpretación de la Sentencia de Reparaciones del 27 de noviembre del 2001, párr. 31, y Caso Ivcher Bronstein. Interpretación de la Sentencia de Fondo del 4 de septiembre del 2001, párr. 19.

- (v) **Seguimiento del Informe sobre el fondo.** Si dentro del plazo de tres meses desde su notificación, la CIDH estima que no se han cumplido con sus recomendaciones, puede someter el caso a la Corte Interamericana, salvo decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión. En el supuesto que la CIDH decida no elevar el caso ante la Corte Interamericana, aquella publica un Informe con sus conclusiones finales según lo dispuesto en el artículo 51° de la Convención Americana, y realiza el seguimiento de sus recomendaciones.

Gráfico N° 4
Trámite de las denuncias individuales ante la CIDH



Fuente: Convención Americana sobre Derechos Humanos

Elaboración: Defensoría del Pueblo

2.1. Denuncias contra el Estado peruano ante la CIDH

De acuerdo con la información remitida por el Consejo Nacional de Derechos Humanos, el Estado peruano ha recibido la notificación de 556 denuncias formuladas ante la CIDH por vulneraciones a los derechos humanos. De ellas, 415

se encuentran en trámite, 26 han pasado a la jurisdicción de la Corte Interamericana y 115 fueron archivadas.¹⁷²

Según la misma fuente, de las 415 denuncias en trámite, 71 son peticiones que se encuentran en la etapa de admisibilidad, en 126 la CIDH viene analizando el fondo del asunto para emitir un pronunciamiento, en 53 casos y peticiones se ha arribado a una solución amistosa. Finalmente, en 165 casos la CIDH ha publicado un Informe con sus conclusiones finales y recomendaciones de acuerdo al artículo 51° Convención Americana. Adicionalmente de la información disponible en la página web de la CIDH, se advierte que el Estado suscribió con fecha 15 de diciembre del 2007 un acuerdo de solución amistosa en la Petición N° 494-04, con lo cual el número de peticiones y casos con acuerdos de solución suman 54.

Cabe señalar que no todas las denuncias tienen relación a hechos ocurridos en el período de violencia dado que el 46.5% de ellas están vinculación con aspectos laborales (pensiones, despidos, destitución de magistrados, ceses colectivos, entre otros).

Las cifras antes mencionadas sólo dan cuenta de las peticiones y casos notificados al Estado peruano y no incluyen las denuncias que se encuentran en revisión por la CIDH. Con ello, esta cifra podría incrementarse ya que según lo reportado por este organismo internacional, entre los años 2003 al 2007, la CIDH ha recibido 1,423 denuncias de ciudadanos y ciudadanas peruanos, muchas de las cuales aún se encontrarían en la etapa de revisión inicial.¹⁷³

2.1.1. Peticiones en trámite

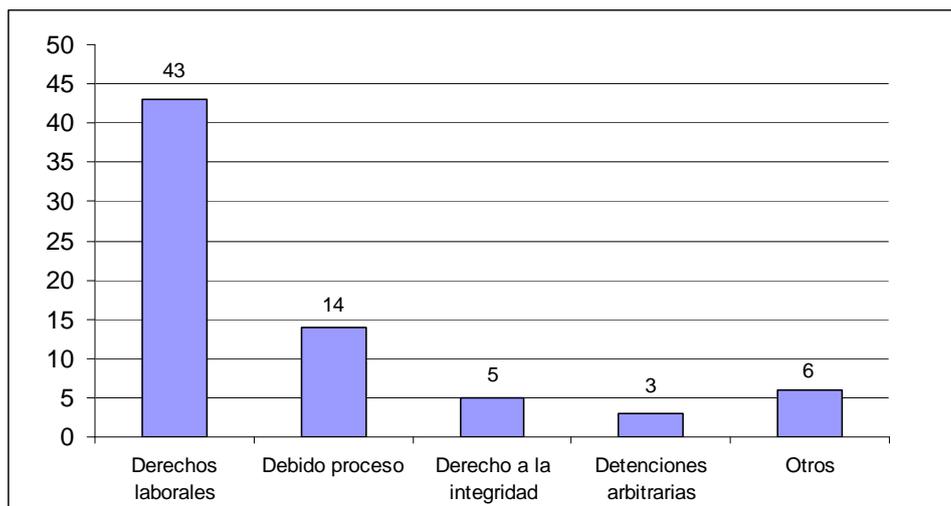
De conformidad con la práctica del Sistema Interamericano, se denominan peticiones a las denuncias presentadas ante la CIDH desde que son recibidas por este organismo internacional hasta que se emite un pronunciamiento sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de las mismas.

La CIDH tiene 71 peticiones contra el Estado peruano que se encuentran en la etapa de discusión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad. De ellas, 43 se refieren a presuntas violaciones a los derechos laborales (temas pensionarios, ceses colectivos y despidos arbitrarios), 14 a vulneraciones al debido proceso, cinco están referidas a la vulneración del derecho a la integridad, tres a detenciones arbitrarias y seis a otras materias (condiciones carcelarias, abuso de autoridad, corrupción de funcionarios, contaminación ambiental, entre otras).

Gráfico N° 5 Peticiones en trámite ante la CIDH según derecho vulnerado

¹⁷² Oficio N° 1560-2008-JUS/CNDH-SE, de fecha 16 de julio del 2008, remitido por el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Derechos Humanos. Cabe señalar que la información sobre el total de denuncias y el estado de las mismas ha sido obtenida del listado de casos proporcionado con el citado oficio, el cual estaría actualizado hasta el mes de diciembre del año 2007. De otro lado, según la información proporcionada por funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, durante el año 2008 nuestro país fue notificado de otras 68 denuncias. Con ello el número total de denuncias notificadas al Estado peruano sería de 624.

¹⁷³ Véase al respecto, los Informes Anuales de la CIDH de los años 2000 al 2007. Disponibles en: <http://www.cidh.oas.org/Default.htm>.



Fuente: Consejo Nacional de Derechos Humanos

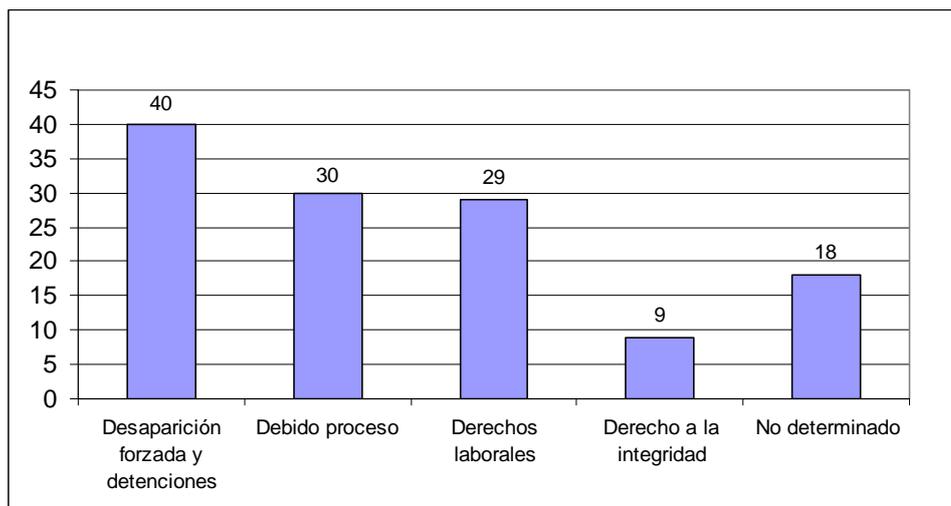
Elaboración: Defensoría del Pueblo

2.1.2. Casos en trámite

Se denominan casos a las denuncias que, habiendo cumplido con los requisitos de forma para su presentación, fueron declaradas admisibles por la CIDH. Cuando ello sucede, la CIDH les asigna un número e inicia la etapa de discusión del asunto. Esta etapa puede concluir con un pronunciamiento sobre el fondo o con un acuerdo de solución amistosa.

La CIDH tiene registrados 126 casos contra el Estado peruano en los que viene analizando el fondo. De ellos, 40 corresponden a presuntas desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias, ocurridas en su mayoría durante el contexto de la violencia política, 30 se refieren a presuntas vulneraciones al debido proceso como consecuencia de la aplicación de las leyes antiterroristas de los años 90, 29 son supuestas afectaciones a los derechos laborales (temas pensionarios, ceses colectivos y despidos arbitrarios), nueve corresponden a vulneraciones a la integridad y en 18 casos no se precisa el derecho afectado.

Gráfico N° 6
Casos en trámite ante la CIDH según derecho vulnerado



Fuente: Consejo Nacional de Derechos Humanos

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Uno de los casos que se encuentra en evaluación sobre el fondo es el N° 11.602, referido a 85 ex trabajadores de la empresa Petroperú, quienes alegan haber sido cesados de manera irregular en aplicación del Decreto Ley N° 26120 y otros dispositivos que propiciaron la reducción del personal excedente en las empresas del Estado durante los años 90, vulnerándose los derechos a la protección judicial (artículo 25°) y a las garantías judiciales (artículo 8°).

Otro caso que se encuentra en evaluación sobre el fondo ante la CIDH, es el referido a la presunta detención, tortura y muerte del ciudadano Rafael Correa Díaz por parte de miembros de la Policía Nacional, hecho ocurrido el 25 de mayo del 2000, en Cajamarca. La denunciante –esposa de la presunta víctima– alegó la vulneración del derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, el derecho a las garantías judiciales y el derecho a la protección judicial, consagrados respectivamente en los artículos 4°, 5°, 8° y 25° de la Convención Americana, así como en el artículo 8° de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.¹⁷⁴

2.1.3. Casos y peticiones con acuerdo de solución amistosa

De conformidad con la información proporcionada por el Consejo Nacional de Derechos Humanos y los Informes Anuales de la CIDH, el Estado peruano ha suscrito 20 acuerdos de solución amistosa en 54 peticiones y casos, beneficiando a un aproximado de 170 personas.

De estos 54 casos y peticiones, 46 son peticiones interpuestas por magistrados no ratificados en los años 90. Los otros ocho restantes guardan relación con casos de detenciones arbitrarias y tortura (2), ejecuciones extrajudiciales (1), amenazas contra la vida y derecho a la integridad (1), vulneración de derechos laborales (2), y esterilización forzada y violencia contra la mujer (2).

¹⁷⁴ Véase el Informe Anual de la CIDH del año 2005, disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/Peru716.00sp.htm>.

Es importante señalar que, a diferencia de las recomendaciones que formula la CIDH a través de sus Informes de fondo, los acuerdos de solución amistosa suscritos por el Estado peruano son jurídicamente vinculantes y su cumplimiento es obligatorio. Debido a ello, resulta preocupante advertir que únicamente habrían sido cumplidos en su totalidad tres de los acuerdos de solución amistosa antes señalados. Estos son:

- (i) Petición N° 12.035 del señor Pablo Ignacio Livia Robles, quien fue cesado de la función de Fiscal Provincial Titular de Lima, mediante Decreto Ley N° 25446. Al suscribir el acuerdo de solución amistosa, el Estado reconoció su responsabilidad internacional por la vulneración de los derechos reconocidos en los artículos 8° (garantías judiciales), 23° (derechos políticos), 24° (igualdad ante la ley) y 25° (protección judicial) de la Convención Americana. Asimismo, el Estado se obligó a otorgar reparaciones, entre las que se incluye la reposición y el pago de una indemnización monetaria;¹⁷⁵
- (ii) Caso N° 11.149 del señor Augusto Alejandro Zúñiga Paz, abogado defensor de derechos humanos, quien denunció ante la CIDH la falta de investigación y sanción a los responsables del atentado que sufriera en la sede de la ONG Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH), el 15 de mayo de 1998, en que recibió un sobre que explotó y le ocasionó la pérdida de su brazo izquierdo. En el acuerdo de solución amistosa, el Estado reconoció su responsabilidad internacional por la vulneración de los derechos reconocidos en los artículos 5° (integridad personal) y 8° (garantías judiciales) de la Convención Americana y se obligó a otorgar una indemnización monetaria y otras medidas reparatorias,¹⁷⁶ y
- (iii) Petición N° 12.033 del magistrado Rómulo Torres Ventocilla, quien fue destituido de su cargo por el período comprendido entre el 24 de abril de 1992 y el 25 de julio del 2002, en aplicación del Decreto Ley N° 25446. En el acuerdo de solución amistosa, el Estado reconoció su responsabilidad internacional por la vulneración de los derechos a las garantías judiciales (artículo 8°) y protección judicial (artículo 25°), entre otros, y se obligó a otorgarle una indemnización que comprenda el lucro cesante, el daño emergente y el daño moral por concepto de reparación dineraria.¹⁷⁷

Cabe señalar que no se ha recibido información del Ministerio de Justicia respecto de las medidas adoptadas por el Estado peruano en relación con los 17 acuerdos de solución amistosa restantes.¹⁷⁸ No obstante, de los informes anuales de la CIDH se desprende que el cumplimiento de los mismos habría sido parcial.

¹⁷⁵ Véase el Informe Anual de la CIDH del año 2002, disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/Peru.12035.htm>.

¹⁷⁶ Véase el Informe Anual de la CIDH del año 2003, disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/Peru.11149.htm>.

¹⁷⁷ Véase el Informe Anual de la CIDH del año 2006, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/Peru12033sp.htm>.

¹⁷⁸ Mediante Oficios N° 418-2008-PAD y N° 195-2008-DP/ADHPD, del 3 de junio y 6 de noviembre del 2008, la Defensoría del Pueblo solicitó al Viceministro de Justicia y al Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Derechos Humanos, respectivamente, brindar información en relación a las medidas adoptadas por el Estado para dar cumplimiento a los referidos acuerdos de solución amistosa. En respuesta al primer pedido, el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Derechos Humanos, informó mediante Oficio N° 1560-2008-JUS/CNDH-SE, del 16 de julio

2.1.4. Casos y peticiones con un pronunciamiento de fondo por parte de la CIDH

El artículo 50° de la Convención Americana establece que, de no llegarse a una solución amistosa, la CIDH emitirá un Informe sobre el fondo, de carácter confidencial, en el que se pronunciará sobre la responsabilidad internacional del Estado, formulando recomendaciones dirigidas a subsanar una determinada situación. La CIDH otorga a los Estados un plazo de tres meses, prorrogables, para que se cumpla con sus recomendaciones. En caso éstas no se cumplan, y la CIDH decide no someter la causa a la Corte Interamericana, aquella emitirá un Informe con su opinión y conclusiones finales en atención al artículo 51° del referido tratado.

Hasta la fecha, la CIDH ha emitido 191 informes de fondo (artículo 50°), 26 de los cuales fueron sometidos a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. Asimismo, en 165 casos, la CIDH emitió un Informe de acuerdo al artículo 51°, los cuales se encuentran en seguimiento de sus recomendaciones.

Cabe indicar que, a pesar de que los informes emitidos por la CIDH no son vinculantes, los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para cumplir con las recomendaciones establecidas en ellos, en atención al principio de buena fe, consagrado en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En virtud de dicho principio, los Estados que suscriben y ratifican un tratado internacional –especialmente si se trata de derechos humanos–, tienen la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para adoptar las recomendaciones de un órgano de protección como la CIDH.

Uno de los casos en los que la CIDH ha emitido un Informe en atención al artículo 51° corresponde a la causa N° 11.800, presentada por el ciudadano César Cabrejos Bernuy, quien alegó la violación de su derecho a la protección judicial (artículo 25° de la Convención Americana). La CIDH concluyó a través del Informe N° 110/00, del 4 de diciembre del 2000, que el Estado peruano incumplió de manera continua con la sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia del 5 de julio de 1992, que ordenó la reincorporación del señor Cabrejos Bernuy al cargo de Coronel de la Policía Nacional. En tal sentido, recomendó al Estado: i) cumplir con el mandato judicial y ii) realizar una investigación imparcial y efectiva para establecer responsabilidades por el incumplimiento de la citada sentencia. Según la CIDH, el Estado ha cumplido parcialmente sus recomendaciones.¹⁷⁹

Otro ejemplo es el Informe N° 101/01, en el cual la CIDH hace referencia a 25 peticiones que comprenden 119 víctimas de ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas ocurridas entre los años 1984 y 1993. En el indicado Informe la CIDH concluyó que el Estado era responsable de: (i) la violación del derecho a la vida y las garantías y protección judiciales consagrados en los artículos 4°, 8° y 25° de la Convención Americana; (ii) la violación del derecho a la libertad personal establecido en el artículo 7°, y (iii) la violación del derecho a la integridad personal consagrado en el artículo 5° del referido tratado internacional, y de su deber de

del 2008, el cumplimiento total de tres acuerdos de solución amistosa. Sin embargo, no se hizo mención a las medidas adoptadas por el Estado en relación a los otros acuerdos.

¹⁷⁹ Véase el Informe Anual de la CIDH del año 2000, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Peru11.800.htm>.

prevenir y sancionar la tortura establecido en los artículos 1º, 6º y 8º de la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Por ello, recomendó al Estado, entre otros aspectos: 1) dejar sin efecto las Leyes N° 26479 y 26492, sobre amnistía y toda decisión judicial, medida interna, legislativa o de otra naturaleza, que tienda a impedir la investigación, procesamiento y sanción de los responsables de las ejecuciones sumarias y desapariciones de las víctimas; 2) investigar y sancionar a los responsables; y 3) adoptar las medidas necesarias para una adecuada indemnización. El Estado ha cumplido parcialmente las citadas recomendaciones.¹⁸⁰

2.1.5. Las medidas cautelares tramitadas contra el Estado peruano

Las medidas cautelares son el mecanismo preventivo contemplado por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El artículo 25º del Reglamento de la CIDH, faculta a esta instancia para solicitar a los Estados la adopción de medidas cautelares a fin de evitar daños irreparables a las personas. Tal requerimiento presupone un estado de gravedad y urgencia, pudiendo iniciarse de oficio o a petición de parte.

La solicitud de medidas cautelares no requiere de la existencia de un caso pendiente ante la CIDH ni tiene necesariamente que plantearse junto con la denuncia de un caso de violación de derechos humanos. Debido al estado de gravedad y urgencia, pueden resultar procedentes en cualquier momento y su otorgamiento no constituye prejuzgamiento alguno sobre una eventual decisión de fondo.¹⁸¹

El solicitante sólo tiene que probar la existencia de una situación de gravedad, la inminencia de una afectación a un derecho reconocido en la Convención Americana y la urgencia de tomar las medidas de prevención pertinentes. Adoptada la medida cautelar, la CIDH solicita a los Estados que emprendan acciones especiales para evitar daños irreparables.

La CIDH ha otorgado medidas cautelares en 23 casos referidos al Perú. De éstas, 14 tienen que ver con amenazas contra la vida y la integridad personal, seis están destinadas a garantizar la salud y brindar atención médica. Las tres restantes están dirigidas a preservar el medio ambiente, proteger a los Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario, y a evitar el despojo del control de un canal de televisión.

Por ejemplo, con relación a las medidas para proteger el derecho a la salud, el 31 de agosto del 2007, la CIDH otorgó medidas cautelares en favor de 65 pobladores de la ciudad de La Oroya, Junín. Los solicitantes alegaron estar sufriendo una serie de afectaciones a su salud debido a los altos índices de contaminación del aire, suelo y agua, producto de partículas de metales liberadas por el complejo de empresas metalúrgicas instaladas en el lugar. La CIDH solicitó al Estado peruano adoptar

¹⁸⁰ Véase el Informe Anual de la CIDH del año 2001, disponible en <https://www.cidh.org/annualrep/2001sp/Peru10247.htm>.

¹⁸¹ Castilla Juárez, Karlos. *“La implementación de medidas cautelares en el sistema interamericano de derechos humanos: Un deber de los estados”*. Consejo Latinoamericano de Estudios de Derecho Internacional y Comparado – COLADIC. p. 4. Disponible en: http://www.coladic.org/pdf/publicaciones/KCJ_implementation_medidas_cautelares.pdf.

las medidas pertinentes para practicar un diagnóstico médico especializado a los beneficiarios y proveer el tratamiento médico a quienes se demuestre una situación de peligro de daño irreparable para su integridad personal o su vida.¹⁸²

Otra medida cautelar concedida por la CIDH tuvo como beneficiarios a los Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario que habitan en la zona del río Las Piedras en Madre de Dios y sufren las consecuencias de las actividades de extracción ilegal de madera. En este caso, con fecha 22 de marzo del 2007 la CIDH dispuso que el Estado adopte las medidas necesarias para evitar daños irreparables en la vida y la integridad de estas personas.¹⁸³

3. NECESIDAD DE QUE EL ESTADO REFUERCE UNA ESTRATEGIA INTEGRAL PARA RESOLVER LAS PETICIONES Y CASOS ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO

La elevada cifra de denuncias ante la CIDH y sentencias ante la Corte Interamericana ha llevado a las autoridades del Estado a reaccionar frente a esta problemática y a formular algunas propuestas con la finalidad de abordar esta situación.

Una de estas propuestas es la referida a mejorar la estrategia de defensa del Estado en los procesos que se siguen en organismos internacionales.¹⁸⁴ Es así que con fecha 28 de junio del 2008, se publicó el Decreto Legislativo N° 1068, que establece el Sistema de Defensa Jurídica del Estado y crea la figura del Procurador Público Especializado Supranacional.

El Reglamento de esta norma, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2008-JUS, del 5 de diciembre del 2008, señala que el Procurador Supranacional “*ejerce la defensa jurídica del Estado en instancias supranacionales, sean o no jurisdiccionales, establecidas al amparo de los Tratados internacionales suscritos por el Perú, con el fin de guardar los intereses del Estado dentro del ámbito de sus obligaciones internacionales*”. Asimismo, establece el trámite que recibirán las denuncias y demandas que sean interpuestas contra el Estado peruano en materia de derechos humanos y regula la posibilidad de arribar a soluciones amistosas en estos casos.

De esta forma, se desactiva la Comisión Especial de Seguimiento y Atención de Procesos Internacionales (CESAPI), órgano de asistencia técnica que desde el año 2001 estuvo adscrito al Consejo Nacional de Derechos Humanos, y que tenía como funciones recibir, procesar y atender las denuncias, comunicaciones o informes emitidos por organismos internacionales de protección de derechos humanos.

No obstante lo anterior, mejorar la situación del Estado peruano ante el Sistema Interamericano requiere, no sólo debería suponer que se adopten medidas

¹⁸² Información disponible en la página web de la CIDH en: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2007.sp.htm>.

¹⁸³ Idem.

¹⁸⁴ Véase al respecto las Declaraciones de la Ministra de Justicia en el Diario El Comercio del 15 de mayo del 2008. En: <http://www.elcomercio.com.pe/ediccionimpresa/Html/2008-05-15/estado-modificara-estrategia-defensa-casos-ddhh.html>.

destinadas a optimizar la defensa del Estado ante los organismos internacionales, sino también identificar y revertir las causas que llevan a más peruanos a recurrir a estas instancias internacionales. Una de ellas, a criterio de la Defensoría del Pueblo, es la referida a fortalecer la administración de justicia, dado a que los órganos de este Sistema sólo operan cuando los mecanismos de justicia a nivel interno no habrían sido efectivos para la adecuada protección de los derechos de las personas o cuando se actúe al margen del debido proceso. Ello se advierte del carácter subsidiario, coadyuvante y complementario del Sistema Interamericano, siendo el caso que uno de los principales requisitos para que una denuncia sea aceptada ante este Sistema es que se agoten, previamente, los recursos de la jurisdicción interna.¹⁸⁵

Por todo lo expuesto, propender a que el Estado supere los problemas existentes y se encuentre al servicio del ciudadano en el marco del respeto de los derechos fundamentales, a través de la realización de investigaciones adecuadas de los hechos y la reparación oportuna de las víctimas en el ámbito interno, serán sin duda medidas que pueden evitar las elevadas cifras de casos ante los organismos internacionales de protección de derechos humanos.

Por otro lado, es importante recalcar que la Corte Interamericana es la última instancia de protección de los derechos humanos que se activa una vez agotados los mecanismos nacionales internos y cuando los Estados han tenido diversas oportunidades para enmendar una vulneración a los derechos humanos de las personas. En esta medida, durante el trámite ante la CIDH, los Estados también tienen algunas posibilidades de evitar que una causa llegue a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, a través de la suscripción de acuerdos conciliatorios con las víctimas o el cumplimiento de las recomendaciones que formula la CIDH en sus Informes de fondo.

¹⁸⁵ Requisito establecido en el artículo 46.1º de la Convención Americana.

CAPÍTULO V

REGISTRO ESPECIAL DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN FORZADA: BALANCE DE LA LABOR DEFENSORIAL EN EL MARCO DE LA LEY N° 28413

El Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación estableció entre sus recomendaciones la necesidad de adoptar una política integral por parte del Estado orientada a reparar y compensar los efectos producidos por la violencia, en especial aquellas que busquen la restitución de los derechos de las víctimas.

Una de estas tareas estuvo vinculada a la necesidad de regularizar la situación de las personas desaparecidas, pues la falta del reconocimiento legal de su condición, las relegó a un ámbito de incertidumbre jurídica. Con esta finalidad, se impulsaron distintas propuestas legislativas,¹⁸⁶ las mismas que coincidieron en la importancia de restablecer el ejercicio pleno y efectivo de los derechos ciudadanos, civiles y políticos de las personas desaparecidas, mediante un procedimiento sumario y gratuito.¹⁸⁷

El 11 de diciembre del 2004, se publicó la Ley N° 28413, que regula el procedimiento de declaración judicial de ausencia por desaparición forzada y crea el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada, a cargo de la Defensoría del Pueblo. Dicha norma establece dos fases para lograr la regularización de la situación jurídica de los desaparecidos: La primera, de verificación a cargo de la Defensoría del Pueblo y la segunda, de declaración judicial a cargo del Poder Judicial.

A partir de esta norma, la Defensoría del Pueblo diseñó un procedimiento para la verificación de la situación de ausencia por desaparición forzada, contenida en la Directiva N° 01-2005-DP,¹⁸⁸ que contempla tres etapas: i) el análisis de antecedentes, ii) la verificación administrativa y iii) la verificación directa (entrevistas). Asimismo, se inició una permanente labor de supervisión a los juzgados de paz letrado para conocer los avances y dificultades en el proceso especial que permite la inscripción de las personas desaparecidas en el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (Reniec).

A continuación se dará cuenta de la labor que viene realizando la Defensoría del Pueblo durante estos cuatro años de vigencia de la Ley N° 28413, y el aporte al Registro Único de Víctimas, respecto a la verificación de los casos de las personas desaparecidas.

1. DATOS ESTADÍSTICOS: SOLICITUDES RECIBIDAS Y ESTADO DE TRÁMITE

¹⁸⁶ Proyectos de Ley N° 10259-2003-CR, N° 11565/2004-CR y N° 11245/2004-PE.

¹⁸⁷ Alejos Calderón, Walter. *“Reparación y Restitución de Derechos. Propuestas legislativas en el marco de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación”*. Congreso de la República, Lima: 2004, p. 23.

¹⁸⁸ Esta directiva fue aprobada mediante Resolución Defensorial N° 04-2005-DP, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 24 de febrero del 2005.

Hasta la publicación del presente Informe, la Defensoría del Pueblo ha recibido a nivel nacional, 2,888 solicitudes para la expedición de constancias de ausencia por desaparición forzada,¹⁸⁹ de las cuales se han entregado 1,044 constancias y denegado 229 solicitudes por no encontrarse los casos dentro de los alcances de la Ley N° 28413. Además, en 127 casos no se ha podido iniciar el procedimiento de verificación, por no contarse con la información mínima necesaria, mientras que en 45 casos los interesados se desistieron de su solicitud.

Asimismo, se debe señalar que desde el 2005 la Defensoría del Pueblo realizó 18 ceremonias de entrega pública de constancias de ausencia por desaparición forzada, como una forma de reconocimiento y reparación simbólica a las víctimas de la violencia.

Cuadro N° 24
Estado de trámite de las solicitudes de constancia de
ausencia por desaparición forzada a nivel nacional
(al 15 de diciembre del 2008)

Departamento	Constancias otorgadas	Solicitudes denegadas	Solicitudes en trámite	Solicitudes desistidas ¹⁹⁰	Solicitudes con información insuficiente	Total de solicitudes recibidas
Ancash	12	2	4	0	3	21
Apurímac	98	31	102	2	32	265
Ayacucho	257	32	447	37	3	776
Cusco	0	0	12	0	0	12
Huancavelica	174	38	201	1	1	415
Huánuco	252	67	259	2	26	606
Ica	0	0	2	0	0	2
Junín	89	7	25	0	21	142
La Libertad	5	1	5	0	0	11
Lambayeque	1	0	0	0	0	1
Lima	88	37	233	3	9	370
Loreto	0	0	1	0	0	1
Pasco	0	0	28	0	0	28
Piura	1	0	0	0	0	1
Puno	6	0	19	0	0	25
San Martín	11	2	31	0	0	44
Tumbes	1	0	0	0	0	1
Ucayali	49	12	74	0	32	167
Total	1044	229	1443	45	127	2888

Fuente: Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada de la Defensoría del Pueblo

Elaboración: Defensoría del Pueblo

¹⁸⁹ El 15 de abril del 2005, la Defensoría del Pueblo expidió la primera constancia de ausencia por desaparición forzada en el Expediente de Verificación N° 8559-2005-OD/LIMA, referida a la desaparición forzada de Faustino Manrique Bujaico.

¹⁹⁰ En estos casos, los recurrentes solicitaron expresamente no concluir con el trámite de verificación, debido a que su interés era lograr su inscripción en el Registro Único de Víctimas con fines de reparación, situación para la cual no requerían la constancia de ausencia por desaparición forzada.

En el cuadro se aprecia que el mayor número de solicitudes recibidas corresponde a los departamentos de Ayacucho (776), Huánuco (606), Huancavelica (415) y Apurímac (265), que coincide con los lugares de mayor afectación de la violencia y, que a su vez, registran un alto número de personas desaparecidas.¹⁹¹

En el caso de Lima –que también registra un alto número de solicitudes–, los pedidos en su mayoría están referidos a casos de personas que desaparecieron en otras zonas como Ayacucho, Huánuco o Apurímac, cuyos familiares se vieron en la obligación de emigrar y actualmente radican en esta ciudad.

Cuadro N° 25
Solicitudes resueltas (otorgadas y denegadas)
según departamento y registro

Departamento	N° de casos por registro		Total
	Casos registrados	Casos nuevos	
Ancash	12	2	14
Apurímac	64	65	129
Ayacucho	154	135	289
Huancavelica	118	94	212
Huánuco	177	142	319
Junín	67	29	96
La Libertad	3	3	6
Lambayeque	1	0	1
Lima	71	54	125
Piura	1	0	1
Puno	6	0	6
San Martín	10	3	13
Tumbes	1	0	1
Ucayali	35	26	61
Total	720	553	1273

Fuente: Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada de la Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De las 1,273 solicitudes resueltas, 720 corresponden a casos registrados en la Lista consolidada de la CVR *“Los peruanos que faltan: Lista preliminar de personas desaparecidas por la violencia (1980-2000)”*, mientras que 553 a casos nuevos, es decir, aquellos nunca fueron denunciados ante autoridad alguna.

Cuadro N° 26
Solicitudes de constancias denegadas

Motivo	N° de
--------	-------

¹⁹¹ Véase al respecto: Defensoría del Pueblo. *“La desaparición forzada de personas en el Perú”*. Informe Defensorial N° 55, Lima: 2002, pp. 94-96.

	solicitudes denegadas
La persona reapareció sin vida luego de la detención o secuestro	71
La persona reapareció viva luego de la detención o secuestro	52
La desaparición no se produjo como consecuencia del contexto de violencia política	23
Personas fallecidas y cuya situación era conocida por sus familiares	83
Total	229

Fuente: Defensoría del Pueblo

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De las 229 solicitudes en las que se determinó denegar la constancia de ausencia por desaparición forzada, 71 corresponden a personas muertas (reaparecidas sin vida) y 52 a personas que en el curso de la investigación fueron halladas con vida (reaparecidas con vida). De estos últimos, en cinco casos se logró propiciar reencuentros con sus familiares. Así tenemos el reencuentro de los hermanos Orihuela Alanguia, Orihuela García, Orihuela Flores y, Fernández Madueño, así como el reencuentro de Iván Leyva Navarro con su madre Flora Navarro, después de 24 años de estar separados por la violencia política.

En otros 23 casos, si bien la persona está desaparecida, dicha situación responde a circunstancias distintas al contexto de violencia. Finalmente, 83 casos corresponden a personas fallecidas, cuya situación era conocida por sus familiares al momento de solicitar la constancia, incluso en un considerable número de ellos, la defunción se encontraba inscrita ante la autoridad competente. Esta situación se advirtió –principalmente-, en las primeras solicitudes y obedeció al desconocimiento de los alcances de la norma por parte de los familiares de la víctima.

2. PROBLEMAS ADVERTIDOS EN EL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN Y CRITERIOS ADOPTADOS PARA SUPERARLOS

La Defensoría del Pueblo ha advertido, en sus diversos informes, de algunas dificultades en los procedimientos de verificación. Esta situación llevó en algunos casos, a tener que ampliar los plazos para recabar mayor información sobre la individualización de las víctimas, principalmente, con relación a las personas indocumentadas y los menores de edad, así como en aquellos casos que si bien la persona desaparecida, contaba con un documento de identidad, sus nombres o apellidos fueron consignados de manera errónea por los registradores civiles.

En el último año se han sumado otras dos situaciones que se vienen presentando en forma recurrente: el caso de personas desaparecidas que cuentan con partidas de defunción válidamente inscritas y, los casos de desaparición en zonas de afectación por la violencia que no cuentan con una declaratoria formal de Estado de emergencia, condición necesaria para otorgar una constancia de ausencia en caso de no existir testigos directos de la desaparición.

2.1. Problemas en la individualización de las víctimas: personas indocumentadas y menores de edad

La violencia supuso también la anulación del reconocimiento a la personalidad jurídica de miles de personas, problema que se agudizó debido a la situación de indocumentación de muchas víctimas, así como por la destrucción de innumerables registros civiles producto del accionar terrorista. De los 1,044 casos en los que se expidió la constancia de ausencia por desaparición forzada, más de 200 corresponden a personas indocumentadas.

En estos casos se debió realizar una búsqueda intensa para ubicar a los familiares, amigos o testigos que pudieran brindar mayores datos sobre la identidad de la víctima. Además, se recurrió a las municipalidades, parroquias, oficinas de reclutamiento militar, centros educativos y cualquier otra entidad, pública o privada, para obtener la partida de nacimiento o bautismo, la libreta militar, la partida de matrimonio, las partidas de nacimiento de los hijos o hermanos de la víctima, el certificado de estudios o cualquier otro documento o información que corrobore su pre-existencia.

Por otro lado, debemos señalar que 109 constancias entregadas están referidas a adolescentes, niñas y niños, 25 de los cuales tenían menos de 14 años, casos que también han requerido un especial cuidado en el recojo de información.

Luisa Ayvar Niño de Guzmán¹⁹² contaba con 6 meses de edad cuando desapareció el 13 de enero de 1988 en Apurímac; Vilma Huamán Castro¹⁹³ tenía un año al momento de su desaparición, ocurrida entre el 15 y 20 de septiembre de 1984, en Ayacucho; Yesica Edid Ticse Toralva¹⁹⁴ tenía 11 meses de edad y Yovana Toralva Malpica¹⁹⁵ 1 año y 9 meses, cuando desaparecieron el 2 de julio de 1990, en Huancavelica.

La labor de individualización de los menores de edad, fue una de las mayores dificultades para la Defensoría del Pueblo, pues debió centrar sus esfuerzos en la búsqueda de partidas de nacimiento y bautizo, fotografías, testimonios de autoridades y familiares, que permitieran identificar a las víctimas, muchas de ellas desaparecidas junto a sus padres.

2.2. Otros problemas en torno a la individualización de las víctimas: errores en los nombres y apellidos

Se han conocido diversos casos en los que los nombres y apellidos de las víctimas han sido consignados en forma errónea en sus libretas electorales o partidas de nacimiento, exigiendo una labor de análisis adicional de la documentación recibida que permitiera corroborar los datos personales.

¹⁹² Informe de verificación N° 8637-2006-OD/APUR de la Oficina Defensorial de Apurímac.

¹⁹³ Informe de verificación N° 9521-2007-OD/APUR de la Oficina Defensorial de Apurímac.

¹⁹⁴ Informe de verificación N° 7717-2006-OD/JUNIN de la Oficina Defensorial de Junín.

¹⁹⁵ Informe de verificación N° 7810-2006-OD/HVCA de la Oficina Defensorial de Huancavelica.

En muchos de estos casos, se priorizaron los datos brindados por los padres, hermanos, esposos e hijos, así como los que aparecen en documentos personales que fueron utilizados por las víctimas. Por ejemplo, en el caso de Dedicación Espinoza Muñoz¹⁹⁶ se consideró el nombre que aparece en su partida de nacimiento, con el cual fue conocido por sus familiares y amigos. Aparentemente, debido a un error del registrador civil, la víctima fue inscrita en Reniec como “Dediciación”, a pesar que en su partida de nacimiento aparece su nombre en forma correcta.

2.3. Personas desaparecidas que cuentan con partidas de defunción válidamente inscritas

El fenómeno de la violencia, dejó a los familiares de los desaparecidos en situaciones tan difíciles, que debieron apelar a diversos mecanismos para hacer frente a los problemas derivados de la desaparición de su familiar. Es así que algunos lograron inscribir partidas de defunción a pesar de que la muerte no estaba demostrada ni se halló el cadáver de la víctima. Estas partidas no fueron inscritas a pedido de un juez en razón de un procedimiento de muerte presunta, sino por los propios familiares en base a trámites realizados en la misma municipalidad.

La necesidad de contar con una partida de defunción era relevante, ya que si el desaparecido, por ejemplo, era un servidor estatal, los familiares no podían reclamar una indemnización o beneficio pecuniario del Estado, pues la norma¹⁹⁷ reserva estos beneficios a quienes hayan sufrido lesiones o muerte en el ejercicio de sus funciones. Si bien el Consejo Nacional de Calificación y los Consejos Regionales de Calificación, en algunos casos contemplaron la posibilidad de entregar indemnizaciones por situaciones que suponían una ausencia por desaparición forzada, la regla general planteada por la ley exigía la presentación de documentos que acrediten la muerte, como la partida de defunción.

La vigencia de estas partidas de defunción ha creado diversos problemas, pues al estar inscritos en los Registros Civiles de las municipalidades, las mismas han surtido efectos legales que no se pueden desconocer. Asimismo, la situación jurídica de las víctimas que cuentan con dicho documento, formalmente, se encuentra regularizada para los efectos legales.

Si bien el Decreto Supremo N° 015-98-PCM, que aprueba el Reglamento de Inscripciones del Reniec, establece en sus artículos 77° y 78°, que estos documentos pueden cancelarse, lo cierto es que el procedimiento de cancelación resulta oneroso, complicado y podría generar inconvenientes para los propios familiares, motivo por el cual muchos de ellos no han iniciado este procedimiento.

2.4. Los contextos que posibilitaron las desapariciones de personas sin que exista una declaratoria formal de Estado de emergencia

La Ley N° 28413 define en su artículo 3° que la ausencia por desaparición forzada es *“la situación jurídica de las personas que hubieran desaparecido involuntariamente del lugar de su domicilio, sin que se tenga noticia de su paradero”*, y que puede producirse de dos formas: i) a consecuencia de la privación

¹⁹⁶Informe de Verificación N° 2491-2008-OD-HNCO/TM del Módulo Defensorial de Tingo María.

¹⁹⁷Decreto Supremo N° 051-88-PCM, publicado el 12 de abril de 1988.

de libertad de una persona (detención, secuestro, reclutamiento forzado, etc.), y ii) durante un enfrentamiento armado, en zona declarada de enfrentamientos militares o en zona de emergencia.

Si bien los supuestos planteados parecerían abarcar toda la gama de situaciones de desaparición ocurridas en el período de violencia, han surgido casos que por su especial configuración quedarían fuera de estas modalidades si nos limitáramos a realizar una interpretación literal de la norma. Ello sucede en aquellas zonas que a pesar de encontrarse gravemente afectadas por el fenómeno de la violencia, no fueron declaradas formalmente en Estado de emergencia. Graficamos esta situación a partir de los siguientes casos:

Juan Abel Encarnación Rengifo¹⁹⁸ desapareció el 17 de diciembre de 1986 en el centro poblado Santo Domingo de Anda, distrito de José Crespo y Castillo, provincia de Leoncio Prado (Huánuco). Él salió a trabajar y no retornó jamás a su domicilio. Por su parte, Máximo Quispe Yaranga¹⁹⁹ desapareció el 4 de junio de 1985, cuando se trasladaba entre los anexos de Oscococha y San Luis de Buena Gana, distrito de Anco, provincia de La Mar (Ayacucho).

En ambos casos, la Defensoría del Pueblo, concluyó que no existieron motivos que sustentaran el alejamiento voluntario de ambas personas de sus hogares (problemas familiares, deudas, juicios, requisitorias, etc.). Juan Abel tenía 19 años y Máximo 20 años. Ambos vivían con sus padres y se dedicaban a la agricultura. Los familiares de los jóvenes los buscaron por diversos lugares, sin resultado alguno.

Si bien no hubo testigos de los hechos, las desapariciones de Juan Abel y Máximo se produjeron en zonas convulsionadas por la violencia política, que en esos momentos no se encontraban formalmente declaradas en Estado de emergencia, pero debido a la fuerte presencia terrorista y la afectación a los derechos humanos de las personas, posteriormente, el gobierno decretó en emergencia esas zonas por períodos que fueron prorrogándose sucesivamente.²⁰⁰

En este orden de ideas, la Defensoría del Pueblo considera que la interpretación del apartado “*en zona de emergencia*” previsto en el artículo 3° literal b) de la Ley N° 28413, no debe desligarse de los sucesos que en la realidad ocasionaron decenas de desapariciones involuntarias, así no haya estado en vigencia una norma que reconociera dicho contexto. Lo contrario supondría desconocer las reales circunstancias que originaron estos casos y negar que se hayan producido estas desapariciones.

3. SUPERVISIÓN REALIZADA POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO AL PROCESO DE DECLARACIÓN JUDICIAL DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN FORZADA

¹⁹⁸ Informe de verificación N° 2397-2008-OD/HNCO de la Oficina Defensorial de Huánuco.

¹⁹⁹ Informe de verificación N° 6369-2008-OD/AYAC de la Oficina Defensorial de Ayacucho.

²⁰⁰ La provincia de Leoncio Prado (Huánuco) fue declarada en Estado de emergencia, mediante Decreto Supremo N° 26-87-IN, publicado el 15 de julio de 1987; mientras que la provincia de La Mar (Ayacucho) fue declarada en Estado de emergencia según Decreto Supremo N° 023-85-IN, publicado el 7 de junio de 1985.

La Defensoría del Pueblo viene efectuando una supervisión a los procesos de declaración judicial de ausencia por desaparición forzada, con el objeto de verificar el avance en la regularización de la situación jurídica de las personas desaparecidas.

De la información remitida por el Poder Judicial, se advierte que el número de procesos judiciales es menor al número de las constancias expedidas por la Defensoría del Pueblo en estos últimos tres años. En el año 2006, se reportaron 34 procesos; 55 en el 2007, y en lo que va del año 2008, 102 casos, sumando en total 191 procesos judiciales. De éstos, se han resuelto 80 y 111 se encuentran en trámite.

Ayacucho, Apurímac y Huánuco son los lugares donde se concentran el mayor número de procesos judiciales, que a su vez, son las regiones que sufrieron con mayor intensidad las consecuencias de la violencia política, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 27
Procesos judiciales de ausencia por desaparición forzada
a nivel nacional

Departamento	Procesos en trámite	Procesos concluidos	Total
Ayacucho	22	24	46
Apurímac	26	10	36
Huánuco	2	27	29
Ucayali	10	13	23
Huancavelica	1	20	21
Lima	13	4	17
Junín	5	10	15
San Martín	1	2	3
La Libertad	0	1	1
Total	80	111	191

Fuente: Cortes Superiores de Justicia a nivel nacional

Elaboración: Defensoría del Pueblo

A continuación se dará cuenta sobre los avances y dificultades relacionadas con el proceso de declaración judicial de ausencia por desaparición forzada, tanto en su etapa procesal en sede judicial, como durante la inscripción de la sentencia ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y los Registros Públicos.

3.1. Poder Judicial: Jueces de Paz Letrados

La Defensoría del Pueblo ha reiterado en diversas oportunidades que el proceso de declaración judicial de ausencia por desaparición forzada, tiene una naturaleza especial. La Ley N° 28413 establece que este proceso se caracteriza por su gratuidad, celeridad y simplificación de formalidades usualmente previstas para otros procedimientos.²⁰¹

²⁰¹ Declaración de ausencia común o genérica y muerte presunta, regulada por el artículo 49° del Código Civil y por los artículos 790° y siguientes del Código Procesal Civil.

Si bien es cierto, se han dado algunos avances con relación a las dificultades de orden procesal detectados en anteriores supervisiones, como la alegación de incompetencia por parte de algunos jueces de paz letrados, la derivación de los expedientes a las fiscalías de familia para que emitan un dictamen previo, o la exigencia de declaraciones notariales de bienes del desaparecido,²⁰² todavía subsisten los problemas referidos a la notificación de la persona desaparecida, la vulneración del principio de gratuidad, la falta de celeridad de los procesos y las dificultades de acceso a la justicia y asistencia legal para los familiares de las víctimas.

3.1.1. Sobre la notificación de la persona desaparecida

La Ley N° 28413, faculta a los jueces para que notifiquen a los desaparecidos utilizando los medios más idóneos al cumplimiento de esta finalidad, siempre que éstos no vulneren el principio de legalidad. Además, contempla la posibilidad de utilizar otra herramienta igualmente válida y eficaz, como es la publicación del nombre de la víctima en el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada, a cargo de la Defensoría del Pueblo.²⁰³

Sin embargo, la práctica judicial ha sentado como referente que cuando se trate de paraderos indeterminados para la notificación, como en el caso de las personas desaparecidas, se utilice el edicto publicado en el Diario Oficial y en otro del lugar del último domicilio del ausente. La Defensoría del Pueblo, respetando la autonomía de los Jueces, considera que es válido el uso del edicto como medio de notificación, pero su empleo, en estos casos, debe circunscribirse a lo establecido en la Ley,²⁰⁴ es decir, no sería necesario la publicación de la notificación en dos diarios (nacional y local), como se ha venido observando en diversos casos.

Por ejemplo, en el Expediente N° 2008-410, relacionado con la solicitud presentada por Donata Estefanía Gaspar Ríos, el Primer Juzgado de Paz Letrado de El Tambo (Junín) ordenó la notificación del auto admisorio a través de los diarios “El Peruano” y “Correo”. Asimismo, en los Expedientes N° 2008-431, N° 2008-907 y N° 2008-910, referidos a las solicitudes de declaración judicial de ausencia por desaparición forzada de Rider Curinuqui Mozombite, Richard Morales Zegarra y Melita Gonzáles García, respectivamente, el Primer y Segundo Juzgado de Paz Letrado de Coronel Portillo (Ucayali) admitieron a trámite las referidas solicitudes, pero cursaron oficios al Administrador de la Corte de Ucayali, para la publicación de edictos. Además, se consideró como demandado al Ministerio Público.

Los edictos, conforme a lo previsto en el artículo 167° del Código Procesal Civil, pueden emplearse de dos maneras: mediante su publicación en el Diario Oficial y en un diario de mayor circulación, o prescindiéndose de ellos, puede publicarse en la tablilla del juzgado y en los lugares que aseguren una mayor difusión.

²⁰² Al respecto, véase: Defensoría del Pueblo. *“El difícil camino de la reconciliación. Justicia y Reparación para las víctimas de la violencia”*. Informe Defensorial N° 112. Op. Cit., pp. 318-320.

²⁰³ El Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada se encuentra publicado en la siguiente dirección electrónica: http://www.defensoria.gob.pe/pdf/ley28413/personas_desaparecidas.pdf.

²⁰⁴ De acuerdo a lo establecido por el artículo 167° del Código Procesal Civil, el juez, en atención a la cuantía del proceso, puede ordenar la prescindencia de la publicación, realizándose sólo en la tablilla del Juzgado y en los lugares que aseguren una mayor difusión.

La razón que sustenta la publicación de las notificaciones en diarios de circulación nacional y regional, se debe a la naturaleza contenciosa del proceso (conflicto de intereses) y la cuantía del petitorio. Lo primero está relacionado con la obligación del Juez de prever que ambas partes estén siempre informadas para la protección de sus derechos, y lo segundo, con el interés patrimonial de las partes.

Este sustento no es de aplicación al proceso especial de ausencia por desaparición forzada, pues en él no existe un conflicto de interés y su petitorio no es cuantificable en términos monetarios o patrimoniales. En esta medida, consideramos que es posible prescindirse de la publicación del edicto en los diarios y realizarse sólo en la tablilla del juzgado.²⁰⁵

3.1.2. La vulneración del Principio de Gratuidad

La utilización de edictos mediante su publicación en los diarios, además de lo señalado anteriormente, vulnera el Principio de Gratuidad de los procesos judiciales de ausencia por desaparición forzada.

Ello ha sucedido, por citar algunos casos, en la solicitud de Zarela Flores Del Castillo (Expediente N° 2007-457), en la cual el Juzgado de Paz Letrado de Yarinacocha (Ucayali) ordenó efectuar las publicaciones de edictos en el diario “El Peruano” y el diario local “Ahora”. Como la solicitante no contaba con recursos para solventar este gasto, el juzgado emitió una resolución indicando que el trámite se encontraba paralizado porque la demandante no cumplió con presentar la publicación del diario oficial.

Similar situación se advirtió en el Expediente N° 2008-52, caso en el cual el Primer Juzgado de Paz Letrado de Huamanga (Ayacucho) dispuso la publicación del edicto en el diario “El Peruano” y el diario local “Correo”, las mismas que no pudieron ser sufragadas por el familiar de la víctima.

Es necesario señalar que después de una gestión realizada por la Defensoría del Pueblo, el Diario Oficial “El Peruano” únicamente ha exonerado del pago de publicaciones a los distritos judiciales de Lima y Lima Norte,²⁰⁶ mientras que los diarios particulares no están obligados por ley a exonerar estos costos, que deben ser asumidos por los solicitantes vulnerando el Principio de Gratuidad que establece la norma.

3.1.3. La falta de celeridad de los procesos

El plazo que la ley dispone para el trámite del proceso especial de ausencia por desaparición forzada, está referido esencialmente al tiempo que debe transcurrir

²⁰⁵ Para mayor detalle, véase: Defensoría del Pueblo. *“El Estado frente a las víctimas de la violencia. ¿Hacia dónde vamos en políticas de reparación y justicia?”*. Informe Defensorial N° 128. Op. Cit. pp. 250 y ss.

²⁰⁶ Mediante Carta N° 296-G0000-EP-2007, del 28 de septiembre del 2007, el Gerente General de Editora Perú señaló que el diario “El Peruano” sólo es diario oficial sólo de los distritos judiciales de Lima y Lima Norte, por lo que sólo en estos lugares se exoneró la publicación de los edictos.

entre la notificación al desaparecido y la emisión de la sentencia,²⁰⁷ que en estricto, no debería superar los dos meses de duración. Sin embargo, la duración de los procesos, en el mejor de los casos, no es menor de seis meses.

La falta de interés de parte del solicitante es el argumento más utilizado por los jueces para justificar la demora, olvidando que la dirección e impulso de los procesos, conforme a su naturaleza y a lo previsto en el artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Civil, le corresponden al juez.

En muchos de los casos, se ha podido advertir que la demora en los procesos está vinculada con los retrasos en la publicación de los edictos. En el Expediente N° 574-2008 a cargo del Primer Juzgado de Paz Letrado de El Agustino (Lima), el Juez dispuso la publicación del edicto en el Diario Oficial “El Peruano” el 4 de junio del 2008. Sin embargo, el mencionado diario no atendió dicho mandato, por considerar que el oficio debía llevar la firma y sello del Administrador de la Corte Superior, situación que además de irregular, motivó una demora de cuatro meses.

Si a esto se suman la realización de actos procesales que desnaturalizan el proceso especial (audiencias no contempladas en la norma) o errores en el trámite, las dilaciones se vuelven injustificables. Por ejemplo, en el Expediente N° 2008-550, seguido ante el Primer Juzgado de Paz Letrado de Huancayo (Junín), la solicitud se admitió a trámite el 30 de abril del 2008, fijándose una audiencia de actuación y declaración judicial, para el 15 de julio de 2008. Por otro lado, en el Expediente N° 2005-836, el Juez de Vacaciones del 1° Juzgado de Paz Letrado de Huamanga (Ayacucho), remitió el proceso al archivo de la Corte Superior de Ayacucho por un equívoco. En dicho lugar el expediente estuvo por varios meses hasta que posteriormente se dispuso su desarchivamiento y remisión al juzgado.²⁰⁸

3.1.4. Dificultades en el acceso a la justicia y de asistencia legal para los familiares de los desaparecidos

La Ley N° 28413 consideró como medida adicional para facilitar el acceso al sistema de administración de justicia a los familiares de los desaparecidos, la no obligatoriedad de la firma de abogado en las solicitudes. Si bien es de destacar la finalidad de la norma, en la práctica esta disposición ha traído algunas consecuencias negativas:

- Las solicitudes deben revestir un mínimo de formalidad para presentarlas a los juzgados a fin de que sean admitidas. El desconocimiento de las formas legales por parte de los familiares, propicia que éstos desistan de acudir al juzgado para regularizar la situación del desaparecido. Si el familiar además es iletrado, la situación se agrava.

²⁰⁷ El artículo 11.2 de la Ley N° 28413 señala que: *“transcurridos treinta días desde la última notificación o del supuesto previsto en el inciso anterior (se refiere a la publicación del nombre del desaparecido en el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada a cargo de la Defensoría del Pueblo), el Juez expedirá sentencia en el plazo de cinco días de puestos a despacho para resolver”.*

²⁰⁸ La solicitud fue admitida a trámite el 25 de septiembre del 2006 y hasta agosto del 2008, en que la Presidencia de la Corte Superior de Ayacucho informó de esta situación, la causa aún estaba sin sentencia.

- Si la solicitud fue admitida a trámite, en muchos casos el familiar del desaparecido desconoce cómo hacer el seguimiento del caso, cómo responder a las observaciones que puedan formularse, cómo utilizar los mecanismos procesales (apelaciones) en caso deba corregirse alguna situación anómala en el trámite del proceso, o en qué momento solicitar la revisión de un expediente.²⁰⁹

En tal sentido, si bien las diferentes Oficinas Defensoriales han intervenido en diversos casos, en salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas y con el ánimo de coadyuvar en el trámite, queda claro que existen problemas que deben ser superados para lograr un trámite rápido y expedito.

3.2. Otras dificultades para la regularización de la situación de ausencia por desaparición forzada

3.2.1. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

La Ley N° 28413, modificó el artículo 44° literal e) de la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, estableciendo que la ausencia por desaparición forzada constituiría un hecho que debía inscribirse en dicho registro. Con este propósito, la Defensoría del Pueblo recomendó al Reniec adoptar las medidas pertinentes para el adecuado registro de la declaración judicial de ausencia por desaparición forzada.

Mediante Oficio N° 040-2007-JEF/RENIEC, del 12 de febrero del 2007, el Jefe del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil, Reniec señaló que se había tomado en cuenta dicha recomendación habiendo sido implementada. No obstante, las supervisiones realizadas por la Defensoría del Pueblo, permitieron advertir la subsistencia de dificultades en el trámite de inscripción de las sentencias en el mencionado registro. Entre ellas:

- Las sentencias continuaban siendo registradas en formatos de partida de defunción y no se consigna ninguna anotación para señalar que se trata de una ausencia por desaparición forzada.
- No existe un criterio uniforme para el procedimiento de inscripción de las sentencias, y su posterior registro en las oficinas del Reniec. En algunos casos, la oficina del Registro Civil que recibe el mandato judicial procede a realizar la inscripción directamente, y en otros, lo deriva a la oficina del Registro Civil donde se produjo la desaparición de la víctima o donde está inscrito su nacimiento, generando una demora innecesaria.

Debido a ello, mediante Oficio N° 071-2008-DP/ADHPD del 8 de mayo del 2008 y luego en una reunión sostenida el 14 de noviembre del 2008 con funcionarios de Reniec, la Defensoría del Pueblo reiteró sus recomendaciones respecto a la necesidad de que dicha entidad adecuara sus protocolos internos para la correcta inscripción de la situación jurídica de los desaparecidos y que estableciera lineamientos para que sus oficinas a nivel nacional, utilicen criterios uniformes para el registro de las mencionadas sentencias.

²⁰⁹ En abril del 2008, se presentaron cuatro solicitudes ante el Juzgado de Paz Letrado de Padre Abad (Ucayali), las cuales rechazadas y archivadas el 10 de abril del 2008. Ninguno de los solicitantes impugnó dichas decisiones.

3.2.2. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

En el Informe Defensorial N° 128 *“El Estado frente a las víctimas de la violencia. ¿Hacia dónde vamos en políticas de reparación y justicia?”*, se recomendó a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) garantizar la gratuidad de la inscripción de las sentencias de declaración judicial de ausencia por desaparición forzada en el Registro Personal de Personas Naturales, conforme a lo establecido en el artículo 2030° del Código Civil, concordante con el artículo 7° y la segunda disposición final de la Ley N° 28413. Ello debido a que la SUNARP, en su momento, adujo que la mencionada exigencia se sustentaba en la inexistencia de una norma que de forma expresa exonerara el pago de la tasa registral respectiva.

Para la Defensoría del Pueblo, la exoneración del pago por el trámite de inscripción registral de las sentencias, se encuentra regulada de modo expreso en el artículo 7° de la Ley N° 28413, cuando al invocar la aplicación del Principio de Gratuidad, señala que éste rige no sólo durante todo el proceso judicial, sino que los solicitantes se encuentran exentos de efectuar pago alguno por cualquier concepto, *“(…) incluida la etapa de ejecución de sentencia”*.

Esta posición fue sustentada ante la SUNARP a través de diversos documentos y durante las reuniones de trabajo en las que se abordó esta problemática. Asimismo, se recordó que durante el procedimiento de ejecución de sentencia, las decisiones judiciales debían ejecutarse según sus propios términos, no pudiendo quedar librado su cumplimiento a la particular interpretación que de ella pudieran hacer las partes o la que hagan los órganos encargados de su ejecución, pues lo contrario significaría una afectación al debido proceso.

Mediante Oficio N° 098-2008-SUNARPG/L/N, del 10 de abril del 2008, la SUNARP atendiendo a la recomendación formulada señaló que la inscripción registral de las sentencias de declaración judicial de ausencia por desaparición forzada forman parte de la etapa de ejecución de sentencia, en los términos del artículo 7° de la Ley N° 28413, y dispuso que todos los órganos desconcentrados de su institución cumplan con acatar la exoneración aludida, siempre que los jueces lo dispongan así en sus sentencias.

4. INTEGRACIÓN DEL REGISTRO ESPECIAL DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN FORZADA AL REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS (RUV) A CARGO DEL CONSEJO DE REPARACIONES

Para la Defensoría del Pueblo, la expedición y entrega de las constancias de ausencia por desaparición forzada, constituyen actos concretos de reparación simbólica. Asimismo, desde la dación del Decreto Supremo N° 015-2006-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones, los casos de ausencia por desaparición forzada que se encuentran publicados en el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada, constituyen una fuente de información para la implementación del Registro Único de Víctimas a cargo del Consejo de Reparaciones.

En esta medida, con la finalidad de coadyuvar en el proceso de implementación del Registro Único de Víctimas, la Defensoría del Pueblo viene remitiendo en forma periódica al Consejo de Reparaciones los informes de verificación de los casos en los que se emitieron constancias de ausencia por desaparición forzada y de aquellos donde se denegó su expedición, para la correspondiente integración.

Es pertinente indicar que desde la aprobación de los protocolos para el registro de víctimas por parte del Consejo de Reparaciones, se ha advertido un mayor interés de los familiares de las víctimas por inscribir a éstos en el Registro Único de Víctimas. Esta situación, sumado a los problemas y dificultades que hemos desarrollado en relación al procedimiento judicial de ausencia por desaparición forzada, ha generado una paulatina disminución de las solicitudes de constancias de ausencia.

CAPÍTULO VI

EL CENTRO DE INFORMACIÓN PARA LA MEMORIA COLECTIVA Y LOS DERECHOS HUMANOS

El Centro de Información para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos (en adelante el Centro de Información) abrió sus puertas el 19 de abril del 2004, con el objetivo de poner al servicio del país el acervo documental de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, de las ex Fiscalías Especiales de Defensoría del Pueblo y Derechos Humanos del Ministerio Público, así como la información sobre derechos humanos generada por la Defensoría del Pueblo. La información que alberga busca sensibilizar a la sociedad peruana respecto del fenómeno de la violencia, pretendiendo que ésta no sólo identifique los actos crueles y de barbarie ocurridos en el pasado sino también reconozca la importancia de la defensa y vigencia de los derechos humanos para la construcción de una sociedad democrática fuerte, inclusiva y tolerante.

Cabe señalar que el acervo documental de la CVR que fue transferido a la Defensoría del Pueblo comprende los testimonios de las víctimas de la violencia, el material fotográfico, fílmico y de audio, así como la Muestra *Yuyanapaq para recordar*. No incluyó la administración de la página web de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, cuyo alojamiento y funcionamiento fue producto de un convenio privado entre la citada Comisión y la Empresa Red Científica Peruana (RCP), suscrito el 10 de abril del 2001.

El acervo documental transferido por el Ministerio Público está constituido principalmente por denuncias y quejas presentadas ante las ex Fiscalías Especiales de Defensoría del Pueblo y Derechos Humanos a nivel nacional. De otro lado, la información sobre derechos humanos generada por la Defensoría del Pueblo comprende el acervo documental de la ex Comisión Ad-hoc de Indultos, los Informes Defensoriales, y los expedientes que corresponden al Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada, creada por la Ley N° 28413.

Cabe señalar que para la conservación y preservación del acervo de la CVR, el Centro de Información ha realizado la digitalización de 18,800 casetes de audio que fueron convertidos en formato MP3, así como las 16,917 carpetas de testimonios de las víctimas. Esta labor permite brindar, de manera rápida y segura, la información solicitada por los usuarios.

1. SERVICIOS BRINDADOS ²¹⁰

El Centro de Información brinda los siguientes servicios:

- Atención de consultas y pedidos de información.
- Sala de lectura de expedientes, documentos, libros y revistas.
- Exhibición de videos y audición de casetes.
- Visitas guiadas a sus instalaciones.
- Préstamo de muestras fotográficas CVR.

²¹⁰ Para mayor información sobre los servicios brindados por el Centro de Información puede consultarse: www.memoriaparalosederechoshumanos.org.

- Visitas guiadas a la Muestra Fotográfica “Yuyanapaq. Para Recordar”.

Entre abril del 2004 y octubre del 2008, el Centro de Información atendió aproximadamente a 14,713 personas que formularon pedidos de información, realizaron consultas o visitaron sus instalaciones:

Cuadro N° 28
Total de personas atendidas por el Centro de Información
según servicios prestados
(abril 2004 - octubre 2008)

Servicios prestados	N°
Personas que efectuaron pedidos de información	5,586
Personas que realizaron consultas	6,916
Personas que participaron en visitas guiadas	2,211
Total	14,713

Fuente: Centro de Información para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De las personas que acudieron a solicitar información o efectuar consultas, la mayoría de ellas son investigadores nacionales y extranjeros –principalmente norteamericanos, alemanes, franceses, japoneses, ingleses y canadienses– quienes hicieron uso de los servicios del Centro de información para temas de investigación académica.

El segundo grupo de usuarios está constituido por las víctimas o sus familiares, quienes generalmente acudieron al Centro de Información en búsqueda de una copia del testimonio que brindaron ante la CVR, a efectos de realizar algún trámite, o para obtener información sobre la muerte o desaparición de sus familiares.

Cuadro N° 29
Total de personas que solicitaron información o efectuaron consultas
según tipo de usuario/a
(Abril 2004 - octubre 2008)

Tipo de usuario/a	Pedidos de información	Consultas	Total
Investigadores/estudiantes	2,811	4,276	7,087
Víctimas/familiares	1,047	732	1,779
Público en general	617	960	1,577
ONGs	395	613	1,008
Jueces/fiscales	300	64	364
Prensa	177	148	325
Funcionarios públicos	170	70	240
FFAA / PNP	69	53	122

Total	5,586	6,916	12,502
--------------	--------------	--------------	---------------

Fuente: Centro de Información para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De otro lado, respecto al número de visitantes al Centro de Información, es conveniente señalar que desde el 2004 hasta la fecha se ha realizado 128 visitas guiadas que han permitido atender a 2,211 personas, la mayoría de las cuales son escolares, seguidos de estudiantes de universidades o institutos superiores.

Cuadro N° 30
Total de visitas guiadas y visitantes atendidos
(Abril 2004 - octubre 2008)

Tipo de usuario/a	Número de visitas guiadas	Número de personas en visitas guiadas
Colegios	35	1,008
Universidades/institutos	35	808
Visitantes internacionales	28	91
ONGs	15	164
Organizaciones sociales	12	119
Organizaciones de familiares	3	21
Total	128	2,211

Fuente: Centro de Información para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Finalmente, con relación al servicio de préstamo de las cuatro muestras fotográficas de la CVR itinerantes (una de 33, dos de 36 y una de 40 fotografías), cabe destacar que entre abril del 2004 y octubre del 2008, las referidas muestras han sido solicitadas en préstamo por 126 instituciones y organizaciones, entre públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras. Las solicitudes de instituciones extranjeras correspondieron a México, Francia, Alemania, España y Estados Unidos.

Cuadro N° 31
Total de préstamos de muestras itinerantes
(Abril del 2004 y octubre del 2008)

Tipo de institución u organización	Número
Universidades/institutos nacionales y extranjeros	42
Organizaciones sociales nacionales y extranjeras	22
Oficinas defensoriales	15
ONGs nacionales y extranjeras	13
Parroquias /organizaciones eclesiásticas	12
Municipalidades	9
Colegios	7
Museos	3

Organismos Públicos (Ministerios)	3
Total	126

Fuente: Centro de Información para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos

Elaboración: Defensoría del Pueblo

2. ACTIVIDADES DE DIFUSIÓN DEL CENTRO DE INFORMACIÓN

Con la finalidad de promover el respeto a los derechos humanos y difundir los servicios del Centro de Información, en el año 2007, se organizó el “*Primer Concurso Nacional de Ensayo y Reportaje sobre Derechos Humanos*”, el cual estuvo dirigido a periodistas, estudiantes universitarios y estudiantes de los institutos armados.

Este concurso tuvo mucha acogida, habiéndose recibido 30 ensayos y 11 reportajes que desarrollaron temas relacionados a la discriminación de las poblaciones indígenas y afroperuanas, la violencia política en distintas localidades del país, la violencia y reconciliación, entre otros. El Jurado Calificador del concurso otorgó los premios correspondientes a quien ocupó el primer lugar en la categoría Reportaje, **Bernardo Cáceres Vega**, por su trabajo periodístico televisivo denominado “*Maestro Rural*”, así como a quien alcanzó el segundo lugar, la periodista **Norka Peralta Liñán**, por su informe titulado “*Los achuares tienen quien los defienda*”.

Asimismo, en la categoría Ensayo, los miembros del jurado señalaron como ganador al estudiante **Renzo Aroni Sulca** por su texto titulado “*Oreja de Perro: violencia, memoria y reconciliación*”, en tanto que el segundo lugar lo ocupó **Leonidas Wiener Ramos**, por su ensayo denominado “*La decisión de los otros*”.

El Centro de Información ha participado en diversas actividades organizadas desde la sociedad civil. Entre los mencionados eventos figuran ferias, conversatorios, seminarios, mesas redondas y charlas, tanto en Lima como en el interior del país, con la finalidad de sensibilizar a la población sobre estos temas.

También se ha participado en eventos internacionales como el “*Taller: Construyendo la Memoria de la Violencia en Colombia: El rol de los archivos*”, organizado por el Grupo de Trabajo de Memoria Histórica, de la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación, realizado en Bogotá (del 15 y 16 de octubre del 2007), y en el “*Primer Encuentro de Museos de la Memoria del MERCOSUR*”, realizado en la ciudad de Montevideo (del 1º al 4 de abril del 2008), evento donde se acordó la necesidad de formar una Red de Museos y Centros de Memoria, que permita el intercambio de experiencias, proyectos, documentación e información para fortalecer la lucha por la democracia, como legado para las futuras generaciones.

El Centro de Información ha establecido igualmente contactos con instituciones extranjeras como “*Memoria Abierta*” de Argentina, con el “*Centro Cultural y Museo de la Memoria*” – MUME de Uruguay, con el “*Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos*” de Paraguay, con el Centro de Investigación por la Paz GERNIKA GOGORATUZ, con el “Center for the Study of Human Rights in the Americas de la Universidad de California en Davis, y con el Departamento de Manuscritos e Archivos de la Universidad de Yale.

3. “YUYANAPAQ. PARA RECORDAR”

Yuyanapaq es un espacio de conmemoración que utilizando la fotografía como herramienta de conocimiento y recuerdo busca contribuir con el proceso de reconciliación nacional, conservando la memoria de la historia y procurando que los hechos allí documentados no vuelvan a producirse jamás. Está compuesta de 178 imágenes, las mismas que fueron seleccionadas luego de revisarse más de 90 archivos fotográficos de diversos medios de prensa escrita, fotógrafos independientes, agencias de noticias internacionales, instituciones militares, instituciones de derechos humanos, ONGs, iglesias y álbumes familiares.

“Yuyanapaq. Para recordar” se inició como parte de un proyecto desarrollado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, y abrió sus puertas, por primera vez, en agosto del 2003 en la Casa Riva Agüero, siendo visitada por miles de peruanos y extranjeros. Dicha muestra fue transferida a la Defensoría del Pueblo en julio del 2006, fecha desde la cual nuestra institución asumió su difusión y mantenimiento.

La muestra se expone en el sexto piso del Museo de la Nación, de martes a domingo. Desde julio 2006 a octubre 2008 se recibieron cerca de 50,000 visitantes. El mayor número de visitantes son jóvenes de colegios y universidades. Otro grupo importante de visitantes son los extranjeros.

CONCLUSIONES

SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE REPARACIONES

- Durante estos cinco años, el proceso de reparaciones en el Perú ha registrado importantes avances, entre los que destacan, el diseño de un marco normativo para los programas de reparación y la creación de entidades encargadas de su monitoreo, la inscripción de las primeras víctimas individuales y beneficiarios colectivos en el Registro Único de Víctimas, y el inicio de las reparaciones colectivas y de salud. Sin embargo, al lado de estos avances, es preciso reconocer que subsisten algunas tareas pendientes para consolidar este proceso, como el fortalecimiento del Sistema del Plan Integral de Reparaciones (PIR) y la asignación de recursos suficientes para la ejecución oportuna y efectiva de los siete programas de reparación, garantizando su sostenibilidad en el tiempo.
- Sobre el tema de reparaciones, la Defensoría del Pueblo ha centrado su atención en cuatro temas: i) la programación de actividades y presupuesto por parte de los órganos ejecutores del PIR, ii) los niveles de coordinación entre las instancias encargadas de la implementación del PIR; iii) el Registro Único de Víctimas, y iv) la ejecución de los programas de reparación.
- En lo que respecta a la programación de actividades y presupuesto por parte de los órganos ejecutores, la Ley N° 28592 y su Reglamento establecen que la responsabilidad del Estado para la implementación del PIR recae en sus tres niveles de gobierno (central, regional y local). Si bien se aprecia mayor interés de los Gobiernos Regionales, que han realizado esfuerzos en la ejecución de acciones de reparación para las víctimas, dichos esfuerzos aún resultan insuficientes, debido a que en muy pocos casos tales actividades contemplan un gasto presupuestario. A juicio de algunas autoridades regionales la responsabilidad sobre la ejecución de las reparaciones para las víctimas recae únicamente en el Gobierno Central.
- En cuanto a los niveles de coordinación entre las entidades que conforman el Sistema del PIR, continúa siendo una tarea pendiente el fortalecimiento de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) como ente rector y coordinador del PIR. Durante el último año se han dado pasos importantes en este tema. Sin embargo, todavía es necesario generar los enlaces y espacios de diálogo para mantener una coordinación fluida entre los diversos órganos del Sistema del PIR.
- Resulta conveniente que la CMAN incorpore en la Programación Multianual 2009-2011, los lineamientos que permitan articular las iniciativas regionales con las del Gobierno Central, siendo urgente la conformación del Grupo de Apoyo, integrado por representantes de cada gobierno regional. Igualmente, es responsabilidad de la CMAN coordinar las acciones necesarias para implementar las recomendaciones de la Comisión Especial de Asistencia a los Indultados Inocentes (CEAI), creada por Decreto Supremo N° 002-2002-JUS, y de la Comisión de Trabajo Interinstitucional para el Seguimiento de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, conformada mediante Decreto Supremo N° 005-2002-JUS.
- En el último año se han dado avances muy importantes en el Registro Único de Víctimas (RUV) por el Consejo de Reparaciones, principalmente, referidos a la aprobación de los instrumentos de gestión para la elaboración del RUV, la implementación de oficinas descentralizadas, y la inscripción, calificación y acreditación de más de 19,900 víctimas individuales y 3,634 centros poblados (beneficiarios colectivos). No obstante, se debe acelerar este proceso e implementar un mecanismo de comunicación de alcance nacional que permita a los solicitantes contar con información actualizada sobre el estado de sus solicitudes. De igual forma, queda pendiente la acreditación de los familiares de las víctimas

fallecidas y desaparecidas y la aprobación del protocolo de integración del Registro de Acreditación de Desplazados Internos (RADI) al RUV.

- El programa de reparaciones colectivas (PRC) es el mayor avance presentado por el Estado en el cumplimiento del PIR. No obstante, su implementación durante estos dos primeros años no ha estado exenta de obstáculos. Hasta el cierre del presente informe, sólo se han entregado culminados 131 proyectos de los 440 correspondientes a la primera etapa del programa (2007), mientras que otros 463 proyectos de la segunda etapa (2008), se encuentran en proceso de formulación y aprobación.
- Algunas de las dificultades advertidas en el Informe Defensorial N° 128, referidas especialmente a la falta de difusión del PRC entre la población beneficiada y la necesidad de realizar un seguimiento más exhaustivo a las comunidades, han sido superadas parcialmente a través de la contratación de coordinadores regionales por parte de la CMAN y la realización de campañas de difusión y seguimiento a escala regional. Subsisten, sin embargo, otras deficiencias referidas a la demora en los procedimientos administrativos para la ejecución del beneficio, la falta de apoyo técnico para las comunidades y la necesidad de reforzar los Comités de Gestión.
- En lo que respecta a las reparaciones simbólicas algunos gobiernos regionales y municipalidades provinciales han mostrado iniciativas interesantes. Sin embargo, continúa siendo necesario que las entidades del sector público y, particularmente, los gobiernos regionales y locales, asuman la relevancia de estos gestos como pasos necesarios para la construcción de un verdadero proceso de reconciliación. Se debe contar con la participación de las víctimas o sus organizaciones, para el diseño de propuestas que permitan fortalecer la memoria local, regional y colectiva.
- El Estado ha impulsado acciones significativas para la restitución de los derechos vulnerados como consecuencia de la violencia política. En esta medida, en octubre del 2004 se aprobó el Plan Nacional de Restitución de la Identidad 2005-2009, y en abril del 2006, se aprobó el Proyecto de Documentación a las personas afectadas por la violencia subversiva de las zonas de intervención del Plan Integral de Reparaciones de las regiones de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Junín. En el marco de este último proyecto, el Reniec ha empadronado a 2,709 personas y ha entregado 3,000 documentos de identidad. Adicionalmente, entre los años 1997 y 2007, la Defensoría del Pueblo en coordinación con el Reniec, llevó a cabo campañas de restitución de la identidad, que han dado como resultado la documentación de 104,542 personas.
- Es oportuno señalar que cualquier planificación o diseño del programa de restitución de derechos debe tomar en consideración la existencia del Registro Único de Víctimas como instrumento oficial y de alcance jurídico, a partir del cual el Estado hace un reconocimiento formal de diversas situaciones que resultaron del proceso de violencia política, tales como la muerte, ausencia o desplazamiento de las víctimas de la violencia.
- La Defensoría del Pueblo estima necesario que la CMAN evalúe en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), la posibilidad de modificar las normas internas del Reniec a fin de que las personas ausentes por desaparición forzada y personas fallecidas, que requieran regularizar su situación jurídica, puedan ser inscritas a mérito de la constancia que otorga el Consejo de Reparaciones, como parte del Programa de Restitución de Derechos.
- De acuerdo con la información recabada de la CMAN, el programa de reparaciones en salud comenzará a implementarse el próximo año, junto al programa de reparaciones en educación. No obstante, se debe resaltar que el Ministerio de Salud viene desarrollando, a

partir de las recomendaciones del Informe Final de la CVR, una política de atención en salud mental que prioriza la recuperación de las víctimas de la violencia en las zonas de mayor afectación del país. Asimismo, en el 2006 se dispuso la incorporación de las víctimas al Seguro Integral de Salud (SIS). Éstos son importantes esfuerzos que si bien todavía resultan insuficientes para garantizar una atención efectiva y oportuna a las víctimas, se realizan en cumplimiento de las disposiciones contenidas sobre la materia en el Reglamento del PIR. Asimismo, en cuanto a la afiliación de las víctimas al SIS queda por superar dificultades en relación con el trámite para la afiliación de las víctimas, la cobertura mínima que ofrece este servicio, y el desconocimiento del personal médico y técnico sobre las disposiciones vigentes en materia de reparaciones.

- El programa de reparaciones en educación no ha tenido mayores avances desde el Gobierno Central o Gobiernos Regionales, aunque se conocen diversas iniciativas de las instituciones educativas públicas y privadas. En el ámbito normativo, sólo la Ley N° 27277 –previa al PIR– establece vacantes de ingreso a las universidades públicas para las víctimas del terrorismo reconocidas por el Consejo Nacional de Calificación, conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 051-88-PCM. Continúan pendientes las coordinaciones que debe realizar la CMAN con la Oficina de Becas y Crédito Educativo (Obec) para la implementación del mencionado programa. A criterio de la Defensoría del Pueblo, los beneficios que se otorguen en el campo de la educación deben estar acompañados de un adecuado soporte en salud mental, atendiendo al grado de afectación que aún puede perdurar en las víctimas, y como una medida de soporte para que desarrollen sus estudios de manera exitosa.
- La demora en la implementación de las disposiciones contempladas en el Reglamento del PIR, y el cronograma establecido para la ejecución de las reparaciones económicas viene generando preocupación en la población afectada. Esta es una tarea pendiente y urgente por parte del Estado. No obstante, cualquier diseño del programa de reparaciones económicas deberá tomar en cuenta la participación de las víctimas para garantizar un proceso transparente, concordado y por ende exitoso.
- Finalmente, en lo que respecta al programa de facilitación en el acceso a una solución habitacional, se han emitido diversas normas dirigidas a favorecer a miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional fallecidos en cumplimiento del deber. Sin embargo, en la práctica se estarían presentando dificultades para el cumplimiento efectivo de dicho beneficio. Por otro lado, antes del PIR, en marzo del 2004, el Ministerio de Vivienda y Saneamiento publicó las Resoluciones Ministeriales N° 058-2004-VIVIENDA y N° 073-2004-VIVIENDA a través de las cuales se modificó el Reglamento Operativo del Bono Familiar Habitacional del Programa Techo Propio para favorecer con 10 puntos adicionales a las víctimas del terrorismo y a las que se refiere en el Informe Final de la CVR.
- Según el Decreto Supremo N° 062-2004-PCM, del 27 de agosto del 2004, la facilitación del acceso habitacional para las víctimas de la violencia o sus deudos debía desarrollarse progresivamente en el marco del Plan Nacional de Vivienda y de acuerdo al nivel de financiamiento del presupuesto institucional de las entidades involucradas en su ejecución. Al aprobarse la Ley N° 28592, se precisó que este programa se desarrollaría de manera progresiva y descentralizada en un lapso de 10 años, a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

SOBRE LA SUPERVISIÓN DEL PROCESO DE JUDICIALIZACIÓN DE CASOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

- En materia de justicia, se supervisaron los 59 casos presentados por la CVR y la Defensoría del Pueblo, para su judicialización. A partir del año 2007, se incluyó los 159 casos que

formaron parte del Comunicado de Prensa Conjunto suscrito entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Estado peruano.

- El balance del proceso de judicialización de casos de violaciones de derechos humanos es preocupante. Si bien se deben reconocer los esfuerzos del Ministerio Público y del Poder Judicial, especialmente, en la creación de algunas instancias especializadas para la investigación y juzgamiento de estos casos, también es necesario señalar que se han advertido dificultades en el desarrollo de las investigaciones y retrocesos respecto de criterios jurisprudenciales ya establecidos por el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y la Sala Penal Nacional.
- La supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo comprende: i) el subsistema especializado de investigación y juzgamiento; ii) la situación de las investigaciones y procesos penales; iii) las excepciones procesales; iv) el sistema de protección para testigos, víctimas, peritos y colaboradores; v) la defensa legal para víctimas y procesados; y vi) las investigaciones antropológico-forenses. En este último año se ha incluido una referencia a las dificultades que atañen a las investigaciones por violencia sexual.

Sobre el subsistema especializado de investigación y juzgamiento de violaciones de derechos humanos

- Desde el año 2002, se ha implementado un conjunto de instancias encargadas de la investigación y juzgamiento de las violaciones de derechos humanos. El subsistema está conformado en el Ministerio Público, por tres Fiscalías Superiores Penales Nacionales, ocho Fiscalías Penales Supraprovinciales (cuatro en Lima, dos en Ayacucho, una en Huánuco y una en Huancavelica) y 13 fiscalías provinciales o mixtas con retención de carga. En el Poder Judicial lo conforman la Sala Penal Nacional y cinco Juzgados Penales Supraprovinciales (cuatro en Lima y uno en Ayacucho).
- Se han advertido algunas dificultades para la consolidación del mencionado subsistema, tales como la concentración de los procesos en Lima, la falta de juzgados y fiscalías especializadas en los lugares de mayor incidencia de casos, así como la pérdida paulatina de especialidad de las instancias mencionadas, al ampliarse su competencia para conocer delitos de terrorismo, tráfico de drogas, lavado de activos, secuestro, extorsión, delitos tributarios y aduaneros y contra la propiedad intelectual.
- La creación de fiscalías y juzgados especializados en los lugares donde se produjeron los hechos, permite que los magistrados tengan mayor aproximación con las alegaciones de las partes y los medios de prueba, y asegura el acceso de las víctimas y sus familiares a los órganos de justicia. Sin embargo, el Poder Judicial, mediante las Resoluciones Administrativas N° 060-2005-CE-PJ y N° 075-2005-CE-PJ, del 16 de marzo y 1° de abril del 2005, respectivamente, diseñó un sistema centralizado de juzgamiento de violaciones de derechos humanos, estableciendo la obligación de los juzgados penales y mixtos ubicados en los distintos distritos judiciales del país de remitir las investigaciones en curso a los juzgados penales supraprovinciales de Lima.
- Las investigaciones fiscales o judiciales efectuadas por las instancias especializadas son, en general, más consistentes que las realizadas por algunas fiscalías y juzgados provinciales y mixtos comunes. En tal medida, la Defensoría del Pueblo ha sostenido la necesidad de implementar juzgados y fiscalías especializadas en los distritos judiciales con mayor incidencia de casos. No obstante, aún se encuentra pendiente la implementación de juzgados en Junín, Huánuco y Huancavelica, y de fiscalías en Junín, Apurímac y San Martín.
- Es de destacar la propuesta de la Sala Penal Nacional de crear dos colegiados que se dediquen a exclusividad a conocer los casos de violaciones de derechos humanos.

Sobre la situación de las investigaciones y procesos supervisados por la Defensoría del Pueblo

- De los 59 casos presentados por la CVR y la Defensoría del Pueblo, 21 continúan en investigación preliminar, 13 se encuentran en instrucción, 11 en etapa intermedia o juicio oral, 10 concluyeron con sentencia y tres fueron archivados sin un pronunciamiento de fondo. De otro lado, de los 159 casos que fueron parte del comunicado de prensa suscrito por el Estado peruano y la CIDH, 101 permanecen en investigación preliminar, 13 en instrucción, 21 en la fase intermedia o juicio oral, 10 culminaron con sentencia y dos fueron archivados sin un pronunciamiento de fondo. En 12 casos no se cuenta con información al respecto.
- Se advierte lentitud en el avance de las investigaciones. El 57.7% de los casos continúan en investigación preliminar y el 57.4% de los procesos penales, se encuentran en trámite desde mediados del 2004, como ocurre en los casos “*Violaciones a los Derechos Humanos en el Cuartel Los Cabitos N° 51*” y “*Ejecución extrajudicial de Juan Mauricio Barrientos Gutiérrez*”, cuyos plazos de investigación judicial se han ampliado hasta en seis oportunidades.
- La situación advertida anteriormente, se deriva, entre otras razones, de la falta de consolidación del subsistema especializado, la complejidad de los casos, la carga procesal de las fiscalías y juzgados y la falta de una adecuada estrategia de investigación. Adicionalmente, contribuyen a este problema, las dificultades para individualizar a los responsables debido a la falta de información por parte de los institutos armados, y el incumplimiento en la ejecución de los mandatos de detención.
- Los procesos penales relacionados con los casos presentados por la CVR y Defensoría del Pueblo comprende a 339 procesados, de los cuales 264 pertenecen al Ejército, 47 a la Policía Nacional, 17 a la Marina de Guerra y 11 son civiles. El 61% (208) de los procesados están comprendidos en 5 casos: “*Destacamento Colina*” (58), “*Ejecución arbitraria de pobladores en Cayara*” (51), “*Ejecuciones arbitrarias en Pucará*” (41), “*Ejecuciones arbitrarias en Accomarca*” (31) y “*Matanza de 34 campesinos en Lucmahuayco*” (27).
- De los 339 procesados comprendidos en los mencionados procesos, 245 de los cuales tienen mandato de comparecencia y 94 mandato de detención. De estos últimos, sólo 43 cumplen en forma efectiva esta medida, mientras que 51 se encuentran en calidad de reos ausentes o contumaces. Al respecto, se ha advertido una tendencia de los jueces de variar los mandatos de detención por el de comparecencia o libertad. En efecto, en el año 2005, 258 procesados tenía en su contra un mandato de detención (67%). En el 2006, este número se redujo a 197 (53%), y en la actualidad solo 94 de los procesados tiene un mandato de detención en su contra (28%).
- Por otro parte, en los procesos penales relacionados con los casos que formaron parte del comunicado de prensa conjunto suscrito entre el Estado peruano y la CIDH, existen 28 procesados, de los cuales 22 pertenecen al Ejército, cinco eran miembros de la Policía Nacional del Perú y uno pertenecía a la Marina de Guerra.
- Entre los años 2004 y 2008, los órganos de administración de justicia han emitido 16 sentencias en los casos de violaciones de derechos humanos supervisados por la Defensoría del Pueblo. De éstas, 8 fueron condenatorias (37 condenados) y 8 absolutorias (38 absueltos). Las personas condenadas comprenden a 19 efectivos del Ejército, 5 miembros de la Policía Nacional, 3 integrantes de Comités de Autodefensa y 10 terroristas de Sendero

Luminoso. De los 19 efectivos del Ejército condenados por el Poder Judicial, 13 pertenecían al denominado “*Destacamento Colina*”.

Sobre las excepciones penales y otros mecanismos deducidos por lo procesados para impedir la investigación de violaciones de derechos humanos

- En el marco de la labor de supervisión, la Defensoría del Pueblo ha tomado conocimiento de 73 excepciones presentadas por los procesados, 49 de las cuales han sido declaradas infundadas y 24 fundadas. De éstas 19 se refieren a excepciones de naturaleza de acción, tres a cosa juzgado y dos a prescripción.
- La respuesta de los órganos de administración de justicia frente a estos mecanismos procesales ha pasado por dos etapas. En el período 2004-2006 la mayoría de resoluciones acogieron los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional sobre la inadmisibilidad de los mecanismos que pretendan impedir la investigación de las graves violaciones de derechos humanos. Sin embargo, durante los años 2007 y 2008 se ha advertido un cierto alejamiento de dichos criterios. En resumidas cuentas, de 30 excepciones, 17 fueron declaradas fundadas.
- Sobre este tema, también ha resultado preocupante la resolución expedida por la Tercera Sala en lo Penal para Reos Libres de Lima que acogiendo un hábeas corpus declaró prescrita la acción penal relacionada con los hechos sucedidos en el penal El Frontón en junio de 1986. Mediante una sentencia del 11 de diciembre del 2008, el Tribunal Constitucional declaró improcedente el recurso de agravio constitucional interpuesto contra dicha resolución, aduciendo una infracción a las reglas procedimentales. De esta manera omitió pronunciarse sobre el fondo de la controversia, dejando firme la decisión de la mencionada Sala que archivó el caso por prescripción.
- Las resoluciones de la referida Tercera Sala y del Tribunal Constitucional, en este caso particular, impiden el cumplimiento del deber ineludible del Estado peruano de investigar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos. Cabe recordar que es un deber positivo del Estado remover todos aquellos impedimentos u obstáculos que contradigan los criterios establecidos por la jurisprudencia internacional, en la que destaca el consenso sobre la imprescriptibilidad de las graves violaciones de derechos humanos, particularmente, las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Pese a estos retrocesos, es necesario resaltar que los órganos jurisdiccionales han emitido resoluciones que han marcado importantes criterios jurisprudenciales respecto al no condicionamiento de la imprescriptibilidad de las graves violaciones a la nomenclatura utilizada en la calificación penal de los hechos; la naturaleza permanente del delito de desaparición forzada; la manifiesta nulidad de las resoluciones de sobreseimiento o las sentencias absolutorias emitidas por el fuero militar en casos de violaciones a derechos humanos, y la incompatibilidad de las leyes de amnistía con la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sobre el sistema de protección para testigos, víctimas, peritos, colaboradores y abogados o defensores de derechos humanos

- La Defensoría del Pueblo en el marco de su supervisión, ha podido advertir que el sistema de protección a víctimas, familiares de víctimas y testigos en los casos de violaciones a los derechos humanos ha sido deficiente. Las insuficiencias normativas de la Ley N° 27378 y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2001-JUS; el desconocimiento de las normas que regulan el sistema de protección; las dificultades en la ejecución de las medidas

de seguridad adoptadas, y la falta de presupuesto para asegurar el cumplimiento de estas medidas, han debilitado considerablemente la eficacia del sistema.

- El fortalecimiento del mencionado sistema debe tener presente que: i) la determinación de la adopción de una medida de protección no se debe vincular necesariamente a la información que pueda proporcionar en la investigación o el proceso el solicitante de dicha medida, ii) una efectiva protección de los sujetos que intervienen en el proceso debe incluir a sus seres queridos y a quienes les brinden defensa legal (abogados o defensores de derechos humanos), y iii) es indispensable proveer a dicho sistema de suficientes recursos económicos y personal especializado que le permita implementar y adoptar eficazmente medidas de protección adecuadas y oportunas.

Sobre la defensa legal para militares, policías y víctimas comprendidas en las investigaciones por violaciones de derechos humanos

- Los efectivos militares y policiales procesados por violaciones de derechos humanos cuentan con el servicio de defensa de oficio del Ministerio de Justicia, con el apoyo de las oficinas de asesoría legal de sus respectivos Ministerios, y con un sistema especialmente diseñado para su defensa (Decretos Supremos N° 061-2006 derogado por el N° 022-2008-DE/SG).
- Hasta octubre del 2008, el Ministerio de Defensa recibió solo 12 solicitudes para acogerse al beneficio creado por el Decreto Supremo N° 061-PCM-2006. De éstas, cinco fueron acogidas, otras cinco fueron rechazadas porque los peticionarios no subsanaron las observaciones planteadas y dos fueron retiradas voluntariamente por los solicitantes. La gran mayoría de efectivos militares (613) viene recibiendo el servicio de defensa de la Oficina de Asistencia Legal del Ejército. El escaso número de beneficiarios que se acogieron al sistema creado por el Decreto Supremo N° 061-2006-PCM, se debería principalmente a la falta de una adecuada difusión de este beneficio así como de sus ventajas.
- El Decreto Supremo N° 022-2008-DE/SG, publicado el 28 de octubre del 2008, derogó el Decreto Supremo N° 061-2006-PCM y estableció un nuevo mecanismo para otorgar defensa legal a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional comprendidos o involucrados en investigaciones o procesos penales por la presunta comisión de delitos contra los derechos humanos, en el ejercicio regular de sus funciones. Este nuevo mecanismo incluye expresamente al personal de tropa licenciada y facilita significativamente el acceso a este beneficio. El mencionado decreto elimina el requisito de la presentación de una garantía real o compromiso de pago para asegurar la cancelación del monto desembolsado por el Estado en caso que los beneficiarios fueran hallados responsables.
- Las víctimas de graves violaciones de derechos humanos no tienen un sistema para su defensa legal en los procesos e investigaciones en curso. Las investigaciones preliminares y procesos penales relacionados con los casos CVR y Defensoría del Pueblo comprenden a 1,099 víctimas, de los cuales 430 cuentan con abogados pertenecientes a organismos de derechos humanos, 33 tienen abogados particulares y 636 carecen de patrocinio legal.
- La falta de defensa legal de las víctimas es igual de preocupante en los casos CIDH. De los 101 casos que se encuentran en investigación preliminar, en 51 de ellos alguna de las víctimas cuenta con patrocinio legal, mientras que en los 50 casos restantes ninguno de los agraviados tiene patrocinio legal. Estas investigaciones comprenden 147 víctimas.

- La Defensoría del Pueblo ha podido advertir que esta situación repercute negativamente sobre el avance de las investigaciones y procesos penales por graves violaciones de derechos humanos, y vulnera el ejercicio efectivo del derecho a la tutela jurisdiccional de las víctimas y de sus familiares. La participación de abogados defensores, impulsa el avance de las investigaciones y facilita la realización oportuna de las diligencias (toma de testimonios, recopilación de documentos, entre otros). La falta de defensa técnica, en algunos casos, torna en irreparable el derecho a la tutela jurisdiccional de las víctimas o de sus familiares, como por ejemplo, en los casos en los que, por no contar con un abogado que las impugne, las resoluciones que dispusieron el archivo de las investigaciones o procesos penales sin un pronunciamiento jurisdiccional sobre el fondo, han quedado consentidas.
- En tal medida, es necesario que el Estado implemente un programa que asegure la defensa legal de las víctimas. En opinión de la Defensoría del Pueblo, cualquier programa de asistencia legal que implemente el Estado, debe establecer mecanismos que garanticen la continuidad del programa y la asistencia integral para este tipo de víctimas y sus familiares. Del mismo modo, debe contar con número adecuado de profesionales que asegure un servicio eficiente y oportuno y tener cobertura, por lo menos, en los distritos judiciales con mayor incidencia de casos.

Sobre la judicialización de los casos de presunta violación sexual contra mujeres ocurridos en la época de la violencia

- El número de casos de violación sexual que se encuentran en investigación fiscal o judicial no corresponde a la magnitud con que se presentó este fenómeno en nuestro país. La Defensoría del Pueblo ha tomado conocimiento que ocho casos de violación sexual ocurridos en el contexto de la violencia política se encuentran en investigación o con proceso penal. Tres de los cuales viene supervisando desde el inicio de las investigaciones: “*Violación sexual en Huancavelica: Las Bases Militares de Manta y Vilca*”, “*El caso de María Magdalena Monteza Benavides*” y “*Violación sexual de 5 pobladoras en la base militar de Capaya*”.
- Las investigaciones por casos de violación sexual, además de las dificultades que afectan a todos las investigaciones y procesos penales por violaciones de derechos humanos, afrontan problemas derivados de la propia naturaleza de dichos casos, tales como dificultades para la tipificación penal de estas conductas, deficiencias en la realización de pericias psicológicas, y programación de diligencias que vulneran innecesariamente la dignidad de las víctimas.

Sobre las intervenciones antropológico-forenses

- Las primeras intervenciones en torno al hallazgo de fosas con restos humanos evidenciaban algunos problemas debido a que las excavaciones no eran precedidas de una investigación previa que orientara el sentido de la intervención forense. Asimismo, no se solicitaba la participación de personal especializado para la realización de la excavación y el adecuado levantamiento de los restos óseos hallados. En tal medida, las primeras acciones en torno a esta problemática estuvieron orientadas a dar conocer a los funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil los instrumentos normativos –nacionales e internacionales– que definen las pautas y los procedimientos de la intervención forense, así como los aspectos presupuestales, metodológicos y legales que estas intervenciones implicaban. En mayo del 2002, con la finalidad de coadyuvar con este proceso, la Defensoría del Pueblo, con la colaboración del Equipo Peruano de Antropología Forense, publicó el “*Manual para la investigación eficaz ante el hallazgo de fosas con restos humanos en el Perú*”.
- Entre el año 2001 y 2003, se conformaron equipos especializados para llevar a cabo este tipo de intervenciones en el Ministerio Público (Equipo Forense Especializado del Instituto

de Medicina Legal) y en la sociedad civil (Equipo Peruano de Antropología Forense y Centro Andino de Investigaciones Antropológico – Forenses). En estos últimos años, el Ministerio Público ha hecho otros importantes avances en esta materia, tales como el fortalecimiento de los equipos encargados de la exhumación y análisis de restos humanos, la culminación y puesta en funcionamiento del Laboratorio de Análisis en Ayacucho, la sistematización de la información ante mortem que viene siendo incorporada a la Base de Datos que el Comité Internacional de la Cruz Roja donó al Equipo Forense Especializado, y la aprobación de diversos protocolos y directivas que han facilitado las intervenciones en las diligencias vinculadas al hallazgo de sitios de entierro.

- La implementación de estas medidas ha permitido advertir mejoras en el desarrollo de este tipo de intervenciones. Sin embargo aún se presentan dificultades y obstáculos en la labor antropológico-forense, los cuales son necesarios atender para garantizar una adecuada atención de los casos, así como para desarrollar intervenciones ordenadas, científicamente incuestionables y en las que los familiares de las víctimas puedan tener plena confianza. Las principales dificultades están básicamente relacionadas con: i) la demora en la elaboración de informes periciales y entrega de cuerpos a los familiares, ii) la falta de adopción de directrices y recursos para una adecuada intervención, y iii) la ausencia de un Plan Nacional de Investigaciones Antropológico-Forenses, la cual debe incluir las exhumaciones de carácter humanitario.

SOBRE LAS VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LA ACTUALIDAD

Casos de presunta tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes

- Entre enero de 2003 y octubre de 2008 la Defensoría del Pueblo ha recibido 530 quejas contra las Fuerzas del orden por presuntas afectaciones a la integridad personal. De éstas, el 77.2% de las quejas estuvieron dirigidas contra la Policía Nacional (409 casos), mientras que en el 22.8% restante (121 casos), el hecho fue atribuido a las Fuerzas Armadas. El 92,3% de las víctimas son varones (489) y el 7,9% mujeres (41).
- Las agresiones físicas constituyen la modalidad de afectación a la integridad personal más recurrente y, dentro de esta, los golpes, consistentes en puñetes y puntapiés en el abdomen, tórax, espalda y piernas; cachetadas en el rostro; varazos en diversas partes del cuerpo y golpes en la planta de los pies. En otros casos, las víctimas han referido el uso de la asfixia (sumersión de la cabeza de las víctimas en recipientes con agua u otra sustancia), el estiramiento de los brazos o la aplicación de descargas eléctricas. Las quejas también dan cuenta de actos de agresión psicológica y actos de agresión sexual.
- Las vulneraciones a la integridad personal atribuidas a efectivos policiales, se produjeron durante una intervención en la vía pública o durante la permanencia en la dependencia policial. De acuerdo a la versión de las víctimas, la mayoría de los actos habrían estado orientados a obtener una confesión, una información o castigarlos por un hecho cometido. Un número elevado de estas detenciones habrían sido arbitrarias por haberse realizado sin mandato judicial o flagrante delito. Respecto a las Fuerzas Armadas, los casos tuvieron lugar principalmente en el interior de los cuarteles, donde los afectados venían cumpliendo el servicio militar, como un mecanismo de sanción por algún hecho cometido.
- Se ha advertido la subsistencia de dificultades para la investigación de las denuncias, las cuales están relacionadas con indebida intervención de las inspectorías para la determinación de responsabilidad frente a ilícitos penales; los obstáculos que impiden una investigación policial eficiente, imparcial y oportuna; algunas dificultades en la investigación preliminar del delito a cargo del Ministerio Público. Asimismo, la inadecuada calificación de las denuncias de tortura.

- La investigación y determinación de responsabilidades por conductas que lesionan bienes jurídicos penales como la integridad personal, corresponden ventilarse en un proceso penal. No obstante ello, se han conocido diversos casos en los que las inspectorías se avocaron a la investigación de estas denuncias, pronunciándose sobre aspectos como la veracidad de los hechos y la responsabilidad de los funcionarios investigados.
- Respecto a la investigación preliminar de las denuncias, se ha advertido algunas dificultades en la actuación de la Policía Nacional, principalmente por la inexistencia de pautas para investigar estos actos, los cuales son tramitados de manera similar a las lesiones. Este hecho impide que se analicen ciertos elementos particulares de este delito, permitiendo que muchos de estos casos queden fuera del sistema penal. Otro problema tiene que ver con la dependencia a cargo de las investigaciones que muchas veces resulta ser la unidad donde labora el presunto agresor, con lo cual se afecta la imparcialidad de las investigaciones.
- Las principales dificultades respecto de la actuación fiscal tienen que ver con la falta de aplicación del Protocolo de reconocimiento médico legal para la detección de lesiones o muerte resultante de tortura, necesario para el esclarecimiento de estas denuncias. Igualmente, la demora en las investigaciones y las deficiencias en la calificación de las denuncias de tortura, que en algunos casos fueron subsumidas en los delitos de lesiones y abuso de autoridad pese a la diferente naturaleza de estos delitos. Este problema de inadecuada tipificación también ha sido advertido en la actuación judicial.
- Desde el año 1998 hasta la actualidad, se ha tomado conocimiento de 12 sentencias condenatorias por el delito de tortura. Éstas destacan el valor probatorio de la declaración de la víctima o testigos. No obstante, se han advertido dificultades en la determinación de la pena, dado a que en seis casos se establecieron penas por debajo del mínimo legal sin una justificación suficiente. Igualmente, se ha observado que las reparaciones civiles son insuficientes.
- La Defensoría del Pueblo reitera la necesidad de que el Estado peruano designe o cree en el más breve plazo el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, garantizando la independencia y autonomía del mismo.

Sobre otros casos relevantes ocurridos en la actualidad

- En el año 2008, la Defensoría del Pueblo ha conocido dos casos producidos en el contexto de la lucha contra el terrorismo y narcotráfico. El primero de ellos, está referido a la muerte de cuatro personas y la presunta desaparición de dos menores de edad, en el pago de Río Seco, comprensión de la comunidad de Mayobamba - Jesús María, distrito de Ayahuanco, provincia de Huanta (Ayacucho). El otro caso tiene que ver con el criminal atentado terrorista ocurrido en el distrito de Tintay Puncu, provincia de Tayacaja (Huancavelica), que causó la muerte de 13 efectivos militares, dos civiles y numerosos heridos.
- La Defensoría del Pueblo ha expresado su preocupación por estos casos y ha solicitado que los mismos sean investigados por el Ministerio Público para la determinación de las responsabilidades correspondientes. Asimismo, ha condenado el criminal atentado de Tintay Puncu y expresado sus condolencias a los familiares de los soldados fallecidos así como su solidaridad con las Fuerzas Armadas y el pueblo de Huancavelica.
- El caso de Tintay Puncu es uno de los muchos ocurridos en los últimos meses. Entre abril y noviembre del 2008 se ha tomado conocimiento acerca de, por lo menos, 23 atentados terroristas, emboscadas y enfrentamientos, en los cuales han perdido la vida 17 miembros del Ejército, 7 efectivos de la Policía Nacional, 13 civiles y han resultado heridos 38 miembros de la Policía Nacional y del Ejército, así como 2 civiles. En esta medida resulta

necesario atender las expectativas de las víctimas (militares y policiales) y la de sus familiares, así como la de los civiles que resulten afectados a consecuencia de las acciones terroristas.

CASOS PERUANOS ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO Y CUMPLIMIENTO POR EL ESTADO PERUANO DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- El Perú es uno de los países de la región con el mayor número de denuncias ante el Sistema Interamericano. Entre los años 2003-2007, se presentaron ante la CIDH un total 1,423 denuncias sobre presuntas violaciones de los derechos humanos ocurridas en nuestro país. Según el Consejo Nacional de Derechos Humanos, hasta julio del 2008, el Estado peruano fue notificado de 556 denuncias, 415 se encuentran en trámite, 26 pasaron a la jurisdicción de la Corte Interamericana y 115 fueron archivadas.
- Las denuncias ante el CIDH no sólo hacen referencia a los sucesos vinculados con la violencia ocurrida en las dos últimas décadas. De acuerdo con la clasificación establecida por el Consejo Nacional de Derechos Humanos, 46.5% de las denuncias notificadas al Estado están vinculadas con aspectos laborales (pensiones, despidos, destitución de magistrados, ceses colectivos, entre otros).
- Para efectos de recibir, atender y tramitar las denuncias remitidas por organismos internacionales de protección de derechos humanos, el Decreto Legislativo N° 1068, del 28 de junio del 2008, creó la figura del Procurador Público Especializado Supranacional. El Reglamento de esta norma, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2008-JUS, señala que el Procurador Supranacional se encargará de ejercer la defensa jurídica del Estado en instancias supranacionales, sean o no jurisdiccionales, con el fin de guardar los intereses del Estado dentro del ámbito de sus obligaciones internacionales. Asimismo esta norma establece el trámite que recibirán las denuncias y demandas que sean interpuestas contra el Estado peruano en materia de derechos humanos y se regula la posibilidad de arribar a soluciones amistosas en estos casos.
- El elevado número de casos ante el Sistema Interamericano, requiere no sólo optimizar la defensa del Estado ante los organismos internacionales, sino también adoptar medidas para identificar y revertir las causas que llevan a más peruanos a recurrir a estas instancias internacionales. Una de ellas, a criterio de la Defensoría del Pueblo, es la referida a fortalecer la administración de justicia, dado a que los órganos de este Sistema sólo operan cuando los mecanismos de justicia a nivel interno no habrían sido efectivos para la adecuada protección de los derechos de las personas o cuando se actúe al margen del debido proceso.
- De los 26 casos que pasaron a la Corte Interamericana, se han dictado 23 sentencias contra el Estado peruano, una demanda fue desestimada y dos casos han sido admitidos recientemente. De las 23 sentencias, la supervisión efectuada ha permitido advertir que no ha habido mayores avances a los señalados en el Informe Defensorial N° 128. Aún está pendiente el cumplimiento las medidas de indemnización dispuestas en 11 casos; la investigación, juzgamiento y sanción en 16 casos; las medidas de readaptación en cuatro casos; las medidas simbólicas y actos de desagravio en seis casos, y las medidas de restitución dispuestas en ocho casos.
- El cumplimiento de las reparaciones dispuestas en los acuerdos de solución amistosa suscritos por el Estado es parcial. Nuestro país sólo ha cumplido íntegramente con tres de los 20 acuerdos suscritos en 54 casos y peticiones.

SOBRE EL REGISTRO ESPECIAL DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN FORZADA Y EL BALANCE DE LA LABOR DEFENSORIAL EN EL MARCO DE LA LEY N° 28413

- En los cuatro años de vigencia de la Ley N° 28413, la Defensoría del Pueblo ha recibido 2,888 solicitudes de expedición de constancias de ausencia por desaparición forzada. De éstas, se han otorgado 1,044 constancias y se han denegado 229 pedidos. En 127 casos no se cuenta con la información necesaria en tanto que, en 45, los interesados se desistieron de su solicitud.
- De las constancias otorgadas y solicitudes denegadas, 553 corresponden a casos nuevos, mientras que 720 corresponden a casos registrados en la publicación de “*Los peruanos que faltan: Lista preliminar de personas desaparecidas por la violencia (1980-2000)*”, de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.
- Las principales dificultades en el proceso de verificación de las solicitudes de constancia de ausencia por desaparición forzada están relacionadas con la individualización e identificación de las víctimas (personas indocumentadas, menores de edad, consignación errónea de los nombres o apellidos de las víctimas por parte de los registradores civiles) y con la escasa información sobre las circunstancias de la desaparición en los casos nuevos. Otras dificultades que se han presentado en el último año están referidas a personas desaparecidas que cuentan con partidas de defunción válidamente inscritas y casos de desaparición en zonas de afectación por la violencia que no cuentan con una declaratoria formal de Estado de emergencia.
- La Defensoría del Pueblo ha tomado conocimiento del inicio de 191 procesos judiciales para la declaración judicial de ausencia presentados en todo el país en los últimos tres años, de los cuales 46 se presentaron en Ayacucho, 36 en Apurímac, 29 en Huánuco, 23 en Ucayali, 21 en Huancavelica, 17 en Lima, 15 en Junín, tres en San Martín y uno en La Libertad. Del total de procesos, 111 se encuentran en trámite y 80 se han resuelto de manera favorable.
- Con relación a dichos procesos, la supervisión realizada ha permitido advertir algunos avances en la superación de las dificultades procesales detectadas en anteriores supervisiones. No obstante, todavía subsisten problemas referidos a la notificación de la persona desaparecida, la vulneración del principio de gratuidad, la falta de celeridad de los procesos, y las dificultades de acceso a la justicia y asistencia legal para los familiares de las víctimas.
- Persisten las dificultades en el trámite de inscripción de las sentencias en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), dado a que las mismas son registradas en formatos de partida de defunción y no se consigna ninguna anotación para señalar que se trata de una ausencia por desaparición forzada. Asimismo, no existe un criterio uniforme para el procedimiento de inscripción de las sentencias, y su posterior registro en las oficinas del Reniec.

RECOMENDACIONES

A la Fiscal de la Nación

1. **REITERAR** las recomendaciones contenidas en el Informe Defensorial N° 128, con el fin de fortalecer la investigación de casos de violaciones de derechos humanos. En tal sentido, se le **RECOMIENDA**:

- a. **EVALUAR** la creación de fiscalías penales supraprovinciales, con dedicación exclusiva, en los distritos judiciales de Junín, San Martín y Apurímac.
 - b. **ASEGURAR** los recursos económicos que requiera la ejecución de las medidas de protección a colaboradores, víctimas, testigos y peritos, dispuestas por los fiscales a cargo de las investigaciones por violaciones de derechos humanos.
 - c. **GARANTIZAR** que los fiscales a cargo de los casos sobre violaciones de derechos humanos reciban capacitación permanente y los recursos necesarios para desarrollar investigaciones oportunas y eficaces.
2. **FORTALECER** a la Primera y Segunda Fiscalía Penal Supraprovincial de Ayacucho, en atención al alto número de denuncias que obran en las citadas fiscalías.
 3. **IMPLEMENTAR**, en coordinación con el Poder Judicial, una base de datos que permita registrar información detallada sobre los casos de violaciones de derechos humanos que se están tramitando en el ámbito nacional en las distintas instancias del Ministerio Público y del Poder Judicial. Esta base de datos deberá contener –como mínimo– el número de investigaciones preliminares y procesos judiciales en trámite en todas las instancias (especializadas y comunes), el número de civiles y efectivos policiales y militares procesados, así como el número de víctimas.
 4. **REITERAR** la recomendación contenida en el Informe Defensorial N° 112, a fin de **GARANTIZAR** que el IML realice una mejor intervención en las diligencias vinculadas al hallazgo de sitios de entierro con restos humanos, y con este propósito:
 - a. Que se diseñe e implemente un Plan Nacional de Investigaciones Antropológico–Forenses en el que se incluyan las exhumaciones de carácter humanitario, en coordinación con el Fiscal Superior Coordinador de la Fiscalía Superior Penal Nacional y las Fiscalías Penales Supraprovinciales.
 - b. Que se implementen protocolos y directivas que establezcan plazos razonables para el análisis y entrega de los restos humanos, así como que regulen la intervención de los peritos de parte en estas diligencias.
 5. **REITERAR** las recomendaciones contenidas en el Informe Defensorial N° 112, a fin de asegurar la adecuada investigación de las denuncias por tortura. En tal sentido se **RECOMIENDA**:
 - a. **ADOPTAR** las medidas necesarias para garantizar que los representantes del Ministerio Público cumplan con su papel conductor de la investigación preliminar de los delitos que atenten contra la integridad personal, a fin de cautelar la imparcialidad, objetividad y eficacia de dichas medidas.
 - b. **ADOPTAR** las medidas dirigidas a garantizar la aplicación, por parte de los funcionarios del IML, del “Protocolo de reconocimiento médico legal para la detección de lesiones o muerte resultante de tortura”.

Al Presidente de la Corte Suprema de Justicia

1. **REITERAR** las recomendaciones contenidas en el Informe Defensorial N° 128, a fin de fortalecer la investigación de casos de violaciones de derechos humanos. En tal sentido, se **RECOMIENDA**:

- a. EMITIR una directiva que recomiende a los jueces y vocales que, en el conocimiento de una demanda de amparo o hábeas corpus relacionada con un proceso sobre violaciones de derechos humanos, se tome en consideración la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional sobre la inadmisibilidad de las disposiciones de prescripción, amnistía u otro excluyente de responsabilidad que pretenda impedir la investigación y sanción de los responsables de estos delitos.
 - b. EVALUAR la creación de juzgados penales supraprovinciales, con dedicación exclusiva, en los distritos judiciales de Junín, Huánuco y Huancavelica.
 - c. MODIFICAR las Resoluciones Administrativas N° 060–2005–CE/PJ y N° 075–2005–CE/PJ, a fin de garantizar un sistema descentralizado de investigación y juzgamiento de violaciones de derechos humanos.
2. **IMPLEMENTAR**, en coordinación con el Ministerio Público, una base de datos que permita registrar información detallada sobre los casos de violaciones de derechos humanos que se encuentran en la fase de trámite en el ámbito nacional en las distintas instancias del Ministerio Público y del Poder Judicial. Esta base de datos deberá contener –como mínimo– el número de investigaciones preliminares y procesos judiciales en trámite en todas las instancias (especializadas y comunes), el número de civiles y efectivos policiales y militares procesados, así como el número de víctimas.

Al Fiscal Superior Coordinador de la Fiscalía Superior Penal Nacional y Fiscalías Penales Supraprovinciales

1. **REITERAR** la recomendación contenida en el Informe Defensorial N° 128, a fin de **SUPERVISAR** que las investigaciones por violaciones de derechos humanos culminen en un plazo razonable, debiendo informar a la Fiscalía Suprema de Control Interno las omisiones o retrasos injustificados en el desempeño de la función fiscal, conforme a las atribuciones conferidas en la Directiva N° 03–2005–MPFN, aprobada por Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 291–2005–MP–FN.
2. **REITERAR** la recomendación contenida en el Informe Defensorial N° 112, a fin de **IMPULSAR** un espacio de coordinación interinstitucional para la elaboración de un Plan Nacional de Investigaciones Antropológico–Forenses que incluya exhumaciones de carácter humanitario.

Al Coordinador de la Sala Penal Nacional

1. **REITERAR** las recomendaciones contenidas en el Informe Defensorial N° 128, a fin de fortalecer la investigación de casos de violaciones de derechos humanos. En tal sentido se **RECOMIENDA**:
 - a. MODIFICAR la Directiva N° 01–2005–P–SPN con el propósito de asegurar un sistema descentralizado de investigación de violaciones de derechos humanos, conformando colegios itinerantes.
 - b. INFORMAR a la Corte Suprema de Justicia, en mérito a lo dispuesto en el artículo 230° del Código de Procedimientos Penales, las omisiones o retrasos injustificados en la instrucción de casos por violaciones de derechos humanos.

A los magistrados del Ministerio Público y del Poder Judicial

1. **RECORDARLES** que el delito de tortura tipificado en el artículo 321° del Código Penal contiene elementos propios y específicos, distintos de los delitos de lesiones y abuso de autoridad. En tal sentido, se les **EXHORTA** a extremar el cuidado en la calificación de las conductas que suponen la configuración del delito de tortura.
2. **EXHORTARLOS** a que valoren adecuadamente los hechos que constituyen violaciones de derechos humanos, y a que resuelvan las excepciones procesales de conformidad con los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia.

Al Presidente del Consejo de Ministros

1. **ASIGNAR** los recursos necesarios al Sistema del Plan Integral de Reparaciones (PIR) que permitan asegurar su sostenibilidad en el tiempo, en especial a la CMAN, para fortalecer su rol de coordinación y monitoreo del PIR y al Consejo de Reparaciones para asegurar su labor de registro en todo el país, particularmente en las 10 regiones más afectadas por la violencia.

A la Ministra de Justicia

1. **REITERAR** las recomendaciones contenidas en el Informe Defensorial N° 128. En tal sentido, se **RECOMIENDA**:
 - a) **CREAR** una Unidad Especializada de asesoría legal para víctimas y familiares de víctimas de violaciones de derechos humanos, destinada a proveer defensa legal y asesoría jurídica gratuitas en las investigaciones fiscales o judiciales a quienes, formalmente, se consideren agraviados.
 - b) **DESIGNAR**, en el más breve plazo, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, garantizando la independencia y autonomía del citado Mecanismo, conforme lo prevé el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.
 - c) **ELABORAR** un cronograma para dar cumplimiento a las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo con el artículo 68.1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 1° de la Ley N° 27775.
2. **ELABORAR** un cronograma para dar cumplimiento a los acuerdos de solución amistosa suscritos por el Estado peruano en atención al artículo 48.1° literal f) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al Ministro de Defensa

1. **REITERAR** la recomendación contenida en el Informe Defensorial N° 128, a fin de **ASEGURAR** el cumplimiento de las disposiciones emitidas por su despacho para la atención de pedidos de información por parte de los magistrados del Ministerio Público y del Poder Judicial.
2. **DIFUNDIR**, entre los miembros de las Fuerzas Armadas, los alcances del Decreto Supremo N° 022-2008-DE/SG que regula la defensa legal de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú (PNP), investigados o procesados por casos de violaciones de derechos humanos, especialmente en lo referido a la naturaleza de dicho beneficio y los requisitos para acceder a éste.

3. **REITERAR** la recomendación contenida en el Informe Defensorial N° 112 con el fin de que se puedan **ADOPTAR** las medidas destinadas a garantizar el respeto a la integridad personal de los soldados que vienen realizando el servicio militar.
4. **ASEGURAR** el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de reparaciones para los militares y soldados que fallezcan o sufran una discapacidad en el cumplimiento de sus funciones por la pacificación nacional.

Al Ministro del Interior

1. **REITERAR** la recomendación contenida en el Informe Defensorial N° 128, a fin de **GARANTIZAR** la implementación de las medidas necesarias para asegurar que la Policía Judicial ejecute los mandatos de detención dictados en los procesos por violaciones de derechos humanos e informe a las autoridades judiciales competentes, de ser el caso, las razones de su incumplimiento.
2. **REITERAR** las recomendaciones contenidas en el Informe Defensorial N° 112 con el fin de asegurar la adecuada investigación de los casos de afectación a la integridad personal. El tal sentido, se **RECOMIENDA**:
 - a. **ADOPTAR** las medidas pertinentes para garantizar que las denuncias por presunta tortura y otras afectaciones a la integridad personal sean derivadas al Ministerio Público para las investigaciones respectivas.
 - b. **ESTABLECER** pautas especiales para la investigación de las denuncias por presunta tortura, distintas a las señaladas para los delitos de lesiones o abuso de autoridad, en los casos que el Ministerio Público solicite el apoyo de la Policía Nacional, debiendo asegurar que las investigaciones sean realizadas por una dependencia policial distinta a la que pertenecen los efectivos policiales involucrados en tales denuncias.
3. **ASEGURAR** el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de reparaciones para los efectivos policiales que fallezcan o sufran una discapacidad en el cumplimiento de sus funciones por la pacificación nacional.
4. **ADOPTAR** las medidas necesarias con la finalidad de garantizar el respeto a la integridad de las personas que son detenidas por parte de efectivos de la Policía Nacional.

Al Ministro de Salud y al Jefe del SIS

1. **MODIFICAR** la Resolución Ministerial N° 591-2006-MINSA, de manera tal que se definan en forma clara los documentos requeridos para la acreditación de la condición de víctima y el tratamiento especial que corresponde a sus contratos de afiliación, conforme a las recomendaciones contenidas en el Oficio N° 107-2008-DP/ADHPD, de 18 de julio del 2008.
2. **REITERAR** la recomendación contenida en el Informe Defensorial N° 128 con la finalidad de **DIFUNDIR** entre los funcionarios de las Direcciones Regionales de Salud, del SIS y del personal de los Centros de Salud, especialmente del interior del país, las normas relacionadas con el programa de reparaciones en salud a favor de las víctimas de la violencia, a través de directivas que aseguren su cumplimiento efectivo.

A la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República

1. **REITERAR** la recomendación contenida en el Informe Defensorial N° 128, con la finalidad de **APROBAR**, previo debate, el Proyecto de Ley N° 175/2006-CR referido a la

creación de un sistema de protección para colaboradores, víctimas, testigos y peritos, que incluyan a los abogados y defensores de derechos humanos como beneficiarios de las medidas de protección.

A la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN)

1. **REITERAR** las recomendaciones contenidas en el Informe Defensorial N° 128, a fin de **FORTALECER** su rol coordinador y supervisor del Plan Integral de Reparaciones, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 28592 y su Reglamento, y que, con dicho fin, implemente los mecanismos necesarios para:
 - a. **SUPERVISAR** el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades establecidas en el D.S. N° 015-2006-JUS, particularmente en lo que respecta a la programación de actividades e incorporación del Plan Integral de Reparaciones en los planes anuales de los Gobiernos Regionales y Locales.
 - b. **GENERAR** espacios de coordinación periódica con representantes de todos los órganos e instituciones encargadas de la implementación del Plan Integral de Reparaciones, así como con representantes de las víctimas, a efectos de dar cuenta de los avances en el cumplimiento de sus responsabilidades.
2. **COORDINAR** las acciones del sector público con las de la sociedad civil, la cooperación internacional y las víctimas y beneficiarios del PIR, para la implementación de los programas de reparación, conforme a lo establecido en el artículo 59° del Reglamento del Plan Integral de Reparaciones.
3. **ADOPTAR** las medidas correspondientes para dar cumplimiento a lo establecido en el D.S. N° 031-2005-PCM a efectos de coordinar, efectuar el seguimiento y monitorear la implementación de las recomendaciones formuladas por la Comisión Especial de Asistencia a los Indultados Inocentes (CEAI) conformada por el D.S. N° 002-2002-JUS y la Comisión de Trabajo Interinstitucional para el Seguimiento de las Recomendaciones de la CIDH, creada mediante D.S. N° 005-2002-JUS.
4. **EVALUAR** la posibilidad de implementar como mecanismo para la ejecución del programa de reparaciones en educación, la posibilidad de que el beneficiario ceda su derecho a un familiar, conforme a las recomendaciones efectuadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación en su Informe Final.
5. **EVALUAR**, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), la posibilidad de modificar las normas internas del RENIEC a fin de que los familiares de las personas ausentes por desaparición forzada y de las personas fallecidas que requieran regularizar su situación jurídica puedan ser inscritas a mérito de la constancia que otorga el Consejo de Reparaciones, como parte del Programa de Restitución de Derechos.

Al Consejo de Reparaciones

1. **IMPLEMENTAR** un mecanismo de comunicación fluido y permanente, de alcance nacional, a efectos de que los solicitantes de inscripción al Registro Único de Víctimas cuenten con información actualizada del estado de sus solicitudes.
2. **IDENTIFICAR** y **ACREDITAR** a los familiares de las víctimas fallecidas y desaparecidas incluidas en el Registro Único de Víctimas, así como de aquellas que todavía no se encuentran registradas, a efectos de que puedan acceder a los planes de reparación que implemente el Estado.

3. **APROBAR**, en el más breve plazo, el protocolo de integración del Registro de Acreditación de Desplazados Internos (RADI) al Registro Único de Víctimas (RUV).

A los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

1. **REITERAR** las recomendaciones contenidas en el Informe Defensorial N° 112, con la finalidad de **EXHORTARLOS** a que cumplan con incluir de manera expresa los objetivos, políticas, acciones y metas en materia de reparaciones en los planes estratégicos institucionales, en la programación multianual y planes operativos anuales, en coordinación con la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, de conformidad con lo establecido en el artículo 55° del Reglamento del Plan Integral de Reparaciones, contemplando para dicho fin, el presupuesto correspondiente.
2. **DESIGNAR** a sus respectivos representantes a efectos de conformar el Grupo de Apoyo a la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, instancia que permitirá establecer una forma de comunicación y coordinación más fluida.

Al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

1. **REITERAR** las recomendaciones contenidas en el Informe Defensorial N° 128, con la finalidad de **IMPLEMENTAR** los instrumentos necesarios para la adecuada inscripción de la situación jurídica de los ausentes por desaparición forzada en el Reniec.
2. **EVALUAR**, en coordinación con la CMAN, la modificación de sus normas internas a fin de que los familiares de las personas ausentes por desaparición forzada y de las personas fallecidas que requieran regularizar su situación jurídica, puedan ser inscritas en el RENIEC a mérito de la constancia que otorga el Consejo de Reparaciones, como parte del Programa de Restitución de Derechos.