



DECIMOSEGUNDO INFORME ANUAL  
DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Enero - Diciembre 2008

Defensoría del Pueblo  
Jirón Ucayali N° 388  
Lima-Perú  
Teléfono: (511) 311-0300  
Fax: (511) 426-7889  
Correo electrónico: [defensora@defensoria.gob.pe](mailto:defensora@defensoria.gob.pe)  
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>  
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, mayo del 2009  
1.000 ejemplares  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-06496

Diseño de carátula: Pixel Studio

El Decimosegundo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo ha sido elaborado sobre la base de los documentos presentados por las diversas oficinas de la Defensoría del Pueblo. La elaboración final estuvo a cargo de la Defensora del Pueblo, Beatriz Merino, y de un equipo dirigido por Felipe Paredes San Román e integrado por Erika Bedoya Chirinos, Claudia Bezold Olivares, Paola Carbajal Ponce, Mario Razzeto Zavala, Jacqueline Valverde Romero y Yessica Viaña Pongo, con la especial colaboración de Vito Verna Coronado. Rocío Moscoso Blanco tuvo a su cargo el cuidado de la edición y Carmen Inga Colonia se encargó de la diagramación.

La fotografía que ilustra la presentación aparece por cortesía del diario *La República*.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Cooperación Belga, en el marco del proyecto «Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo para la Promoción y Defensa de los Derechos Ciudadanos - Tercera Fase».



## CONTENIDO

PRESENTACIÓN	11
PRINCIPALES ABREVIACIONES	17
CAPÍTULO 1	
ASPECTOS INSTITUCIONALES	23
1.1 Visión y misión institucionales	23
1.2 Organización de la Defensoría del Pueblo	26
1.2.1 Estructura orgánica	26
1.2.2 Atención descentralizada	28
1.2.3 Política de recursos humanos	30
1.3 Instrumentos de gestión de la actuación defensorial	31
1.4 Aspectos económicos	34
1.4.1 Presupuesto institucional	34
1.4.2 Cooperación internacional	38
CAPÍTULO 2	
INTERVENCIONES DEFENSORIALES PRIORITARIAS	45
I. EN LO CONCERNIENTE A DERECHOS	45
2.1 Derechos civiles y políticos	45
2.1.1 Vida e integridad personal	45
2.1.2 Libertad personal	54
2.1.3 Igualdad y no discriminación	60
2.1.4 Identidad	66
2.2 Derechos económicos, sociales y culturales	71
2.2.1 Educación	71
2.2.2 Salud	75
2.2.3 Seguridad social	79
2.2.4 Empleo público	81
2.2.5 Servicios públicos	86
2.3 Derechos de solidaridad: ambiente equilibrado y adecuado para la vida	111

II. EN LO CONCERNIENTE A PERSONAS EN CONDICIONES DE DESIGUALDAD O DE ESPECIAL PROTECCIÓN	131
2.4 En condiciones de desigualdad	131
2.4.1 Mujeres	131
2.4.2 Migrantes	164
2.5 En condiciones de especial protección	165
2.5.1 Niñas, niños y adolescentes	165
2.5.2 Personas con discapacidad	174
2.5.3 Comunidades nativas	186
2.5.4 Personas privadas de libertad	199
2.5.5 Personas afectadas por la violencia	206
2.5.6 Adultos mayores	218
III. EN LO CONCERNIENTE A TEMAS QUE INCIDEN EN LA GOBERNABILIDAD, LA PAZ Y EL DIÁLOGO	221
2.6 Conflictos sociales	221
2.7 Descentralización y buen gobierno	247
2.8 Justicia	255
2.9 Seguridad ciudadana	264
2.10 Transparencia, ética pública y prevención de la corrupción	271
2.11 Promoción de la ciudadanía	284
 CAPÍTULO 3 LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN CIFRAS	 293
3.1 Cifras del ámbito nacional	293
3.1.1 Atención de usuarios y usuarias en el ámbito nacional	293
3.1.2 Estado de ejecución de quejas, petitorios y consultas	311
3.1.3 Instituciones contra las cuales se presentaron más quejas	313
3.2 Cifras del Centro de Atención Virtual	315
3.3 Cifras de las oficinas defensoriales	317
3.3.1 Amazonas, Cajamarca, La Libertad y Lambayeque	317
3.3.2 Apurímac, Cusco, Madre de Dios y Puno	332
3.3.3 Arequipa, Moquegua y Tacna	348
3.3.4 Ayacucho y Huancavelica	355
3.3.5 Huánuco, Junín y Pasco	363
3.3.6 Lima, Callao, Áncash e Ica	380
3.3.7 Loreto, San Martín y Ucayali	403
3.3.8 Piura y Tumbes	413

---

CAPÍTULO 4	
CUMPLIMIENTO DEL DEBER DE COOPERACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL CON LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	421
4.1 Evaluación del cumplimiento del deber de cooperación en el ámbito nacional	424
4.2 Evaluación del cumplimiento del deber de cooperación por oficinas defensoriales	427
4.2.1 Amazonas, Cajamarca, La Libertad y Lambayeque	427
4.2.2 Apurímac, Cusco, Madre de Dios y Puno	434
4.2.3 Arequipa, Moquegua y Tacna	442
4.2.4 Ayacucho y Huancavelica	445
4.2.5 Huánuco, Junín y Pasco	448
4.2.6 Lima, Callao, Áncash e Ica	456
4.2.7 Loreto, San Martín y Ucayali	470
4.2.8 Piura y Tumbes	475
4.3 Casos significativos de incumplimiento del deber de cooperación	479
CAPÍTULO 5	
REFLEXIONES FINALES	483
ANEXOS	
Anexo 1 Opiniones sobre normas en proceso de elaboración	495
Anexo 2 Procesos constitucionales	507
Anexo 3 Resoluciones defensoriales elaboradas durante el período	521
Anexo 4 Publicaciones editadas durante el período	524
Anexo 5 Relaciones internacionales	537
Anexo 6 Donaciones y contribuciones de la cooperación internacional	543
Anexo 7 Relaciones con los medios de comunicación y difusión de los derechos humanos	547

## PRESENTACIÓN



Venimos a presentar el Decimosegundo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo, para darles a conocer las actividades correspondientes al año 2008. Nos complace destacar el importante rol que la institución ha jugado en defensa de los ciudadanos y ciudadanas que han sido víctimas de la exclusión, la discriminación y una permanente postergación.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo fortaleció su gestión mediante la aplicación del Plan Estratégico Institucional (PEI) —diseñado para promover, ejecutar y monitorear las acciones desarrolladas (y por desarrollarse) en el período 2007-2011—, que abarca no sólo el ajuste riguroso a los principios con que se han construido la visión y la misión de la institución, sino la plena convicción de que los pasos que se han dado revelan un avance continuo y una vocación irrenunciable de servicio.

Procederemos, ahora, a identificar esos pasos, con los que se ha robustecido la confianza en nuestras fuerzas y la percepción de que los proyectos y planes

se materializan cuando una institución asume el liderazgo en su área de trabajo. En lo que concierne a los objetivos estratégicos que formulamos para programar nuestras acciones, se deben enumerar tres líneas de acción:

- Fortalecer la comunicación externa, incrementando la capacidad de influencia de la Defensoría del Pueblo y consolidando la confianza ciudadana.
- Promover, difundir y defender los derechos de la población más pobre y excluida.
- Alinear, estandarizar y fortalecer el trabajo defensorial, así como mejorar la comunicación interna para atender al ciudadano de modo eficaz y eficiente.

Son varias y diversas las oportunidades que el lector de este Informe Anual tendrá a la mano para verificar la propiedad de estos argumentos que, a no dudarlo, en el curso del año 2008 se convirtieron en el correlato del uso de tres instrumentos de gestión destinados a registrar y obtener la información que ingresó a nuestra entidad. Dichos instrumentos son: el nuevo Protocolo de Actuaciones Defensoriales, el Sistema de Información Defensorial (SID) y el Defensómetro.

Por otro lado, en lo referente a la atención de quejas de ciudadanos y ciudadanas, las quejas presentadas ante la Defensoría del Pueblo fueron 30.615.

Sobre el particular, las 10 instituciones públicas que recibieron más quejas, en números decrecientes, fueron: la Oficina de Normalización Previsional (ONP), 6.785; municipalidades provinciales, 6.141; Direcciones Regionales de Educación (DRE), 4.100; Direcciones Regionales de Salud (DIRESA), 1.689; Policía Nacional del Perú (PNP), 1.673; Poder Judicial, 1.339; gobiernos regionales, 868; Ministerio de Educación (MINEDU), 837; ESSALUD, 821; y, finalmente, el Ministerio Público, 575.

En lo relacionado con la producción de Informes Defensoriales, que son el resultado de investigaciones específicas en el marco de una supervisión, cabe destacar que, en el 2008, los referidos documentos concitaron la atención de la opinión pública. Asimismo, las instituciones a las que la Defensoría del Pueblo dirigió sus recomendaciones las acogieron en gran medida, un hecho que revela el grado de confianza en nuestras investigaciones, y el reconocimiento de sus hallazgos, muchas veces frustrantes y lastimosos debido a algunos vacíos, distribución inequitativa de recursos o negligencia.

Los Informes Defensoriales que se publicaron en el 2008 fueron: el Informe Defensorial N° 129, «Análisis de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de las facultades otorgadas por la Ley N° 29009»; el Informe Defensorial N° 130, «Devolverles su identidad es devolverles sus derechos. Supervisión a los registros siniestrados a consecuencia de la violencia política»; y el Informe Defensorial N° 131, «Gratuidad en las Escuelas Públicas. Un compromiso pendiente».

Además, se publicaron el Informe Defensorial N° 132, «¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana»; el

Informe Defensorial N° 133, «¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local»; el Informe Defensorial N° 134, «La salud de las Comunidades Nativas: Un reto para el Estado»; y el Informe Defensorial N° 135, «Por un acceso justo y oportuno a la pensión: Aportes para una mejor gestión de la ONP».

Igualmente, se deben señalar el Informe Defensorial N° 136, «La calidad del aire en Lima y su impacto en la salud y la vida de sus habitantes: seguimiento de las recomendaciones defensoriales»; el Informe Defensorial N° 137, «El transporte urbano en Lima Metropolitana: Un desafío en defensa de la vida»; y, finalmente, el Informe Defensorial N° 138, «A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú. Balance y desafíos de una tarea pendiente».

La temática abordada en las tareas de supervisión que permitieron producir y publicar los referidos Informes Defensoriales —con rigor académico y alto nivel profesional— está concatenada a un escenario de problemas complejos, cuya solución es muchas veces difícil o, en el mejor de los casos, fragmentaria o escasa. La Defensoría del Pueblo atiende esos problemas porque se trata de enclaves en donde existen serias dificultades para miles de ciudadanos y, por qué no decirlo, evidencias dramáticas del riesgo que corren sus vidas.

Por otro lado, atendiendo a los casos de discriminación contra las cadetes y alumnas de las escuelas de formación de la PNP, separadas de sus centros de estudios por estar embarazadas, y a los casos de exclusión de los postulantes a las escuelas de formación policial en razón de la apariencia física, la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo elaboró los Informes de Adjuntía N° 004-2008-DP / ADHPD, «Análisis del *Reglamento de aptitud psicosomática para el ingreso y reingreso del personal* y del *Manual del régimen educativo de las escuelas de formación de la Policía Nacional*», y N° 006-2008-DP / ADHPD, «Análisis de la Hoja de Estudio y Opinión elaborada por la Policía Nacional sobre las normas que regulan los procesos de admisión y el régimen educativo de las escuelas de formación».

En lo referente a la línea de trabajo en defensa de los derechos de las personas que viven con VIH/Sida, en el 2008 se suscribió el Convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la ejecución —entre noviembre del 2008 y julio del 2009— del Proyecto de Recopilación y Sistematización de la Legislación Vigente sobre VIH/Sida, en el marco del «Plan Conjunto para el trabajo en materia de VIH/Sida» del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Asimismo, se realizaron supervisiones a establecimientos de salud, dirigidas a verificar las condiciones en que se brindan los servicios de prevención y tratamiento a personas con VIH/Sida y a poblaciones vulnerables en los 10 departamentos con mayor incidencia de casos.

Adicionalmente, se sostuvieron reuniones de trabajo con funcionarios del MINSA para la presentación de los resultados preliminares de la supervisión a los

establecimientos de salud. De esta manera, en julio del 2008 se publicó el Documento Defensorial N° 003, «La Epidemia del VIH/Sida: El Rol de la Defensoría del Pueblo», en el que se propusieron los cuatro objetivos institucionales con relación al tema: i) la consolidación de la labor de la Defensoría del Pueblo en la protección de los derechos de las personas más vulnerables; ii) la contribución a que éstas y las personas que viven con VIH/Sida accedan a servicios públicos de calidad; iii) la contribución a que éstas y las personas que viven con VIH/Sida accedan a mecanismos de protección de derechos; y iv) la realización de acciones que busquen lograr la reducción del estigma y discriminación asociado al VIH/Sida.

La labor realizada hasta el momento por la Defensoría del Pueblo en materia de igualdad de oportunidades permitió dar cuenta de las acciones adoptadas por las entidades públicas para implementar la norma sobre esta materia con el propósito de erradicar progresivamente la discriminación contra la mujer. No obstante, aún permanecen pendientes una serie de medidas que se deben adoptar y que se mencionan en el Segundo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (enero-diciembre del 2008). Posteriormente, se dará a conocer una propuesta de sistema de seguimiento defensorial de la Ley de Igualdad, que brindará un marco metodológico y una matriz de indicadores para realizar las subsiguientes supervisiones defensoriales.

El objetivo del Segundo Reporte fue dar a conocer la aplicación de la Ley de Igualdad durante el año 2008 por parte del sector público, con vistas a emitir, en el ámbito de las competencias de la Defensoría del Pueblo, y en su rol de colaboradora crítica, las recomendaciones correspondientes para su efectivo cumplimiento.

Desde noviembre del 2008, con la aprobación del nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Defensoría del Pueblo, la Unidad de Conflictos Sociales se constituyó en la Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales (DUCS), lo que evidencia la voluntad de la Defensoría del Pueblo de consolidar su presencia en un tema de gran importancia en la agenda pública del país.

La nueva Dirección ha fortalecido su sistema de monitoreo y recojo de información en el ámbito nacional, así como el ingreso de las actas que obran en su poder, a fin de contribuir a garantizar el cumplimiento de los acuerdos. Del mismo modo, se ha obtenido una presencia cada vez mayor en los procesos de diálogo que las partes inician para tratar sus problemas y se avanza hacia la investigación de problemáticas específicas que tienen que ver con las causas estructurales de los conflictos.

La necesidad de abordar la problemática de la corrupción en las entidades estatales fue el motivo por el cual, en el año 2008, y en el marco de su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo formó su Equipo de Transparencia, Ética Pública y Prevención de la Corrupción. Su finalidad es contribuir al proceso

de fortalecimiento de la actuación estatal en la lucha contra la corrupción para incrementar el respeto de los derechos fundamentales, promover la articulación Estado-sociedad civil en la lucha contra este flagelo y generar recomendaciones sobre el diseño e implementación de políticas públicas anticorrupción.

En el año 2008, la Defensoría del Pueblo identificó a una valiosa personalidad que, como pocas, ejemplifica el principio de solidaridad, que la institución celebra y exalta, año tras año, mediante un reconocimiento público con la Medalla Defensoría del Pueblo. Se trata de la señora Pilar Coll Torrente, quien se hizo acreedora a esta excepcional distinción en reconocimiento a su indesmayable trabajo en la defensa de los derechos humanos de los más pobres, excluidos e indefensos de nuestra sociedad.

Asimismo, en el 2008, con el valioso apoyo del PNUD, celebramos el 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, importante documento que nos recuerda que los derechos humanos nos pertenecen a todos en razón de nuestra condición de seres humanos y se ejercen sin que importen la edad, el sexo, el nivel social, el idioma o el lugar donde se ha nacido.

No debo terminar estas líneas sin expresar mi más profundo agradecimiento a la cooperación internacional por el preciado apoyo recibido durante el 2008, y a la Cooperación Belga en particular, en la que siempre hemos encontrado un oído receptivo y un apoyo sin condiciones. Por ello, deseo señalar aquí nuestro reconocimiento institucional a esa cordial participación.

Finalmente, es del caso señalar que en los inicios del siglo XXI, el Perú se va tornando en una tierra promisoría, en un espacio que dentro de poco afrontará nuevos retos. El país ha de transformarse —por efecto de las nuevas conexiones (carreteras continentales, puertos) con los países vecinos— en un articulador territorial del comercio de bienes y servicios.

En razón de ese progreso, la Defensoría del Pueblo deberá mantenerse atenta, de acuerdo con su mandato y con sus premisas éticas, a defender los derechos de todas las personas que asistan a ese desarrollo, en igualdad de condiciones, sin discriminaciones y sin exclusiones.

Lima, mayo del 2009.

**Beatriz Merino**  
Defensora del Pueblo



## PRINCIPALES ABREVIACIONES

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
ADC	Alianza por el Derecho Ciudadano
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AETA	Asignación extraordinaria por trabajo asistencial
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AISPED	Atención Integral de Salud a Poblaciones Excluidas y Dispersas (norma técnica del MINSa)
AFOCAT	Asociación de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito
AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
AMAG	Academia de la Magistratura
ANAMPER	Asociación Nacional del Adulto Mayor del Perú
ANFASEP	Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú
APRODEH	Asociación Pro Derechos Humanos
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ASPADIS PERÚ	Asociación Nacional de Padres y Familiares de Niños y Jóvenes con Discapacidad
ASPAU	Asociación de Padres y Amigos de Personas con Autismo
ASPEM	Asociación Solidaridad Países Emergentes
AOE	Anticoncepción Oral de Emergencia
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
BANMAT	Banco de Materiales
CAD	Ciudadanos al Día
CADER	Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (MINEDU)
CADP	Consejo Andino de Defensores del Pueblo
CAEN	Centro de Altos Estudios Nacionales
CAFAE	Comité de Administración de los Fondos de Asistencia y Estímulo
CAJ	Comisión Andina de Juristas
CAP	Cuadro para Asignación de Personal (de la Defensoría del Pueblo)
CAR	Centro de Atención Residencial
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CAS	Contrato Administrativo de Servicio

CAT	Certificado contra accidentes de tránsito
CAV	Centro de Atención Virtual (de la Defensoría del Pueblo)
CEAII	Comisión Especial de Asistencia a los Indultados Inocentes
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CENSI	Centro Nacional de Salud Intercultural
CEM	Centro de Emergencia Mujer
CIAM	Consejo Interregional Amazónico
CIIR	Catholic Institute for International Relations
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CILA	Centro de Investigación Lingüística Aplicada (UNMSM)
CITE	Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CMAN	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 Nacional
CNA	Confederación Nacional Agraria
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura
CNR	Coordinadora Nacional de Radio
CNV	Certificado de nacido vivo
CODEH	Comisión de Derechos Humanos
CODIS	Comisión Especial de Discapacidad
COES SINAC	Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
COJOVEN	Coordinadora de Organizaciones Juveniles
CMI	Convenio Marco Intergubernamental
CONADIS	Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad
CONAFU	Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
CONASEC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
CONEI	Consejo Educativo Institucional
CONSUCODE	Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (actual OSCE)
COSAC	Corredor de Segregado de Alta Capacidad
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CREMI	Centro de Rehabilitación del Enfermo Mental de Iquitos
CTB	Cooperación Técnica Belga
CTS	Compensación por tiempo de servicios
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación

DCT	Dirección de Coordinación Territorial (de la Defensoría del Pueblo)
DED	Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica
DEMUNA	Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente
DEMUS	Estudio para la Defensa y los Derechos de la Mujer
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
DFID	Departamento Británico para el Desarrollo Internacional
DIGEBE	Dirección General de Educación Básica Especial
DIGEMIN	Dirección General de Migraciones y Naturalización
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
DINEBI	Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural
DIREUD PNP	Dirección de Educación y Doctrina Policial
DIRESA	Dirección Regional de Salud
DIRTEPOL	Dirección Territorial de Policía
DISA	Dirección de Salud
DIVICOTE	División Contra el Terrorismo
DNI	Documento nacional de identidad
DRE	Dirección Regional de Educación
DUCS	Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales (de la Defensoría del Pueblo)
EBR	Educación Básica Regular
ECA	Estándares de Calidad Ambiental
EDELNOR	Empresa de Distribución Eléctrica de Lima Norte S. A. A.
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
EMAPE	Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
ESCALE	Estadística de la Calidad Educativa
ESSALUD	Seguro Social de Salud
EP	Ejército Peruano
EPAF	Equipo Peruano de Antropología Forense
EPS	Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento
EPSEL	Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento de Lambayeque S. A.
FF. AA.	Fuerzas Armadas
FENTASE	Federación Nacional de Trabajadores Administrativos del Sector Educación
FIO	Federación Iberoamericana del Ombudsman
FONAVI	Fondo Nacional de Vivienda
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FMP	Federación Médica Peruana
FUNDADES	Fundación para el Desarrollo Solidario
GOES	Grupo de Operaciones Especiales (del INPE)
GTZ	Cooperación Alemana al Desarrollo
IDL	Instituto de Defensa Legal

IIO	Instituto Internacional del Ombudsman
IML	Instituto de Medicina Legal
INABIF	Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano
INGEMMET	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
INICTEL	Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones
INPE	Instituto Nacional Penitenciario
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
ISP	Instituto Superior Pedagógico
INWENT	Agencia Alemana de Perfeccionamiento y Desarrollo Internacional
IPYS	Instituto Prensa y Sociedad
IPEDEHP	Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz
IPSS	Instituto Peruano de Seguridad Social (actualmente ESSALUD)
IRTP	Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú
ISCOD	Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo
ITS	Infecciones de transmisión sexual
JEE	Jurado Electoral Especial
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
JNUDRP	Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú
JUSPER	Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia del Perú
LA RED	Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano
LMP	Límites máximos permisibles
MCLCP	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINAG	Ministerio de Agricultura
MINEDU	Ministerio de Educación
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MININTER	Ministerio del Interior
MINJUS	Ministerio de Justicia
MINSAL	Ministerio de Salud
MMPCD	Millones de pies cúbicos diarios
MOBUTS	Módulo de Buen Trato en Salud
MOF	Manual de Organización y Funciones (de la Defensoría del Pueblo)
MPQNSR	Movimiento Para que No se Repita
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones

OEA	Organización de los Estados Americanos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ODICMA	Oficina Distrital de Control de la Magistratura
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMAPED	Oficina Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONP	Oficina de Normalización Previsional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
ORAPED	Oficinas Regionales de Atención a las Personas con Discapacidad
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (ex CONSUCODE)
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
OSIPTEL	Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief
PAMA	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEI	Plan Estratégico Institucional (de la Defensoría del Pueblo)
PETT	Programa Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura (de la Defensoría del Pueblo)
PIM	Presupuesto Institucional Modificado (de la Defensoría del Pueblo)
PIR	Plan Integral de Reparaciones
PNCVFS	Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual
PNP	Policía Nacional del Perú
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROMUDEH	Ex Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano, (actualmente MIMDES)
PRONASAR	Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PROSA	Programa de Soporte a la Autoayuda de Personas Seropositivas
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RESIT-SNP	Reporte Situacional - Sistema Nacional de Pensiones
RESIT-SPP	Reporte Situacional - Sistema Privado de Pensiones
RNE	Reglamento Nacional de Edificaciones
RNTCI	Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente
ROF	Reglamento de Organización y Funciones (de la Defensoría del Pueblo)
RUV	Registro Único de Víctimas
SAANEE	Servicio de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de las Necesidades Educativas Especiales

---

SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
SEDACAJ	Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento de Cajamarca S. A.
SEDALIB	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad S. A.
SEDAPAL	Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
SENATI	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial
SID	Sistema de Información Defensorial
SIMCO	Sistema de Monitoreo de Conflictos
SINASEC	Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana
SIS	Seguro Integral de Salud
SL	Sendero Luminoso
SNI	Sociedad Nacional de Industrias
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNP	Sistema Nacional de Pensiones
SPP	Sistema Privado de Pensiones
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
TC	Tribunal Constitucional
TUO	Texto Único Ordenado
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UE	Unión Europea
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNMSM	Universidad Nacional Mayor de San Marcos
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VRAE	Valle de los ríos Apurímac y Ene

## CAPÍTULO 1

### ASPECTOS INSTITUCIONALES

#### 1.1 Visión y misión institucionales

Durante el año 2008, la Defensoría del Pueblo ejerció sus funciones sobre la base de lo establecido en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2007-2011, instrumento de gestión que constituye el marco orientador para tomar decisiones y articular los esfuerzos destinados al cumplimiento de los fines institucionales. La aprobación del PEI, y sobre todo la participación del conjunto de miembros de la Defensoría del Pueblo en el proceso de elaborarlo, fueron determinantes para el fortalecimiento de su compromiso con la *visión* y la *misión* institucionales.

La *visión* destaca la voluntad de la Defensoría del Pueblo de no ser un mero órgano burocrático del Estado, sino una organización eficiente, que aporte a la sociedad un valor público: contribuir a superar la fractura social que todavía perdura.

La *visión* es la siguiente:

Ser la institución que lidere la transformación del país buscando superar la fractura social existente, y contribuya a eliminar la exclusión, el racismo y todas las formas de discriminación; que cuente con personal altamente calificado, eficiente, con mística de servicio a la ciudadanía; y que sea reconocida tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Esta *visión* se orienta hacia el cumplimiento de la *misión* institucional, que resume la razón de ser de la Defensoría del Pueblo, puesto que refleja el sentido de su actuación de acuerdo con su mandato constitucional y su Ley Orgánica.<sup>1</sup>

En la *misión* se señala:

Somos la institución que, en nombre del pueblo, exige que el poder del Estado se ejerza en beneficio de las personas y dentro de la ley. Comprometidos con el destino de los ciudadanos, defendemos sus derechos y supervisamos la actuación del Estado, así como la prestación de los servicios públicos.

---

<sup>1</sup> Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 4 de agosto de 1995.

Durante el período acerca del cual se informa, se verificaron importantes progresos en los objetivos estratégicos planteados, así como en la identificación de los ejes de trabajo y los temas estratégicos y transversales que guían la actuación defensorial.

Los objetivos estratégicos que se establecieron son:

- Fortalecer la comunicación externa, incrementando la capacidad de influencia de la Defensoría del Pueblo y consolidando la confianza ciudadana.
- Promover, difundir y defender los derechos de la población más pobre y excluida.
- Alinear, estandarizar y fortalecer el trabajo defensorial, así como mejorar la comunicación interna para atender al ciudadano de modo eficaz y eficiente.

Para poder cumplir estos objetivos, la Defensoría del Pueblo realizó, entre otras actividades, ferias informativas —denominadas «La Defensoría del Pueblo más cerca de la gente»— en diferentes ciudades del país: Apurímac, Barranca, Cajamarca, Callao, Canta, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, Lima Metropolitana, Pasco, Piura, Puno, San Martín y Ucayali. La finalidad de estas ferias es dar a conocer las actividades y funciones de la institución, acercándola a las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, a quienes se les informa sobre sus derechos. Por otro lado, durante el 2008, la Defensoría del Pueblo realizó campañas informativas sobre derechos específicos como salud, educación, identidad, acceso a la justicia y servicios públicos.

Finalmente, cabe señalar que durante el 2008 la Defensoría del Pueblo consolidó el Defensómetro como instrumento de gestión defensorial que mide la eficacia y la cooperación de las entidades públicas. Asimismo, se logró avanzar en aspectos importantes como la rehabilitación del nuevo edificio para la sede central, el inicio de programas de capacitación virtual que se incorporarán al plan general de capacitación, así como la estandarización de algunos criterios e instrumentos para la elaboración de informes, supervisiones y programas itinerantes, entre otros. En los próximos períodos se desarrollarán estas acciones.

Como ya se mencionó, se identificaron tres ejes de trabajo:

- Políticas públicas.
- Gestión estatal.
- Paz y diálogo.

Asimismo, como resultado de un profundo análisis y de la convicción compartida de que se trata de aspectos fundamentales para superar la fractura social existente, se establecieron seis temas estratégicos:

- Salud.
- Educación.
- Acceso a la justicia.
- Acceso a los servicios públicos, en particular en zonas rurales.
- Medio ambiente.
- Derecho a la identidad y a la ciudadanía.

En la práctica, la Defensoría del Pueblo se ha comprometido con la sociedad a realizar un trabajo permanente y decidido en estos temas.

Adicionalmente, se identificaron cuatro temas transversales que cruzan los diversos temas estratégicos, cuyo tratamiento resulta también prioritario para la institución tomando en cuenta la consecución de sus fines.

Estos temas transversales son:

- Conflictos sociales.
- Género y no discriminación.
- Descentralización.
- Transparencia, ética pública y prevención de la corrupción.

Cabe recordar que para la Defensoría del Pueblo existen grupos que necesitan una protección especial, tales como las personas con discapacidad; los niños, las niñas y las y los adolescentes; los pueblos indígenas; las personas privadas de libertad; las personas afectadas por la violencia política, entre otros. Tanto los temas estratégicos como los transversales se encuentran orientados a resolver, prioritariamente, problemas referidos a estos grupos, que presentan una mayor vulnerabilidad.

Por otra parte, debemos señalar que el año 2008 fue especialmente fructífero en términos de la construcción de una gestión estratégica y moderna para la Defensoría del Pueblo. Esta gestión se estableció sobre la base de una lectura concienzuda de la realidad nacional e internacional, así como de un análisis crítico sobre las capacidades y necesidades de la organización. La estrategia está orientada a seguir fortaleciendo el diseño de instrumentos que permitan no sólo atender el caso concreto del ciudadano que confía en la Defensoría del Pueblo, sino también realizar el seguimiento de las políticas públicas, como forma de aportar de un modo más estructural a la solución de los problemas planteados. En este esquema, se considera que la preparación institucional para regirse por el presupuesto por resultados es una tarea permanente, que se inició en el período materia de este informe y que contribuirá decididamente al mejoramiento de la gestión, aplicando tanto criterios cuantitativos como cualitativos.

La gestión estratégica requiere una evaluación y un seguimiento permanentes, para advertir retrasos o desvíos en el logro de los objetivos e implementar

oportunamente las medidas correctivas. Conscientes de ello, los encargados de liderar este proceso iniciaron, desde el 2008, la elaboración de indicadores de gestión no sólo de los proyectos financiados por la cooperación internacional, sino de toda la marcha institucional.

Por lo expuesto, la dinámica de la Defensoría del Pueblo se orienta por los parámetros enunciados en este rubro, que configuran el Norte hacia el que se dirigen los esfuerzos del equipo institucional.

## 1.2 Organización de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo, cuyo objetivo primordial es defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

En cumplimiento de su mandato constitucional, la institución ejerce su labor defensorial en todo el ámbito nacional a través de oficinas descentralizadas en el territorio peruano. Su titular es la Defensora del Pueblo, Beatriz Merino, designada mediante Resolución Legislativa N° 007-2005-CR, publicada el 30 de septiembre del 2005. A través de su liderazgo, la Defensora del Pueblo Beatriz Merino asegura la continua lucha de la institución contra la inequidad, la injusticia y la exclusión presentes en nuestra sociedad.

### 1.2.1 Estructura orgánica

El 29 de octubre del 2008 se aprobó, mediante Resolución Defensorial N° 029-2008 / DP,<sup>2</sup> el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF), en el cual se precisa la organización básica y las funciones generales de la Defensoría del Pueblo.

Este reglamento ha incorporado algunos cambios en la estructura orgánica y funcional de la Defensoría del Pueblo, tales como la creación de la Secretaría General. Esta decisión se enmarca en los objetivos estratégicos referidos, en la medida en que se libera a la Primera Adjuntía de las tareas de apoyo técnico-administrativo a la alta dirección, y se la reserva para las labores de línea institucional.

En efecto, la Secretaría General se encarga de supervisar y coordinar la ejecución de las actividades de asesoría y apoyo en asuntos de planeamiento,

---

2 El Reglamento de Organización y Funciones de la Defensoría del Pueblo fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 30 de octubre del 2008.

planificación operativa, presupuesto, racionalización, estadística, administración, finanzas, adquisiciones, recursos humanos y tecnología de la información.

Adicionalmente, el ROF ha establecido como órganos de la alta dirección a la Defensora del Pueblo, al Gabinete y a la Primera Adjuntía, y comprende como órganos de línea a las adjuntías, a la Dirección de Coordinación Territorial (DCT) y a la Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales.

En la estructura orgánica destacan las adjuntías, que dependen de la Primera Adjuntía y cuya función consiste en orientar y asesorar a la Defensora del Pueblo, a las oficinas defensoriales y a los módulos de atención en los temas de actuación defensorial de su competencia. Las adjuntías desarrollan labores orientadas hacia el análisis y la formulación de propuestas en temas cuya problemática requiere ser considerada y atendida desde una perspectiva integral. Asimismo, brindan lineamientos de actuación para el tratamiento de casos individuales que están a cargo de las oficinas defensoriales y aportan a la investigación de éstos cuando demandan un tratamiento especializado.

Las adjuntías son las siguientes:

- Adjuntía para la Administración Estatal, que cuenta con el Programa de Descentralización y Buen Gobierno, y con el Programa de Identidad y Ciudadanía.
- Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, que cuenta con el Programa de Protección de Derechos en Dependencias Policiales, y con el Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios.
- Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, que cuenta con el Programa de Pueblos Indígenas, anteriormente denominado Programa de Comunidades Nativas.
- Adjuntía en Asuntos Constitucionales.
- Adjuntía para los Derechos de la Mujer.
- Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia.

Es preciso resaltar que la decisión de cambiar el nombre del Programa de Comunidades Nativas se debió, principalmente, a la necesidad de adecuar la organización interna y las capacidades de la Defensoría del Pueblo al cumplimiento de los convenios y las normas internacionales relativos a la defensa y la protección de los pueblos indígenas, especialmente el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).<sup>3</sup>

Adicionalmente, y de acuerdo con la visión y la misión institucionales, al momento de redactar el presente informe se creó el Programa de Defensa y

---

3 Convenio N° 169 de la OIT. Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, del 27 de junio de 1989.

Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad,<sup>4</sup> adscrito a la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo.

### 1.2.2 Atención descentralizada

Las oficinas defensoriales son órganos desconcentrados instalados en las diversas regiones del país. Al momento de redactar el presente informe, la Defensoría del Pueblo contaba con 28 oficinas defensoriales y 9 módulos de atención.

La conducción de cada una de las oficinas defensoriales está a cargo de un jefe, encargado de dirigir la actuación defensorial en el ámbito geográfico de su competencia, acorde con la política de la Defensoría del Pueblo en el ámbito nacional y en el marco del sistema de planificación, seguimiento y evaluación institucional. Las oficinas defensoriales dependen de la Primera Adjuntía.

Los módulos de atención son oficinas permanentes dependientes de una oficina defensorial, y son conducidos por un coordinador o coordinadora. Se instalan en las ciudades o localidades donde la demanda de la población refleja la necesidad de contar con una entidad institucional adicional, competente para atender quejas, petitorios y consultas; supervisar a las dependencias estatales y a las entidades prestadoras de servicios públicos; y realizar actividades de difusión de derechos y capacitación.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo cuenta con módulos itinerantes que se encargan de atender al público de manera no permanente en ciudades y poblados ubicados en diversas zonas del país, como Ayabaca y Huancabamba (Piura); Chupaca, Concepción, Jauja, La Oroya, Tarma y Tayacaja (Junín); Huanta (Ayacucho); La Convención (Cusco); y Oxapampa (Pasco). En estos módulos, se atiende a los ciudadanos del lugar durante algunos días del mes, para luego regresar y efectuar el trámite respectivo en la sede de la región.

Finalmente, existen equipos itinerantes integrados por personal de las oficinas defensoriales y de los módulos de atención. Estos equipos se trasladan rotativamente desde sus respectivas sedes hacia distritos, poblados y comunidades, sobre todo en zonas rurales, y abarcan ciudades intermedias que forman parte de los circuitos visitados. Los equipos itinerantes reciben quejas en las localidades que visitan y realizan actividades de difusión de las facultades de la Defensoría del Pueblo.

---

4 Resolución Defensorial N° 011-2009/DP, que crea el Programa de Defensa y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 de febrero del 2009.

**Gráfico N° 1**  
**OFICINAS DEFENSORIALES Y MÓDULOS DE ATENCIÓN**



### 1.2.3 Política de recursos humanos

La política institucional desarrollada durante el año 2008 reconoció que el recurso más importante de la Defensoría del Pueblo es su personal. Este aspecto es de especial importancia en una organización como la Defensoría del Pueblo, en la cual la conducta y el rendimiento de sus trabajadores influyen directamente en la calidad, eficiencia y oportunidad de los servicios que se brinda a los ciudadanos.

Atendiendo a este propósito, se ejecutó el Plan de Capacitación 2008, el cual abordó los siguientes ejes:

- *Temas específicos de intervención y supervisión defensorial*, vinculados al trabajo desarrollado por las adjuntías y programas. Este eje fue desarrollado de manera presencial e itinerante en cinco sedes —Áncash, Arequipa, Cajamarca, Ica e Iquitos—, garantizando con ello la capacitación de no menos de dos comisionados de todas las oficinas defensoriales en el ámbito nacional.
- *Temas de gestión y competencia interna*, en los que se aplicaron herramientas modernas de gestión y administración de personal, y que estuvieron orientados a propiciar contextos idóneos referentes al clima y la cultura organizacional.
- *Capacitación virtual*, que se desarrolló a partir de un aula virtual construida e instalada en el Moodle<sup>5</sup> de la Defensoría del Pueblo, atendiendo a un diseño didáctico acorde a las características y necesidades de la institución, el cual cumplió con los estándares internacionales de *e-training* y *e-learning* organizacional.

A partir de este entorno virtual se impartieron los siguientes cursos:

- «Curso básico para la intervención defensorial en género y derechos de la mujer», dictado en primera y segunda edición gracias al financiamiento del Instituto Internacional del Ombudsman (IIO).
- «Curso básico de servicios públicos de infraestructura y Defensoría del Pueblo», dictado en primera y segunda edición gracias al financiamiento del IIO.
- «Curso de ética aplicada a la función pública: aproximaciones teóricas, políticas y culturales para el correcto ejercicio de la ética en la función pública», financiado con recursos ordinarios.

Este proyecto, que benefició a 170 trabajadores y colaboradores, se constituyó en la primera experiencia de educación virtual de alcance nacional que desarrolló

---

5 Moodle es un sistema de gestión de cursos, de distribución libre, que permite crear comunidades de aprendizaje en línea. Este tipo de plataformas tecnológicas también se conocen como LMS (Learning Management System).

la Defensoría del Pueblo desde su creación. El entorno virtual permitió que los trabajadores y prestadores interactúen e intercambien importantes análisis y puntos de vista regionales, incorporando la perspectiva de sus localidades al debate académico.

Este instrumento de capacitación demostró que la metodología de educación a distancia, modalidad virtual, permite llegar a mayor número de participantes, incluyendo a quienes trabajan en las zonas más alejadas del país.

### 1.3 Instrumentos de gestión de la actuación defensorial

Debido a la necesidad que tiene la Defensoría del Pueblo de garantizar una actuación oportuna y de calidad con el fin de aportar a la restitución de los derechos de las personas, se implementó un conjunto de modificaciones a los instrumentos de gestión de la actuación defensorial. Estos cambios permiten contar tanto con un marco de actuación claro —con procesos previamente regulados— como con indicadores que muestran la realidad de la actuación defensorial y el grado de cooperación y solución de quejas por parte de las entidades del Estado frente a las cuales interviene la Defensoría del Pueblo. Cabe resaltar que estos instrumentos están considerados dentro del PEI, en el marco del objetivo N° 3, como herramientas que ayudan a alinear, estandarizar y fortalecer el trabajo defensorial.

Para lograr todo ello, en el transcurso del año 2008 la Defensoría del Pueblo desarrolló los mecanismos necesarios para asegurar que el registro y la obtención de información ingresada a su sistema sean accesibles, oportunos y contrastables.

Así, actualmente la Defensoría del Pueblo cuenta con tres importantes instrumentos de gestión:

- a) *El Protocolo de Actuaciones Defensoriales*: Constituye el marco normativo que regula el proceso de atención de casos ingresados a la Defensoría del Pueblo, dentro de las funciones establecidas en la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Si bien es cierto que la Defensoría del Pueblo contaba con un Protocolo de Actuaciones Defensoriales —aprobado mediante Resolución Administrativa N° 057-2006/DP-PA, del 26 de julio del 2006—, fue necesario incorporar cambios importantes a este instrumento con el fin de mejorar la regulación establecida para el trámite de los casos y de añadir procedimientos no regulados. Todo ello con el propósito de garantizar una atención más efectiva a las personas cuyos derechos se necesita defender.

De esta manera, el 15 de agosto del 2008, mediante Resolución Administrativa N° 047-2008/DP-PAD, se aprobó el nuevo Protocolo de Actuaciones

Defensoriales, por el cual se regula todo el proceso de atención de las quejas, consultas y petitorios presentados por los ciudadanos a la Defensoría del Pueblo.

- b) *El Sistema de Información Defensorial (SID)*: Es la base de datos en la que los comisionados y comisionadas de las oficinas defensoriales registran y realizan el seguimiento de toda la información vinculada al proceso de atención de las solicitudes de intervención presentadas por los ciudadanos ante la Defensoría del Pueblo.

El ingreso de la información, que está a cargo de los comisionados, se realiza en línea y en todas las oficinas defensoriales. Esto permite no sólo contar con información en tiempo real, a través de reportes y estadísticas, sino también alimentar el instrumento de gestión institucional llamado Defensómetro.

Con la aprobación del nuevo Protocolo de Actuaciones Defensoriales fue indispensable iniciar el proceso de modificación del SID, a fin de que éste sea capaz de registrar toda la información establecida en el protocolo.

Para ello, se realizaron importantes modificaciones en las siguientes listas: de hechos vulneratorios; de principios de la actuación del Estado; de los diversos derechos económicos, sociales y culturales —que en el SID son denominados *derechos genéricos*—; de los derechos de las personas que requieren protección especial; y por último, de entidades del Estado contra las que los ciudadanos presentan sus quejas.

- c) *El Defensómetro*: Es el instrumento de gestión de la actuación defensorial de tipo *balance scorecard* (tablero de control). Su objetivo primordial es monitorear la gestión de la Defensoría del Pueblo en el ámbito nacional, por medio de sus cuatro indicadores —eficiencia en la admisión de quejas, eficiencia en la conclusión de quejas, cooperación con información sustentada y eficacia en la solución de hechos vulneratorios—. Este instrumento mide tanto la eficiencia de la Defensoría en la tramitación de las quejas como el cumplimiento del deber de cooperación de las entidades del Estado frente a las cuales interviene, y su desempeño en la solución de las quejas presentadas por los ciudadanos.

Como ya se mencionó, el Defensómetro se alimenta de la información ingresada —con precisión y oportunidad— por los comisionados de todas las oficinas defensoriales, en el marco de la atención de las quejas.

Para que el Defensómetro lleve a cabo su función, se establecieron, como ya se ha señalado, cuatro indicadores que, por medio de reportes mensuales y rangos de resultados en porcentaje, permiten hacer un seguimiento y tomar medidas preventivas y correctivas con el fin de mejorar la gestión defensorial en la atención de las quejas presentadas.

Los indicadores que miden la gestión de la Defensoría del Pueblo son:

- a) *Eficiencia en la admisión de quejas*: Mide el porcentaje de quejas cuyo trámite fue admitido dentro del plazo de dos días útiles establecido en el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.
- b) *Eficiencia en la conclusión de quejas*: Mide el porcentaje de quejas que fueron concluidas dentro del plazo de 100 días útiles establecido en el Protocolo de Actuaciones Defensoriales. Una vez que la queja ha concluido, se determina si, dentro del plazo, fue o no posible solucionarla.

Los indicadores que miden la cooperación de las entidades del Estado y su capacidad de solucionar las quejas son dos:

- a) *Cooperación con información sustentada*: Mide el cumplimiento del deber de cooperación de las entidades del Estado con la Defensoría del Pueblo en lo que se refiere a la remisión de información, de conformidad con el artículo 161 de la Constitución Política y el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Al respecto, se toman en cuenta las gestiones ante las entidades del Estado que tienen el propósito directo de obtener información sustentada, relevante y oportuna para desarrollar las investigaciones relativas al trámite de la queja. Asimismo, es necesario resaltar que sólo se contabilizan las solicitudes de información que la Defensoría del Pueblo realiza por escrito.
- b) *Eficacia en la solución de hechos vulneratorios*: Mide el porcentaje de quejas que, habiendo sido declaradas fundadas por la Defensoría del Pueblo después de la investigación correspondiente, fueron solucionadas por las entidades del Estado frente a las cuales se intervino. Así, pues, éste es el indicador que mide si efectivamente la entidad del Estado restituyó o no el derecho del ciudadano.

Como una información adicional proporcionada por el Defensómetro, se obtiene un listado de los reportes relevantes vinculados al cumplimiento del deber de cooperación y a la restitución de los derechos de los ciudadanos por parte de las entidades del Estado frente a las cuales interviene la Defensoría:

- Entidades del Estado que más cooperan con la Defensoría del Pueblo.
- Entidades del Estado que menos cooperan con la Defensoría del Pueblo.
- Entidades del Estado con más hechos vulneratorios fundados.
- Entidades del Estado que solucionan un mayor número de hechos vulneratorios.

Debe concluirse este acápite señalando que los tres instrumentos de gestión descritos son objeto de permanente revisión y enriquecimiento. En esa medida, la Defensoría del Pueblo ha programado para el siguiente período el diseño de

un sistema de seguimiento a las recomendaciones defensoriales emitidas y la incorporación de procedimientos más precisos, con una metodología de trabajo adecuada al desarrollo de las actuaciones defensoriales de los casos en general y, específicamente, la incorporación de un procedimiento que regule la atención de los casos presentados contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Adicionalmente, se prevé la creación de indicadores que permitan monitorear la eficiencia de la Defensoría del Pueblo en la atención de las quejas por temas previsionales, así como el cumplimiento del deber de cooperación y eficacia de la ONP.

## **1.4 Aspectos económicos**

### **1.4.1 Presupuesto institucional**

El presupuesto institucional de la Defensoría del Pueblo está compuesto por dos rubros: recursos ordinarios, y donaciones y transferencias.

Para el año fiscal 2008, la Defensoría del Pueblo solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) un presupuesto de 42.603.193 nuevos soles por la fuente de financiamiento de recursos ordinarios, el cual iba a estar destinado a financiar la creación del Equipo de Transparencia, Ética Pública y Prevención de la Corrupción y la implementación del Módulo de Atención de Juliaca, así como a mejorar las condiciones de funcionamiento y operatividad de las oficinas defensoriales. Sin embargo, el presupuesto asignado por el MEF fue de sólo 36.230.000 nuevos soles, monto que, con relación al presupuesto solicitado, resulta menor en aproximadamente 15%. Por este motivo, la Defensoría tuvo que realizar una priorización de sus actividades, con el fin de lograr las metas trazadas para el año 2008.

Asimismo, en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) se consideró la fuente de financiamiento de donaciones y transferencias, conformada por los convenios financiados por diferentes agencias de cooperación internacional, que alcanza la suma de 3.119.005 nuevos soles.

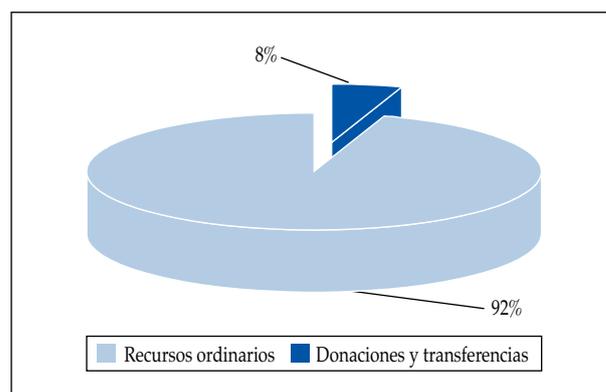
De esta manera, el PIA para el año 2008, por toda fuente de financiamiento, ascendió a 39.349.005 nuevos soles. A la fuente de financiamiento de recursos ordinarios le correspondió la suma de 36.230.000 nuevos soles, que representa 92% con relación al presupuesto total; y a la fuente de financiamiento de donaciones y transferencias, la suma de 3.119.005 nuevos soles, que representa 8% del presupuesto total, como se muestra en el cuadro N° 1.

Para el año 2008, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) por la fuente de financiamiento de recursos ordinarios se incrementó como consecuencia del crédito suplementario otorgado mediante el Decreto de Urgencia

**Cuadro N° 1**  
**PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA 2008**  
**(EN NUEVOS SOLES)**

Pliego / Fuente de financiamiento	Recursos ordinarios	Donaciones y transferencias	Total del PIA 2007
Defensoría del Pueblo	36.230.000	3.119.005	39.349.005
%	92	8	100

**Gráfico N° 2**  
**PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA 2008**  
**(EN NUEVOS SOLES)**



N° 001-2008<sup>6</sup> por el monto de 70.500 nuevos soles, recurso aprobado para financiar el pago del bono por crecimiento económico a favor de los funcionarios y servidores del sector público. Asimismo, el Estado peruano, a fin de fomentar la inversión, mediante el Decreto Supremo N° 040-2008-EF<sup>7</sup> autorizó el crédito suplementario para la continuidad de las inversiones que no se comprometieron o devengaron al 31 de diciembre del 2007; de esta manera, a la Defensoría del Pueblo le correspondió una incorporación, por el monto de 134.816 nuevos soles, para la continuidad del proyecto de inversión «Mejoramiento de los sistemas de comunicación a nivel nacional». Así, el presupuesto final de la fuente de financiamiento de recursos ordinarios ascendió a 36.435.316 nuevos soles.

6 Decreto de Urgencia N° 001-2008. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 5 de enero del 2008.

7 Decreto Supremo N° 040-2008-EF. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 15 de marzo del 2008.

Por otro lado, para el 2008, por la fuente de financiamiento de recursos directamente recaudados se obtuvieron ingresos por la venta de bases de los procesos de contrataciones y adquisiciones, así como saldos del balance del año 2007, por un monto de 39.831 nuevos soles.

Con relación a la fuente de financiamiento donaciones y transferencias, se incorporaron recursos con la modalidad denominada «canasta de fondos», cuyas características se detallarán en el siguiente acápite, dedicado a la cooperación internacional. En la «canasta de fondos» participaron las siguientes agencias cooperantes: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Asimismo, se incorporaron recursos de los proyectos financiados por la Embajada del Reino de los Países Bajos y el IIO, además del saldo del balance del 2007. De esta manera, se alcanzó un presupuesto final de 5.596.684 nuevos soles, que se presenta desagregado en el cuadro N° 2.

**Cuadro N° 2**  
**DONACIONES Y TRANSFERENCIAS 2008**  
**(EN NUEVOS SOLES)**

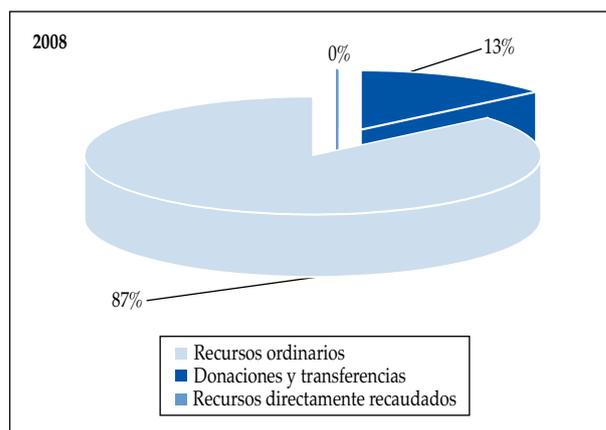
Fuente de financiamiento	Monto
Canasta de fondos	2.936.605
Embajada del Reino de los Países Bajos	482.100
Saldo del balance del año 2007	2.147.620
IIO	30.359
<b>Total de donaciones y transferencias</b>	<b>5.596.684</b>

En consecuencia, al cierre del ejercicio fiscal 2008 el presupuesto es el siguiente:

**Cuadro N° 3**  
**PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO 2007**  
**(EN NUEVOS SOLES)**

Fuente de financiamiento	PIA	PIM	Variación PIM-PIA
Recursos ordinarios	36.230.000	36.435.316	205.316
Recursos directamente recaudados		39.831	39.831
Donaciones y transferencias	3.119.005	596.684	2.477.679
<b>Total</b>	<b>39.349.005</b>	<b>42.071.831</b>	<b>2.722.826</b>

**Gráfico N° 3**  
**PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO 2008**  
**(EN NUEVOS SOLES)**



En sus 13 años de funcionamiento, la Defensoría del Pueblo muestra la ejecución que se detalla en el cuadro N° 4.

**Cuadro N° 4**  
**EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL POR**  
**FUENTE DE FINANCIAMIENTO 1996-2008**  
**(EN NUEVOS SOLES)**

Período	Recursos ordinarios			Recursos directamente recaudados	Donaciones y transferencias	Total del presupuesto
	Inicial	Ampliación y/o reducción	Total			
1996	1.206.000	2.641.000	3.847.000	0	385.399	4.232.399
1997	6.314.000	1.828.058	8.142.058	2.250	3.125.773	11.270.081
1998	12.559.000	4.343.600	16.902.600	11.873	5.670.479	22.584.952
1999	12.442.000	2.604.591	15.046.591	6.362	6.238.145	21.291.098
2000	15.747.000	67.000	15.814.000	0	7.778.974	23.592.974
2001	15.606.000	420.931	16.026.931	0	6.395.872	22.422.803
2002	16.579.891	0	16.579.891	3.000	5.886.243	22.469.134
2003	20.000.000	-349.444	19.650.556	5.696	8.042.070	27.698.322
2004	20.000.000	-250.000	19.750.000	24.888	12.214.292	31.989.180
2005	19.430.212	0	19.430.212	32.210	14.036.806	33.499.228
2006	19.435.107	9.676.932	29.112.039	25.178	6.798.430	35.935.647
2007	33.175.824	5.256.815	38.432.639	36.391	6.263.797	44.732.827
2008	36.230.000	205.316	36.435.316	39.831	5.596.684	42.071.831

### 1.4.2 Cooperación internacional

En el año 2008, la Defensoría del Pueblo continuó la ejecución del programa «La promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos» 2006-2010 y de 20 proyectos financiados por la cooperación internacional.

*a) Organismos internacionales, gobiernos cooperantes e instituciones extranjeras de cooperación técnica*

Un programa y 14 proyectos fueron implementados con la contribución financiera de las agencias de cooperación internacional de países como Alemania, Bélgica, Canadá, España, Países Bajos, Suecia y Suiza, así como de organismos multilaterales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Servicio de Voluntariado Europeo Acción 2, la Unión Europea (UE), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). La ejecución de los otros seis proyectos fue financiada por el Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica (DED), Catholic Institute for International Relations (CIIR), IIO, Oxfam Gran Bretaña y Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (CARE Perú).

Los proyectos ejecutados fueron administrados mediante dos modalidades: las donaciones, cuyos recursos son manejados directamente por la Defensoría del Pueblo, y las contribuciones, modalidad en la cual la administración de los recursos es realizada por la propia entidad cooperante o por terceros.

En la modalidad de donaciones, por tercer año funcionó la denominada «canasta de fondos», a través de la cual los recursos provenientes de distintas fuentes de cooperación se administran siguiendo procedimientos comunes para todas ellas, con el fin de ejecutar el programa «La promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos» 2006-2010.

El detalle del programa y de los proyectos ejecutados con las donaciones y contribuciones de la cooperación internacional se puede revisar en el anexo 6.

*b) Principales convenios de cooperación técnica suscritos*

En el año 2008, la Defensoría del Pueblo suscribió 15 convenios de cooperación técnica con las agencias de cooperación de los países y organismos internacionales. A continuación, se describen sus características:

- El IIO brindó apoyo financiero para el diseño e implementación del aula virtual que contiene los módulos de capacitación en género y políticas públicas.

- Con el DED se firmaron siete convenios sobre los siguientes temas:
  - Asesoramiento en la elaboración de módulos de capacitación en temas y derechos medioambientales.
  - Financiamiento para la realización de tres foros ambientales en las oficinas defensoriales de Madre de Dios, Junín y Puno.
  - Financiamiento de los honorarios de una experta local para contribuir a la ejecución del programa de gestión ambiental, en el marco del proyecto «Fortalecimiento de las capacidades de la Defensoría del Pueblo para la defensa y respeto de los derechos ciudadanos a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado».
  - Apoyo en la producción de afiches sobre temas ambientales.
  - Aporte a la realización de las actividades de supervisión de conflictos sociales.
- La Asociación Solidaridad Países Emergentes (ASPEM) cooperó en el desarrollo de actividades y capacidades en el tema de niñez.
- Con Oxfam Gran Bretaña y CARE Perú se suscribió la cuarta adenda para continuar desarrollando las capacidades para el manejo de los conflictos ambientales en el ámbito de las regiones en las que se desarrollan actividades mineras.
- La Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la Agencia Interamericana para la Cooperación y Desarrollo de la OEA contribuyó con recursos financieros destinados al fortalecimiento de las capacidades de los operadores de administración de justicia respecto a las normas de detención de personas.
- ASDI otorgó apoyo financiero para la realización de la auditoría al proyecto «Fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo para promover la superación de las secuelas de la violencia política en el Perú» 2003-2006.
- El CIIR brindó asistencia técnica en la formulación de los indicadores para realizar el seguimiento de las políticas públicas.
- La División de Educación de la Agencia Alemana de Perfeccionamiento y Desarrollo Internacional (InWent) proveyó asesoría técnica especializada para el diseño y la producción del curso «Contra el olvido: memoria histórica y cultura de paz».
- UNFPA otorgó apoyo financiero para la promoción de las capacidades humanas, con énfasis en las poblaciones excluidas, como parte del VII Programa de Cooperación UNFPA-Perú 2006-2010.

*c) Resultados obtenidos con el apoyo de la cooperación internacional*

Durante el período acerca del que se informa, la cooperación internacional, mediante el financiamiento de un programa y 20 proyectos, contribuyó al

logro de importantes resultados, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- *Supervisión de políticas públicas*

Para la Defensoría del Pueblo, continuó siendo una prioridad institucional supervisar el diseño y la ejecución de políticas públicas desde un enfoque integral de derechos. Por este motivo, la Defensoría adoptó una estrategia de intervención orientada a fortalecer su capacidad de propuesta a favor de la inclusión, la justicia y la equidad.

En este ámbito, se realizaron importantes supervisiones a establecimientos de salud, con el fin de verificar el avance en el cumplimiento de las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo en materia de salud reproductiva.

Del mismo modo, se supervisaron los Centros de Atención Residencial (CAR), para niños, niñas y adolescentes del país. La información obtenida y sistematizada será de suma utilidad para elaborar un informe defensorial sobre la situación de estos establecimientos.

Se continuó realizando la supervisión y el seguimiento del Plan Integral de Reparaciones (PIR) para las víctimas de la violencia política.

Con el apoyo de la cooperación internacional, se realizó la actualización del «Compendio de normas sobre canon, Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y presupuestos participativos». Además, se logró el empoderamiento de las oficinas defensoriales en los temas de utilización del canon y cumplimiento de los procesos del SNIP y del presupuesto participativo; consecuentemente, se logró que la ciudadanía identifique y reconozca a estas instancias como las competentes en la atención de quejas y consultas sobre el tema.

Igualmente, cabe destacar que se diseñó un sistema de seguimiento defensorial para supervisar el cumplimiento de las obligaciones del Estado —tanto en el ámbito nacional como regional— contenidas en la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.<sup>8</sup> La diferencia con los demás sistemas puestos en práctica es que éste incorpora el enfoque de derechos.

Además, se formuló un documento que presenta los avances en las políticas públicas implementadas por el Ministerio de Salud (MINS) y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Sus conclusiones proporcionarán los

---

<sup>8</sup> Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N° 28983. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de marzo del 2007.

mecanismos para garantizar a las mujeres el derecho a la salud reproductiva y a una vida libre de violencia.

Asimismo, la implementación del Plan Nacional de Prevención de Conflictos Sociales en las regiones de Áncash y Moquegua, y el establecimiento de un sistema de seguimiento y monitoreo de los conflictos socioambientales, permitieron a la Defensoría del Pueblo alertar sobre situaciones críticas y participar en espacios de diálogo.

Finalmente, se crearon vínculos de cooperación entre la Defensoría del Pueblo y las instituciones encargadas de velar por el respeto de los derechos de los migrantes, y se realizaron viajes de trabajo para recabar información sobre la situación de los peruanos que viven en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador, con miras a la elaboración y presentación de un informe defensorial en el año 2009.

- *Defensa de los derechos humanos de las poblaciones en situación de pobreza y exclusión*

La perspectiva del enfoque integral de derechos supuso un énfasis en la restitución de los derechos vulnerados, especialmente de aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza y exclusión.

Al respecto, a través de las ferias informativas regionales, la Defensoría del Pueblo informó a la población sobre la importancia de sus derechos en salud, educación, identidad, acceso a la justicia y servicios públicos. Estas ferias sirvieron también para la atención directa de las quejas de los ciudadanos, así como para la realización de campañas entre las que destacan: «Tenemos derecho a una buena atención en salud», «Si lo descubres, ¡denúncialo!», «Maternidad segura: un derecho de todas», «Si transportas a un escolar, respeta sus derechos», «Los años no quitan derechos» y «Trabajando por un buen gobierno municipal».

De igual modo, con el apoyo de la cooperación internacional se impulsó la campaña por la conmemoración del 60 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, denominada «Dignidad y justicia para todos. Conociendo tus derechos te haces respetar». En este marco, se dictaron charlas en colegios, instituciones educativas, escuelas de suboficiales y universidades de todo el país; asimismo, se emitieron cuñas radiales. El evento culminó el 10 de diciembre con una ceremonia pública que se llevó a cabo en el anfiteatro del Parque de la Exposición.

En lo que se refiere a la defensa de los niños y las niñas, se capacitó a los maestros, padres de familia, funcionarios públicos y sociedad civil en general sobre los derechos de los menores, con especial énfasis en su participación en las

escuelas y en la comunidad. Además, niños y niñas de 10 y 11 años de escuelas estatales de los departamentos de Apurímac, Lima, Madre de Dios y Piura recibieron entrenamiento para cumplir las funciones de *niñas y niños defensores* en las instituciones educativas.

Por otro lado, se avanzó en la tarea de recopilar y revisar la legislación sobre el VIH/Sida y las políticas de equidad y protección de las personas afectadas. Sobre esta base se realizará el análisis y se propondrán recomendaciones orientadas a superar los vacíos y las deficiencias normativas.

Adicionalmente, se concluyó con la entrega del documento nacional de identidad (DNI) y la partida de nacimiento a las personas afectadas por la violencia. De esta forma, se les restituyó el derecho a la identidad y se posibilitó su acceso a los servicios que ofrece el Seguro Integral de Salud (SIS). Asimismo, a través de la emisión de constancias se avanzó en regularizar la situación legal de las personas desaparecidas por la violencia, lo que contribuye a la elaboración del Registro Único de Víctimas (RUV).

Igualmente, con el apoyo de la cooperación internacional se mantiene el Centro de Información para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos y la muestra fotográfica «*Yuyanapaq*. Para recordar», que se expone en la sede del Museo de la Nación. A la fecha, se ha advertido un mayor número de visitas al centro y un incremento de las consultas y los pedidos que son atendidos por éste. Es importante señalar, además, que se ha optimizado la información del centro mediante la digitalización del acervo documentario y la elaboración de la base de datos.

- *Fortalecimiento de la gestión interna de la institución*

En el marco del fortalecimiento institucional, los resultados de mayor relevancia están vinculados a la formulación de instrumentos y a la creación de nuevas unidades que contribuyen a mejorar la gestión.

En lo que se refiere a los instrumentos de gestión, se actualizó el PEI 2007-2011 para el año 2008. De igual modo, se recibió asesoramiento en el presupuesto por resultados y se diseñó un sistema de seguimiento de las recomendaciones emitidas. También se estandarizaron algunos criterios y herramientas para la elaboración de los informes, las supervisiones y las visitas itinerantes.

Otro instrumento importante fue el inicio del programa de capacitación virtual que se incorporó al plan global de capacitación institucional. Esta herramienta de actualización académica se instaló en la plataforma web de la Defensoría del Pueblo, lo que permitió que los cursos se pudieran replicar. Se realizaron dos módulos: uno, referido a los derechos de la mujer y el otro, a los servicios públicos.

En cuanto a los avances en la gestión de recursos humanos, se aprobó el nuevo ROF y culminó la elaboración del Manual de Organización y Funciones (MOF), que actualmente está en proceso de revisión.

Finalmente, la capacidad institucional se vio fortalecida con la constitución de dos nuevas unidades: la Secretaría General, encargada de lograr la eficiencia en el apoyo técnico-administrativo, y el Equipo de Transparencia, Ética Pública y Prevención de la Corrupción, cuya tarea es proponer la política institucional respecto al tema de corrupción y ejecutar las acciones necesarias para atender los casos que se presenten.

## CAPÍTULO 2

### INTERVENCIONES DEFENSORIALES PRIORITARIAS

#### I. EN LO CONCERNIENTE A DERECHOS

##### 2.1 Derechos civiles y políticos

###### 2.1.1 Vida e integridad personal

###### A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

###### a. *Afectaciones a la vida*

Durante el período acerca del que se informa, la Defensoría del Pueblo recibió algunas quejas contra las Fuerzas Armadas (FF. AA.) y la Policía Nacional del Perú (PNP) por la presunta afectación a la vida de ciudadanos y ciudadanas. Una de estas quejas se refirió a la muerte de cuatro personas ocurrida en el marco de los operativos que venían efectuando las fuerzas del orden en el valle de los ríos Apurímac y Ene (VRAE).<sup>1</sup> Otros casos conocidos por la Defensoría del Pueblo guardan relación con la muerte de detenidos que se encontraban custodiados por la PNP.

Igualmente, se tuvo conocimiento de casos de privación arbitraria de la vida de soldados, policías y civiles como producto de las acciones terroristas. Así, entre abril y noviembre del 2008 ocurrieron por lo menos 23 atentados terroristas, emboscadas y enfrentamientos,<sup>2</sup> en los cuales perdieron la vida 17 miembros del Ejército Peruano (EP), 7 efectivos de la PNP y 15 civiles, y resultaron heridos 38 miembros de la PNP y del EP.

---

1 La zona denominada VRAE comprende los departamentos de Ayacucho (provincias de Huanta y La Mar), Cusco (provincia de La Convención), Huancavelica (provincia de Tayacaja) y Junín (provincia de Satipo).

2 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](http://www.cffaa.mil.pe/prensa_comunicados.htm)>. Véanse también la sección de noticias del MININTER, disponible en <<http://www.mininter.gob.pe>>, y los reportes 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>>.

Frente a los casos de afectación a la vida, la Defensoría del Pueblo supervisó que los hechos fueran investigados por el Ministerio Público para la determinación de las responsabilidades correspondientes. Asimismo, con la finalidad de contribuir al esclarecimiento de las denuncias, se remitieron a las autoridades pertinentes los elementos recabados por la institución durante las investigaciones no jurisdiccionales efectuadas en torno a los casos.

La Defensoría del Pueblo condenó públicamente los criminales atentados cometidos en agravio de las fuerzas del orden, y expresó sus condolencias a los familiares de los soldados y policías fallecidos. Por otra parte, también recomendó a las autoridades del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior (MININTER) el inicio de los trámites respectivos para que los familiares accedan a los beneficios que por ley les corresponden.

*b. Afectaciones a la integridad personal y presuntas torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes*

La Defensoría del Pueblo recibió quejas por presuntas torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes atribuidos a efectivos de la PNP y de las FF. AA. También se recibieron quejas por afectaciones a la integridad personal por parte del personal del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) y de miembros del servicio de serenazgo de las municipalidades.

El Informe Defensorial N° 139, «A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú. Balance y desafíos de una tarea pendiente»,<sup>3</sup> da cuenta de 530 quejas por presuntas torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes registradas por la Defensoría del Pueblo contra la PNP y las FF. AA. entre enero del 2003 y octubre del 2008. De éstas, 77,2% son contra la PNP (409 casos) y el 22,8% restante (121 casos), contra las FF. AA.

Las vulneraciones a la integridad personal atribuidas a efectivos policiales se produjeron principalmente durante la intervención en la vía pública o la permanencia en la dependencia policial. De acuerdo con la versión de las víctimas, la mayoría de los actos se orientaron a obtener una confesión o una información, o a castigarlas por un hecho cometido. Un número elevado de estas detenciones al parecer fueron arbitrarias, sea por haberse realizado sin mandato judicial o sin la ocurrencia de flagrante delito.

3 El Informe Defensorial N° 139, «A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú. Balance y desafíos de una tarea pendiente», fue elaborado por la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad. El texto completo de este informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

Los casos de afectación a la integridad personal atribuidos a las FF. AA. ocurrieron principalmente al interior de los cuarteles, donde los afectados cumplían el servicio militar. Con relación a estos casos, es necesario mencionar que la mayoría de vulneraciones a la integridad tuvieron como propósito castigar a las víctimas por algún hecho cometido; esto es, se trató de un mecanismo de sanción. Asimismo, se observó que algunos soldados eran menores de 18 años de edad.

Las quejas por presunta afectación a la integridad personal atribuidas al personal del INPE señalan como víctimas a internos de diversos establecimientos penitenciarios del país. De acuerdo con los casos registrados, las presuntas torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes tuvieron como propósito sancionar a los internos por una falta cometida.

No menos frecuentes fueron los casos de agresión, abuso de autoridad y uso desproporcionado de la fuerza por parte del personal de serenazgo y seguridad ciudadana de algunas municipalidades del país. La mayoría de estos actos se produjeron durante las intervenciones realizadas contra el comercio informal y la prostitución callejera.

Finalmente, durante el 2008, la Defensoría del Pueblo conoció casos de maltrato físico y psicológico contra alumnos y alumnas por parte del personal docente de algunas instituciones educativas. Estos actos respondieron en su mayoría al supuesto incumplimiento, por parte de las víctimas, de las reglas establecidas o de las labores asignadas.

La Defensoría del Pueblo advirtió la subsistencia de dificultades para la investigación de las denuncias penales, las cuales están relacionadas con la indebida intervención de las inspectorías para la determinación de responsabilidad frente a ilícitos penales, la falta de aplicación del «Protocolo de reconocimiento médico legal para la detección de lesiones o muerte resultante de tortura»<sup>4</sup> en las evaluaciones médicas de las presuntas víctimas, la falta de conducción de las investigaciones por el Ministerio Público, la demora en las investigaciones, y la inadecuada calificación de las denuncias, entre otras.

Conforme se señaló en el Informe Defensorial N° 139, la falta de investigación y sanción de los actos de tortura o maltratos no contribuye a la erradicación de estas prácticas. Desde el año 1998 hasta la actualidad, se tomó conocimiento de la emisión de sólo 12 sentencias condenatorias por el delito de tortura: 7 contra efectivos de la PNP, 3 contra miembros de las FF. AA. y 2 contra funcionarios del INPE. De estas sentencias, 2 fueron emitidas en el año 2008.

---

4 Protocolo de reconocimiento médico legal para la detección de lesiones o muerte resultante de tortura, aprobado mediante Resolución de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público N° 705-98-MP-CEMP, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 4 de noviembre de 1998.

La Defensoría del Pueblo realizó diversas actuaciones con la finalidad de contribuir a la erradicación de los actos de tortura y tratos crueles de la actuación de los funcionarios públicos. Por ello, al tener conocimiento de un caso de presunta afectación a la integridad personal, realizó actuaciones inmediatamente con la finalidad de conocer la situación de los afectados y supervisar que las autoridades competentes iniciaran las investigaciones que permitieran esclarecer los hechos y sancionar a los responsables. En algunos casos, se solicitó que los agraviados fueran sometidos a reconocimiento médico legal basado en la aplicación del protocolo contra la tortura.

Las visitas periódicas a las dependencias policiales, bases militares y establecimientos penitenciarios constituyeron otra de las líneas de acción desarrolladas por la Defensoría del Pueblo. Estas visitas se efectuaron en el ámbito nacional y permitieron la atención de los casos, la prevención de los actos de tortura y maltratos, y la formulación de recomendaciones a las autoridades. Similares actuaciones se realizaron respecto a las quejas por maltrato en las instituciones educativas o por parte del personal del serenazgo de las municipalidades.

Con la finalidad de contribuir a la prevención de las afectaciones a la integridad personal, durante el 2008 la Defensoría del Pueblo realizó diversos eventos de difusión y capacitación dirigidos a efectivos policiales y militares, agentes penitenciarios, personal del serenazgo y docentes y autoridades educativas. Los temas abordados estuvieron vinculados a los derechos a la vida, la integridad y la libertad personal, así como a la lucha contra la discriminación y la violencia sexual que afecta a niños, niñas y adolescentes, entre otros.

En diversas oportunidades, la Defensoría del Pueblo reiteró la necesidad de que el Estado peruano designe o cree, en el más breve plazo, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, previsto por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,<sup>5</sup> ratificado por el Perú mediante Decreto Supremo N° 044-2006-RE<sup>6</sup> y que está en vigor desde el 14 de octubre del 2006.

Las funciones asignadas por este tratado internacional al referido mecanismo nacional consisten en la realización de visitas periódicas y sin previo aviso a los lugares de detención, la formulación de recomendaciones a las autoridades

---

5 Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ratificado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución N° 77/99 del 18 de diciembre del 2002.

6 Decreto Supremo N° 044-2006-RE, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de julio del 2006.

para que mejoren el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad, así como la elaboración de propuestas y observaciones respecto a la legislación y a los proyectos de ley sobre la materia. Debe considerarse que el plazo dado al Estado peruano para que cree o designe el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura venció el 14 de octubre del 2007, hecho que fue advertido por la Defensoría del Pueblo en su *Undécimo Informe Anual*.

## **B. Comportamiento de las entidades**

### *a. PNP*

Durante el período acerca del que se informa, se recibieron quejas contra el personal policial por actos de presunta tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes. Algunas de las quejas presentadas contra dicha institución están relacionadas con el uso desproporcionado de la fuerza durante las intervenciones policiales y con presuntas afectaciones a la vida de personas detenidas.

Se advirtieron algunas dificultades para la investigación de las denuncias de tortura y maltratos por parte de la PNP debido a la inexistencia de pautas para investigar estos actos, que muchas veces son tramitados de manera similar a las lesiones. Este hecho impide que se analicen ciertos elementos particulares de este delito —como la determinación de daños o sufrimientos mentales, o si la víctima fue sometida a condiciones dirigidas a anular su personalidad o disminuir su capacidad física y mental—, permitiendo que muchos casos queden fuera del sistema penal.

Otro problema observado en la investigación de las denuncias tuvo relación con la dependencia responsable de averiguar los hechos, que muchas veces resulta ser la unidad donde labora el presunto agresor, con lo cual se afecta la imparcialidad de las investigaciones. Igualmente, en no pocos casos se advirtió la indebida intervención de las inspectorías frente a conductas que suponen la afectación de bienes jurídicos penales.

### *b. FF. AA.*

La Defensoría del Pueblo registró quejas por la presunta afectación a la vida durante los operativos antiterroristas efectuados en el VRAE.

Por otro lado, se recibió un número significativo de quejas contra las FF. AA. por actos de maltrato o tortura cometidos en agravio de jóvenes que venían realizando el servicio militar. Al igual que lo señalado en el informe del año 2007, tales actos de maltrato ocasionaron, en algunos casos, la desertión de los soldados o su negativa a retornar a la base militar.

Adicionalmente, y pese a la prohibición establecida en el artículo 42 de la Ley del Servicio Militar,<sup>7</sup> se observó que las autoridades militares continúan incorporando a este servicio a adolescentes menores de 18 años.

Respecto a las acciones adoptadas por las autoridades militares frente a las denuncias por tortura y tratos crueles presentadas por los soldados, conviene destacar la disposición de algunas de ellas a contribuir al esclarecimiento de los hechos y sancionar a los responsables. Sin embargo, una dificultad que aún persiste es la intervención indebida de las inspectorías para la investigación de las denuncias y el establecimiento de responsabilidades, cuando ello sólo le compete al Ministerio Público, por ser titular de la acción penal.

*c. INPE*

Se registraron diversos casos de afectación a la integridad personal por parte de los agentes penitenciarios en agravio de internos de una serie de establecimientos penitenciarios del país, sobre todo de provincias. Así, se presentaron denuncias por presuntos tratos crueles, inhumanos o degradantes en contra de funcionarios del INPE.

*d. Ministerio Público*

Una de las principales dificultades advertidas en la actuación del Ministerio Público está vinculada a 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.

Otro de los problemas advertidos en la actuación fiscal fue la falta de conducción de las investigaciones preliminares. Con el fin de cautelar la imparcialidad, objetividad y eficacia de las investigaciones, es de suma importancia que, frente a los casos de tortura y afectación a la integridad personal, sea el Ministerio Público el que asuma el papel conductor de la investigación preliminar del delito, sobre todo tratándose de casos atribuidos a efectivos de la PNP.

Otra dificultad fue la demora en la investigación preliminar a cargo del Ministerio Público, previa a la instauración de un proceso penal.

---

<sup>7</sup> Artículo 42 de la Ley N° 27178, Ley del Servicio Militar, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de septiembre de 1999: «El servicio activo es el que realizan los seleccionados voluntarios varones y mujeres, entre los 18 (dieciocho) años cumplidos y los 30 (treinta) años de edad, en una unidad o dependencia de los institutos de las Fuerzas Armadas».

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. No se tomó en cuenta la diferente naturaleza de estos delitos, pese a que los hechos reunían los elementos objetivos y subjetivos exigidos para la configuración del tipo penal de tortura.<sup>8</sup>

*e. Poder Judicial*

Se observaron algunas dificultades para la determinación de la pena en las sentencias judiciales por el delito de tortura. En varios casos, los magistrados del Poder Judicial impusieron penas por debajo del mínimo legal sin una justificación suficiente, pese a la gravedad de los actos de tortura, que llegaron a causar la muerte de algunas víctimas.

Otro problema advertido en las sentencias estuvo relacionado con las reparaciones civiles otorgadas a las víctimas de tortura, las cuales, en varios casos, fueron insuficientes para procurar la restitución del derecho conculcado. Finalmente, al igual que con el Ministerio Público, se tomó conocimiento de que a veces los magistrados del Poder Judicial interpretan inadecuadamente el tipo penal de tortura.

**C. Casos ilustrativos**

*a. Caso de los ciudadanos Jesús Félix Canchanya Limache, Maximiliano Pichardo Fernández, Alejandro Pichardo Fernández y Rosa Chávez Sihuincha: presuntas privaciones arbitrarias de la vida (Expediente N° 3343-2008/DP-AYAC)*

El 26 de septiembre del 2008, el congresista José Urquiza Maggia informó a la Defensoría del Pueblo que la ciudadana Lucy Pichardo Fernández y sus tres menores hijos habían huido del pago de Río Seco —comunidad de Mayobamba, Jesús María, anexo de Huarcatán, distrito de Ayahuanco, provincia de Huanta (Ayacucho)—,<sup>9</sup> debido a que el 14 de septiembre del 2008 miembros del Ejército realizaron un operativo utilizando bombas y efectuando disparos. Según el mencionado congresista, durante el operativo fallecieron seis familiares de la señora Pichardo, entre ellos su conviviente, sus dos sobrinos menores de edad y su cuñada, quien se encontraba en estado de gestación. Asimismo, indicó que había otras cinco personas desaparecidas.

8 De acuerdo con la Ley N° 26926, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de febrero de 1998, se tipifica como tortura el causar a otro dolores o sufrimientos graves, sean físicos o mentales, o someter a otro 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 de la víctima o de un tercero una confesión o información, o de castigarla por cualquier hecho que haya cometido o se sospeche que haya cometido, o de limitarla o de coaccionarla.

9 Este lugar es conocido por los pobladores como Río Pichis-Río Seco (Ayacucho).

En esa misma fecha, la Defensoría del Pueblo entrevistó a la señora Lucy Pichardo Fernández, quien ratificó la denuncia. A partir de ello, y atendiendo a las dificultades del Ministerio Público para trasladarse a la zona e iniciar la investigación correspondiente, la institución contribuyó reuniendo algunos elementos que coadyuvaron a esclarecer los hechos. Así, la Defensoría del Pueblo entrevistó a familiares y testigos —entre ellos, a los ciudadanos Landelino Espinoza Príncipe y Fran Ronald Sulca Quispe—; visitó la zona del VRAE junto con representantes del Ministerio Público, del Ministerio de Defensa y de las FF. AA.; supervisó las diligencias antropológico-forenses realizadas en la División Médico Legal de Ayacucho; y por último, recopiló información de distintas fuentes.

Los resultados de la mencionada investigación no jurisdiccional se recogieron en el Informe de Adjuntía N° 007-2008-DP-ADHPD,<sup>10</sup> 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:

- Entre abril y octubre del 2008, en el marco de la lucha contra el narcotráfico y los remanentes de Sendero Luminoso (SL) presentes en las cuencas de los ríos Apurímac y Ene, fuerzas especiales del Comando Especial del VRAE, integrado por miembros de las FF. AA. y de la PNP, sostuvieron por lo menos 13 enfrentamientos con presuntos delincuentes narcoterroristas, que ocasionaron varios muertos y heridos.
- El 14 de septiembre del 2008, miembros de las FF. AA. ingresaron al pago de Río Seco. 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 Sihuincha.
- Sobre las circunstancias de la muerte de las cuatro personas mencionadas existen dos versiones. Por un lado, las FF. AA. afirman que eran terroristas que fallecieron en un enfrentamiento con patrullas del Ejército. Por otro lado, la señora Lucy Pichardo Fernández, al igual que el señor Fran Ronald Sulca Quispe, afirman que estas personas no pertenecían a SL ni fallecieron en un enfrentamiento, sino que fueron asesinadas en el marco del operativo militar.
- Sobre la situación de los dos menores, Moisés Pichardo Pariona (6) y Rosa Linda Pichardo Chávez (1), sobrinos de la señora Lucy Pichardo Fernández, ella refiere que fallecieron en esa misma fecha, pues se encontraban en compañía de sus

10 El Informe de Adjuntía N° 007-2008-DP-ADHPD, «Denuncia de la ciudadana Lucy Pichardo Fernández sobre presuntas violaciones a los derechos humanos», fue elaborado por la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad. El texto completo de este informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

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. En los comunicados oficiales, las autoridades militares no se pronunciaron sobre la situación de estos dos menores.

A través del Informe de Adjuntía N° 007-2008-DP-ADHPD, se recomendó al Fiscal Supraprovincial de Ayacucho que realizara las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos. Entre otras, se le recomendó recibir las declaraciones de los familiares, los testigos y el personal militar y policial que participó en los operativos, así como evaluar la adopción de las medidas de protección y seguridad correspondientes. Por otra parte, se le recomendó al Ministro de Defensa que brindara todas las facilidades y la información que requiriera el Ministerio Público para llevar a cabo una investigación eficaz.

Posteriormente, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento de que la Primera Fiscalía Penal Supraprovincial de Ayacucho contaba con las necropsias practicadas por la División Médico Legal de Ayacucho en los cuerpos de las cuatro personas fallecidas, y que en estos documentos se detallaban las causas de la muerte y la trayectoria de los proyectiles. Asimismo, se confirmó que la señora Rosa Chávez Sihuincha se encontraba embarazada al momento de su muerte.

Mediante Oficio N° 2749-2008-MP-1FPSP-A, del 10 de noviembre del 2008, el Ministerio Público remitió los actuados a la División Contra el Terrorismo (DIVICOTE) de Ayacucho, para continuar con las investigaciones, las cuales, en mérito de la Resolución N° 486-2008, fueron ampliadas por el término de 45 días. Al respecto, se le recordó al Fiscal Supraprovincial que las investigaciones por violaciones de derechos humanos deberían ser realizadas directamente por el Ministerio Público, teniendo en cuenta la naturaleza del caso y el probable temor de los testigos. El caso se encuentra en seguimiento.

*b. Caso del soldado Samuel Ramírez Huampotupa: presunta tortura (Expediente N° 486-2008/DP-MOQ)*

El 18 de julio del 2008, se recibió la queja del señor Victoriano Ramírez Ramos, quien señaló que su hijo Samuel Ramírez Huampotupa era maltratado constantemente por el suboficial de segunda Juan León Flores, por lo cual no quería regresar al servicio militar en el Agrupamiento Coronel José Gálvez de Ilo (Moquegua). Asimismo, refirió que el citado suboficial obligaba a su hijo a gastar su estipendio en el quiosco del agrupamiento, donde los productos son vendidos a precios elevados.

Según el recurrente, estos actos de maltrato se repitieron el 29 y el 30 de julio del 2008, oportunidad en la que el soldado fue nuevamente golpeado por el citado suboficial con «palo y puñetes»; como secuela de los golpes, el soldado presentaba un cuadro de infección en la oreja. Añadió que seis compañeros suyos fueron

testigos del hecho. También aseveró que éste no era el único caso de maltrato en el citado agrupamiento.

Conocido el caso, la Defensoría del Pueblo orientó al recurrente a presentar su denuncia ante el Ministerio Público para que se realizaran las investigaciones respectivas. Asimismo, se puso el caso en conocimiento del Jefe del Agrupamiento Coronel José Gálvez, a quien se le solicitó información respecto a los hechos señalados por el recurrente y se le recomendó brindar las garantías necesarias para que el afectado pudiera regresar a la base militar sin exponerse a represalias por la denuncia.

El 8 de agosto del 2008, representantes de la Defensoría del Pueblo se entrevistaron en la ciudad de Ilo con el soldado Samuel Ramírez Huampotupa, quien corroboró los hechos denunciados por su padre y brindó los nombres de otros seis soldados que, según él, también fueron maltratados. En la misma fecha, se sostuvo una entrevista con el Fiscal del Cuarto Despacho de Investigación de la Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Ilo.

Posteriormente, el señor Victoriano Ramírez Ramos informó que Samuel había retornado al cuartel junto con su hermano, quien también se presentó para prestar el servicio militar. Asimismo, informó que Samuel venía siendo víctima de actos de hostilización por parte del suboficial León Flores, quien comentaba con otros suboficiales, en presencia del afectado, que tomaría represalias en contra de él. Estos hechos fueron puestos en conocimiento del Jefe del Agrupamiento Militar para que adoptara las medidas pertinentes.

Mediante Resolución del 1 de octubre del 2008, el Fiscal del Cuarto Despacho de Investigación formalizó la denuncia y dispuso continuar la investigación preparatoria por el delito de tortura contra Juan León Flores, en agravio de Samuel Ramírez Huampotupa y otros seis soldados: Martín Jhonatan Acuña Berna, Josimar Guillén Luna, Percy Huamaní Moyo, Ángel Francisco Gómez Zea, David Chilo Taco y Enrique Mamani Corimayo. Según la fiscalía, las diligencias preliminares permitieron obtener «suficientes elementos de convicción que demuestran la presencia de indicios reveladores de más de un delito cometido por el imputado».

Sin embargo, posteriormente, dicha fiscalía solicitó al Juez de Investigación Preparatoria de Ilo el sobreseimiento de la causa, dado que los agraviados y testigos se negaron a volver a declarar. El caso pasó al Ministerio Público, que archivó el proceso.

## **2.1.2 Libertad personal**

### **A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial**

La Defensoría del Pueblo continuó recibiendo quejas contra la PNP por casos de detención arbitraria, al no concurrir los supuestos de flagrancia delictiva o de

mandato judicial. Otras quejas se refirieron a la inobservancia de los procedimientos establecidos para la detención de las personas. Igualmente, se registraron casos de privación arbitraria de la libertad por parte de personal de serenazgo, sin la intervención de efectivos policiales.

Si bien durante el período que abarca este informe se verificó que se han superado significativamente las dificultades anotadas respecto a la emisión de requisitorias sin los datos de identidad de los ciudadanos y ciudadanas requeridos por los órganos jurisdiccionales, un tema que causa especial preocupación es la emisión de mandatos de detención que sólo contienen datos recogidos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), sin atender otros aspectos de la investigación policial y sin verificar previamente si los mencionados datos corresponden al procesado. Esto, aunado al elevado número de personas indocumentadas que aún existe en nuestro país, ocasionó que diversos ciudadanos inocentes fueran involucrados en procesos penales por tener nombres y apellidos similares que los de personas procesadas.

Otro problema persistente en el Poder Judicial es el relativo al retardo en la provisión de fondos para el traslado de los requisitoriados que son detenidos por los efectivos policiales, y que deben ser puestos a disposición de los diversos órganos jurisdiccionales requirentes en el ámbito nacional. Esta situación no sólo genera la detención prolongada de las personas en sede policial, sino que, en algunos casos, obliga a los detenidos o sus familiares a cubrir con sus propios recursos los costos del traslado, lo cual facilita las condiciones para que los efectivos policiales encargados cometan posibles actos de corrupción.

Un problema que subsiste es la falta de interconexión entre el Sistema de Requisitorias de Personas de la PNP y el Registro Nacional de Requisitorias del Poder Judicial. Esto ha generado casos como el reportado por la Oficina Defensorial de Loreto, donde la Unidad de Patrullaje a Pie intervino a ciudadanos que supuestamente estaban requisitoriados, pero en realidad estas requisitorias se encontraban suspendidas o habían caducado. La falta de interconexión con el Registro Nacional de Requisitorias del Poder Judicial generó que la unidad policial utilizara información con uno y hasta dos meses de retraso.

Al respecto, si bien el 4 de septiembre del 2008 se publicó la Resolución Administrativa N° 216-2008-CE-PJ, mediante la cual el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial autorizó a la División de Requisitorias de la PNP el acceso a la base de datos del Registro Nacional de Requisitorias del Poder Judicial, ello no ha ocurrido hasta la actualidad dado que está pendiente la suscripción de un convenio entre el Poder Judicial y el MININTER para la implementación de la mencionada resolución.

Vinculada a este tema está la necesidad de establecer la interconexión entre los complejos policiales fronterizos y los puestos de vigilancia policiales con el

Sistema de Requisitorias de la PNP. Por ello, a través del Informe de Adjuntía N° 003-2008/DP-PPDDP sobre «Visitas a dependencias policiales en zonas de frontera 2007», remitido al MININTER en marzo del 2008, se señaló la necesidad de interconectar los puestos de frontera como paso previo a la interconexión de las bases de datos de la PNP y del Poder Judicial. En septiembre del 2008, la Defensoría del Pueblo saludó la decisión del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial respecto de autorizar a la División de Requisitorias de la PNP el acceso a la base de datos del Registro Nacional de Requisitorias del Poder Judicial, lo que constituye el primer paso para consolidar la interconexión entre ambos sistemas de requisitorias en todo el territorio nacional.

Finalmente, un problema aún persistente es la existencia de casos de reclutamiento arbitrario, principalmente de adolescentes menores de 18 años, pese a que las normas sobre servicio militar establecen que el servicio en el activo sólo puede ser realizado por personas —varones o mujeres— de 18 a 30 años de edad. Especial preocupación motivó el constatar la indebida incorporación en el servicio militar de dos adolescentes de 13 años de edad en las bases militares de Curaray (Loreto) y Quiulacocha (Pasco).

Con la finalidad de atender este problema, la Defensoría del Pueblo realizó visitas periódicas de supervisión a las comisarías y divisiones de la Policía Judicial en el ámbito nacional, para cautelar los derechos de las personas detenidas y prevenir situaciones de afectación a éstos. Durante las visitas, se formularon recomendaciones a las autoridades policiales.

Durante el 2008, se desarrollaron diversos talleres y conversatorios en el ámbito nacional, que contaron con la participación de efectivos de la PNP, magistrados del Poder Judicial, representantes del Ministerio Público y representantes del Ministerio de Justicia (MINJUS). En estos talleres, se abordaron temas vinculados al derecho a la libertad personal, los derechos de las personas detenidas y los alcances de la Ley que Regula el Procedimiento en los Casos de Homonimia, Ley N° 27411, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 27 de enero del 2001, modificada por la Ley N° 28121, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de febrero del 2006.

Asimismo, en el marco del proyecto «Fortalecimiento de las capacidades de los operadores de la administración de justicia con relación a las normas de detención de personas», financiado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se abordó el problema de la indebida identificación e individualización de las personas procesadas y la expedición de mandatos de detención ilegales.

Por otro lado, con relación a los casos de reclutamiento indebido, la Defensoría del Pueblo realizó coordinaciones con las dependencias militares, con la finalidad de que los adolescentes incorporados sean dados de baja y entregados a sus padres, lo cual se consiguió en todos los casos. También se recomendó la

realización de investigaciones para determinar responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes.

Este trabajo se complementó con la realización de visitas a las bases militares —especialmente a aquellas que presentan el mayor número de quejas— y de reuniones de trabajo con las autoridades militares, para informarles sobre los alcances de la Ley del Servicio Militar y recomendarles su estricto cumplimiento.

## **B. Comportamiento de las entidades**

### *a. PNP*

Las quejas recibidas se refirieron a detenciones arbitrarias, así como a la negativa a brindar información a los familiares de los detenidos sobre los motivos de la detención, lo cual, en algunos casos, se sumó a la percepción de prepotencia, trato inadecuado y abuso policial.

Otro tema especialmente sensible fue el de la excesiva dilación en la investigación preliminar, lo que prolonga los períodos de privación de libertad. Si bien es el Ministerio Público el que conduce esta etapa, la PNP debe desarrollar las investigaciones en el plazo regulado, a fin de evitar que la demora afecte a víctimas y procesados.

### *b. Ministerio Público*

Especial preocupación viene generando la actuación de los representantes del Ministerio Público respecto al grado en que cumplen el procedimiento para identificar e individualizar a los procesados. La Defensoría del Pueblo continuó recibiendo quejas en las que se observó que, durante la investigación preliminar, se identificó a los presuntos autores del delito únicamente sobre la base del sistema del RENIEC, sin considerar otras fuentes de información.

Adicionalmente, a partir de las quejas recibidas —así como de las denuncias presentadas ante medios de comunicación—, se constató la existencia de problemas en la conducción de la investigación preliminar, en lo referente al respeto por los derechos fundamentales de las personas imputadas.

### *c. Poder Judicial*

En el ámbito judicial, continuó observándose que algunos magistrados, tal como sucedió en el Ministerio Público, omitieron verificar la adecuada identificación e individualización de las personas procesadas, lo cual motivó la emisión de

mandatos de detención contra ciudadanos inocentes cuyos nombres eran similares que los de las personas verdaderamente investigadas.

Adicionalmente, persistieron las quejas por la falta de levantamiento de las requisitorias de personas absueltas y sentenciadas, y de aquellas que cumplieron la pena impuesta.

*d. FF. AA.*

Persisten los casos de incorporación indebida de adolescentes al servicio militar, siendo una modalidad frecuente que las FF. AA. acudan a distintas zonas de su jurisdicción territorial —principalmente amazónicas— para efectuar los reclutamientos.

En algunas oportunidades, las autoridades militares intentaron justificar su actuación señalando que carecían de información sobre la edad de las personas o mencionando la supuesta «decisión» de los menores de edad de incorporarse al servicio militar. Sin embargo, las disposiciones de la Ley del Servicio Militar obligan a las autoridades militares a verificar la edad de los voluntarios antes de permitir su incorporación al servicio.

Al igual que lo señalado en el informe del 2007, algunos padres o familiares de los soldados se quejaron por la falta de información sobre la base militar en la que sus hijos prestaban el servicio militar.

**C. Casos ilustrativos**

*a. Caso de los ciudadanos Jorge Chávez Cárdenas, Daniel Enrique Távara Cárdenas, César William Cavero Saavedra y Abraham Nina Márquez: detención arbitraria (Expediente N° 13541-2008/DP-LIMA)*

El 5 de junio del 2008, los ciudadanos Jorge Chávez Cárdenas, Daniel Enrique Távara Cárdenas, César William Cavero Saavedra y Abraham Nina Márquez fueron detenidos por efectivos policiales de las Águilas Negras y el Escuadrón de Emergencia de la PNP, y por miembros del serenazgo del distrito de Miraflores, Lima, cuando transitaban en dos motocicletas. Los ciudadanos refirieron haber sido detenidos sin explicación alguna. Luego fueron trasladados a la Comisaría de Miraflores, donde permanecieron detenidos varios días y después, en una conferencia de prensa, se los presentó públicamente como delincuentes. Además, denunciaron haber sido agredidos físicamente por efectivos policiales, quienes los investigaron en forma indebida creyendo que estaban involucrados en el tráfico ilícito de drogas.

La Defensoría del Pueblo entrevistó a los cuatro ciudadanos y solicitó a la Comisaría de Miraflores que le remitiera la copia del atestado policial formulado

por la detención. Asimismo, requirió a la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Miraflores un informe respecto a los motivos de la detención.

Al analizar los documentos, se advirtieron algunas irregularidades en la detención, la primera de las cuales es que, aparentemente, no había razón para que ésta se produjera. Asimismo, se observó que las actas de registro e incautación fueron llenadas en la comisaría y no en el lugar de los hechos. Otro hecho igualmente grave fue la presentación de los detenidos ante la prensa, pese a las prohibiciones legales existentes y al derecho de toda persona de ser considerada inocente mientras no se declare judicialmente su responsabilidad.

Estas constataciones fueron recogidas en un informe titulado «Caso de los ciudadanos detenidos en Miraflores», que posteriormente fue remitido a la PNP, al Ministerio Público y a la Municipalidad de Miraflores, para que se iniciaran las investigaciones y se adoptaran las medidas pertinentes.

En atención a las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo, la Municipalidad Distrital de Miraflores dispuso que se capacite a los miembros de Seguridad Ciudadana en el tema de derechos fundamentales. Asimismo, esta municipalidad ofreció disculpas públicas a los ciudadanos por haberlos presentado en calidad de presuntos traficantes de drogas. Por su parte, la PNP informó que se había iniciado un proceso administrativo contra los efectivos policiales que participaron en la intervención.

La titular de la Quincuagésima Tercera Fiscalía Provincial Penal de Lima refirió que en la investigación realizada a los ciudadanos por el delito de tráfico ilícito de drogas se tendría en cuenta el informe elaborado por la Defensoría del Pueblo.

*b. Caso del ciudadano Alfonso Antonio Morales Peralta: detención arbitraria por mandato de detención emitido sin haber individualizado adecuadamente al presunto autor (Expediente N° 9056-2008/DP-HCO)*

El 14 de abril del 2008, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento del caso del ciudadano Alfonso Antonio Morales Peralta, ingeniero civil de 49 años, natural de Cajamarca y Jefe de la Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental de la Dirección Regional de Salud (DIRESA) de Cajamarca. El señor Morales Peralta fue detenido el 12 de abril del 2008 en el aeropuerto Jorge Chávez, cuando retornaba de Lima a Cajamarca, en virtud de una requisitoria proveniente de la Primera Sala Penal de Huánuco por el delito de tráfico ilícito de drogas. El ciudadano manifestó ser inocente y desconocer el proceso iniciado en su contra.

La Defensoría del Pueblo verificó que en el expediente no existía una adecuada identificación ni individualización del procesado. Así, se observó que en el atestado policial uno de los procesados señaló que el propietario de la droga y del inmueble

donde fue detenido era Alfonso Morales Peralta. No obstante, la denuncia fiscal se hizo en contra de Alfonso Antonio Morales Peralta. Posteriormente, el mismo procesado indicó que el verdadero propietario era Salvador Reymundo Amaya, quien se había identificado ante él, en la fecha en que alquiló el inmueble, como Alfonso Morales Peralta.

Atendiendo a estas consideraciones, la Defensoría del Pueblo, en entrevista con los magistrados de la Primera Sala Penal de Huánuco, solicitó la verificación de la situación jurídica del ciudadano, advirtiendo que los datos que identificaban e individualizaban al presunto autor en el proceso penal se obtuvieron únicamente del sistema del RENIEC.

Como resultado de esta gestión, el 16 de abril del 2008 la Primera Sala Penal de Huánuco varió el mandato de detención por el de comparecencia simple, ordenando la inmediata libertad del ciudadano Alfonso Antonio Morales Peralta. Posteriormente, el 17 de abril del 2008, en audiencia oral, el Fiscal Superior retiró la acusación fiscal, en mérito de lo cual la referida sala ordenó el archivo definitivo de la causa, anulando los antecedentes penales y judiciales del afectado.

### **2.1.3 Igualdad y no discriminación**

#### **A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial**

La discriminación constituye un flagelo social y un obstáculo para el desarrollo y la inclusión. Lamentablemente, la presencia de prácticas discriminatorias en nuestra colectividad es amplia y frecuente. La discriminación se encuentra presente en el ejercicio cotidiano de la convivencia social, en el desarrollo de las relaciones familiares y personales, así como en los espacios educativos y laborales. Debido a la presencia de estas prácticas discriminadoras, en el Perú se mantiene un contexto de exclusión social y de negación de derechos de las personas consideradas diferentes e inferiores.

Atendiendo a las consecuencias nocivas de esta práctica para el ejercicio de los derechos, la Defensoría del Pueblo asumió la tarea de contribuir a erradicar el racismo y toda forma de discriminación latente en la sociedad.

El Documento Defensorial N° 2, «La discriminación en el Perú: problemática, normatividad y tareas pendientes»,<sup>11</sup> presentado en septiembre del 2007, constituyó un punto de partida en esta tarea. En este documento, se presentó un diagnóstico de la discriminación como un fenómeno social y cultural que afecta la integración social y la participación de la ciudadanía. Asimismo, se analizó esta práctica desde

---

11 El texto completo de este documento está disponible en <<http://www.defensoria.gob.pe/docum-defensoriales.php>>.

una perspectiva conceptual y jurídica, observando los distintos aspectos del derecho a la no discriminación y poniendo énfasis en los mecanismos de protección y en la actuación de las instituciones estatales involucradas en el tema.

Durante el período materia del presente informe, la Defensoría del Pueblo recibió 74 quejas por presunta discriminación por motivos como el VIH/Sida, la raza o identidad étnica, el sexo, la discapacidad, la vestimenta, el origen o procedencia, la orientación sexual, la religión y la edad, entre otros.

Algunas de las quejas más frecuentes se refirieron a maltratos y tratos discriminatorios a pacientes con VIH/Sida en los establecimientos del Ministerio de Salud (MINSA) y del Seguro Social de Salud (ESSALUD), restricciones para el ingreso a algunas dependencias públicas en razón de la vestimenta, separación de cadetes y alumnas de las escuelas de formación policial o de las instituciones educativas por estar embarazadas, restricciones para que las personas con discapacidad puedan iniciar o continuar sus estudios, restricciones para el acceso de estas personas a un bien o servicio en razón de su discapacidad, y maltratos verbales o físicos contra los ciudadanos o ciudadanas del área rural por su raza o identidad étnica.

Con el fin de contribuir a la erradicación de las prácticas discriminatorias, la Defensoría del Pueblo buscó atender y realizar el seguimiento de las quejas por actos de discriminación, y formuló diversas recomendaciones a las autoridades respectivas para el cese de los actos discriminatorios y la adopción de medidas que investiguen y sancionen las conductas discriminatorias.

Así, durante el 2008 se supervisó la labor de las entidades encargadas de la investigación y sanción de tales conductas —Ministerio Público, Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo e Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)—, con el fin de conocer las medidas que adoptaron con relación al tema.

A partir de estas supervisiones y del tratamiento de las quejas, se buscó incentivar a estas instituciones para que investiguen y sancionen los actos discriminatorios en sus respectivos ámbitos. Cabe destacar que durante el 2008, diversas oficinas defensoriales remitieron a las direcciones regionales de trabajo correspondientes copias de los avisos con contenido presuntamente discriminatorio aparecidos en los medios de comunicación escrita, recomendándoles que adopten las medidas pertinentes. A partir de esta labor, algunas direcciones regionales de trabajo efectuaron visitas de inspección.

Igualmente, durante el 2008 se recomendó a diversos gobiernos regionales y locales que adopten medidas para enfrentar la discriminación en sus respectivas circunscripciones. Como consecuencia de ello, un número importante de municipalidades de Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Junín, Lambayeque y Piura emitieron normas que sancionan los actos discriminatorios.

Pese a estos esfuerzos, se debe señalar que la respuesta de las entidades encargadas de la investigación y sanción de las conductas discriminatorias aún es insuficiente. Es necesario fortalecer el trabajo de estas entidades con el fin de prevenir y erradicar las prácticas discriminatorias.

En esta medida, durante el año 2008 se organizaron cinco talleres de capacitación sobre el derecho a la no discriminación, dirigidos a funcionarios públicos en las ciudades de Moyobamba, Tacna, Tarapoto, Tumbes y Pucallpa. En estos eventos, se abordó la problemática de la discriminación, así como los mecanismos de protección de los ciudadanos y ciudadanas frente a los actos discriminatorios.

Por otro lado, atendiendo los casos de discriminación contra las cadetes y alumnas de las escuelas de formación de la PNP que fueron separadas de sus centros de estudios por estar embarazadas, y los casos de exclusión de los postulantes a las escuelas de formación policial debido a su apariencia física, la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo elaboró los Informes de Adjuntía N° 004-2008-DP/ADHPD, «Análisis del Reglamento de aptitud psicosomática para el ingreso y reingreso del personal y del Manual del régimen educativo de las escuelas de formación de la Policía Nacional»,<sup>12</sup> y N° 006-2008-DP/ADHPD, «Análisis de la Hoja de estudio y opinión elaborada por la Policía Nacional sobre las normas que regulan los procesos de admisión y el régimen educativo de las escuelas de formación».<sup>13</sup>

A través de los mencionados informes, se señaló que la separación definitiva de los y las cadetes por contraer «cualquier responsabilidad de paternidad o maternidad antes o durante el período de formación», establecida en el *Manual del régimen educativo de las escuelas de formación de la PNP*,<sup>14</sup> vulnera el principio de legalidad y de tipicidad debido a que contradice la Ley N° 28338,<sup>15</sup> que no establece sanciones por paternidad o maternidad. Se señaló, asimismo, que la causal de separación definitiva por embarazo y maternidad constituye un supuesto de discriminación indirecta contra las mujeres.

Igualmente, se precisó que los supuestos para la desaprobación del examen médico establecidos en el *Reglamento de aptitud psicosomática para el ingreso y*

12 El texto completo de este Informe de Adjuntía está disponible en <<http://www.defensoria.gob.pe/inform-varios.php>>.

13 El texto completo de este Informe de Adjuntía está disponible en <<http://www.defensoria.gob.pe/inform-varios.php>>.

14 *Manual del régimen educativo de las escuelas de formación de la Policía Nacional del Perú*, aprobado por Resolución Directoral N° 1966-2005-DIRGEN/EMG-PNP, del 3 de septiembre del 2005.

15 Ley N° 28338, Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 17 de agosto del 2004.

*reingreso del personal a la PNP*<sup>16</sup>—tales como presentar acné conglobata,<sup>17</sup> rosácea o vitiligo en zonas visibles de la cara, cuello, antebrazo y manos, así como cicatrices, queloides y quemaduras de dos centímetros en zonas visibles, tatuajes mayores de tres centímetros, entre otros—constituyen causales discriminatorias por razón de la apariencia física, incompatibles con los derechos a la igualdad y no discriminación.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo tiene previsto lanzar en el 2009 una campaña nacional de lucha contra la discriminación, a fin de concientizar a la población y a las autoridades sobre lo nocivo de estas prácticas y la necesidad de fortalecer los mecanismos de prevención y sanción de los actos discriminatorios.

## B. Comportamiento de las entidades

El hecho de que las conductas discriminatorias no sean investigadas y sancionadas genera una sensación de impunidad y no contribuye a erradicar las prácticas discriminatorias. En esta medida, resulta preocupante advertir que, pese a que a la fecha de cierre de este informe ha transcurrido más de un año desde el inicio del primer proceso penal por discriminación,<sup>18</sup> este caso aún se encuentra pendiente de pronunciamiento judicial.

Por otro lado, si bien se deben reconocer algunos esfuerzos desplegados por el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, el MINEDU y el INDECOPI en la investigación de las conductas discriminatorias, éstos aún son insuficientes. Es necesario fortalecer los mecanismos de prevención y sanción de los actos discriminatorios, a fin de contribuir a erradicar estas prácticas.

Durante el 2008, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo sólo efectuó inspecciones en materia de discriminación en las ofertas laborales en Lima, Lambayeque, La Libertad y Tacna, y no hizo lo propio en las demás regiones del país, pese a la frecuencia con que se publican avisos laborales con contenido presuntamente discriminatorio. Según la información recabada por la Defensoría del Pueblo, la mayoría de inspecciones realizadas culminaron con una advertencia o llamado de atención, en algunos casos debido a que las empresas supervisadas efectuaron las rectificaciones correspondientes en las ofertas de empleo cuestionadas. Sólo en dos casos la Subdirección de Inspección Laboral de

16 *Reglamento de aptitud psicósomática para el ingreso y reingreso a la Policía Nacional del Perú*, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0113-94-IN-PNP del 21 de febrero de 1994.

17 El acné conglobata o quístico es una forma grave de acné caracterizado por la formación de abscesos, quistes, cicatrices y queloides. El acné conglobata puede presentarse en la parte inferior de la espalda, las nalgas y los muslos, así como en la cara y el tórax.

18 Proceso penal por discriminación contra cuatro docentes del Instituto Superior Tecnológico Público Manuel Arévalo Cáceres, en agravio de la señorita Vilma Palma Calle. Véase el *Undécimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República. Enero-diciembre 2007*, p. 67.

La Libertad impuso sanciones, una de éstas por actos de discriminación y la otra por incumplimiento de los requerimientos de la autoridad de trabajo.

Por otro lado, se advirtió que casi todas las denuncias presentadas por los ciudadanos ante el INDECOPI durante el 2008 fueron declaradas infundadas al considerarse que los denunciados no cumplían con acreditar los actos de discriminación denunciados.

### C. Casos ilustrativos

a. *Caso de la alumna Nidia Yessenia Baca Barturén: discriminación por sexo en la escuela de formación de la PNP (Expediente N° 308-2008/DP-Jaén)*

El 15 de agosto del 2008, la Defensoría del Pueblo inició una investigación de oficio al haber tomado conocimiento —a través de un medio de comunicación escrito— del caso de la señorita Nidia Yessenia Baca Barturén, alumna de la Escuela Técnica Superior de la PNP de Reque (Lambayeque), quien, según la información, fue internada contra su voluntad en el Hospital Regional de la Sanidad de la PNP de Chiclayo debido a los mareos y vómitos que presentaba por estar embarazada. La nota periodística señalaba también que la orden de internamiento en el hospital tenía por objeto mantener a la alumna alejada del recinto de formación académica hasta la culminación del proceso administrativo instaurado en su contra.

La Defensoría del Pueblo se entrevistó con el director de la mencionada escuela, a quien se le solicitó información sobre el estado de salud de la referida alumna y las razones por las cuales fue llevada al Hospital de la Sanidad. Dicha autoridad señaló que con fecha 1 de agosto del 2008, la alumna Baca Barturén fue trasladada al hospital por haberse deteriorado su estado de salud. Agregó que al practicársele una prueba rápida de diagnóstico de embarazo, ésta resultó positiva, y que la alumna retornó a la escuela el mismo día. Siempre según esta fuente, el 4 de agosto del 2008 la alumna fue nuevamente trasladada al hospital por dolencias similares, y permaneció internada hasta el 13 de agosto del 2008, fecha en la que fue dada de alta por disposición de la Jueza del Cuarto Juzgado Penal de Chiclayo. Posteriormente, la alumna fue notificada del inicio del procedimiento administrativo disciplinario en su contra por estar embarazada.

Mediante Resolución Directoral N° 015-2008-DIREDUD-ETS-PNP-CH del 9 de septiembre del 2008, la Escuela Técnica Superior de la PNP de Reque resolvió separar definitivamente a la alumna Nidia Yessenia Baca Barturén por incumplimiento de las obligaciones contractuales. Esta resolución, sin embargo, no pudo ejecutarse debido a la existencia de una medida cautelar declarada fundada por el Primer Juzgado Civil de Chiclayo, y que dispuso la suspensión de los efectos de la resolución directoral antes mencionada.

Con fecha 11 de febrero del 2009, el Tribunal Constitucional (TC) emitió sentencia a raíz de la demanda de hábeas corpus presentada por la citada alumna. En su sentencia, el TC no sólo analizó la afectación a la libertad personal de la alumna Baca Barturén, sino que también se pronunció sobre la afectación de su derecho a la igualdad y no discriminación, señalando que «el embarazo de una alumna, cadete o estudiante no es un hecho que pueda limitar o restringir su derecho a la educación. Por ello, ningún manual o reglamento interno de ningún colegio, instituto, universidad o escuela pública o privada puede, ni explícita ni implícitamente, tipificar como infracción, falta o causal de mala conducta el embarazo».<sup>19</sup>

*b. Caso de la ciudadana M. C. P.: discriminación por enfermedad en establecimiento de salud (Expediente N° 1133-08/DP-Piura)*

El 19 de marzo del 2008 se recibió la queja de la ciudadana Celina Dioses Piedra, quien señaló que la ciudadana M. C. P., paciente con VIH, había sido internada en el Hospital Santa Rosa de Piura, donde aseguraron que se le practicaría una cesárea. Sin embargo, en horas de la noche y cuando se encontraba en pleno trabajo de parto, los médicos de dicho nosocomio decidieron referirla al Hospital Regional Cayetano Heredia de Piura. Dioses Piedra agregó que el traslado de M. C. P. se efectuó sin la menor consideración, toda vez que no se le prestó ayuda ni siquiera para subir a la ambulancia. Ella dio a luz a su llegada al centro hospitalario, donde el personal de salud se limitó a atender el parto porque la cabeza de la niña ya se asomaba.

El personal de salud del Hospital Regional Cayetano Heredia hizo suscribir un pagaré a M. C. P. a fin de que se le permitiera salir junto a su bebé. Le indicaron que su referencia había sido indebida, toda vez que el establecimiento de salud de origen —Hospital Santa Rosa— pudo haberle brindarle la atención que requería.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo remitió un oficio al Director Regional de Salud de Piura recomendándole tomar las medidas necesarias para que la deuda contraída no le fuera exigida a la ciudadana M. C. P., tomando en cuenta que la información dada por el personal del MINSa no fue la correcta. En respuesta, esta autoridad indicó que, atendiendo a la recomendación, la Oficina Desconcentrada del Seguro Integral de Salud (SIS) había dispuesto cubrir las atenciones brindadas a la paciente y a su hija recién nacida en el Hospital Regional Cayetano Heredia.

<sup>19</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia del 11 febrero del 2009, emitida en el hábeas corpus presentado a favor de la cadete Nidia Yessenia Baca Barturén (Expediente N° 5527-2008-PHC/TC). Fundamento 22.

### 2.1.4 Identidad

#### A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

La indocumentación continúa siendo un problema que afecta de manera particular a las personas más pobres y excluidas del país. A pesar de que, en promedio, el número de indocumentados absolutos —aquellos que no cuentan con ningún documento de identidad— ha disminuido, en zonas pobres o extremadamente pobres aún se mantienen altos índices de indocumentación debido a los costos para culminar el «circuito de la documentación».

Este circuito se inicia con la emisión del certificado de nacido vivo (CNV) que expide el MINSA en los puestos y centros de salud; continúa con la emisión de la partida de nacimiento, a cargo de las oficinas de registro del estado civil, que dependen de los gobiernos locales —municipalidades— o de las oficinas del RENIEC, en caso de que se trate de oficinas incorporadas a esta institución; y termina con la emisión del documento nacional de identidad (DNI), tarea que le corresponde al RENIEC.

A continuación, se presentan los principales problemas identificados por la Defensoría del Pueblo en cada una de las etapas de este circuito.

##### a. CNV

El CNV es el primer vínculo de una persona con el Estado, pues se entrega a raíz de su nacimiento y consigna los datos del niño o niña que acaba de nacer. Es, además, requisito previo para la inscripción ordinaria del nacimiento. El principal problema que se encontró respecto a la obtención del CNV fue la exigencia de requisitos para su entrega por parte de los puestos y centros de salud. Cabe resaltar que estos requisitos —entre los cuales está la exigencia de que la madre haya pasado por controles prenatales— no están contemplados ni en el Código de los Niños y Adolescentes<sup>20</sup> ni en la Resolución Ministerial N° 389-2004-MINSA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril del 2004, que establecen la gratuidad de la expedición del CNV.

Asimismo, se constató un vacío legal frente a la pérdida, destrucción o presencia de errores en el CNV, toda vez que no se contempla qué se debe hacer en esos casos.

---

20 Código de los Niños y Adolescentes, aprobado por Ley N° 27337, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 7 de agosto del 2000.

*b. Partida de nacimiento*

En la mayoría de los casos, la emisión de la partida de nacimiento está a cargo de las oficinas registrales que funcionan en las municipalidades provinciales o distritales. Lamentablemente, los problemas identificados durante el 2008 respecto al trámite y la emisión de este documento no han variado mucho respecto al período anterior. En efecto, continúan los cobros indebidos y la solicitud de requisitos no contemplados en la norma para los casos de inscripciones ordinarias y extemporáneas de nacimientos.

Otro de los problemas encontrados fue la falta de capacitación de los registradores, lo que lleva a que existan partidas con errores y omisiones que determinan que éstas no sean consideradas válidas para obtener el DNI. Frente a esta realidad, se advierte que no existen mecanismos claros para llevar a cabo los procedimientos de rectificación administrativa de partidas; esto lleva a que se judicialicen muchos casos que, simplemente, debieron haberse tramitado a través de procedimientos administrativos.

Las partidas con errores u omisiones se han convertido en uno de los principales obstáculos para continuar documentando a más personas, pues este problema no logra ser solucionado a través de las campañas gratuitas de documentación. Por tanto, las personas cuyas partidas contienen errores no pueden obtener su DNI.

*c. DNI*

El DNI es tramitado ante las oficinas del RENIEC. Sin embargo, debido a que la mayoría de estas oficinas se encuentran en las capitales de provincia, un significativo número de ciudadanos y ciudadanas que viven en zonas alejadas y dispersas—como centros poblados y comunidades nativas—enfrentan diversas dificultades para realizar los trámites que requieren.

Por otra parte, se advirtió que el personal a cargo del registro está insuficientemente capacitado, sobre todo para absolver las dudas de los ciudadanos respecto al trámite de su DNI. Frente a los problemas señalados, la Defensoría del Pueblo desarrolló las siguientes líneas de acción:

- *Supervisión de las instituciones involucradas en el circuito de la documentación.* La supervisión se realiza en todos los niveles del circuito de la documentación, con la finalidad de obtener la información necesaria para emitir recomendaciones que permitan revertir los principales problemas identificados. De esta manera, se busca proteger y promover el derecho a la identidad de las personas.
- *Actuaciones de investigación, mediación, buenos oficios y orientación cuando existe restricción o violación del derecho a la identidad.* Ésta es una labor permanente de las oficinas defensoriales, desarrollada a partir de la presentación de una

queja o de la constatación —por parte de la Defensoría del Pueblo— de que se ha vulnerado este derecho.

- *Actividades de capacitación y coordinación institucional.* La Defensoría del Pueblo, a través de sus oficinas defensoriales, llevó a cabo actividades de capacitación y sensibilización dirigidas tanto a la población en general como a los funcionarios de las instituciones que conforman el circuito de la documentación. Estas actividades se concretaron en talleres de capacitación o mesas de discusión interinstitucional cuya finalidad fue abordar los principales problemas del circuito de la documentación y proponer soluciones concertadas.
- *Campañas de documentación.* En alianza con el RENIEC, la Defensoría del Pueblo continuó implementando campañas de restitución de la identidad. Durante el 2008, se realizaron algunas intervenciones puntuales en Cusco, La Libertad y Lima para promover la documentación de niñas y niños, así como de personas adultas consideradas vulnerables por su situación de pobreza o extrema pobreza, o por haber sido afectadas por la violencia política.

Por otro lado, respecto al derecho a la identidad, una de las preocupaciones principales de la Defensoría del Pueblo durante el período acerca del que se informa fue el análisis y el seguimiento de las políticas públicas vinculadas a este tema. Estas acciones se llevaron a cabo a través de la emisión de recomendaciones, opiniones legales y actuaciones de coordinación interinstitucional.

Así, durante el 2008, la Defensoría del Pueblo logró un cambio en la política de atención a las personas indocumentadas como producto de la desaparición o destrucción de sus partidas de nacimiento durante la época de violencia política. Este cambio se dio a partir de la publicación del Informe Defensorial N° 130,<sup>21</sup> cuya principal recomendación, dirigida al Congreso de la República, fue que se modificara la Ley N° 26242,<sup>22</sup> que aborda las reinscripciones de las partidas de nacimiento, matrimonio y defunción destruidas por la acción sistemática de los grupos subversivos.

Esta recomendación fue acogida por el Congreso, lo cual se expresó en la aprobación de la Ley N° 29312, del 7 de enero del 2008, que regula la reposición de actas de nacimiento, matrimonio y defunción. Esta nueva norma plantea un cambio en la concepción del papel del RENIEC, pues queda claro que su deber consiste en custodiar el acervo registral de los ciudadanos y ciudadanas.

21 Informe Defensorial N° 130, «Devolverles su identidad es devolverles sus derechos. Supervisión a los registros siniestrados a consecuencia de la violencia política». Lima, 2007. El texto completo de este informe está disponible en <www.defensoria.gob.pe>.

22 Ley N° 26242, que Autoriza la Reinscripción de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones en los Registros del Estado Civil donde los Libros de Actas Hubieren Desaparecido. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de octubre de 1993.

Con esta modificación a la normativa, se espera lograr la recuperación de la identidad de más de medio millón de personas —de las regiones de Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huánuco, Huancavelica, Junín y Puno— que fueron afectadas por la violencia política y que se encuentran en situación de pobreza o extrema pobreza.

Por otro lado, dado el avance progresivo de la unificación del sistema registral —RENIEC y las oficinas de registro del estado civil de las municipalidades—, es preciso efectuar una supervisión que permita hacer un balance sobre su implementación y recomendar los ajustes necesarios.

## **B. Comportamiento de las entidades**

### *a. MINSA*

Lamentablemente, continúa el incumplimiento, por parte de algunos centros de salud, de la norma que prohíbe el cobro por la emisión del CNV. En la mayoría de los casos, no es un cobro directo sino indirecto, que se expresa en el condicionamiento a pasar por exámenes pre o posnatales, los cuales sí tienen un costo.

### *b. RENIEC*

Se advirtió la insuficiente coordinación del RENIEC con las oficinas de registro del estado civil, lo cual trae como consecuencia la dilación de los procedimientos que requieren la intervención de ambas instancias.

La falta de personal para la atención al público constituyó otro de los problemas observados. A ello se sumó el cierre de algunas oficinas del RENIEC y la disminución del personal para la atención al público, motivado por el recorte presupuestario del último trimestre del 2008. Ello generó la congestión de las oficinas, en las que se podía apreciar a ciudadanos y ciudadanas formando largas colas durante lapsos considerables.

Otros problemas advertidos fueron la deficiente información proporcionada al usuario, que en algunos casos fue confusa; la falta de criterios uniformes en los trámites que deben realizarse en las oficinas del RENIEC; y el trato inadecuado hacia la ciudadanía por parte de algunos empleados.

### *c. Gobiernos locales (oficinas de registro del estado civil)*

Se constató que continúan los cobros indebidos y la exigencia de requisitos no establecidos por la ley para la inscripción de nacimientos y rectificaciones administrativas.

Otras quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo se refirieron a la falta de información y orientación a la ciudadanía sobre los trámites que se deben seguir en estas oficinas, así como el maltrato a las personas que realizan trámites.

### C. Casos ilustrativos

a. *Caso de la ciudadana Luz Flores Tamara: cobro indebido por expedición de primera copia de partida de nacimiento (Expediente N° 1445-2008/DP-Callao)*

El 6 de mayo del 2008, la ciudadana Luz Flores Tamara presentó una queja contra la agencia de RENIEC Callao debido a que los funcionarios de la mencionada dependencia le exigían el pago de 15,00 nuevos soles por la emisión de la primera partida de nacimiento de su hija M. P. S. H. F., quien fue inscrita extemporáneamente en la citada oficina.

Luego de las gestiones realizadas, la Jefa de la Agencia RENIEC Callao informó que por disposiciones internas, se estableció el cobro de una tasa por la emisión de la primera copia de las actas de nacimiento en los casos de inscripciones extemporáneas.

En razón de ello, la Defensoría del Pueblo solicitó al Jefe Regional de RENIEC Lima informar las razones por las que se estaba exigiendo el pago de 15,00 nuevos soles por la emisión de la primera copia del acta de nacimiento en los casos de inscripciones extemporáneas. Asimismo, se le recordó que la Ley Orgánica del RENIEC<sup>23</sup> señala que los actos de inscripción en el registro civil y sus procedimientos son totalmente gratuitos, así como también la emisión de la primera copia de la partida de nacimiento.

El Jefe Regional de RENIEC Lima, a través del Oficio N° 3316-2008/JR10LIM/GOR/RENIEC justificó los cobros señalando que, de acuerdo con la ley, las inscripciones que no tienen un costo son las ordinarias. Ante esta respuesta, se realizaron las gestiones pertinentes a fin de propiciar la modificación del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de esta institución conforme con los dispositivos legales vigentes.

De esta manera, se logró que la Gerencia de Operaciones del RENIEC modificara el TUPA eliminando los costos de la primera copia de las actas registrales, lo que permitió que la niña M. P. S. H. F. obtuviera la primera copia de su acta de nacimiento sin pago alguno.

---

23 Ley N° 26497, Ley Orgánica del RENIEC. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de julio de 1995.

- b. *Caso del ciudadano Sergio Katip Kasen y de los pobladores de la comunidad nativa de Supayaku: vulneración del derecho a la identidad por falta de oficina de registro del estado civil e inadecuada capacitación a registrador nombrado por la comunidad (Expediente N° 236-2008/DP-Jaén)*

El 13 de abril del 2008 se constató que la comunidad nativa de Supayaku, ubicada en la provincia y distrito de San Ignacio (Cajamarca), aún no contaba con una oficina de registro del estado civil autorizada por el RENIEC. Debido a esta carencia, la comunidad le había encargado al ciudadano Sergio Katip Kasen que se encargara de registrar los nacimientos, tarea que venía realizando en un cuaderno escolar.

El señor Sergio Katip Kasen, registrador civil designado por la comunidad nativa, manifestó que el 20 de junio del 2008 recibió capacitación por parte del RENIEC. Sin embargo, él no aprobó el curso básico indispensable para ser acreditado como registrador porque éste se desarrolló en idioma castellano, sin contar con el apoyo de un intérprete; en el curso también participaron otras personas que ya habían sido nombradas como registradores. Por último, señaló que la inexistencia de una oficina del registro del estado civil y de un proceso de inscripción de los nacimientos estaba perjudicando el acceso de la comunidad al programa Juntos.

El 27 de junio del 2008, la Defensoría del Pueblo remitió a la administradora de la agencia del RENIEC de Jaén el Oficio N° 207-2008-OD-CAJAM/JAÉN, en el que se le recomendaba realizar de inmediato las acciones necesarias para que en la comunidad nativa de Supayaku se implementara una oficina de registro del estado civil, así como para que las capacitaciones que se dicten a los registradores civiles de las comunidades nativas tengan en cuenta el enfoque intercultural y bilingüe.

Gracias a esta intervención, el registrador civil designado por la comunidad nativa de Supayaku participó en el «Curso elemental de registro del estado civil» a cargo del RENIEC. Asimismo, mediante el Informe N° 1018-2008, emitido por la Subgerencia de Gestión Técnica de Registro Civil, se otorgó el visto bueno para la incorporación del registro civil en la comunidad nativa de Supayaku.

Con fecha 21 de noviembre, se informó a los representantes de la comunidad que, mediante Resolución Jefatural N° 775-2008-JNAC-RENIEC, se había autorizado la delegación de funciones a la Oficina del Registro del Estado Civil de la comunidad nativa de Supayaku.

## **2.2 Derechos económicos, sociales y culturales**

### **2.2.1 Educación**

#### **A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial**

Para comprender mejor la situación del sector Educación y la naturaleza de las intervenciones defensoriales, es necesario precisar los cuatro componentes del

derecho a la educación: la accesibilidad, la calidad, la disponibilidad y la permanencia.

En lo referente a la accesibilidad, la Defensoría del Pueblo advirtió que, pese a que la campaña «Educación sin Corrupción» se viene realizando desde el año 2006 y a que las autoridades del MINEDU se han mostrado dispuestas a acoger las recomendaciones defensoriales, continúan los problemas relacionados con los condicionamientos del pago de matrículas. Por ello, los cobros realizados por las asociaciones de padres de familia (APAFA) por mantenimiento de la infraestructura o por materiales educativos constituyen las principales causas de intervención de la Defensoría del Pueblo.

Se debe reconocer como un avance el incremento de las acciones de supervisión de las autoridades del MINEDU. Sin embargo, es preocupante que las irregularidades detectadas mediante estas supervisiones no tengan un correlato de sanción efectiva por parte de las autoridades. La falta de firmeza en las sanciones motiva que cada año se repitan las mismas exigencias ilegales en los procesos de matrícula, que por lo demás son justificadas por las propias autoridades con el argumento de que los recursos económicos que el Estado invierte en la educación escolar pública son insuficientes.

En lo que se refiere a la calidad en la prestación del servicio, la ausencia de los profesores, en especial en las zonas rurales, constituye un problema persistente. En algunos sectores, este problema se agudiza por la inadecuada gestión en el desplazamiento del personal, lo que genera que los centros educativos no cuenten con la totalidad de profesores que necesitan.

Sobre el componente de disponibilidad, en lo que respecta a infraestructura se advirtieron carencias recurrentes: no hay suficientes aulas para el alumnado, los servicios higiénicos son deficientes y se necesita reparar las estructuras. Las mejoras de la infraestructura suelen ser financiadas por los padres de familia. Al respecto, se debe destacar la relación directa que existe entre las carencias materiales de las instituciones educativas y los condicionamientos de matrícula previamente señalados, toda vez que el discurso justificatorio de las autoridades educativas se sustenta, precisamente, en las deficiencias de la infraestructura y en la urgente necesidad de subsanarlas.

Respecto al tema de la permanencia en la educación básica regular, la Defensoría del Pueblo detectó casos de maltrato físico hacia el alumnado —niños, niñas y adolescentes de ambos sexos— por parte del personal docente. La mayoría de veces, estos maltratos responden a que los alumnos incumplen las reglas establecidas o las labores asignadas. Por otro lado, persistieron los casos en los que la permanencia de alumnas adolescentes en la escuela se vio afectada por el hecho de que ellas quedaron embarazadas. Los argumentos para tratar de justificar esta separación fueron dos: a veces, se señaló que esta medida se había tomado con el propósito de proteger la

salud de la menor por su especial estado de gestación, y otras veces, se dijo que el embarazo constituía un mal ejemplo para los demás estudiantes.

Como un aspecto positivo en el componente de la permanencia, se debe señalar que el maltrato en el ámbito escolar se viene visibilizando cada vez más como un problema que debe ser denunciado, lo cual permite que la Defensoría del Pueblo intervenga en los centros educativos con un efecto que redundará en el ámbito general. Asimismo, si bien es cierto que en el tema de la educación inclusiva existen aún muchos aspectos pendientes de mejorar por parte de las instituciones educativas, no se puede dejar de reconocer el creciente impulso del sector en esta materia.

Mención aparte merecen las condiciones laborales del personal del sector Educación, toda vez que las continuas rotaciones en los procesos de contratación—en muchos casos, se pasan por alto los requisitos y procedimientos— generan dudas respecto a la transparencia, y por tanto surge la sospecha de que se están produciendo actos de corrupción. Estos hechos se vieron traducidos en un alto porcentaje de quejas no vinculadas directamente al derecho a la educación sino a los derechos laborales de los docentes. Sin embargo, en la medida en que la rotación afecta la continuidad en el dictado de clases, quienes finalmente son perjudicados son los alumnos, que no reciben las horas de clases que les corresponden o deben someterse al frecuente cambio de docentes.

## **B. Comportamiento de las entidades**

### *a. Instituciones educativas*

En las instituciones educativas, sobre todo del interior del país, se detectaron problemas relacionados con la inasistencia de los docentes y el incumplimiento de los horarios de dictado de clases. Se verificó, asimismo, cierta renuencia de los directores a rendir cuentas de su gestión; ellos mostraron poca disposición para someterse a los procesos de vigilancia y supervisión.

Por otra parte, no obstante el incremento del número de supervisiones, continúan las restricciones en el acceso a la educación gratuita, ya que siguen imponiéndose costos directos u otro tipo de condicionamientos, como la compra de material educativo o uniformes.

### *b. Unidades de gestión educativa local (UGEL)*

La Defensoría del Pueblo advirtió que los esfuerzos que realizan las UGEL para monitorear y supervisar los servicios educativos públicos y privados—principalmente respecto a la asistencia de docentes en las zonas más alejadas de las ciudades— son aún insuficientes. Sin embargo, en lo que respecta a las supervisiones en el proceso de matrícula, éstas se incrementaron, y en algunos casos llegaron

a realizarse en forma conjunta con el Ministerio Público. Lamentablemente, los procedimientos de investigación no concluyeron en adecuadas sanciones a los responsables de actos contrarios a las normas.

Por otro lado, se constató que no se dio un tratamiento prioritario y especial a las investigaciones referidas a maltrato físico, psicológico y sexual de las y los escolares, lo que se evidenció en la falta de otorgamiento de medidas de protección y en la doble victimización<sup>24</sup> de las niñas y niños afectados. De esta manera, se desconoce lo señalado en la Resolución Ministerial N° 405-2007-ED, «Lineamientos de acción en caso de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y violación de la libertad sexual a estudiantes de instituciones educativas»,<sup>25</sup> que establece que la UGEL debe atender prioritariamente estos casos.

*c. Direcciones regionales de educación (DRE)*

En las DRE se advirtió la persistencia de la excesiva dilación en resolver las denuncias realizadas ante la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER) y ante la Comisión de Procedimientos Administrativos Disciplinarios, así como en la atención de los recursos administrativos. Se informó que esta demora obedece, por un lado, a la falta de recursos logísticos y de personal; y por otro, a la inadecuada capacitación del referido personal debido al alto número de rotaciones y reasignaciones que se producen en el sector, lo que dificulta la sostenibilidad en las coordinaciones con la Defensoría del Pueblo.

También se advirtió que en los temas de contratación de docentes, hay casos en los que no se cumplieron los procesos o adjudicaciones regulares.

### **C. Casos ilustrativos**

*a. Caso de la adolescente E. R. S.: maltrato físico y psicológico (Expediente N° 890-2008/DP-APUR)*

El 1 de septiembre del 2008, la Defensoría del Pueblo recibió el caso de la adolescente E. R. S., alumna de la institución educativa Aurora Inés Tejada de Abancay

---

24 La doble victimización se manifiesta cuando en el marco del relato judicial, la víctima se ve forzada a revivir una y otra vez el dramático episodio que le tocó vivir. A fin de evitar este daño, en los procesos se utiliza la cámara de Gesell, que consta de dos habitaciones contiguas separadas por un panel de vidrio, lo que permite que el personal encargado de la investigación observe a los afectados que brindan sus testimonios mientras el psicólogo los entrevista. Esta cámara permite que se realice una sola entrevista a los niños, niñas y adolescentes afectados, la cual sirve como prueba para el resto del proceso.

25 Resolución Ministerial N° 405-2007-ED, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de septiembre del 2007.

(Apurímac), quien señaló haber sido maltratada física y psicológicamente por su profesor de educación física. Refirió que el citado docente la golpeó con un palo en las piernas y la rodilla por haberse demorado en el baño, al que ingresó para cambiarse de ropa luego de asistir a su clase de educación física.

Atendiendo a la gravedad de la queja, la Defensoría del Pueblo solicitó la intervención de un especialista de la DRE de Apurímac para que iniciara las investigaciones e informó del caso a la Primera Fiscalía de Familia de Abancay. Además, recomendó al director de la institución educativa que vigilara mejor las actitudes de los docentes para con los y las estudiantes.

La DRE de Apurímac y el Ministerio Público iniciaron las investigaciones del caso, que se encuentran en trámite.

*b. Caso de la adolescente J. M. C.: restricciones para la continuidad educativa debido a embarazo (Expediente N° 9602-2008/DP-Lima)*

El 21 de abril del 2008, la Defensoría del Pueblo recibió la queja de la ciudadana Juana Contreras Sandoval, quien indicó que su hija J. M. C., de 14 años, no podía continuar sus estudios de cuarto año de secundaria porque las autoridades de la institución educativa particular Remar, de Lima, se lo impedían debido a que estaba embarazada.

La Defensoría del Pueblo visitó la citada institución educativa, verificando que la alumna no se encontraba matriculada. Al requerirle información a la directora, ella señaló que por el estado de gestación de la adolescente, era conveniente que reanudara sus estudios recién el siguiente año. Atendiendo a ello, mediante el Oficio N° 266-2008-OD-Lima, de fecha 15 de julio del 2008, se recomendó a la citada funcionaria incorporar a la adolescente J. M. C. y adoptar las medidas pertinentes para evitar situaciones discriminatorias.

El 23 de junio del 2008 se tomó conocimiento de que la institución educativa Remar había incorporado a la adolescente en el cuarto año de educación secundaria, otorgándole las facilidades para que culminara el año escolar.

## **2.2.2 Salud**

### **A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial**

Durante el año 2008, la Defensoría del Pueblo continuó con la campaña «Todos tenemos derecho a una buena atención en salud», iniciada en el 2007, cuyo principal objetivo es contribuir a elevar la calidad de los servicios de salud mediante la promoción de una cultura basada en el derecho a recibir esta atención.

Esta campaña se originó en un análisis previo de los casos ingresados a la Defensoría del Pueblo por la supuesta existencia de negligencias médicas. La mayor parte de estos casos se referían a problemas de calidad del servicio relacionados con el trato recibido en el momento de la atención y al acceso a información por parte de los usuarios, es decir, dificultades provenientes de una inadecuada cultura de atención en salud.

Esta campaña se dirigió tanto a los usuarios del servicio como a los funcionarios del sector Salud. Inicialmente, se desarrolló en 8 regiones y después, en el 2008, fue ampliada a 13 regiones: Áncash, Arequipa, Cajamarca, Callao, Cusco, Ica, Junín, Lambayeque, La Libertad, Lima, Loreto, Madre de Dios y Tacna.

No obstante, durante el año materia del presente informe se continuaron recibiendo quejas relativas a la falta de medicamentos e insumos médicos, infraestructura insuficiente y presuntas negligencias médicas, y persistieron los casos vinculados al maltrato en la atención y a la inadecuada información. Estas quejas estuvieron referidas principalmente a situaciones ocurridas en los establecimientos del MINSA y relacionadas con la atención con cargo al SIS.

En este contexto, se observó un avance importante: la instalación de los Módulos de Buen Trato en Salud (MOBUTS) en los establecimientos de salud, cuya finalidad es implementar canales para la recepción de quejas por parte de los ciudadanos y ciudadanas usuarios del servicio.

En lo referente a ESSALUD, se advirtió una mejora en el servicio «ESSALUD en línea». Sin embargo, en el ámbito nacional continúan las quejas por la demora en el otorgamiento de citas. En la medida en que éste es un problema estructural, el avance va a ser progresivo.

Por otro lado, cabe señalar que como consecuencia de la supervisión realizada en el ámbito nacional en el tema de medicamentos, y como parte de la investigación que viene llevando a cabo la Adjuntía para la Administración Estatal sobre el acceso a estas sustancias, la Defensoría del Pueblo fue invitada a participar en el grupo MeTA Perú<sup>26</sup> junto con diversas instituciones relacionadas con el sector Salud.

En lo referente a la línea de trabajo en defensa de los derechos de las personas que viven con VIH, en el 2008 la Defensoría del Pueblo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) suscribieron un convenio para ejecutar, entre

---

26 MeTA Perú es una alianza promovida por el Gobierno británico por intermedio del Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), conformada por representantes del sector público, el sector privado y la sociedad civil. Esta alianza viene permitiendo la creación de espacios destinados a la discusión y coordinación de estrategias tendientes a contribuir a la mejora del acceso a medicamentos esenciales, fortaleciendo la rendición de cuentas en la gestión y la comercialización de medicamentos.

noviembre del 2008 y julio del 2009, el «Proyecto de recopilación y sistematización de la legislación vigente sobre VIH», que se desarrollará en el marco del «Plan conjunto para el trabajo en materia de VIH/Sida» del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Asimismo, se realizaron supervisiones a establecimientos de salud para verificar las condiciones en las que se brindan los servicios de prevención y tratamiento a las personas con VIH y a las poblaciones en situación de vulnerabilidad<sup>27</sup> de los 10 departamentos que presentan mayor incidencia de casos.

Adicionalmente, se sostuvo reuniones de trabajo con funcionarios del MINSA para presentarles los resultados preliminares de la supervisión a los establecimientos de salud. Luego, en julio del 2008, se publicó el Documento Defensorial N° 003, «La epidemia del VIH- sida: el rol de la Defensoría del Pueblo»,<sup>28</sup> en el que se propusieron los cuatro objetivos institucionales con relación al tema: i) la consolidación de la labor de la Defensoría de Pueblo en la protección de los derechos de las personas más vulnerables, ii) la contribución a que tanto ellas como las personas que viven con VIH accedan a servicios públicos de calidad, iii) la contribución a que ambos grupos cuenten con mecanismos de protección de sus derechos, y iv) la realización de acciones tendientes a la reducción del estigma y la discriminación asociados al VIH.

## **B. Comportamiento de las entidades**

### *a. Gobiernos regionales*

Considerando que la prestación de los servicios de salud se encuentra actualmente a cargo de los gobiernos regionales, se advirtió que el principal problema es que no existe una coordinación adecuada entre los hospitales regionales y el SIS central. Esto genera que la información que recibe el público usuario respecto a la cobertura del SIS sea deficiente o mala, y como consecuencia, esta cobertura sea restringida.

### *b. MINSA*

Se evidenció una mayor flexibilidad en la aplicación de criterios para el acceso y la cobertura del SIS. Sin embargo, los usuarios aún no perciben los beneficios por falta de canales fluidos de comunicación entre los hospitales regionales y el SIS central.

<sup>27</sup> Se entiende por poblaciones en situación de vulnerabilidad a las siguientes: hombres que tienen sexo con hombres, trabajadores y trabajadoras sexuales, personas privadas de su libertad, usuarios de drogas, y mujeres, niños, niñas y adolescentes.

<sup>28</sup> El Documento Defensorial N° 003, «La epidemia del VIH/Sida: el rol de la Defensoría del Pueblo», fue elaborado por la Adjuntía para la Administración Estatal. El texto completo está disponible en <www.defensoria.gob.pe>.

Un aspecto positivo es la progresiva implementación, en los establecimientos de todo el país, de las Oficinas del Defensor de la Salud, que buscan mejorar la atención, la información y el trato a los usuarios. En Arequipa, se solicitó la colaboración de la Defensoría del Pueblo en la capacitación del personal que atenderá en estas nuevas oficinas.

No obstante estos avances, continúa la demora en la emisión de certificados médicos de discapacidad, documentos requeridos para solicitar el trámite de la pensión de invalidez, lo que acarrea una afectación del derecho a la seguridad social.

c. *ESSALUD*

A la Defensoría del Pueblo le preocupa la recurrencia de las quejas sobre maltrato en la atención brindada a los pacientes no sólo por parte del personal médico, sino también del personal auxiliar y administrativo. Esto conlleva a una desinformación tanto en el tema de costos como en el de abastecimiento de medicamentos, así como en los servicios que debe asumir el asegurado.

El problema está generando que los usuarios y usuarias del servicio no tengan aún una opinión positiva acerca de las implementaciones de mejoras estructurales, como el servicio de atención de citas «ESSALUD en línea».

**C. Casos ilustrativos**

a. *Caso del ciudadano Jonás Choccelahua Torres: trato inadecuado y cobros arbitrarios (Expediente N° 900-2008/DP-Lima-Norte)*

El 26 de marzo del 2008, el ciudadano Jonás Choccelahua Torres presentó una queja contra el Hospital Cayetano Heredia de Lima, por malos tratos y cobros arbitrarios en agravio de la paciente Juana de Dios Labra Quispe, quien fue tratada con indiferencia por el personal de salud encargado de su cuidado durante el tratamiento que recibió por padecer de gastritis. Asimismo, ella fue obligada a asumir pagos que no le correspondían por ser beneficiaria del SIS.

El 2 de abril del 2008, mediante Oficio N° 402-2008-DP-OD/Lima-Norte, la Defensoría del Pueblo solicitó a la dirección del hospital objeto de queja un informe sobre la atención brindada al reclamo formulado. En respuesta a dicho pedido, se recibió el Oficio N° 1426-2008-DG-209-OAJ/HCH, a través del cual la Dirección del Hospital Cayetano Heredia informó haber asumido el costo del tratamiento de la paciente, beneficiaria del SIS. Asimismo, señaló haber dispuesto una auditoría y verificación de los gastos adicionales en que pudo haber incurrido la interesada para su debida atención.

### 2.2.3 Seguridad social

#### A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

En lo que respecta al derecho a la seguridad social, se advirtió que persiste la problemática señalada en años anteriores. Es decir, la Defensoría del Pueblo continúa recibiendo quejas por incumplimiento de plazos en la resolución de recursos impugnativos por desconocimiento de aportes efectivamente realizados y por incumplimiento en el otorgamiento de la pensión previsional, así como por limitaciones en la obtención de copias de los expedientes administrativos y el incumplimiento por pago de devengados.

En este contexto, y a fin de realizar un análisis integral, en julio del 2008 se publicó el Informe Defensorial N° 135, «Por un acceso justo y oportuno a la pensión: aportes para una mejor gestión de la ONP»,<sup>29</sup> el cual sistematizó 2.318 quejas presentadas contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) entre enero del 2004 y junio del 2007, que representan 20% de las quejas presentadas contra dicha institución en el mencionado lapso.

El citado informe defensorial dio cuenta de los cinco puntos críticos en la gestión de la ONP: i) la inexistencia de un registro actualizado e individualizado de aportes pensionarios, ii) el traslado de la carga de la prueba de los años de aportación a los afiliados, iii) la escasa motivación de las resoluciones administrativas, iv) la utilización de procesos complejos para el otorgamiento de pensiones y v) la ausencia de una supervisión eficiente que garantice una gestión adecuada en las etapas del proceso de otorgamiento de pensiones que se encuentran tercerizadas.

Sobre esta base, se formularon recomendaciones concretas a la ONP y al Congreso de la República, a fin de que se otorgue una adecuada protección al derecho a la seguridad social de los adultos mayores.

La Defensoría del Pueblo viene realizando un seguimiento al avance en la implementación de dichas recomendaciones.

#### B. Comportamiento de las entidades

Como consecuencia de la emisión del Informe Defensorial N° 135, la ONP estableció canales más fluidos de coordinación con la Defensoría del Pueblo, para abordar las recomendaciones contenidas en el documento.

---

29 El Informe Defensorial N° 135, «Por un acceso justo y oportuno a la pensión: aportes para una mejor gestión de la ONP», fue elaborado por la Adjuntía para la Administración Estatal. El texto completo de este informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

Sin embargo, la institución no dijo nada respecto a las recomendaciones sobre casos particulares, y en especial sobre las solicitudes de información de bonos de reconocimiento. Debido a ello, un número significativo de casos se encuentran pendientes de respuesta por parte de la ONP, no obstante las reiteraciones en los requerimientos de información.

Esta situación generó que los recurrentes continuaran percibiendo una excesiva demora en las etapas de calificación necesarias para el otorgamiento de pensiones y que sintieran que no se les brinda una adecuada información sobre el estado de sus expedientes, tanto en las oficinas de atención al público como en las de atención telefónica.

De igual modo, perjudica a las ciudadanas y a los ciudadanos la existencia de casos en los que la ONP persiste en asumir determinada posición sobre temas relevantes en materia de seguridad social, lo que obliga a los recurrentes a acudir a la vía judicial, con el consecuente perjuicio económico y de tiempo que ello implica.

### C. Casos ilustrativos

#### a. *Caso de la ciudadana Adela Amalia Montes de Oca Martínez: suspensión indebida de pensión de viudez (Expediente N° 21265-2007/OD-Lima)*

El 23 de agosto del 2007, la ciudadana Adela Amalia Montes de Oca Martínez solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo ante la ONP. Ella refirió que mediante una resolución del 20 de abril del 2007, la ONP había reconocido su pensión de viudez a partir del 2 de septiembre de 1993. Sin embargo, posteriormente le suspendieron el pago de la pensión otorgada por supuestas irregularidades relacionadas con la validez de los documentos que sirvieron de base para la acreditación del derecho solicitado.

La Defensoría del Pueblo revisó el expediente administrativo y obtuvo una copia simple del informe grafotécnico, en el cual se sustentaba la irregularidad aludida. Mediante esa revisión, advirtió que el período que la ONP consideró como irregular no fue contabilizado como parte del tramo de años de aportes que generaban el reconocimiento del derecho a la pensión del causante. Es decir, independientemente del período cuestionado por la ONP, el esposo de la recurrente contaba con los años de aportación requeridos para obtener una pensión.

El 11 de septiembre del 2007, mediante Oficio N° 263-2007-OD-Lima, se puso esta queja en conocimiento de la ONP, y durante el año 2008 se realizaron diversas acciones de seguimiento con la finalidad de que se acogiera la recomendación. Finalmente, la entidad objeto de queja comunicó que a partir de agosto del 2008, se había procedido a la activación del pago de la pensión de viudez de la ciudadana Adela Amalia Montes de Oca Martínez

b. *Caso de la ciudadana Delma Montero de Rojas: demora en otorgamiento de la pensión de viudez (Expediente N° 20115-2007/DP-Lima)*

Con fecha 8 de agosto del 2007, la señora Delma Montero de Rojas interpuso una queja contra la ONP debido a que dicha entidad no le otorgó su pensión de viudez, solicitada en agosto del 2006, así como tampoco su pensión previsional, pese a que a la fecha del fallecimiento de su esposo, él ya tenía la calidad de pensionista, otorgada por el Decreto Ley N° 19990.<sup>30</sup>

Cabe precisar que en este caso, al haber sido el esposo de la recurrente pensionista, se colige que la ONP ya había cumplido con todas las verificaciones para otorgar la pensión, por lo que no tenía sentido que la solicitud de la señora Montero de Rosas transitara por las mismas etapas que cualquier solicitud inicial de pensión. Así, pues, esta demora constituía una afectación no razonable al derecho de la recurrente. Adicionalmente, la demora también transgredía lo establecido por la Ley N° 27585,<sup>31</sup> que dispone el otorgamiento de la pensión previsional luego de haber transcurrido 90 días calendario de la presentación de la solicitud

Por ello, mediante Oficio N° 669-2007-OD/Lima-DLP, del 21 de agosto del 2007, se puso en conocimiento del Gerente de Operaciones de la ONP la queja de la ciudadana, solicitándole que informara cuáles eran los fundamentos por los que no se otorgaba la pensión solicitada.

El 12 de agosto del 2008, la ONP informó, mediante Resolución N° 0000014742-2008-ONP/DC/DL 19990, de fecha 1 de julio del 2008, que a partir del 23 de julio del 2006 se había otorgado la pensión de viudez a la recurrente.

## 2.2.4 Empleo público

### A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

En lo referente a empleo público, el hecho más relevante fue la creación, mediante el Decreto Legislativo N° 1057,<sup>32</sup> del contrato administrativo de servicio (CAS), definido como una modalidad estatal propia del derecho administrativo y privativa del Estado, que está al margen del Decreto Legislativo N° 276,<sup>33</sup> del Decreto

30 Decreto Ley N° 19990, que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 30 de abril de 1973.

31 Ley N° 27585, Ley de Simplificación Administrativa de las Solicitudes de Pensión del Sistema Nacional de Pensiones, regulado por el Decreto Ley N° 19990. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de diciembre del 2001.

32 Decreto Legislativo N° 1057, que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 28 de junio del 2008.

33 Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de marzo de 1984.

Legislativo N° 728<sup>34</sup> y de las otras normas que regulan las carreras administrativas especiales.

Sobre el particular, la Defensoría de Pueblo advirtió la problemática que acarrea la coexistencia de diferentes regímenes laborales en la administración pública, como el Decreto Legislativo N° 276, el Decreto Legislativo N° 728 y los contratos de servicios no personales, debido a la desigualdad en el otorgamiento de beneficios, situación que, ciertamente, no mejoraría con esta nueva modalidad de contratación.

En esa línea, se puso de manifiesto que frente al tema del empleo público, no deben proponerse soluciones parciales sino una política de reforma integral, mediante la aprobación de las normas de desarrollo de la Ley Marco del Empleo Público,<sup>35</sup> como por ejemplo el Proyecto de Ley del Sistema de Remuneraciones del Empleo Público, que implicaría un consistente avance respecto a la desigualdad remunerativa.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, a continuación se presentan las quejas más frecuentes que la Defensoría del Pueblo recibió por cada régimen de contratación de personal.

En lo que se refiere al régimen público, los casos más recurrentes están relacionados con el Decreto Legislativo N° 276, de manera específica con el incumplimiento del pago de beneficios económicos como la compensación por tiempo de servicios, el subsidio de sepelio y luto, y la asignación especial por cumplir 25 y 30 años de servicios.

En estos casos, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) asumió una interpretación distinta de la establecida por el TC en reiterada jurisprudencia, en el sentido de que la base para realizar el cómputo en el otorgamiento de beneficios la constituye la remuneración total. El MEF señaló que los beneficios deben ser otorgados tomando como referencia la «remuneración total permanente», concepto que implica un monto considerablemente menor. Esta situación motivó que las entidades en el ámbito nacional dejen de otorgar este derecho a sus trabajadores, y que sustenten su renuencia a acatar las recomendaciones defensoriales en lo señalado por el MEF.

Esta diversidad en el tratamiento remunerativo originó, asimismo, dificultades en el caso de los trabajadores civiles de las FF. AA., quienes presentaron reclamos

34 TUO del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 27 de marzo de 1997.

35 Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de febrero del 2004.

por el pago de la asignación especial contenida en la Ley N° 29142, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008,<sup>36</sup> y por la igualdad en el pago del Comité de Administración de los Fondos de Asistencia y Estímulo (CAFAE).

Respecto al personal comprendido en el régimen privado, la Defensoría del Pueblo recibió quejas referidas, principalmente, a la resolución del vínculo contractual sin expresión de causa y al incumplimiento en el pago de la contraprestación económica. A fin de atender las quejas, se sostuvieron reuniones con los funcionarios encargados, quienes en algunos casos mostraron una mayor disposición a abordar estos temas. Sin embargo, se produjeron avances únicamente en las programaciones y el establecimiento de cronogramas de pagos.

Por otro lado, respecto al avance en la implementación de los beneficios establecidos en las leyes de ceses colectivos, se debe señalar que la publicación del Decreto de Urgencia N° 025-2008<sup>37</sup> —el cual dispuso que los ex trabajadores inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (RNTCI) sólo accederían al beneficio de compensación económica— motivó la intervención de la Defensoría del Pueblo.

El citado decreto desconocía lo señalado por leyes anteriores, que reconocían que los beneficiarios de ceses colectivos tenían derecho a optar por cualquiera de los cuatro beneficios: i) reposición, ii) jubilación adelantada, iii) reconversión y iv) compensación económica. En tal sentido, al haberse publicado tres listados anteriores de beneficiarios que tuvieron derecho a elegir el beneficio al cual se acogerían, la citada norma establecía una distinción injustificada para los ciudadanos que fueran considerados como beneficiarios en la cuarta lista, pues se les negaba esta posibilidad de elección.

En esta medida, mediante Oficio N° 496-2008-DP/PAD del 15 de agosto del 2008, se remitió al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el informe elaborado por la Adjuntía en Asuntos Constitucionales, en el cual se señala: «El texto de la Segunda Disposición Final del Decreto de Urgencia N° 025-2008 no se encuentra respaldado por el desarrollo de una motivación objetiva y razonable que justifique el trato diferenciado dispuesto en esta. Es del caso remarcar que si este déficit de justificación no es subsanado por el Estado, se estaría ante un dispositivo inconstitucional por vulneración del principio-derecho a la igualdad».

La posterior emisión del Decreto Supremo N° 005-2008-TR<sup>38</sup> —que establece disposiciones para la ejecución de la reubicación general como mecanismo de

36 Ley N° 29142. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 10 de diciembre del 2007.

37 Decreto de Urgencia N° 025-2008, que establece disposiciones complementarias para la aplicación de la Ley N° 27803 y la Ley N° 29059. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de junio del 2008.

38 Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de septiembre del 2008.

implementación del beneficio de reincorporación o reubicación laboral a que se refiere la Ley N° 27803<sup>39</sup>— fue objeto de pronunciamiento por parte de la Defensoría del Pueblo,<sup>40</sup> pues en lo referente al beneficio de reincorporación, esta norma disponía que los beneficiarios debían optar por una sola plaza vacante y no por las tres que permitía la Resolución Ministerial N° 107-2006-TR.<sup>41</sup> Por ello, esto constituyó un trato injustificado con relación a los beneficiarios de los anteriores listados.

Finalmente, el 19 de diciembre del 2008, se publicó la Resolución Ministerial N° 398-2008-TR, que contiene la relación de los ex trabajadores inscritos en el RNTCI y reubicados en el proceso establecido por el Decreto Supremo N° 005-2008-TR. Así, se estableció que los ex trabajadores que no estuvieran incluidos en la citada resolución podrían modificar sus solicitudes adecuándolas a las plazas vacantes subsistentes.

## **B. Comportamiento de las entidades**

Durante el período acerca del que se informa, la Defensoría del Pueblo continuó realizando gestiones con las entidades a fin de que cumplan progresivamente con el pago de sus obligaciones laborales pendientes. Se buscó que este compromiso se concrete en un cronograma de pagos que respete las normas presupuestarias establecidas y garantice la transparencia en el manejo de la gestión.

Al respecto, algunos gobiernos locales asumieron un compromiso de atención en la siguiente gestión presupuestal, en tanto que otros exigieron acudir al Poder Judicial a fin de que se efectivicen estos derechos. En líneas generales, el mayor incumplimiento de pago por obligaciones laborales se presentó en los gobiernos locales y los proyectos especiales.

No obstante, se debe resaltar la participación activa de las direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo de algunas localidades en la búsqueda de conciliaciones extraprocesales. Éste es el caso de la Dirección Regional de Trabajo de Junín.

---

39 Ley N° 27803, que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las leyes N° 27452 y N° 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada, así como en las entidades del sector público y gobiernos locales. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de julio del 2002.

40 Este pronunciamiento fue puesto en conocimiento del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo mediante Oficio N° 629-2008-DP/PAD del 11 de noviembre del 2008.

41 Resolución Ministerial N° 107-2006-TR, que aprueba los Lineamientos del Proceso de Reubicación de la Ley N° 27803 y los formatos para brindar información sobre las plazas y la postulación a éstas. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 8 de marzo del 2006.

### C. Casos ilustrativos

*a. Caso del ciudadano Jeclaribel Guevara Delgado: incumplimiento de obligaciones laborales por la UGEL de Moyabamba (Expediente N° 150-2008/DP-SM)*

El 25 de febrero del 2008, el ciudadano Jeclaribel Guevara Delgado presentó una queja contra la UGEL de Moyabamba porque no había cumplido con pagarle los servicios prestados al Programa Nacional de Alfabetización desde el 7 de noviembre al 31 de diciembre del 2007. Asimismo, señaló que existía un adeudo a 115 trabajadores, de aproximadamente 100,00 nuevos soles a cada uno, por actividades de reforzamiento prestadas en julio del 2007.

El 25 de febrero del 2008, se establecieron coordinaciones con el Director encargado de la UGEL y con la Coordinadora del Programa de Alfabetización, a quienes se les recomendó regularizar esta situación. El 28 de abril del 2008, el recurrente informó que la UGEL de Moyabamba había cumplido con los pagos adeudados.

*b. Caso del ciudadano Miguel Romero Orderique: incumplimiento de beneficios sociales (Expediente N° 3055-2008/DP-Lima-Sur)*

El 2 de octubre del 2008, el ciudadano Miguel Romero Orderique solicitó a la Defensoría del Pueblo que interviniera ante la Municipalidad de Punta Negra (Lima) debido a que esta institución no cumplía con pagarle sus beneficios sociales, pese a haberlo requerido mediante cartas de fechas 20 de febrero y 23 de abril del 2008.

Por intermedio de los oficios N° 932-2008-OD-Lima Sur y N° 1109-2008-OD-Lima Sur, de fechas 13 de octubre y 20 de noviembre del 2008, respectivamente, se puso en conocimiento de la autoridad municipal la queja del recurrente. Asimismo, se le solicitó el informe respectivo sobre las acciones administrativas adoptadas a fin de corregir su conducta dilatoria y cumplir con sus obligaciones laborales.

Dada la falta de respuesta a los pedidos de información, el 17 de diciembre del 2008 la Defensoría del Pueblo realizó una visita de inspección a la Municipalidad de Punta Negra para recabar información respecto a la atención brindada al reclamo. En esa oportunidad, el municipio informó que no contaba con disponibilidad presupuestal, pero que consideraría el pago en el ejercicio fiscal del año 2009.

Mediante Oficio N° 006-2008-MDPN/GM de diciembre del 2008, la municipalidad confirmó que en la Partida 5.1.11.71 (gastos de ejercicios anteriores) había considerado el pago de los beneficios laborales del recurrente para el ejercicio fiscal del año 2009.

### 2.2.5 Servicios públicos

#### A. Agua potable y desagüe

##### a. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

El 2008 se caracterizó por las marchas y contramarchas en la ejecución de las inversiones de agua potable y desagüe. Muchos proyectos inicialmente encauzados a través de diferentes medios, como el llamado «shock de inversiones», fueron detenidos en el segundo semestre del año, ante el temor por una eventual recesión en la economía nacional. Sin embargo, hacia finales del 2008, la crisis internacional llevó a retomar dichos proyectos, con el objetivo de que el consecuente gasto permitiera reducir la desaceleración del crecimiento económico. Dado que tomará tiempo revertir la crisis, es de esperar que el incentivo para invertir en proyectos se mantenga en el futuro cercano.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo observó con preocupación que, aparentemente con el propósito de reducir el tiempo necesario para realizar proyectos de inversión, el Ejecutivo, a través del Decreto Supremo N° 14-2008-Vivienda,<sup>42</sup> eliminó la posibilidad de que el organismo regulador evalúe los costos de los proyectos de saneamiento realizados por empresas privadas. Tal medida ha abierto la posibilidad de que se ejecuten obras de infraestructura sobredimensionadas o inadecuadas y los usuarios paguen tarifas excesivas durante muchos años. Esta situación se identificó específicamente a raíz del proyecto de la planta de tratamiento de aguas servidas de Taboada, en Lima.

Sobre el particular, la Defensoría consideró que, en términos generales, la realización de un concurso internacional implica que se establezca una competencia entre los participantes, con la consiguiente reducción de costos. Sin embargo, esto no sucederá si las bases del concurso son preparadas y publicadas con suficiente antelación como para permitir que las empresas con más experiencia en este tipo de obras tomen conocimiento de la licitación y decidan participar en ésta. Tal preocupación se debe a que pocas empresas en el mundo tienen la capacidad de elaborar y ejecutar una obra de las características que debería tener la planta de tratamiento de Taboada.

Al respecto, está en manos del Poder Ejecutivo establecer un mecanismo de licitación diferenciado, que tome en cuenta qué obras deben considerarse «estándar» y qué posibilidades reales de competencia existirán en un concurso; y por otro lado, es preciso simplificar los procedimientos administrativos no indispensables para la adecuada realización de un proyecto.

42 Decreto Supremo N° 014-2008-Vivienda, que aprueba el procedimiento simplificado para la aprobación de la fórmula tarifaria para los proyectos de inversión autosostenibles. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 18 de abril del 2008.

Asimismo, durante el año 2008, tanto la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) como la Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL) expusieron la posibilidad de cobrar tarifas destinadas a cubrir específicamente el tratamiento de las aguas residuales.<sup>43</sup> Estas tarifas serían calculadas por separado de las de agua potable y desagüe. Los planteamientos de SUNASS y SEDAPAL fueron positivos y fundamentados, y requieren ser enmarcados en metas de largo plazo, que den el tiempo suficiente para que se tomen las mejores decisiones. También se necesita un mecanismo de seguimiento de dichas metas.

Un punto especialmente sensible en este tema es la forma en que se elegirán la tecnología y los estándares de calidad para las plantas de tratamiento de aguas residuales. Estos aspectos repercutirán considerablemente en el cálculo de las tarifas que tendrán que pagar los usuarios, como en el caso de la planta de tratamiento de Taboada. El marco legal señala que el organismo regulador tiene un papel importante que desempeñar al respecto.

Al igual que en años anteriores, durante el 2008 la Defensoría del Pueblo continuó trabajando la problemática de las contribuciones reembolsables. El tratamiento de los aportes realizados por terceros a la infraestructura de los servicios de saneamiento constituye una gran preocupación institucional, ya que todos los ciudadanos que contribuyeron a que se expanda la red tienen el derecho, legalmente reconocido, de que las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) les reembolsen sus gastos.

Por ello, la Defensoría del Pueblo le remitió a la SUNASS sus comentarios sobre el proyecto de resolución del Consejo Directivo de esta última, que contiene la propuesta de «Directiva sobre contribuciones reembolsables efectuadas por terceros para inversiones en los servicios de saneamiento», pues se advirtió que, hasta la fecha, el organismo regulador no ha tomado en cuenta la problemática presente en algunas zonas del país, en las cuales existen obras de infraestructura de saneamiento que, pese a haber sido financiadas por los usuarios, no han sido reconocidas ni reembolsadas por las EPS. Muchas de esas obras fueron recibidas por las EPS sin ningún documento que sustentara la existencia de un consentimiento de ambas partes, del otorgamiento de factibilidad y de la supervisión de las obras por parte de las mencionadas entidades.

#### *a.1 Acceso a los servicios públicos de agua potable y desagüe*

De acuerdo con el Censo Nacional del 2007, 67,4% de la población tenía acceso al servicio público de agua potable, ya sea dentro de su vivienda como fuera de ésta o

---

43 Evento denominado Semana Nacional del Agua Potable, organizado por la SUNASS en octubre del 2008.

a través de un pilón público. Esta cobertura es menor que la registrada en el censo del 2005, que fue de 72,2%. Dado el constante crecimiento de la población, es de esperar que, ante la falta de inversión en infraestructura de agua potable, la cobertura —como porcentaje de la población con acceso a los servicios— disminuya.

En el caso del servicio público de desagüe, en el 2007 54,2% de la población contaba con éste dentro o fuera de su casa, mientras que esta cobertura era de 53% en el 2005. Si bien no se cuenta con cifras exactas para el 2008, puede apreciarse que existe una gran deficiencia de estos servicios básicos, sobre todo en las zonas rurales. Asimismo, esta deficiencia no se circunscribe a la extensión de las redes de agua y desagüe, sino que también se presenta en segundo nivel por el hecho de que una parte de la población recibe servicios de empresas estatales, municipios u organizaciones privadas que no son reguladas, es decir, que no cuentan con planes de expansión acreditados y metas fiscalizables oficialmente.

Al respecto, los estudios tarifarios de las EPS, elaborados por la SUNASS, todavía no incluyen el análisis de los poblados urbanos que, encontrándose en el ámbito de responsabilidad de las empresas, no son atendidos por éstas. La incorporación paulatina de las zonas aún no administradas y que se encuentran dentro de la zona de responsabilidad de las EPS es una tarea que requerirá una estrategia conjunta con los gobiernos locales involucrados y con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Mediante la remisión de comentarios a los estudios tarifarios, la Defensoría del Pueblo recomendó en diversas oportunidades a la SUNASS que aborde este tema.

#### *a.2 Atención a los usuarios: desinformación y negativa a recibir reclamos*

Durante el 2008, otro tema álgido fue el relacionado con los problemas en la atención de los usuarios de los servicios de agua potable y alcantarillado. Así por ejemplo, se presentaron quejas por la negativa de las EPS a recibir reclamos y la ausencia o mala calidad de la información que el personal de dichas entidades brinda a los usuarios acerca de los procedimientos y la normativa que regula sus derechos.

Para hacer frente a este problema, la Defensoría del Pueblo realizó una serie de eventos de capacitación dirigidos a los usuarios, con la finalidad de que conozcan sus derechos y las normas que regulan la prestación de los servicios de saneamiento. Asimismo, se remitieron diversas recomendaciones a las EPS a fin de que adopten las medidas que permitan brindar una adecuada atención.

#### *a.3 Calidad del servicio: demora en la reparación de fallas en la infraestructura del servicio de alcantarillado*

En el 2008, la SUNASS reguló los problemas operacionales como un aspecto sujeto a reclamo. Sin embargo, aún se siguen presentando problemas respecto a la demora en la reparación de fallas en la infraestructura de alcantarillado, como los atoros, la rotura y el colapso de las redes de desagüe. Estos problemas son generados por la

falta de mantenimiento y la antigüedad de la infraestructura, lo cual afecta la calidad y continuidad del servicio, perjudica la salud de los usuarios y, en muchos casos, ocasiona daños en los bienes muebles y en la infraestructura de sus predios.

Los casos expuestos se presentaron en Callao, Chimbote, Huaraz, Lambayeque, La Libertad, Lima y Piura. En todos éstos, la intervención de la Defensoría del Pueblo se centró en realizar las gestiones con las EPS correspondientes, a fin de que en el plazo más breve cumplieran con reparar las fallas presentadas y adoptaran las medidas necesarias para solucionar definitivamente los problemas.

#### *a.4 Incremento de la tarifa: falta de información*

En las zonas urbanas del país, la deficiente situación financiera de muchas EPS determina que sea una necesidad urgente fijar fórmulas tarifarias para lograr mejoras en el servicio.

Sin embargo, en repetidas oportunidades la Defensoría del Pueblo observó que la ciudadanía está en desacuerdo con el incremento de las tarifas de agua porque los alcaldes —en su papel de accionistas— o los gerentes de las empresas tienen la reputación de hacer mal uso de los fondos públicos. En algunas ocasiones, los propios representantes de la población plantearon tomar medidas para mejorar la transparencia de la actuación de la empresa y el cumplimiento de las metas de gestión; así por ejemplo, muchas veces se ha mencionado la necesidad de crear un comité de vigilancia en el que participe la población. La Defensoría del Pueblo hizo suya esta iniciativa y en repetidas oportunidades se la planteó a la SUNASS; sin embargo, todavía no se han visto avances significativos en este sentido.

En el ámbito rural, las tarifas de agua no tienen cómo cubrir las nuevas inversiones, y comúnmente éstas no llegan a cubrir ni siquiera el mantenimiento, lo que genera el consiguiente deterioro y posterior abandono de la infraestructura de agua y desagüe. Numerosos estudios han recomendado procurar que la ciudadanía se involucre más en la operación y el mantenimiento de la infraestructura, aunque también ha sido frecuente subrayar la necesidad del aporte estatal.

Otro tema importante que surgió en el 2008 fue el incremento de las tarifas de agua por acumulación del índice de precios al por mayor. Este tema fue motivo de protestas muy fuertes en Puno, pues durante el referido año la tarifa del servicio de agua potable y alcantarillado aumentó en 3,98%, 3,19% y 3,77%, que corresponden a la inflación del período agosto 2007-septiembre 2008, tal como se establece en la Ley N° 28870,<sup>44</sup> el Reglamento General de Tarifas,<sup>45</sup> y la

44 Ley N° 28870, Ley que Optimiza la Gestión de las EPS. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de agosto del 2006.

45 Resolución del Consejo Directivo N° 009-2007-SUNASS-CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de febrero del 2007.

Ley N° 26338<sup>46</sup> y su Reglamento.<sup>47</sup> Para hacer frente a esta situación y teniendo en cuenta el contexto inflacionario, la Defensoría del Pueblo viene trabajando el tema con la SUNASS, a fin de buscar alternativas para mitigar los impactos de los incrementos tarifarios sobre los sectores más vulnerables de la sociedad sin tener que comprometer la viabilidad financiera de las empresas.

#### *a.5 Verificación del cumplimiento de las metas de gestión: transparencia y publicidad*

Durante el 2008, la Defensoría del Pueblo continuó la labor iniciada en el 2007 respecto a la supervisión del cumplimiento de metas de gestión por parte de las EPS y los posibles incrementos tarifarios. La finalidad es que la SUNASS dé a conocer a la opinión pública el grado de cumplimiento de las metas mencionadas, indicando las zonas favorecidas y la forma en que esto repercutirá en las tarifas y en los pagos que efectúan los usuarios de distintas categorías y niveles de consumo de agua. En este marco, se realizó la supervisión del cumplimiento de metas de gestión de SEDAPAL y de la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento S. A. Cajamarca (EPS SEDACAJ).

La Defensoría del Pueblo confía en que la implementación de estos mecanismos contribuirá a mejorar la transparencia en la actuación de las empresas y el cumplimiento de las metas de gestión.

### *b. Comportamiento de las entidades*

#### *b.1 SUNASS*

Durante el año 2008, la SUNASS admitió en trámite la solicitud de ocho EPS para establecer las fórmulas tarifarias y metas de gestión de los siguientes cinco años. Las solicitudes fueron de la Empresa de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Santa, Casma y Huarmey S. A. (SEDACHIMBOTE S. A.), la Empresa Municipal de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Amazonas S. R. L. (EMUSAP Amazonas), la Empresa de Servicio de Abastecimiento de Agua Potable de Puno S. A. (SEDAJULIACA S. A.), la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Huancavelica S. A. C. (EMAPA Huancavelica), la Empresa Municipal de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Huánuco S. A. (SEDAHUÁNUCO), la Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Loreto S. A. (EPS SEDALORETO), la Empresa de Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Barranca S. A. (SEMAPA Barranca) y EMSAPA Yauli La Oroya S. R. L.

46 Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de julio de 1994.

47 Decreto Supremo N° 023-2005-Vivienda, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 1 de diciembre del 2005.

Asimismo, publicó ocho proyectos de fórmulas tarifarias y metas de gestión, correspondientes a las empresas Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Lambayeque S. A. (EPSEL S. A.), SEDAJULIACA S. A., SEDAHUÁNUCO S. A., SEDACHIMBOTE S. A., EMUSAP Amazonas, la Empresa Municipal de Agua Potable de Pisco S. A. C. (SEDAM Huancayo), SEMAPA Barranca S. A. y la Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Tacna S. A. (EPS Tacna). Finalmente, aprobó ocho fórmulas tarifarias y metas de gestión para las empresas Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Chapín S. A. (EPS Chavín), la Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Sierra Central S. A. (EPS Sierra Central), la Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa S. A. (SEDAPAR) —modificación de las metas de cuatro localidades—, SEDAHUÁNUCO S. A., EMUSAP Amazonas, SEDACHIMBOTE S. A., la Empresa Prestadora de Servicio de Saneamiento Selva Central S. A. (EPS Selva Central) y SEDAM Huancayo S. A. C.

La Defensoría del Pueblo realizó algunas recomendaciones referidas a los estudios tarifarios, las fórmulas tarifarias y las metas de gestión. Lamentablemente, en la mayoría de los casos éstas no se implementaron. Las principales recomendaciones a SUNASS se refirieron a:

- La necesidad de que las fórmulas tarifarias y metas de gestión que finalmente son aprobadas se difundan en la misma medida que el proyecto de fórmulas tarifarias y metas de gestión.
- Difundir más la información referida a los montos adicionales que los usuarios tendrán que pagar, mostrando al público la suficiente variedad de ejemplos con diferentes niveles de consumo como para que éste logre hacerse una idea aproximada del pago que le corresponderá, e incluir especialmente las asignaciones de consumo.
- Coordinar con las EPS, los municipios y los representantes de la población las medidas que podrían tomarse para mejorar la transparencia de la actuación de la empresa y el cumplimiento de las metas de gestión. Una medida de este tipo podría consistir en crear un comité de vigilancia en el que participe la población. Asimismo, la SUNASS debería difundir, a través de una audiencia pública, el grado en que ha cumplido sus metas de gestión.
- Incluir en todos los estudios tarifarios información sobre la calidad del agua que la EPS suministra a la población, detallando los resultados de los análisis microbiológicos, físicos y químicos.
- Difundir en qué zonas se instalarán micromedidores, de manera que el público pueda exigir el cumplimiento de los planes previstos.
- Brindar en los estudios tarifarios información suficiente como para que cualquier persona interesada pueda reproducir todos los cálculos presentados en éstos.
- Incluir en los estudios tarifarios de las EPS el análisis de las localidades urbanas que, encontrándose en el ámbito de responsabilidad de la empresa, no son atendidas por ésta, y plantear una estrategia para revertir esta situación gradualmente.

### *b.2 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento*

En el Informe Defensorial N° 124, «El derecho al agua en zonas rurales: el caso de las municipalidades distritales»,<sup>48</sup> se formularon una serie de recomendaciones, dirigidas al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, respecto a la definición y publicidad de los detalles, montos totales de inversión y plazos de ejecución de los proyectos calificados como de atención prioritaria en el marco de la declaración de emergencia de los servicios de saneamiento a la que se refiere la Ley N° 28870, Ley para Optimizar la Gestión de las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento,<sup>49</sup> así como a los avances del Programa Nacional de Saneamiento Rural (PRONASAR).

Atendiendo a las recomendaciones defensoriales, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento publicó, a través de resoluciones ministeriales, diversas transferencias financieras que viene realizando hacia los gobiernos regionales, locales y EPS para la ejecución de obras de agua, desagüe e incluso tratamiento de aguas servidas, indicando los montos y los plazos para su desembolso. Asimismo, en su página web publicó la información de los proyectos que está ejecutando el PRONASAR.

Sin embargo, en dichas resoluciones no se precisó el número de pobladores beneficiados ni se dijo si ellos viven en zonas urbanas o rurales. Igualmente, en la página del PRONASAR aún falta detallar las localidades beneficiadas.

### *b.3 EPS*

Durante el 2008, el deber de cooperación de las EPS fue cumplido de manera oportuna y eficaz. Así, los pedidos de información de la Defensoría del Pueblo fueron respondidos en el plazo establecido para ello, se adoptaron las recomendaciones formuladas, se realizaron una serie de coordinaciones para solucionar las quejas presentadas por lo usuarios, y muchos casos fueron resueltos mediante una acción inmediata. Estos resultados son un reflejo del trabajo constante realizado por la Defensoría del Pueblo con los funcionarios de las diversas áreas de las EPS.

Cabe señalar que persisten algunos problemas respecto al trato y la orientación a los usuarios, por lo que se recomendó a las EPS realizar jornadas de capacitación y sensibilización dirigidas a sus trabajadores.

### *b.4 Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA)*

A raíz de las constantes reuniones de coordinación y visitas realizadas por la Defensoría del Pueblo a las zonas rurales del país, con la finalidad de supervisar

48 El texto completo de este informe defensorial está disponible en <<http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>>.

49 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de agosto del 2006.

la calidad del agua y de la infraestructura del servicio de agua potable que brindan los gobiernos locales, se logró un buen nivel de cooperación con la DIGESA. En la mayoría de los casos, ésta remitió a la brevedad la información solicitada y llevó a la práctica las recomendaciones defensoriales emitidas.

*c. Casos ilustrativos*

*c.1 Intervención de oficio: condicionamientos indebidos para prestar el servicio por parte de la Municipalidad Provincial de Hualgayoc, Bambamarca, departamento de Cajamarca*

La Defensoría del Pueblo revisó el TUPA de la Municipalidad Provincial de Hualgayoc y verificó que en el Procedimiento N° 01, «Instalaciones de conexión de servicio domiciliario de agua potable» de la Gerencia de Medio Ambiente y Saneamiento (SEDABAM), se señalaba como uno de los requisitos para acceder a este servicio la presentación de copia simple del título de propiedad del predio. No se preveía la posibilidad de que esa solicitud fuera presentada por ciudadanos o ciudadanas que no pudieran demostrar la propiedad del predio o inmueble que habitan.

Ante ello, mediante Oficio N° 116-2008-DP/CAJ, del 21 de febrero del 2008, se recomendó al Alcalde de la Municipalidad Provincial de Hualgayoc que adoptara las acciones correctivas a fin de regular la expedición de constancias y/o certificados de posesión e incluir, como uno de los requisitos del Procedimiento N° 01 de SEDABAM, la presentación de la constancia y/o certificado de posesión para los ciudadanos que requieren el servicio y no pueden demostrar la propiedad del inmueble en el que habitan. Se precisó, además, que en este caso el acceso al agua no afecta el derecho de propiedad del titular del predio.

En cumplimiento de la recomendación formulada, mediante Oficio N° 135-2008-GM/MPH-B, del 18 de abril del 2008, el Alcalde Provincial de Hualgayoc informó que, mediante Ordenanza Municipal N° 09-2008-MPH-BCA, se había procedido a aprobar la modificación del TUPA en el ítem correspondiente a «Instalación de conexión de servicios domiciliarios de agua potable», incluyendo como uno de los requisitos para solicitar el acceso al servicio la presentación de la constancia o certificado de posesión.

*c.2 Intervención de oficio: demora injustificada en reparar fallas en el servicio público de alcantarillado por parte de la empresa prestadora de servicios de saneamiento de Lambayeque (EPSEL S. A.), provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque*

A través de los medios de comunicación, el 7 de enero del 2008 la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento del colapso del colector principal ubicado en la avenida Zarumilla, que originó el desborde de las aguas residuales en las vías públicas de las urbanizaciones Los Mochicas, Tres de Octubre, Quiñones,

Magisterial y Santa Lila, del distrito de Chiclayo, así como en la cuadra 1 de la calle Ferreñafe, urbanización San Lorenzo, distrito de José Leonardo Ortiz. El hecho perjudicó no sólo la salud de los habitantes de estos lugares sino también su propiedad, toda vez que las aguas servidas ingresaron al interior de algunas viviendas y dañaron tanto bienes muebles como la infraestructura de los predios.

La Oficina Defensorial de Lambayeque realizó una visita de inspección a las zonas afectadas, y constató la existencia de gran cantidad de aguas residuales almacenadas en la vía pública, buzones de alcantarillado rebalsados, daños materiales en las viviendas, emanación de olores fétidos y obstaculización del tránsito peatonal y vehicular. Debido a ello, con Oficio N° 008-2008/DP-ODLAMB, del 9 de enero del 2008, recomendó al Presidente del Directorio de la empresa EPSEL S. A. adoptar de manera inmediata las acciones correctivas, lo que implicaba poner en funcionamiento el nuevo colector Zarumilla, disponer que se realizaran trabajos de reparación en las zonas afectadas, evacuar las aguas residuales empozadas en la vía pública, y desinfectar las viviendas y las vías públicas, para garantizar que la situación no comprometiera la salud de las personas.

Igualmente, con Oficio N° 010-2008/DP-ODLAMB, del 10 de enero del 2008, se recomendó a la DIRESA Lambayeque tomar muestras de agua de los pozos de almacenamiento de agua potable que fueron contaminados, verificar si las vías públicas y las viviendas afectadas se encontraban debidamente desinfectadas y, de ser el caso, emitir las recomendaciones necesarias para que la empresa EPSEL S. A. adopte las acciones correctivas para revertir los daños a la salud ocasionados por el hecho.

Mediante Oficio N° 082-2008-EPSEL-GG, del 31 de enero del 2008, el Gerente General de la empresa EPSEL S. A. informó que dispuso con carácter de urgencia la evacuación de las aguas servidas empozadas en la vía pública. Asimismo, informó que se desinfectaron tanto las vías públicas como el interior de las viviendas, se realizaron trabajos de mantenimiento de las redes de alcantarillado y se repusieron las tapas de los buzones. Finalmente, se puso en funcionamiento el colector principal Zarumilla, con lo que se pudo restablecer el servicio de alcantarillado.

Asimismo, a través del Oficio N° 580-2008-GR.LAMB-DRSA.DESA, del 28 de enero del 2008, la DIRESA Lambayeque informó que el problema de afloramiento de aguas residuales en la vía pública y en las viviendas de las zonas afectadas fue solucionado por la empresa. Por último, se tomaron muestras de agua en los domicilios afectados para determinar el nivel de cloro residual, y el resultado indicó que los parámetros eran permisibles.

## B. Electricidad

### a. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

La producción de electricidad sufrió una desaceleración importante a lo largo del 2008. Inicialmente, ésta creció a razón de más de 10% en el primer trimestre con respecto al mismo período del 2007. Sin embargo, para octubre sólo aumentó un poco más de 8% y en noviembre la producción fue únicamente 4,6% mayor que en el 2007.<sup>50</sup>

Este comportamiento es relevante porque, de acuerdo con la tendencia observada en el 2007 e inicios del 2008, estaba previsto que se produciría un déficit de la capacidad de generación y transmisión de electricidad, que a su vez podría generar racionamientos en el 2009. La desaceleración fue manejable, pero no eliminó la posibilidad de que en el futuro se presente un déficit de capacidad, pues esto dependerá de la magnitud de la crisis internacional y de la reducción del crecimiento que, efectivamente, experimente la economía peruana.

En el 2008, los cuatro principales problemas en la provisión de energía eléctrica fueron: i) la falta de capacidad de transmisión para llevar la electricidad de manera adecuada a todo el país; ii) la falta de plantas de generación suficientes para contar con una reserva apropiada y satisfacer la demanda en el largo plazo; iii) las restricciones en la provisión de gas para que las plantas de generación trabajen al máximo, debido a que la capacidad de transporte de gas llegó a su límite; y por último, iv) las restricciones en el agua disponible para uso de las centrales hidroeléctricas, debido a la falta de lluvias.

El motivo que explica la falta de capacidad de transmisión puede resumirse en que el Estado no implementó en el momento adecuado los mecanismos para incentivar o llevar a cabo las obras de ampliación, pues el marco legal y regulatorio vigentes no realizan estas tareas de manera automática. Como consecuencia de esto, algunas líneas de transmisión llegaron al límite de su capacidad<sup>51</sup> durante las horas de mayor demanda, lo cual ocasionó que la energía producida en las centrales más baratas del país no pudiera distribuirse completamente por todo el territorio nacional; por lo tanto, para satisfacer la demanda, se comenzó a emplear más de lo necesario la energía producida por algunas de las centrales más caras.

No obstante lo anterior, es importante mencionar que el Estado sí tomó medidas para solucionar el problema de transmisión descrito, aunque con cierto retraso.

50 OSINERGMIN, *Reporte estadístico operación del sector eléctrico*, año 10, enero del 2009.

51 Para observar la magnitud de la falta de capacidad de transmisión, se puede consultar el «Flujo mensual de energía en principales líneas de transmisión», que se encuentra en la opción «Flujo de líneas» de la página web del Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional (COES SINAC), <<http://www.coes.org.pe/coes/Estadistica/Mensual.asp>>.

Así, el Estado licitó los siguientes proyectos, que entrarán en operación entre mediados del 2010 y comienzos del 2011:

- Líneas de transmisión Mantaro-Cotaruse-Socabaya y Machupicchu-Cotaruse. El proceso se convocó en septiembre del 2007 y se adjudicó en abril del 2008.
- Línea de transmisión Carhuamayo-Pargasha-Conococha-Huallanca-Cajamarca-Cerro Corona-Carhuaquero. El proceso se convocó en septiembre del 2007 y se adjudicó en febrero del 2008.
- Línea de transmisión Chilca-La Planicie-Zapallal. El proceso se convocó en enero del 2008 y se adjudicó a mediados de junio.

En cuanto a la falta de centrales de generación, similarmente a lo que ocurrió con la transmisión, el Estado no implementó a tiempo medidas para asegurar la construcción de los proyectos que se necesitaban. Durante el año 2008, la creciente actividad económica hizo que el país se fuera quedando con cada vez menos capacidad de generación de reserva, y los proyectos que finalmente se pusieron en marcha empezarán a operar recién entre fines del 2009 e inicios del 2010.

Con respecto a la provisión de gas, entre fines del 2007 y principios del 2008 comenzaron a difundirse declaraciones de expertos respecto a que la demanda era muy superior a lo que se había estimado originalmente, y que el ducto podría ser insuficiente para conducir todo el gas necesario para cubrir la demanda en los siguientes años. Esto finalmente sucedió hacia mediados del 2008, en que el ducto llegó a su límite en las horas de mayor demanda. El problema se presentó debido a que el crecimiento del uso de gas fue tan acelerado que no pudo preverse a tiempo.

La capacidad del ducto que transporta el gas de Camisea por la costa es de 280 millones de pies cúbicos diarios (MMPCD), y ante la crisis de capacidad, la empresa TGP, dueña del ducto, decidió adelantar la ampliación de éste, que estaba prevista para el 2016, y así llegar a 380 MMPCD en octubre del 2009, y a 450 MMPCD en diciembre del mismo año.

Ante los problemas mencionados, el Ejecutivo promulgó varios dispositivos. Así, el Decreto de Urgencia N° 37-2008, publicado el 21 de agosto del 2008, dio pase para que, mediante Resolución Ministerial N° 412-2008-MEM/DM, publicada el 7 de septiembre del 2008, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) declarara la existencia de una situación de restricción temporal de generación, y estableciera que Electro Perú alquilara o comprara centrales de generación eléctrica con una capacidad total de 300 megavatios para hacer frente al déficit previsto para los años 2009 y 2010.

Por otro lado, se aprobó el Decreto Legislativo N° 1058, publicado el 28 de junio del 2008 en el diario oficial *El Peruano*, el cual otorgó a los proyectos de

generación hidráulica la posibilidad de utilizar una depreciación acelerada que permitiera recuperar más rápidamente la inversión, incentivando de esta manera la construcción de este tipo de centrales.

Asimismo, mediante Decreto Legislativo N° 1041, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 26 de junio del 2008, se estableció un descuento especial en el otorgamiento de la buena pro a las ofertas económicas de proyectos correspondientes a centrales hidroeléctricas; se determinó que los costos del Sistema Garantizado de Transmisión fueran pagados completamente por los usuarios y no en parte por los generadores; se aprobó el pago de una compensación a los generadores que convirtieran sus centrales termoeléctricas para que pudieran utilizar no solamente gas, sino también otros combustibles; y se estableció que, dentro de tres años, a las centrales a gas se les reconocerían costos como si fueran de ciclo combinado aunque fueran de ciclo simple, lo cual las incentivaba a convertirse a ciclo combinado y así producir más electricidad con la misma cantidad de gas.

Otro problema importante que se presentó en el 2008 fueron las consecuencias del incremento de la tarifa de electricidad que se produjo en noviembre, en 10% para los usuarios residenciales y en 20% para los industriales. Ante esto, varios actores —como la Sociedad Nacional de Industrias (SNI)<sup>52</sup> y congresistas, entre otros— exigieron explicaciones, debido a que en los últimos meses se había visto un descenso pronunciado del precio internacional de los combustibles, que no concordaba con el incremento en el precio de la electricidad. El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) indicó que los factores que más incidieron en el incremento fueron el tipo de cambio y la inflación. La Defensoría del Pueblo comprobó que, efectivamente, estas dos variables experimentaron un crecimiento importante y tenían bastante peso en la determinación del precio de la electricidad.

Sin embargo, se encontraron factores adicionales. Por un lado, el precio de los combustibles en el país no había caído significativamente porque el fondo de estabilización de los combustibles tenía un déficit muy grande, que se estaba recuperando mediante la mantención de los precios altos; y por otro lado, algunas fórmulas empleadas por OSINERGMIN para el cálculo de ciertos componentes de la tarifa habían sido recientemente modificadas, con el fin de que la tarifa de electricidad respondiera con mayor rapidez a los cambios en los costos reales.

La Defensoría del Pueblo estimó que si bien los cálculos realizados eran correctos, OSINERGMIN no pudo explicar los fundamentos del incremento de manera satisfactoria para el público, por lo que le recomendó hacer mejoras en ese aspecto.

---

52 El 27 de noviembre del 2008, la SNI interpuso una queja ante la Defensoría del Pueblo por el incremento de las tarifas de electricidad ocurrida el 1 de noviembre de ese año.

Finalmente, es importante mencionar que, de acuerdo con lo establecido por la Ley N° 28749,<sup>53</sup> OSINERGMIN fijó un nuevo costo para el servicio de distribución de electricidad en zonas rurales. Las tarifas de distribución resultantes para aquellos sistemas cuya infraestructura fue construida por el Estado fueron casi un 50% menos que las tarifas actuales; sin embargo, es necesario tomar en cuenta que el componente de distribución representa solamente alrededor de 37% del pago total que debe realizar un usuario. Por lo tanto, la reducción en el pago final estuvo en un poco menos de 20%.

Para el 2009, la Defensoría del Pueblo ha previsto entre sus líneas de intervención: i) continuar coordinando y promoviendo las propuestas de los grupos de trabajo sobre hurtos de infraestructura de servicios públicos, a fin de contribuir a reducir o eliminar esta problemática; ii) promover entre los ciudadanos el conocimiento de sus derechos y obligaciones como usuarios del servicio público de electricidad, en especial en las zonas rurales; y iii), aportar al mejoramiento del marco legal del sector energético, buscando que éste garantice y proteja los derechos de los usuarios del servicio público de electricidad y gas natural a domicilio.

Asimismo, se ha previsto promover los siguientes temas:

- La importancia de contar con instalaciones eléctricas seguras, con el fin de proteger la integridad de los usuarios. Para ello, se deben fomentar las buenas prácticas de seguridad en torno al uso de estas instalaciones eléctricas.
- El fortalecimiento y la presencia del organismo regulador en el interior del país, para que incremente su función supervisora y fiscalizadora.
- La transparencia en los procesos tarifarios, fomentando la participación activa de los usuarios en la toma de decisiones regulatorias.
- Una cultura responsable del uso y manejo de la infraestructura del gas natural domiciliario, para evitar que en el futuro, cuando este servicio se masifique, se produzcan accidentes fatales.

#### *a.1 Acceso al servicio público de electricidad*

A pesar del crecimiento económico que se produjo en el 2008, se advirtió que persiste la brecha entre la cobertura del servicio público de electricidad en las zonas urbanas y rurales. Este déficit se produce pese a que en este año se desarrollaron intensivamente proyectos de electrificación rural que usan fuentes de distinta naturaleza, tales como energía eólica, solar, etcétera.

Asimismo, en la zona oriental, en los departamentos de San Martín y Loreto, se registraron conflictos en torno al derecho de servidumbre en la construcción

<sup>53</sup> Ley N° 28749, Ley General de Electrificación Rural. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 1 de junio del 2006.

de redes de transmisión. Los propietarios de los terrenos en los que la empresa planificó construir sus instalaciones se opusieron a este proyecto.

A pesar de que existe normativa que facilita el acceso de la población al servicio público de electricidad, en la zona urbana del departamento de Puno se recibieron reclamos contra la empresa concesionaria por la exigencia de requisitos no previstos en la norma, como la escritura pública de propiedad del predio, cuando sólo es necesario presentar la constancia de posesión emitida por la municipalidad distrital de la zona.

*a.2 Calidad del servicio: interrupciones en el servicio, falta de seguridad en las instalaciones eléctricas*

En el año transcurrido, se incrementaron los reclamos relativos a la calidad del servicio público de electricidad, en especial los referidos a las interrupciones. Tales son los casos de Chimbote, Ica y Lima, ciudades donde se produjeron cortes no programados; adicionalmente, en Lima hubo quejas por el incumplimiento de las distancias mínimas de seguridad y por la interrupción del alumbrado público. En Arequipa, se presentaron reclamos por el incremento de los daños en los artefactos eléctricos debido a la elevación o variación de la tensión. En las zonas rurales de este departamento también se registraron quejas por la demora en la reparación de los desperfectos en postes y la consiguiente interrupción del servicio, así como por problemas en la reubicación y/o traslado de postes de baja tensión.

En las zonas rurales del departamento de La Libertad, específicamente en las provincias de Gran Chimú y Santiago de Chuco, se recibieron quejas por la deficiente calidad del servicio de energía eléctrica suministrado. Asimismo, en la ciudad de Pasco la población reclamó por la interrupción del servicio eléctrico durante más de cuatro horas, debido a los fenómenos meteorológicos frecuentes en la zona.

El alarmante incremento del hurto de infraestructura externa de servicios públicos, especialmente cableado eléctrico, generó interrupciones del servicio en el ámbito nacional. Este problema afectó sobre todo las zonas periféricas de Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Chimbote, Huacho, Lima, Piura, Puno y Tumbes. Los más castigados son los pobladores con menores recursos, pues los cortes en el alumbrado público incrementan la inseguridad ciudadana y ocasionan daños a los artefactos eléctricos, entre otros.

Frente a todo ello, y como parte de una estrategia integral, la Defensoría del Pueblo convocó a grupos de trabajo multidisciplinarios en los que participan entidades de los sectores público y privado, la sociedad civil, el Ministerio Público, la PNP, etcétera. El objetivo consiste en recoger propuestas destinadas a enfrentar esta problemática y reducir su impacto en la medida de lo posible.

Cabe señalar que en el caso del gas natural domiciliario, no se advirtieron reclamos de los usuarios en torno a la prestación del servicio. Sin embargo, se

presentaron varios casos de daños a la infraestructura de distribución de gas natural, ocasionados en su mayoría por incumplimiento de las medidas de seguridad previstas por la normativa vigente.

Estas situaciones evidencian que es necesario que el organismo regulador y los gobiernos locales adopten medidas para sensibilizar a la población y a los diversos agentes que realizan actividades en la vía pública sobre la necesidad de respetar la normativa emitida para evitar accidentes.

*a.3 Atención comercial a los usuarios: incumplimiento de plazos, desinformación en la atención de reclamos, falta de oficinas comerciales*

El marco normativo que regula los reclamos de los usuarios del servicio público de electricidad es uno de los más actualizados. Sin embargo, es necesario promover su difusión en las zonas rurales, así como fortalecer la presencia de fiscalizadores del organismo regulador que puedan acreditar los problemas de calidad reportados.

El incremento de los reclamos en torno a la calidad del servicio y por el daño a los artefactos eléctricos domésticos permite inferir que es necesario que tanto el regulador como las empresas eléctricas aborden este problema mejorando la calidad de la prestación del servicio eléctrico, sobre todo en el ámbito rural. Además, es indispensable que los usuarios conozcan los mecanismos de seguridad destinados a proteger su vida y el correcto funcionamiento de sus equipos eléctricos.

*b. Comportamiento de las entidades*

*b.1 OSINERGMIN*

En materia del servicio eléctrico, el papel cumplido por el organismo regulador fue bastante efectivo. Durante el año 2008, OSINERGMIN mantuvo una comunicación fluida con la Defensoría del Pueblo e intervino inmediatamente cuando se solicitó su presencia en las inspecciones requeridas. Asimismo, alcanzó en forma oportuna la información solicitada.

Sin embargo, los reclamos de los usuarios respecto al incremento de tarifas en el período anterior permitieron advertir que es muy difícil que el usuario promedio comprenda la información proporcionada por el regulador respecto a los procesos de fijación tarifaria. Es necesario que se adopten medidas para que esta información se difunda en un lenguaje más sencillo y por todos los medios que sea posible.

*b.2 Ministerio de Energía y Minas (MINEM)*

El MINEM, como ente encargado de la política institucional del sector eléctrico, dictó una serie de normas para incentivar el cambio de matriz energética y promover el

uso de gas natural. Asimismo, ha conformado una comisión multisectorial para abordar el tema de los hurtos de infraestructura destinada a la prestación del servicio público de electricidad.

La Defensoría del Pueblo considera que es necesario fortalecer la transparencia en los temas referidos al proceso de fijación de precios de los combustibles y al fondo de estabilización de estos últimos. Asimismo, es necesario proporcionar mayor información sobre las medidas que el MINEM está implementado para afrontar la crisis energética referida.

### *b.3 Concesionarias del servicio público de electricidad*

La relación de la Defensoría del Pueblo con las concesionarias ha mejorado respecto al año anterior; sin embargo, en algunos lugares, principalmente en el interior del país, persisten los problemas descritos. Asimismo, es necesario promover y coordinar campañas de información dirigidas a los usuarios sobre cómo ejercer su derecho a reclamar, en particular en los temas referidos a la calidad del servicio eléctrico que reciben. También es necesario implementar mecanismos que faciliten a los usuarios presentar sus reclamos, en especial en las zonas rurales.

### *c. Casos ilustrativos*

#### *c.1 Caso del ciudadano Gonzalo Castillo Velazco; reubicación de unidad de alumbrado público por parte de la Empresa de Distribución Eléctrica de Lima Norte S. A. A. (EDELNOR) (Expediente N° 3240-2008-CALLAO)*

El 25 de agosto del 2008, el recurrente solicitó a EDELNOR la reubicación de un poste de alumbrado público ubicado en Ciudad del Pescador, distrito de Bellavista, Lima, debido a que se encontraba a 70 centímetros de la puerta principal de su domicilio, impidiéndole el libre acceso. Transcurrido el tiempo, al no contar con respuesta alguna por parte de la empresa, presentó su reclamo ante la Defensoría del Pueblo.

Mediante Oficio N° 1058-2008-DP/OD/Callao, del 14 de octubre del 2008, la Defensoría del Pueblo le solicitó al Gerente de la Sección Técnica de EDELNOR que le informe respecto a la atención brindada por la concesionaria al pedido del ciudadano, tomando en consideración el tiempo transcurrido.

La referida empresa informó que procedería a la reubicación del poste según lo solicitado por el ciudadano.

#### *c.2 Caso de los pobladores de la urbanización Casuarinas, distrito de Nuevo Chimbote, provincia de Santa, departamento de Áncash; incumplimiento de los estándares de calidad y omisión a dar respuesta por escrito por parte de la empresa Hidrandina (Expediente N° 395-2008-ÁNCASH/CHIM)*

El 18 de febrero del 2008, la Junta Vecinal de la urbanización Casuarinas de Chimbote solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo debido a que los postes

y pastorales ubicados en esa zona se encontraban en malas condiciones, lo que ponía en riesgo la salud e integridad de los pobladores y transeúntes, como lo demostraba la caída de un pastoral entre el jirón Los Rosales y la avenida Las Palmeras de dicha urbanización.

Mediante el Oficio N° 275-2008-OD-ÁNCASH/CHIM la Defensoría del Pueblo le informó a la empresa Hidrandina su preocupación por el problema expuesto por los recurrentes, solicitándole que remitiera un informe sobre las medidas adoptadas.

El 22 de mayo del 2008, mediante documento GOHS-586-2008, Hidrandina informó que los días 7, 8, 9, 12 y 13 de mayo había cambiado 25 postes de concreto armado centrifugado. Asimismo, señaló que había ejecutado el acondicionamiento de la red subterránea de baja tensión, y el cambio de pastorales y de luminarias.

Los moradores de la citada urbanización quedaron conformes con las medidas correctivas efectuadas y la Defensoría del Pueblo constató en el lugar que los postes y pastorales habían sido remplazados.

### C. Telecomunicaciones

#### a. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

En la agenda de la Defensoría del Pueblo, se les concede una importancia especial a las políticas públicas dirigidas a hacer que un mayor número de personas accedan a servicios públicos de calidad y a tarifas justas.

En particular, a la Defensoría le preocupa la situación del poblador rural respecto al acceso a los servicios de telecomunicaciones, en la certeza de que éstos constituyen una herramienta fundamental para lograr la inclusión y, en términos generales, mejorar la calidad de vida. En el 2008, en el marco del seguimiento de las recomendaciones del Informe Defensorial N° 117, «El desafío de la telefonía rural: una mirada desde los ciudadanos»,<sup>54</sup> se advirtieron algunos avances en la normatividad tendientes a promover que los operadores que tengan un verdadero interés en brindar el servicio puedan hacerlo, y de esta manera concretar el acceso al servicio de los usuarios de zonas rurales.

Por ejemplo, mediante el Decreto Supremo N° 024-2008-MTC, Marco Normativo General para la Promoción del Desarrollo de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones de Áreas Rurales y Lugares de Preferente Interés Social, publicado

<sup>54</sup> El texto completo de este Informe Defensorial está disponible en <<http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>>.

el 16 de agosto del 2008 en el diario oficial *El Peruano*, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) estableció un régimen temporal de reducción del pago de tasas y el pago reducido de canon para las nuevas estaciones, así como el plazo de 30 días para el otorgamiento de la concesión.

Es de resaltar, asimismo, que la norma indicada extiende el concepto de acceso universal a la capacitación de los pobladores, a fin de que hagan un mejor uso del servicio y aprovechen al máximo los recursos que la comunicación les ofrece.

Por su parte, en el Informe Defensorial N° 117 también se le recomendó al Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) regular las tarifas de manera diferenciada, a fin de crear incentivos para hacer efectiva la interconexión.

Mediante Resolución del Consejo Directivo de OSIPTEL N° 024-2008-CD/OSIPTEL, publicada el 3 de octubre del 2008, este organismo inició el procedimiento de oficio para la regulación de las tarifas tope —máximas fijas— y los cargos de interconexión tope aplicables en la prestación del servicio de telefonía en áreas rurales y lugares de preferente interés social.

Asimismo, la Oficina Defensorial de Lima dio cuenta de la insuficiente cobertura en las áreas rurales de la provincia de Huarochirí, especialmente en los distritos más alejados y de extrema pobreza, así como de las restricciones en el horario de atención de las bodegas donde se encuentran instalados los «teléfonos tarjeteros».

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo maneja un concepto amplio acerca de lo que significa la calidad de los servicios públicos de telecomunicaciones, pues entiende que se refiere al grado de satisfacción del usuario, y por tanto trasciende el mero establecimiento de indicadores de calidad referidos a la evaluación de las condiciones técnicas del servicio. En efecto, la idoneidad de la información que brinda un representante de la empresa para que el usuario pueda adoptar una decisión informada, o el tiempo que él espera para ser atendido en una oficina comercial, son aspectos que, ciertamente, inciden en la percepción de la calidad del servicio, y que son materia de regulación de otros servicios públicos —tales como el agua, el saneamiento, la electricidad y el gas domiciliario—, pero no en el caso de telecomunicaciones.

A pesar de las recomendaciones defensoriales y a diferencia de lo que ocurre con otros reguladores de los servicios públicos, OSIPTEL sigue regulando la calidad de los servicios públicos de telecomunicaciones como un aspecto netamente técnico de la prestación. Así, mediante Resolución N° 008-2008-CD/OSIPTEL, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 27 de junio del 2008, se modificó el Reglamento de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones sólo en lo relativo a indicadores de calidad como la tasa de intentos no establecidos (TINE), la tasa de

llamadas interrumpidas (TLLI), el tiempo de entrega de mensajes de texto (TEMT), la cobertura radioeléctrica (CR) y la calidad de voz (CV).

La Defensoría del Pueblo considera que es necesario poner énfasis en los mecanismos de atención a los usuarios y en la continuidad efectiva del servicio. Por ello, ante la eventualidad de que sectores vulnerables de la población —como adultos mayores y personas con discapacidad— pudieran sufrir alguna emergencia y no tener operativo su servicio telefónico, se recomendó a Telefónica del Perú ampliar su horario de atención del servicio de reporte de averías del 102 (telefonía fija). Si bien la empresa señaló que evaluaría la ampliación en dos horas de su horario normal de lunes a sábado, se puede afirmar que la recomendación ha sido acogida, toda vez que actualmente este servicio está operativo los siete días a la semana, de 8 de la mañana a 8 de la noche.

El cambio de numeración de la telefonía móvil también mereció una especial atención por parte de la Defensoría del Pueblo. Luego de haber sostenido una reunión con la Viceministra de Comunicaciones, se recomendó al MTC que difundiera adecuadamente la información que permitiera a la ciudadanía de todo el país adaptarse a los cambios en la marcación sin enfrentar mayores inconvenientes.

Atendiendo a esta recomendación, el MTC, con fecha 1 de abril del 2008, inició una campaña de difusión en diferentes medios —televisión, radio y prensa escrita— sobre el cambio de numeración que se iba a implementar. Es pertinente mencionar que, en la actualidad, las empresas de servicios públicos de telefonía siguen brindando esta información a sus usuarios a través de sus servicios de telegestión comercial.

En cuanto a las facilidades con las que cuentan los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones para presentar reclamos, solicitudes o simplemente para solicitar información, se ha observado que Telefónica del Perú aún no cuenta con una oficina comercial en la Provincia Constitucional del Callao ni en las provincias de Huaral, Barranca, Cañete ni Yauyos. Asimismo, se advirtió que algunas de las oficinas comerciales de la empresa —como el multicentro Washington, en el Cercado de Lima— dejaron de recibir reclamos.

Teniendo en consideración que el mejor defensor de sus derechos es el ciudadano bien informado, en junio del 2008 la Oficina Defensorial de Junín organizó el foro «Procedimientos de reclamo en los servicios públicos», en el que participaron el organismo regulador, las empresas prestadoras del servicio y la sociedad civil.

Para el período 2009, la Defensoría del Pueblo seguirá prestando atención a las telecomunicaciones rurales, a los estándares de calidad de los servicios en un sentido amplio y a la actuación del OSIPTEL en el cumplimiento de su papel regulador del mercado en beneficio de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones. Asimismo, abordará la problemática de la probable vulneración

de algunos derechos fundamentales de las personas —como el derecho al secreto de las comunicaciones y a la autodeterminación informativa<sup>55</sup>— mediante la inadecuada utilización de los servicios públicos de telecomunicaciones.

#### *b. Comportamiento de las entidades*

##### *b.1 Empresas prestadoras del servicio de telecomunicaciones*

Dados los inconvenientes ocurridos durante los últimos años para atender con prontitud los casos vinculados a Telefónica del Perú que se presentaron ante la Defensoría del Pueblo, se sostuvieron reuniones con funcionarios de la alta dirección de la mencionada empresa con el fin de establecer mejores mecanismos de coordinación.

Como consecuencia de dichas gestiones, hacia finales del 2008 la empresa designó a algunos funcionarios para que se encargaran de atender los casos presentados. Es una aspiración de la Defensoría del Pueblo que las empresas operadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones, y en general las entidades que cumplen una función pública, revisen permanentemente sus procedimientos de atención para servir mejor a los ciudadanos.

Asimismo, debido a que la Oficina Defensorial de Lima no recibió respuesta a los pedidos de información remitidos a las empresas Nextel y Americatel o recibió respuestas negativas, envió comunicaciones a ambas empresas recordándoles que en mérito de lo dispuesto por el artículo 162 de la Constitución Política del Perú y el artículo 1 de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, ésta es competente para supervisar la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Por tanto, la Defensoría del Pueblo espera que las referidas empresas reviertan su conducta, manifiestamente contraria a la ley.

##### *b.2 OSIPTEL*

En el presente período, OSIPTEL optó por requerir a la Defensoría del Pueblo la presentación de los pedidos de información, que se venían coordinando regularmente mediante reuniones de trabajo o comunicaciones telefónicas, a través de

---

55 El derecho a la autodeterminación se entiende como el derecho que tiene todo individuo al dominio y control sobre sus propios datos personales, es decir, el derecho a decidir cuándo y dentro de qué límites procede revelar secretos referentes a su propia vida. La protección de este derecho se da a través del recurso de hábeas data, mediante el cual «un individuo puede rectificar la información, personal o familiar, que se haya registrado; impedir que esta se difunda para fines distintos de aquellos que justificaron su registro o, incluso, tiene la potestad de cancelar aquellos que razonablemente no debieran encontrarse almacenados». Resolución del Tribunal Constitucional (TC) N° 01797-2002-HD/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 30 de septiembre del 2003.

solicitudes escritas dirigidas a la Gerencia General de la entidad. Pese a que se ha cumplido este requerimiento, muchas veces ha sido necesario reiterar los pedidos por falta de respuesta.

Es oportuno recordar que la Defensoría del Pueblo tiene el mandato constitucional de supervisar la prestación de los servicios públicos y con su actuación ha demostrado ser un colaborador crítico del Estado, razón por la cual espera que, en el futuro, OSIPTEL brinde mayores facilidades de coordinación, lo que redundará en beneficio de los usuarios del servicio.

*c. Casos ilustrativos*

*c.1 Cobros arbitrarios por parte de la empresa Telefónica del Perú S. A.*

El 18 de marzo del 2008, una ciudadana solicitó a la Defensoría del Pueblo que interviniera ante la empresa Telefónica del Perú debido a que, no obstante haber presentado su solicitud de migración de línea telefónica de categoría residencial a línea Libre Plus el 8 de mayo del 2007, sus consumos eran facturados como si se tratara de un servicio de telefonía pública (locutorio).

El 27 de marzo del 2008, mediante comunicación telefónica, se informó a la Oficina de Atención al Cliente de la empresa prestadora el reclamo formulado, y ésta señaló que dispondría la verificación técnica correspondiente. El 18 de abril del 2008 se remitió el Oficio N° 266-2008/DO-OD Lima Sur a Telefónica del Perú, solicitándole un informe documentado sobre el particular. El 9 de junio del 2008, mediante Oficio N° 384-2008/DP-OD Lima Sur, se reiteró el pedido de información.

Finalmente, a través del correo electrónico, Telefónica del Perú informó que el 14 de mayo del 2008 se había procedido a regularizar la migración de línea solicitada por la recurrente.

*c.2 Incumplimiento de los estándares de calidad del servicio telefónico y demora en la atención de la reposición por parte de la empresa Telefónica del Perú S. A.*

El 3 de noviembre del 2008, una ciudadana solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo ante Telefónica del Perú por la presunta demora injustificada en la atención del requerimiento de reposición del servicio telefónico, cuya indebida anulación había sido reportada oportunamente.

El 4 de noviembre y el 19 de diciembre del 2008, mediante comunicaciones electrónicas se solicitó información sobre los preocupantes hechos materia de queja, luego de lo cual la empresa dispuso la reposición inmediata del servicio telefónico en el domicilio.

Adicionalmente, se hizo de conocimiento de la Defensoría del Pueblo que Telefónica del Perú había resuelto, a modo de expresa compensación, poner a disposición de la usuaria minutos libres de tráfico telefónico.

La Oficina Defensorial de Lima verificó la plena operatividad del servicio, procediéndose a la remisión de la Carta de Conclusión N° 622-2008-OD-Lima/SP.

#### **D. Transporte**

##### *a. Diagnóstico y líneas de acción defensorial*

Durante el período anual 2008, las cifras de accidentes de tránsito han ido incrementándose en el ámbito nacional, con la consecuente afectación a la vida y la integridad de las personas. De acuerdo con la información recibida por las diferentes oficinas defensoriales del país, se detectó que las empresas que brindan el servicio de transporte interprovincial y transporte urbano vienen actuando en condiciones de informalidad, lo cual se ve agravado por la debilidad de los gobiernos regionales y las municipalidades para supervisar eficientemente a las empresas operadoras.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo realizó la campaña dirigida al servicio de transporte interprovincial de pasajeros denominada «Si no es seguro, no subas», basada en el Plan Tolerancia Cero. La acción defensorial se orienta a evaluar la ejecución de este plan, en particular en los lugares en los que se detecta una mayor incidencia de accidentes que ocasionan muertes, tales como Arequipa, Lambayeque, Lima, Puno y Tacna. Se busca verificar el trabajo coordinado entre las autoridades que participan en este plan, impulsar la creación de terminales terrestres, así como mejorar el trato a los pasajeros, a las víctimas de los accidentes y a sus familiares.

Adicionalmente, se emitió el Informe de Adjuntía N° 012-2008-DP/ ASPMA. SP,<sup>56</sup> mediante el cual se realizaron las siguientes recomendaciones: al MTC, que aumentara el número de inspectores y los proveyera de implementos para sus funciones, como alcoholímetros, material mobiliario, etcétera; a los gobiernos regionales, que cumplieran cabalmente sus funciones de supervisión a las empresas de transporte; al MTC y al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que celebraran un convenio de colaboración para supervisar las condiciones laborales de los choferes de transporte; y al MININTER, que aumentara

---

56 El Informe de Adjuntía N° 012-2008-DP/ ASPMA.SP, «Resultados de la supervisión del Plan Tolerancia Cero en las regiones de Arequipa, Lima, Lambayeque, Tacna y Puno» fue elaborado por la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas. El texto completo está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

el número de miembros de la PNP en las garitas de control y que acompañara a los inspectores en la supervisión.

En cumplimiento de las recomendaciones propuestas, el MTC mejoró el material logístico como los alcoholímetros. Por otra parte, en septiembre del 2008, el MININTER informó que había dispuesto aumentar en las garitas de control el número de efectivos encargados de acompañar activamente a los inspectores del Plan Tolerancia Cero.

Igualmente, el MTC y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo celebraron un convenio interinstitucional con el fin de desarrollar mecanismos de colaboración para verificar el cumplimiento de la normatividad sociolaboral de los trabajadores de transportes.

Un sector particularmente vulnerable de la población está constituido por los niños y las niñas. Al respecto, la Defensoría del Pueblo realizó en Lima la campaña «Si transportas a un escolar, respeta sus derechos», cuyo objetivo fue sensibilizar a los directores de colegios y padres de familia sobre la necesidad de que las movi- lidades escolares sean seguras, y por otra parte sensibilizar a los transportistas sobre el derecho que tienen las y los escolares a utilizar el servicio de transporte urbano. Igualmente, se buscó difundir entre los propios escolares el derecho que tienen a utilizar el servicio de transporte público, con la finalidad de que, en caso de irregularidades, ellos mismos planteen sus quejas ante la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Similar campaña se realizó en la ciudad de Arequipa, donde se ofrecieron char- las a los padres de familia del centro educativo Instituto Internacional, y además se repartió material de difusión dirigido a los transportistas —sobre sus obligaciones como operadores del servicio de transporte escolar—, así como a los padres de familia y directores de colegios.

Por otro lado, se elaboró el Informe Defensorial N° 137, «El transporte urbano en Lima Metropolitana: un desafío en defensa de la vida»,<sup>57</sup> que recoge los resul- tados obtenidos en la investigación sobre la seguridad vial en Lima Metropolitana y plantea conclusiones y recomendaciones. Se eligió esta ciudad porque es la que concentra la mayor cantidad de accidentes de tránsito —en promedio, 60% de los accidentes en el ámbito nacional—, los cuales producen un elevado número de muertos y heridos. Asimismo, se analizaron problemas como la congestión, las cuestiones inherentes a la planificación del servicio de transporte urbano, la debilidad supervisora del transporte urbano, entre otros.

<sup>57</sup> El texto completo está disponible en <<http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>>.

Durante el año 2007, en Lima perdieron la vida 653 personas, y hasta junio del 2008 habían muerto 342. Los accidentes fatales se producen por lo general en las vías periféricas de la ciudad, que son las de Lima Norte, Sur y Este. Entre las recomendaciones propuestas, la Defensoría del Pueblo ha instado a la Municipalidad Metropolitana de Lima a regular los estándares para las empresas y sus vehículos, así como a desarrollar los temas que la normatividad nacional ha delegado expresamente a los gobiernos locales, como tipos de empresas, capital mínimo, derechos y condiciones laborales, antigüedad máxima de los vehículos y número mínimo de vehículos propios que deben tener las empresas. Asimismo, se debe decir que se viene implementando la recomendación hecha al MINEDU respecto a incluir la educación vial tanto en el currículo escolar como en el de formación de los docentes.

Durante el período materia del presente informe, la Defensoría del Pueblo continuó recibiendo quejas contra diversas asociaciones de fondos regionales o provinciales contra accidentes de tránsito (AFOCAT). Para atender estos casos, la Defensoría del Pueblo informó a la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI, a la Dirección General de Transporte Terrestre del MTC y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

Al respecto, la Comisión de Protección al Consumidor de INDECOPI informó que se habían iniciado investigaciones a varias AFOCAT. Hasta agosto del 2008, había ocho casos en trámite (Lima) y se había sancionado a seis AFOCAT (Lima y provincias).

Asimismo, a través de los medios de comunicación, la Defensoría del Pueblo informó a la ciudadanía sobre las AFOCAT que tienen autorización para operar y previno sobre otras que están canceladas.

Por otro lado, toda vez que mediante la Ley N° 29237<sup>58</sup> y su Reglamento<sup>59</sup> se desarrolló el sistema de inspecciones técnicas vehiculares, mediante Oficio N° 250-2008-DP/ ASPMA la Defensoría del Pueblo le recomendó al MTC que a la brevedad emitiera el cronograma para las inspecciones técnicas. La recomendación fue recogida y el 20 de diciembre del 2008 se emitió este cronograma mediante la Resolución Directoral N° 11645-2008-MTC/15.

---

58 Ley N° 29237, que crea el Sistema Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 28 de mayo del 2008.

59 Decreto Supremo N° 025-2008-MTC, que aprueba el Reglamento Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de agosto del 2008. Modificado por el Decreto Supremo N° 041-2008-MTC, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 18 de noviembre del 2008.

*b. Comportamiento de las entidades*

*b.1 MTC*

Con relación al comportamiento de las entidades con la ciudadanía, se debe señalar que si bien el MTC empezó a recibir un mayor número de quejas gracias a la puesta en funcionamiento de una línea gratuita (0800-12345), un problema que se presenta es que sólo se pueden hacer llamadas desde teléfonos fijos, pero no desde teléfonos móviles. Asimismo, falta una mayor difusión de esta línea telefónica; por ejemplo, poner el número en la página web del MTC.

El MTC desarrolló la figura del pasajero veedor, el cual llena un formulario sobre las irregularidades en el comportamiento de los choferes durante el viaje —recoger a personas en medio del viaje, ir a excesiva velocidad, llevar a pasajeros en los pasadizos, etcétera—, pero se han presentado problemas en el sistema de recojo de estos formularios. Es necesario un mayor acercamiento del Estado a los usuarios para que ellos se conviertan en colaboradores de la supervisión del servicio de transporte. Es importante crear mecanismos tales como el diseño de un modelo de queja, así como trabajar con las asociaciones de usuarios.

*c. Casos ilustrativos*

*c.1 Caso del funcionamiento irregular de la AFOCAT Central Intergremial Empresarial de Transportes de la Región de La Libertad (CIETRARELIB)*

El 17 de octubre del 2008, en la página web del MTC figuraba que la AFOCAT CIETRARELIB contaba con un registro provisional, por lo que tenía 60 días para complementar la documentación y obtener la inscripción definitiva. Por ello, mediante una llamada telefónica, la Defensoría del Pueblo consultó a la Dirección General de Transporte Terrestre del MTC cuál era la situación de la referida AFOCAT. La respuesta fue que como no había cumplido con regularizar su inscripción, en algún momento se emitiría la resolución de cancelación.

Posteriormente, el 21 de octubre del 2008, la Defensoría del Pueblo solicitó al MTC que emitiera la resolución de cancelación de la AFOCAT. El 30 de octubre, mediante Oficio N° 5965-2008-MTC/15, la Dirección General de Transporte Terrestre del MTC informó que con Resolución Directoral N° 10816-2008-MTC/15 se había dispuesto la cancelación de la inscripción provisional de la AFOCAT CIETRARELIB.

Igualmente, se informó a la Defensoría del Pueblo que al haberse cancelado la inscripción, los certificados contra accidentes de tránsito (CAT) emitidos por esta AFOCAT eran considerados nulos. Esto significaba que si se presentaban víctimas de accidentes ocurridos antes de la declaración de cancelación, se harían efectivas las

indemnizaciones, pero si ocurrían accidentes posteriores a esa fecha, las víctimas deberían recurrir a la vía judicial para demandar a los responsables del accidente de tránsito.

Esta información fue puesta en conocimiento de la ciudadanía mediante los medios de prensa, con la finalidad de que los interesados adquirieran los CAT de la AFOCAT con registro vigente.

Finalmente, dado que se informó de esta irregularidad al INDECOPI, esta entidad verificó la indebida emisión de los CAT por parte de la AFOCAT y se inició el procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

#### *c.2 Caso de incumplimiento de estándares de calidad del servicio de transporte urbano en el Rímac*

El 6 de octubre del 2008, la Oficina Defensorial de Lima tomó conocimiento de que en las inmediaciones del parque Veinticuatro de Junio, del distrito del Rímac, operaba un paradero informal de empresas de transporte urbano, las cuales estacionaban sus vehículos en la parte posterior del local de maestranza y mecánica de la Municipalidad Distrital del Rímac.

Por ello, mediante los oficios N° 242-2008-OD-LIMA/SP y N° 307-2008-OD-LIMA/SP, de fechas 7 de octubre y 10 de diciembre, respectivamente, se solicitó a la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima que realizara una visita de inspección en dicha zona.

Atendiendo al pedido, la Gerencia de Transporte Urbano remitió el Oficio N° 004-2009-MML/GTU, del 7 de enero del 2009, informando que, como resultado de sus visitas de inspección, se había verificado la existencia de paraderos informales en la intersección de las avenidas Prolongación Amancaes y Guillermo Suárez —frente al parque Veinticuatro de Junio— en el distrito del Rímac. En consecuencia, se inició el procedimiento sancionador contra las empresas de transporte urbano Amancaes (rutas IO-85), Santa Rosa de Lima SA ((IO-33) y Comité Cien Ltda. (NM-35 y NM-37).

## **2.3 Derechos de solidaridad: ambiente equilibrado y adecuado para la vida**

### **A. Institucionalidad ambiental**

#### *a. Diagnóstico y líneas de acción defensorial*

Durante el año 2008, la Defensoría del Pueblo implementó una línea de acción tendente a supervisar la institucionalidad ambiental en el país.

Es necesario considerar que a partir de la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, en el año 1990, se desarrolló una regulación ambiental explícita, al haberse definido los primeros lineamientos de la política ambiental y los principios e instrumentos de la gestión ambiental. Un año después, con la promulgación de la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada,<sup>60</sup> se determinó que las autoridades competentes para regular la aplicación de las disposiciones del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales fueran los ministerios de cada sector, en el marco de su competencia. De esta manera, se generó abundante regulación ambiental sectorial.

En 1994, se creó el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM),<sup>61</sup> al que se le atribuyeron principalmente funciones de coordinación y promoción, pues era necesario contar con una autoridad ambiental nacional que asumiera la función de ente rector de la política ambiental, que articulara todas las competencias de las autoridades ambientales sectoriales y que uniformara los criterios de regulación ambiental.

En los últimos años, el incremento de los problemas ambientales, así como la falta de una respuesta eficiente del Estado para solucionarlos, evidenció la debilidad de la autoridad ambiental nacional y de las autoridades sectoriales para controlar y mitigar los impactos dañinos al ambiente, lo que ha generado una constante afectación de los derechos de la ciudadanía, especialmente de la más vulnerable.

La Defensoría del Pueblo manifestó su preocupación por los efectos negativos que puede acarrear una institucionalidad ambiental débil. Así, en el Informe Extraordinario N° 2, «Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú»,<sup>62</sup> se señaló que el Estado cuenta con una reducida credibilidad entre la ciudadanía debido, principalmente, a que la evaluación de los estudios ambientales y la fiscalización de la observancia de las normas ambientales se encuentra a cargo de los ministerios de cada sector, los que, a su vez, deben promover las actividades económicas a su cargo. Esto ha generado la percepción de parcialidad de las decisiones relativas a la protección del medio ambiente en beneficio del crecimiento económico.

Asimismo, en el Informe Defensorial N° 125, «Pongamos la basura en su lugar. Propuestas para la gestión de los residuos sólidos municipales»,<sup>63</sup> la Defensoría del Pueblo señaló la necesidad de contar con una autoridad ambiental que tome el liderazgo y asuma responsabilidades en la gestión de los residuos sólidos

60 Decreto Legislativo N° 757, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 13 de noviembre de 1991.

61 Mediante Ley N° 26410, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de diciembre de 1994.

62 El texto completo de este informe extraordinario está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

63 El texto completo de este informe defensorial está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

municipales, frente a los vacíos institucionales que, en cierta manera, explican la actual crisis en este tema.

Por ello, se le recomendó al Estado la reforma y el fortalecimiento de la institucionalidad mediante la creación de una autoridad ambiental independiente de los sectores, con peso y responsabilidad política en los temas de su competencia, con recursos técnicos y presupuestales suficientes, y con capacidad para liderar el proceso de descentralización de la gestión ambiental.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo saludó públicamente el anuncio del Presidente de la República, hecho en diciembre del 2007, de crear el Ministerio del Ambiente, por considerar que éste era un importante paso hacia la reforma de la institucionalidad ambiental del país.

En ese momento, la Defensoría del Pueblo identificó algunas líneas prioritarias de trabajo y puntos críticos que debían ser tomados en cuenta para que esta reforma tuviera éxito. Las sugerencias defensoriales fueron las siguientes: i) la evaluación del impacto ambiental debía estar a cargo de un organismo técnico especializado adscrito al sector ambiental; ii) la elaboración de los estándares de calidad ambiental y de los límites máximos permisibles (LMP) debía estar a cargo del Ministerio del Ambiente; iii) la fiscalización y sanción ambiental debían estar a cargo de organismos técnicos especializados adscritos al sector ambiental; iv) la gestión del recurso forestal e hídrico debía estar a cargo del Ministerio del Ambiente; v) el Ministerio del Ambiente debía dirigir, supervisar y coordinar la adecuada gestión de los residuos sólidos municipales; vi) la administración del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado debía estar a cargo de un organismo técnico especializado, y además se debía mantener el actual sistema para la creación y modificación de áreas protegidas, mediante Decreto Supremo y Ley, respectivamente; y vii) se debía crear un organismo técnico dedicado a la compilación y sistematización de información ambiental tanto para el aparato Estatal como para la población en general.

Mediante la promulgación del Decreto Legislativo N° 1013<sup>64</sup> se creó el Ministerio del Ambiente y se incorporaron integralmente las sugerencias ii), v) y vi) planteadas por la Defensoría del Pueblo. De igual manera, el Poder Ejecutivo incorporó parcialmente las sugerencias iii) y iv), ya que si bien se creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) como un organismo técnico especializado del Ministerio del Ambiente, las funciones de fiscalización y sanción ambiental están distribuidas entre las entidades sectoriales. El OEFA requerirá una nueva ley de desarrollo para poder ejercer funciones de fiscalización directa de actividades.

---

64 Decreto Legislativo N° 1013, Ley que Aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Medio Ambiente, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo del 2008.

Asimismo, las funciones relacionadas con la gestión del recurso forestal están distribuidas entre el Ministerio del Ambiente, el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestres (OSINFOR)<sup>65</sup> y el Ministerio de Agricultura (MINAG), mientras que la gestión del recurso hídrico está a cargo de este último a través de la Autoridad Nacional del Agua, como organismo público.

Por último, el Poder Ejecutivo no incorporó las sugerencias i) y vii) planteadas por la Defensoría del Pueblo. Así pues, la evaluación ambiental sigue a cargo de las autoridades sectoriales y aún no se ha creado un organismo técnico que se dedique a la compilación y sistematización de información ambiental.

Ante los cambios implementados durante el año 2008 en la institucionalidad ambiental del país, la Defensoría del Pueblo tiene como perspectiva para el 2009 la supervisión del desempeño del Ministerio del Ambiente y de otras instancias ambientales que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, a través de la formulación y aplicación de indicadores de cumplimiento.

Por otro lado, el 2009 debe concretarse la transferencia de las funciones ambientales previstas en el artículo 53 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.<sup>66</sup> Del mismo modo, se debe aprobar la norma que requiere la OEFA para poder ejercer funciones en materia de fiscalización ambiental. No obstante, el principal desafío institucional del Ministerio del Ambiente consistirá en superar su retraso en reglamentar distintas normas de la mayor importancia —incluyendo la Ley N° 27446,<sup>67</sup> la Ley N° 28611<sup>68</sup> y la Ley N° 28245<sup>69</sup>—, así como en subsanar su retraso en la promulgación de las normas de calidad ambiental.

En este difícil contexto, se abre la necesidad de atender desafíos como el cambio climático global y el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y Estados Unidos, y fortalecer los instrumentos de conservación de los recursos forestales.

---

65 OSINFOR, creado mediante Decreto Legislativo N° 1085, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 28 de junio del 2008. Está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

66 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de noviembre del 2002.

67 Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril del 2001.

68 Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre del 2005.

69 Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 8 de junio del 2004.

## B. Gestión ambiental en recursos naturales no renovables

### a. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

En el año 2008, los reportes elaborados por la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo mostraban que, en promedio, 46% de los conflictos reportados correspondían a conflictos socioambientales por actividades extractivas de recursos no renovables, principalmente en el sector minero e hidrocarburos.

Las principales causas para el surgimiento de estos conflictos fueron: i) el temor de la población frente a los eventuales impactos de las actividades extractivas tanto en el ambiente donde vive como en su salud; ii) la desconfianza sobre el adecuado cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos por las empresas extractivas; iii) el uso no autorizado de sus territorios comunales; y iv), la falta de remediación<sup>70</sup> de los pasivos ambientales generados por la minería.

La Defensoría del Pueblo vino insistiendo en que, en la base de los conflictos señalados, se encuentra: i) la débil institucionalidad de los sectores competentes para la gestión socioambiental de los recursos naturales no renovables; ii) la ausencia de mecanismos adecuados de participación ciudadana; y iii), la inexistencia de una política pública dirigida a remediar eficazmente los pasivos ambientales generados por la actividad minera.

En este contexto, durante el 2008 se han fortalecido los mecanismos de seguimiento a las entidades públicas de los sectores minero e hidrocarburos con competencia en materia socioambiental. En este marco, también se ha iniciado un proceso de supervisión del grado de desarrollo y cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana del subsector minero en el ámbito nacional. Como resultado de este proceso, se espera generar un conjunto de lineamientos para mejorar la actuación de la Defensoría del Pueblo en estas materias, así como generar recomendaciones para fortalecer la gestión pública en estas materias. Asimismo, se realizaron talleres sobre gestión socioambiental minera, a fin de fortalecer las capacidades de los comisionados de las oficinas defensoriales del país respecto a dicha temática.

Por otro lado, en el 2008 el MINEM aprobó una serie de instrumentos normativos que mejoraron la regulación aplicable sobre los recursos naturales no renovables, tales como los nuevos reglamentos de participación ciudadana para actividades de los sectores minería e hidrocarburos y la adopción de LMP para efluentes líquidos en el subsector hidrocarburos.

---

70 El término *remediación* se refiere a «poner remedio» —es decir, neutralizar— los efectos de la contaminación ambiental.

Sin embargo, a pesar del avance alcanzado en el aspecto normativo durante el año 2008, la ausencia de políticas públicas que integren los distintos componentes relacionados con las actividades extractivas, promoviendo prácticas socialmente responsables y ambientalmente sostenibles, ha limitado la recuperación efectiva de la confianza ciudadana sobre la capacidad del Estado para proteger el ambiente. Este escepticismo es visible, sobre todo, entre la población directamente involucrada. Como es obvio, la desconfianza ciudadana dificulta la implementación de una adecuada estrategia para prevenir —y progresivamente disminuir— los conflictos socioambientales.

Durante el año 2009, se proyecta evaluar la legislación aplicable a las actividades de pequeña minería, minería artesanal, mediana y gran minería, a fin de identificar las obligaciones ambientales vigentes para las empresas y los sectores competentes de su implementación, e iniciar el seguimiento al grado en que se cumplen éstas.

Adicionalmente, debido al colapso de los depósitos de relaves 1 y 2 de la empresa Minera San Juan, ubicados en el sector Tamboraque, provincia de Huarochirí, región Lima, se ha previsto analizar la legislación aplicable a la remediación de pasivos ambientales, y emitir un informe de adjuntía con recomendaciones que coadyuven a mejorar el marco legal aplicable a esta problemática.

Asimismo, se realizará el seguimiento a las recomendaciones emitidas en el Informe Extraordinario N° 2, para evaluar los esfuerzos y las acciones adoptadas hasta la fecha por las instituciones directa e indirectamente involucradas en superar el estado de conflictividad en el que se desarrollan las actividades extractivas en el país.

Finalmente, se elaborará un informe de adjuntía sobre la contaminación atmosférica generada por el complejo minero metalúrgico de La Oroya —administrado por la empresa Doe Run—, ya que por más de ocho décadas la salud de la población de la zona se ha visto gravemente afectada por las emisiones atmosféricas de dióxido sulfúrico. Este informe se realizará en el contexto de la ampliación extraordinaria del plazo para el cumplimiento de las obligaciones incluidas en el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de la citada empresa, que vence en octubre del año 2009.

## *b. Comportamiento de las entidades*

### *b.1 MINEM*

El MINEM realizó importantes avances normativos durante el año 2008 al aprobar, entre otros, el Reglamento para Actividades de Exploración Minera,<sup>71</sup> el

---

71 Decreto Supremo N° 020-2008-EM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 2 de abril del 2008.

Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero<sup>72</sup> y el Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades de Hidrocarburos.<sup>73</sup> Asimismo, aprobó el Decreto Legislativo N° 1048<sup>74</sup> y el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.<sup>75</sup>

Sin embargo, con el propósito de superar el importante número de conflictos socioambientales mineros existentes en el ámbito nacional, es necesario reevaluar la actual distribución de competencias, a partir de la creación del Ministerio del Ambiente y del OEFA, así como de la profundización del proceso de descentralización. Así, la evaluación de impacto ambiental debe ser aprobada por una entidad distinta del MINEM, y debiera ser acompañada por las correspondientes funciones de fiscalización ambiental.

#### b.2 OSINERGMIN

El OSINERGMIN viene ejerciendo progresiva y eficientemente sus funciones de supervisión y fiscalización de la mediana y gran minería. En el 2008, la Gerencia de Fiscalización Minera impuso 90 sanciones referidas a seguridad, higiene y materia ambiental, las que ascendieron a un total de 3.320 unidades impositivas tributarias (UIT) en multas.

No obstante, la falta de aprobación de LMP para actividades mineras impide que el OSINERGMIN garantice que el desarrollo de éstas no genere, en el mediano y largo plazo, afectaciones al ambiente y la salud de las personas. Al respecto, corresponde ahora el Ministerio del Ambiente liderar este proceso, el cual debió haberse culminado en el año 2008, tal como indica el «Cronograma de priorización de estándares de calidad ambiental (ECA) y LMP» aprobado por la autoridad ambiental nacional a fines del 2006.

Cabe resaltar que durante el 2008, OSINERGMIN participó activamente en las supervisiones realizadas por la Defensoría del Pueblo y respondió en forma adecuada las solicitudes cursadas por quejas recibidas en materia de contaminación ambiental.

72 Decreto Supremo N° 028-2008-EM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 27 de mayo del 2008.

73 Decreto Supremo N° 012-2008-EM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de febrero del 2008.

74 Decreto Legislativo N° 1048, que precisa la regulación minera ambiental de los depósitos de almacenamiento de concentrados de minerales. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 26 de junio del 2008.

75 Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, que establece los LMP de efluentes líquidos para el subsector hidrocarburos. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo del 2008.

### *b.3 Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET)*

Durante el 2008, la Defensoría del Pueblo coordinó en forma adecuada con el INGEMMET para la investigación de las quejas recibidas por el desarrollo de actividades mineras que, presuntamente, no contaban con las autorizaciones respectivas. La oportuna atención permitió informar a las instancias fiscalizadoras competentes sobre los casos en que se detectaron actividades mineras ilegales.

### *b.4 PCM*

La Defensoría del Pueblo considera importante evaluar el comportamiento de la PCM respecto a la problemática generada por el colapso de los depósitos de relaves 1 y 2 de la empresa Minera San Juan, ubicados en el sector Tamboraque, provincia de Huarochirí, región Lima.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo recomendó que se implementaran las medidas necesarias para eliminar el riesgo de contaminación que amenazó al río Rímac, y el 18 de julio del 2008 la PCM publicó la declaratoria de estado de emergencia del cerro Tamboraque,<sup>76</sup> para que en el plazo de 60 días se ejecutaran «las acciones inmediatas destinadas a la reducción y minimización de los riesgos existentes».

No obstante, hasta la fecha de publicación del presente informe, el referido plazo había sido prorrogado hasta por tres veces, lo cual evidencia la desnaturalización del estado de emergencia y, por ende, el escaso interés de la PCM por lograr que esta situación no se convierta en una grave crisis ambiental, considerando que el río Rímac es la fuente de agua dulce de más de ocho millones de ciudadanos.

### *b.5 Ministerio del Ambiente*

Al Ministerio del Ambiente no se le asignaron competencias en materia de regulación del sector minero.<sup>77</sup> No obstante, de acuerdo con el inciso *d* del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1013, este ministerio tiene la función de elaborar los LMP según los planes respectivos, lo que incluye las normas correspondientes al sector minero. Al respecto, el Decreto del Consejo Directivo N° 029-2006-CONAM/CD definió el «Cronograma de priorizaciones para la aprobación progresiva de ECA y LMP». De las normas previstas para el sector Energía y Minas, sólo se habían aprobado las que corresponden al sector hidrocarburos, quedando pendientes las referidas a los sectores minero y eléctrico. El plazo para dictarlas venció en diciembre del 2007.

<sup>76</sup> Decreto Supremo N° 050-2008-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de julio del 2008.

<sup>77</sup> El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental carece de un marco legal que le asigne funciones regulatorias para el sector minero. Sólo una norma con rango de ley podría asignarle tales competencias.

*c. Casos ilustrativos**c.1 Caso de contaminación de plomo en el Callao*

En marzo del 2008, la Defensoría del Pueblo llevó a cabo una supervisión en los colegios ubicados en la zona aledaña al puerto del Callao, a fin de verificar los niveles de contaminación registrados en la zona.

Con los resultados de dicha supervisión y de la investigación realizada sobre la base de ésta, se concluyó que la salud de la población residente en las zonas cercanas al puerto y a los depósitos de concentrados de minerales<sup>78</sup> se encuentra afectada por la contaminación de los componentes ambientales aire y suelo, debido a las inadecuadas condiciones de almacenamiento y transporte de concentrados minerales, a las actividades informales y a los pasivos ambientales existentes en la zona. Hasta la fecha no se han planteado soluciones al respecto.

En consecuencia, la Adjuntía de Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas emitió el Informe de Adjuntía N° 009-2008-DP/ASPMA.MA, «Afectaciones a la salud de poblaciones vulnerables del Callao por contaminación por plomo», en el cual se emitieron las siguientes recomendaciones: i) al MINSA y a la DIRESA del Callao, que amplíen los análisis clínicos, el apoyo nutricional y psicológico a toda la población vulnerable, y que instalen sistemas permanentes de monitoreo de la calidad ambiental del aire y el suelo; ii) al MTC, al Ministerio de la Producción y al MINEM, que identifiquen los pasivos ambientales y a sus responsables; iii) al MTC y a la PCM, que aprueben el Reglamento de Transporte de Sustancias Peligrosas y sus normas técnicas complementarias; y iv), a la Municipalidad Provincial del Callao, al MINSA y al MINEDU, que consideren la reubicación de los centros educativos que funcionan en la zona

A la fecha de esta publicación, sólo se ha cumplido con aprobar el Reglamento de Transporte de Sustancias Peligrosas.

*c.2 Caso de la minera San Juan y cerro Tamboraque: posible colapso de depósito de relaves mineros*

En junio del 2008, la Dirección Regional de Defensa Civil de Lima-Callao determinó la existencia de un alto riesgo de colapso de los depósitos de relaves 1 y 2 de la compañía minera San Juan, ubicados en el sector Tamboraque, distrito de San Mateo de Huanchor, provincia de Huarochirí, región Lima.

Tal riesgo se generó por la inestabilidad de los suelos del cerro donde se han depositado los relaves, que podría generar el deslizamiento de éste —y por tanto de los relaves— hacia la línea férrea, la Carretera Central y el río Rímac.

78 Asentamientos humanos San Juan Bosco, Santa Marina Sur, Santa Marina Norte, Puerto Nuevo, Barrio Fiscal 1 y 2, Centenario, Ciudadela Chalaca, Barrio Frigorífico y Chacarita.

Si ocurriera dicho desplazamiento, se producirían serios problemas de contaminación de las aguas del río Rímac, lo que afectaría seriamente la salud de la población y el medio ambiente de toda la cuenca, debido a que los relaves mineros presentan altas concentraciones de metales pesados como hierro, arsénico, zinc, plomo, cobre y antimonio, y a que el agua contaminada ingresaría a la planta de tratamiento de agua potable La Atarjea, pudiendo afectar temporalmente el abastecimiento a las ciudades de Lima y Callao. Del mismo modo, se dañarían importantes vías de comunicación e instalaciones de centrales hidroeléctricas ubicadas cerca al área.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo solicitó al Poder Ejecutivo y al Gobierno Regional de Lima gestionar la declaratoria de estado de emergencia por riesgo inminente, a fin de iniciar el traslado de los relaves y desarrollar las acciones necesarias para evitar una catástrofe ambiental. El 18 de julio del 2008, se acogió la solicitud y se emitió la declaratoria de emergencia del cerro Tamboraque, con el fin de que las autoridades involucradas tomen las medidas destinadas a la reducción y minimización de los riesgos.

Adicionalmente, la PCM convocó a la formación de un Comité de Crisis bajo su presidencia y con la participación del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) y las distintas entidades públicas y privadas involucradas. La Defensoría del Pueblo ha participado en varias reuniones de este comité en calidad de observador, a fin de realizar un seguimiento continuo al cumplimiento de los acuerdos adoptados. A la fecha de cierre de este informe, estaba por emitirse el informe final del Comité de Crisis, que contiene el plan de contingencia en caso de que ocurriera la amenaza, así como el estudio de impacto ambiental (EIA) para el traslado del material a la zona denominada quebrada de Chinchán, en Chicla, Huarochirí.

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su mandato constitucional de defensa de los derechos de la población y de supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración pública, permanecerá alerta hasta que se logre la efectiva minimización de este grave riesgo.

### **C. Gestión de recursos naturales renovables**

#### *a. Diagnóstico y líneas de acción defensorial*

En el 2008, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) publicó una propuesta de Decreto Legislativo para promover las inversiones privadas en el sector forestal y en las áreas naturales protegidas, el que fue revisado por la Defensoría del Pueblo, que remitió un Informe de Adjuntía<sup>79</sup> en el que se evaluaron

---

79 Elaborado por la Adjuntía para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas.

los artículos referidos a: i) la prevalencia de normas especiales, ii) las concesiones de investigación, iii) el pago por servicios ambientales, iv) la compensación en caso de aprovechamiento de recursos naturales no renovables al interior de la concesión de servicios turísticos y recreativos en áreas naturales protegidas, v) los ejecutores del contrato de administración, vi) los gobiernos regionales o locales como ejecutores, vii) el otorgamiento de derechos para el aprovechamiento, viii) el aprovechamiento forestal en áreas naturales protegidas, ix) la investigación aplicada en humedales y x) la tercerización del cobro de montos por ingreso a las áreas naturales protegidas.

Dado que la propuesta evaluada no guardaba coherencia con la legislación vigente, lo que podría generar dificultades para su implementación, se recomendó cautelar que las modificaciones planteadas protegieran adecuadamente el aprovechamiento de los recursos naturales, conforme con lo establecido por la Ley Orgánica N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales;<sup>80</sup> la Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial;<sup>81</sup> y la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.<sup>82</sup> Asimismo, se recomendó que se respeten las competencias referidas a los gobiernos regionales y que se evalúe la pertinencia del desarrollo de investigaciones aplicadas para cultivos en los humedales naturales o artificiales de las áreas naturales protegidas de uso directo.<sup>83</sup>

Por otra parte, ante la emisión del Decreto Legislativo N° 1090<sup>84</sup> —que deroga la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre<sup>85</sup>— se elaboró el Informe de Adjuntía N° 027-2008-DP-ASPMA.MA —remitido al Congreso de la República mediante el Oficio N° 591-2008-DP/PAD, de fecha 20 de octubre del 2008—, en el que se analizan: i) la exclusión de las tierras con aptitud forestal y las plantaciones forestales del Régimen de Recursos Naturales y Patrimonio de la Nación, ii) las modificaciones en la institucionalidad forestal y iii) las medidas adoptadas para disminuir la tala ilegal. La conclusión de este análisis es que los recursos naturales forman parte del derecho al ambiente y, además, son patrimonio de la nación.

Adicionalmente, se determinó que la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales,<sup>86</sup> contempla una relación

80 Publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de junio de 1997.

81 Publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de mayo del 2006

82 Publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de julio de 1997.

83 Las áreas naturales protegidas de uso directo son aquellas que permiten que las personas —prioritariamente los pobladores locales— aprovechen o extraigan los recursos autorizados por el plan de manejo del área en las zonas determinadas por este mismo plan.

84 Que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, publicado el 28 de junio del 2008 en el diario oficial El Peruano.

85 Publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de junio del 2000.

86 Publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de junio de 1997.

de componentes de los recursos naturales, mas no incluye una definición integral, con un enfoque ecosistémico,<sup>87</sup> que impida la exclusión de un componente de los recursos naturales una vez que éste haya sido reconocido y protegido en el ordenamiento jurídico nacional, pues afectaría el equilibrio y adecuación del ambiente para la vida de las personas. En el marco del cumplimiento de los deberes del Estado para proteger el derecho constitucional a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para la vida, es necesario evaluar por qué la ley no contempla los criterios y el procedimiento que deben emplearse para calificar o descalificar un componente.

Finalmente, durante el año 2008 se realizaron talleres de capacitación en temas ambientales en Arequipa, Cajamarca, Huaraz, Iquitos e Ica, dirigidos al personal de las oficinas defensoriales. Se buscaba, entre otros fines, desarrollar sus capacidades en el tratamiento de quejas relacionadas con la gestión de bosques y cuencas en un escenario de cambio climático.

Por otro lado, es importante señalar que las obligaciones derivadas del Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y Estados Unidos han llevado a realizar algunas modificaciones al Decreto Legislativo N° 1090 mediante la Ley N° 29317,<sup>88</sup> Ley que Modifica e Incorpora Diversos Artículos al Decreto Legislativo N° 1090, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, así como la pronta publicación de su respectivo Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 002-2009-AG.<sup>89</sup>

En el año 2009, en un escenario de cambio climático, se incrementó el interés mundial por la protección del ambiente. Siendo el Perú un país megadiverso, el Estado viene adoptando medidas que buscan fortalecer la institucionalidad y la regulación ambiental vinculada a la gestión de los recursos naturales renovables.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo ha previsto incorporar una línea de acción institucional que supervise la gestión de los recursos naturales renovables, con especial énfasis en los siguientes temas:

- Gestión y regulación de los recursos hídricos y edáficos (suelos aptos para la agricultura).
- Conservación de la biodiversidad y de las áreas naturales protegidas.
- Manejo sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.
- Adaptación al cambio climático.
- Biotecnología, organismos vivos modificados y productos transgénicos.

---

87 Se define como *enfoque ecosistémico* la integración y redefinición de los límites que tradicionalmente han caracterizado el manejo de los ecosistemas, la adopción de una visión a largo plazo y la inclusión de la población manteniendo el potencial productivo de los ecosistemas.

88 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 14 de enero del 2009.

89 Decreto Supremo N° 002-2009-AG, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1090. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16 de enero del 2009.

Por tanto, se ha previsto iniciar una investigación sobre los principales problemas relacionados con la conservación, el uso, el aprovechamiento y la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales en el ámbito nacional. De esta manera, se espera contar con una línea de base que permita evaluar esta problemática en el marco del trabajo desarrollado por las oficinas defensoriales del país y, posteriormente, elaborar lineamientos de intervención que permitan atender con mayor eficacia las quejas recibidas.

Asimismo, se desarrollarán lineamientos para supervisar el cumplimiento de las obligaciones ambientales del Perú contenidas en el Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos<sup>90</sup> y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).<sup>91</sup>

Es importante señalar que durante el 2009 se implementarán modificaciones en la conformación de algunas entidades vinculadas a la gestión de los recursos naturales renovables. Así por ejemplo, conforme con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 030-2008-AG,<sup>92</sup> desde el 1 de enero del 2009 el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) se ha integrado al MINAG convirtiéndose en la Dirección General Forestal.

Adicionalmente, en diciembre del 2009 está programada la conclusión de la transferencia gradual a los gobiernos regionales de las funciones que eran responsabilidad del INRENA —ahora Dirección General Forestal del MINAG— en materia forestal y de fauna silvestre.

No obstante, subsisten las dudas sobre las capacidades existentes en este nivel para gestionar con eficacia y transparencia los recursos forestales y de fauna silvestre.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo considera que algunas de las reformas implementadas no sólo no facilitarán el cumplimiento de los compromisos ambientales internacionales asumidos por el Estado peruano, sino que podrían debilitar el marco jurídico y la institucionalidad del sector forestal, poniendo en riesgo la integridad de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como el cumplimiento de los deberes del Estado.

Actualmente, el Ministerio del Ambiente, a través del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, viene elaborando diversas estrategias nacionales respecto a la gestión de los recursos naturales, tales como:

---

90 Suscrito el 25 de junio del 2007.

91 Firmada en la ciudad de Washington el 3 de marzo de 1973, y enmendada en Bonn (Alemania) el 22 de junio de 1979.

92 Decreto Supremo N° 030-2008-AG, que aprueba la fusión del INRENA y el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) en el MINAG, siendo este último el ente absorbente. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 11 de diciembre del 2008.

- La estrategia nacional de gestión integrada de los recursos naturales.
- La estrategia nacional frente al cambio climático y las medidas de mitigación.
- La estrategia nacional de lucha contra la desertificación y la sequía.

Sin embargo, dado que este ministerio carece de funciones para fiscalizar las concesiones forestales y tampoco gestiona los recursos hídricos, su capacidad para impulsar dichas políticas podría verse limitada.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo considera que un avance importante en la gestión forestal fue la creación del OSINFOR —actualmente adscrito a la PCM— encargado de la fiscalización y supervisión del aprovechamiento sostenible, de la conservación de los recursos forestales de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque<sup>93</sup> otorgados por el Estado a través de las diferentes modalidades de aprovechamiento reconocidas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Antes de la creación del OSINFOR, esta función se encontraba dividida entre dos instancias del INRENA: la Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables y la Dirección de Control Forestal de Fauna Silvestre de la Intendencia Forestal de Fauna Silvestre.

#### *b. Comportamiento de las entidades*

##### *b.1. INRENA*

La Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre del INRENA atendió de manera eficiente y oportuna las solicitudes de información remitidas en el marco de investigaciones desarrolladas por la Defensoría del Pueblo respecto al sector forestal.

### **D. Gestión ambiental en zonas urbanas**

#### *a. Diagnóstico y líneas de acción defensorial*

En los últimos años, la Defensoría del Pueblo identificó un importante crecimiento en el número de quejas presentadas por la población de las zonas urbanas por presuntas afectaciones a sus derechos ambientales.<sup>94</sup> En buena parte, este incremento

93 Se consideran bienes y servicios ambientales provenientes del bosque aquellos bienes que provee el ambiente, que son tangibles e individuales —como la madera, el agua y los minerales— y que implican una prestación intrínseca del bosque —la provisión de bienes como plantas farmacéuticas, la provisión del agua, la regulación del clima, entre otros—.

94 Las quejas registradas se incrementaron de 64 en el año 2004 a 653 en el año 2008, según el Sistema de Información Defensorial (SID) de la Defensoría del Pueblo

se explica por la mayor información disponible sobre los efectos negativos de la degradación ambiental en los ámbitos local y global. Adicionalmente, la proporción de peruanos y peruanas que viven en las ciudades sigue creciendo, habiéndose incrementado de 65,2% en el año 1981 a 75,9% en el año 2007.<sup>95</sup>

En este contexto, durante el 2008, la Defensoría del Pueblo desarrolló una línea de acción tendente a identificar los problemas que vulneran el derecho constitucional a gozar de un ambiente sano y equilibrado para la vida en las zonas urbanas del país. Así, en diferentes ciudades se desarrollaron investigaciones, principalmente en las temáticas relacionadas con la contaminación por residuos sólidos, la contaminación por aguas residuales y la contaminación del aire.

Respecto a la contaminación por residuos sólidos, es pertinente señalar que a partir de la publicación del Informe Defensorial N° 125, «Pongamos la basura en su lugar. Propuestas para la gestión de los residuos sólidos municipales»,<sup>96</sup> en septiembre del 2007 se realizó el seguimiento del grado de implementación de las recomendaciones formuladas a las entidades del sector público vinculadas con la gestión de estos residuos.

Las recomendaciones emitidas se orientaron a reducir los impactos ambientales y los riesgos generados por la contaminación del agua, el aire y el suelo debido al inadecuado manejo de los residuos sólidos, lo que afecta la calidad de vida y la salud de la población, particularmente de aquella que vive en situación de extrema pobreza.

Es importante resaltar que con la creación del Ministerio del Ambiente, mediante el Decreto Legislativo N° 1013, se cumplió la recomendación defensorial de que se constituya una autoridad ambiental independiente de los sectores productivos, con peso y responsabilidad política en los temas de su competencia, y que entre sus funciones incorpore la de consolidarse como ente rector nacional en materia de residuos sólidos.

Así, conforme con lo señalado en el artículo 7, inciso *k*, del referido decreto legislativo, le corresponde al Ministerio del Ambiente «Promover y coordinar la adecuada gestión de residuos sólidos [...] y sancionar su incumplimiento».

Asimismo, en el artículo 12, inciso *g*, se establece que al Viceministerio de Gestión Ambiental le corresponde: «Diseñar, aprobar y supervisar la aplicación de los instrumentos de prevención, de control y de rehabilitación ambiental relacionados con los residuos sólidos [...] con el objetivo de garantizar una óptima calidad ambiental».

95 Censos nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda, disponibles en <<http://censos.inei.gob.pe/Anexos/Libro.pdf>>, revisado el 19 de febrero del 2009.

96 Como se ha señalado, el texto completo de este informe defensorial está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

Adicionalmente, con la modificación de la Ley General de Residuos Sólidos —mediante el Decreto Legislativo N° 1065, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 28 de junio de 2008— se cumplieron dos importantes recomendaciones: i) involucrar en la gestión de los residuos sólidos a los tres niveles de gobierno, y ii) otorgar a los gobiernos regionales funciones subsidiarias a las de los gobiernos locales para la gestión de estos residuos.

Sin embargo, durante el año 2008 no se registraron mayores avances en el cumplimiento de las recomendaciones planteadas para mejorar la gestión de los residuos sólidos ni en el ámbito de los gobiernos locales ni en el del sector Salud, lo que afectó principalmente la etapa de disposición final de estos residuos. Así, las referidas instancias del gobierno aún no han adoptado las medidas técnicas, legales y financieras necesarias para el cierre o adecuación ambiental y sanitaria de los botaderos existentes en el país.

Asimismo, los sectores productivos aún no implementan medidas que faciliten la minimización de los residuos sólidos, a fin de lograr una menor cantidad de desechos por unidad de producto y que se fabriquen bienes menos tóxicos, fácilmente reutilizables y reciclables.

Respecto a la problemática de la contaminación del aire, en agosto del 2008 la Defensoría del Pueblo publicó el Informe Defensorial N° 136,<sup>97</sup> mediante el que se realizó el seguimiento a las recomendaciones planteadas en el Informe Defensorial N° 116,<sup>98</sup> dirigidas a reducir los altísimos niveles de contaminación atmosférica que padece Lima.

Lamentablemente, la investigación desarrollada en el marco del Informe N° 136 permitió comprobar que, durante el 2008, la contaminación del aire en algunas zonas de Lima siguió siendo muy alta y, por lo tanto, muy peligrosa para la vida humana. Por ejemplo, para el año 2007, en Lima Centro, la cantidad de partículas contaminantes superó en nueve veces lo recomendado por la Organización Mundial de Salud (OMS) para un año, mientras que en Lima Norte, Sur y Este dicho estándar fue superado seis veces.

Por ello, la Defensoría del Pueblo recomendó a las instancias competentes que se adopten cinco medidas urgentes para frenar la contaminación en Lima: i) solucionar el problema de la sobreoferta y la congestión del transporte público, para lo cual es preciso implementar un sistema racional de transporte urbano y

---

97 El Informe Defensorial N° 136, «La calidad del aire en Lima y su impacto en la salud y la vida de sus habitantes: seguimiento de las recomendaciones defensoriales», fue elaborado por la Adjunta del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas. El texto completo de este informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

98 Informe Defensorial N° 116, «La calidad del aire en Lima y su impacto en la salud y la vida de sus habitantes». El texto completo de este informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

realizar revisiones técnicas; ii) promover la producción y el consumo de diésel con bajos niveles de azufre; iii) impulsar con mayor fuerza y decisión el uso de combustibles nacionales de menor impacto ambiental, como el gas; iv) aprobar los ECA y los LMP para emisiones gaseosas; y v), monitorear la contaminación del aire, ya que sólo sobre la base de este tipo de datos se podrán medir los impactos reales de la contaminación en la salud de los limeños.

Asimismo, se recomendó a la PNP que adopte medidas destinadas a reducir la exposición de los efectivos de la Policía de Tránsito a la contaminación del aire, tales como la rotación del personal que trabaja en las zonas más contaminadas y la distribución de mascarillas de protección.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo viene evaluando la gestión de las aguas residuales en el país. En este tema, se debe considerar que, según el Decreto Supremo N° 023-2005-VIVIENDA,<sup>99</sup> se considera agua servida o residual al desecho líquido proveniente de las descargas por el uso de agua en actividades domésticas o de otra índole.

Por tanto, el agua servida o residual es aquella utilizada en las distintas actividades urbanas, y que contiene, entre otras, sustancias fecales, orina y residuos de detergentes de uso doméstico. Asimismo, contiene residuos de los variados procesos industriales, y por lo tanto requiere un tratamiento que cumpla los requisitos de calidad señalados por la autoridad sanitaria en relación con la clase de cuerpo receptor al que será descargada o con sus posibilidades de reutilización.<sup>100</sup>

La ausencia de tratamiento de las aguas residuales afecta de manera considerable el estado general de salud de la población, pues la presencia de agentes patógenos incrementa los riesgos de enfermedades infecciosas intestinales —principal causa de morbilidad y mortalidad en niños menores de cinco años—, degrada la calidad ambiental y deteriora el bienestar de la población.

En este marco, en el año 2008 la Defensoría del Pueblo realizó una supervisión en 10 ciudades del país<sup>101</sup> para inspeccionar la calidad de la prestación del servicio de saneamiento de las aguas residuales, la gestión de las EPS en el tratamiento de las aguas residuales, así como la calidad del tratamiento de las aguas servidas.

Durante el año 2009, se continuará cautelando que el continuo crecimiento urbano que viene generándose en el país se realice de manera sostenible, ordenada y adecuada para la salud y el ambiente de la población. Así, se ha previsto

99 Decreto Supremo N° 023-2005-VIVIENDA, artículo 4, numeral 2.

100 Decreto Supremo N° 023-2005-VIVIENDA, artículo 4, numeral 3.

101 Arequipa, Cajamarca, Huánuco, Huancayo, Lambayeque, Lima, Loreto, Moquegua, Puno y Tumbes.

sistematizar los resultados obtenidos en la supervisión de la calidad del servicio de saneamiento de las aguas residuales, a fin de que, en el marco de las conclusiones a las que se arriben, se emitan las recomendaciones que resulten pertinentes para mejorar la gestión de estas aguas en el país, cautelando la salud de la población y la protección del medio ambiente.

Asimismo, se continuará trabajando para mejorar y superar los impactos que genera en la salud y el ambiente, entre otros, la inadecuada gestión de los residuos sólidos y la contaminación del aire.

#### *b. Comportamiento de las entidades*

En el presente acápite, se evaluará el comportamiento de las entidades con las que la Defensoría del Pueblo ha coordinado de manera significativa las líneas de trabajo desarrolladas durante el 2008, con excepción de las entidades vinculadas a la contaminación por aguas residuales, ya que en este caso recién a partir del año 2009, en el marco de los resultados de la supervisión realizada, se iniciarán las coordinaciones que resulten pertinentes.

Con relación a la gestión de los residuos sólidos:

##### *b.1 DIGESA*

Durante el año 2008, la DIGESA mantuvo un adecuado grado de colaboración con la Defensoría del Pueblo para la atención de las quejas presentadas por la ciudadanía en todo el país.

No obstante, a la fecha aún no se ha cumplido con llevar a la práctica las recomendaciones planteadas en el Informe N° 125, «Pongamos la basura en su lugar. Propuestas para la gestión de los residuos sólidos municipales», tales como formular, aprobar e implementar un programa nacional de cierre o adecuación ambiental y sanitaria de botaderos; y regular, en el ámbito nacional, las condiciones sanitarias en las que deben desarrollar sus labores las personas que trabajan en contacto directo con los residuos sólidos.

##### *b.2 Municipalidades provinciales*

Las municipalidades provinciales de todo el país continúan presentando los problemas identificados en la supervisión nacional realizada en el 2007, y en el transcurso del 2008 no han cumplido con implementar las recomendaciones planteadas en el Informe Defensorial N° 125, con excepción de la Municipalidad Provincial de Tacna.

Así, aún no existe información sobre el volumen de residuos generados en las localidades, y las municipalidades no han regulado localmente la gestión de los residuos sólidos ni cuentan con personal capacitado en esta tarea.

Con relación a la contaminación del aire:

### *b.3 Municipalidad Metropolitana de Lima*

A pesar de que en el 2008, mediante el Informe Defensorial N° 136, se desarrollaron y precisaron las recomendaciones ya planteadas en el Informe Defensorial N° 116, la Municipalidad Metropolitana de Lima aún no ha cumplido con implementarlas y tampoco ha informado sobre los motivos de tal incumplimiento.

### *b.4 MINSA*

El MINSA informó que está implementando gradualmente las recomendaciones planteadas en el Informe N° 136 respecto al incremento del número de estaciones de monitoreo de la calidad del aire y al establecimiento de la obligación de respetar los valores límites permisibles para agentes químicos en ambientes de trabajo indicados en el Decreto Supremo N° 015-2005-SA.<sup>102</sup>

Por otro lado, informó que no se implementará la recomendación orientada a monitorear todos los contaminantes considerados en la Estándares de Calidad Ambiental, pues sólo se priorizará el monitoreo de algunos, según las características de cada localidad.

### *b.5 Ministerio del Ambiente*

El Ministerio del Ambiente no cumplió con implementar la recomendación planteada en el Informe N° 136 a fin de que se modifique el Procedimiento para la Aprobación de Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles de Contaminación Ambiental aprobado por el Decreto Supremo N° 033-2007-PCM.<sup>103</sup> Tampoco informó los motivos de tal incumplimiento.

## *c. Casos ilustrativos*

### *c.1 Construcción de una planta de tratamiento y disposición final de residuos sólidos en Lastay*

Desde el año 2005, la Defensoría del Pueblo, a través de la Oficina Defensorial de Junín, ha intervenido en la problemática generada por la inadecuada disposición de residuos sólidos en la provincia de Huancayo, así como en el proceso que podría

<sup>102</sup> Reglamento sobre Valores Límites Permisibles para Agentes Químicos en el Ambiente de Trabajo. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 6 de julio del 2005.

<sup>103</sup> Decreto Supremo N° 033-2007-PCM, que Aprueba el Procedimiento para la Aprobación de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP) de Contaminación Ambiental. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 5 de abril del 2007.

llevar a que se implemente una nueva infraestructura que permita la disposición final de estos residuos.

En el marco de esta investigación, se tomó conocimiento de que DIGESA, en su calidad de autoridad competente para la aprobación de proyectos de infraestructura de disposición final de residuos sólidos, aprobó la propuesta de la empresa DIESTRA SAC para instalar una planta de tratamiento y relleno sanitario en la localidad de Lastay, que recibiría los residuos sólidos de la provincia de Huancayo.

Sin embargo, el proyecto no pudo desarrollarse debido, entre otros factores, al conflicto social generado por la oposición de los pobladores de la provincia de Concepción, quienes manifestaron su temor al impacto ambiental que el funcionamiento del relleno sanitario podría generar en dicha jurisdicción, colindante con Lastay. En este contexto, la Defensoría del Pueblo participó en diversas instancias de coordinación interinstitucionales, a fin de coadyuvar al entendimiento entre las partes en conflicto, pero no se logró arribar a ningún acuerdo. Es pertinente señalar que en el Informe Defensorial N° 125 se publicó el detalle de la intervención defensorial realizada en este caso hasta el año 2007.<sup>104</sup>

El 11 de noviembre del 2008, la empresa DIESTRA SAC, en coordinación con la Municipalidad Provincial de Huancayo, reinició la construcción de la planta de tratamiento y relleno sanitario, lo que generó el rechazo de la población, que convocó a una movilización hacia la localidad de Lastay para el 16 de noviembre.

El 15 de noviembre, buscando cautelar la paz social, la Defensoría del Pueblo y los alcaldes de las municipalidades provinciales involucradas acordaron hacer una invocación pública a la no violencia y al respeto del marco legal, mantener abiertos incondicionalmente los canales de diálogo y suspender los trabajos de construcción de la planta por tres días, a partir del 16 de noviembre.

Sin embargo, ese día se suscitaron graves hechos de violencia que causaron la muerte de una ciudadana y más de 40 heridos.

Ante la gravedad de los hechos, mediante Resolución Suprema N° 321-2008-PCM, del 20 de noviembre del 2008, se creó una Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de evaluar la viabilidad del proyecto cuestionado, para lo cual contaba con un plazo de 30 días hábiles a partir de su instalación.<sup>105</sup>

La comisión estaba integrada por el Ministro de Salud, el Viceministro de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente, el Director General de la

104 Página 238 y siguientes.

105 La vigencia de la Convención estaba prevista desde el 24 de noviembre al 9 de enero del 2009.

DIGESA y un representante de la Secretaría de Coordinación de la PCM. Asimismo, por el Presidente del Gobierno Regional de Junín, el Alcalde de la Municipalidad Provincial de Huancayo, el Alcalde de la Municipalidad Provincial de Concepción y un representante de la Defensoría del Pueblo, en calidad de observador.

La comisión desarrolló su trabajo en seis etapas:

- Conocimiento de los hechos: esto es, de las posiciones de las autoridades locales, regionales y sectoriales involucradas en el proyecto. Además, se realizó una verificación de campo en la zona de ubicación del proyecto.
- Evaluación: se evaluó el expediente de ingeniería, el estudio de impacto ambiental, así como las sustentaciones recibidas en la etapa previa.
- Complementaciones: se entregó y evaluó información complementaria.
- Balance: se desarrollaron sesiones de deliberación y consultas suplementarias.
- Veredicto: sesión extraordinaria para emitir el informe final con conclusiones y recomendaciones.
- Presentación del informe final.

La principal recomendación de este informe es que, en la medida en que persisten las condiciones de conflicto social y que la ejecución del proyecto podría agravar la situación, se debe suspender de manera indefinida la ejecución del proyecto.

En este marco, el 16 de enero del 2009 la Defensoría del Pueblo le remitió al Ministro de Salud el Oficio N° 041-2009-DP/PAD, solicitándole que se realicen algunas precisiones al informe final emitido para facilitar su comprensión, así como la debida implementación y seguimiento de las recomendaciones. Hasta el cierre de este informe, la solicitud no había sido atendida.

## II. EN LO CONCERNIENTE A PERSONAS EN CONDICIONES DE DESIGUALDAD O DE ESPECIAL PROTECCIÓN

### 2.4 En condiciones de desigualdad

#### 2.4.1 Mujeres

##### A. Derecho a una vida libre de violencia

###### a. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

La violencia contra la mujer ha sido definida como cualquier acción o conducta, basada en el género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o

psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.<sup>106</sup> Hoy en día, este tipo de violencia es reconocida como una forma de discriminación y una grave vulneración de los derechos humanos.

En consonancia con este reconocimiento, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que: «Los principios de igualdad y no discriminación constituyen elementos esenciales de un sistema democrático en que rija el Estado de Derecho, presupuesto fundamental para la vigencia plena de los derechos humanos».<sup>107</sup> Por ello, el Estado peruano tiene la obligación de asegurar a las mujeres una vida libre de violencia, más aún si se tiene en cuenta que la violencia de género se fundamenta en la errada idea de que ellas son inferiores que los hombres.

La responsabilidad de los Estados frente a la violencia de género es enfatizada por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer<sup>108</sup> (Convención Belem Do Pará), cuando señala que constituye violencia no sólo la que se produce en la familia o en la comunidad sino incluso aquella perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ésta ocurra. Por su parte, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer expresó su preocupación «por el alcance, la intensidad y la prevalencia de la violencia contra la mujer» en el Perú.<sup>109</sup>

#### *a.1 Violencia familiar*

En el Perú, la violencia familiar es definida como cualquier acción u omisión que cause daño físico y psicológico, maltrato sin lesión, inclusive la amenaza o coacción graves y/o reiteradas, así como la violencia sexual que se produzca entre cónyuges, ex cónyuges, convivientes, ex convivientes, ascendientes, descendientes, parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, quienes habitan en el mismo hogar siempre que no medien relaciones laborales ni contractuales, quienes hayan procreado hijos en común independientemente de que convivan o no al momento de producirse la violencia, y entre uno de los convivientes y los parientes del otro hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, en las uniones de hecho.<sup>110</sup>

106 Artículo 1 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, aprobada por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa N° 26583, del 25 de mayo de 1996.

107 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Segundo informe anual sobre la situación de los derechos humanos en el Perú*. OEA/SER.L/V/II.106.59.rev 2000.

108 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, artículo 2, literal c.

109 Disponible en <<http://www.CEDAW/C/PER/CO/6>>.

110 Artículo 1 de la Ley N° 29282, Ley que Modifica el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, Ley 26260, y el Código Penal.

En nuestro ordenamiento jurídico, los actos de violencia en el ámbito familiar son sancionados tanto en la vía tutelar, regulada por el TUO de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar,<sup>111</sup> cuanto en el sistema penal, a través de las figuras penales generales —lesiones graves, lesiones leves, faltas contra la persona y maltrato de obra—. Cabe señalar que estos tipos penales se agravan en razón de la relación de parentesco entre la víctima y el agresor, y la cuantificación del daño ocasionado.

Precisamente en el ámbito de la regulación de los actos de violencia familiar, durante el 2008 se aprobó la Ley N° 29282,<sup>112</sup> que modificó varios de los artículos del TUO de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar y del Código Penal. Esta norma precisó la expresa prohibición del uso de la conciliación, en sede policial, para los casos de violencia familiar. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha manifestado en reiteradas oportunidades que el uso de la conciliación en los procesos de violencia familiar supone una grave afectación a los derechos humanos de las víctimas.<sup>113</sup>

La adecuada evaluación del daño psicológico que sufren las víctimas de violencia familiar en el examen médico legal es una tarea que mereció especial interés por parte de la Defensoría del Pueblo durante los últimos años. En efecto, los dos últimos informes defensoriales sobre la materia recomiendan que la Fiscalía de la Nación, a propuesta del Instituto de Medicina Legal (IML), apruebe un protocolo o guía de atención a víctimas de violencia psicológica que permita diagnosticar adecuadamente la gravedad de este tipo de daño.<sup>114</sup> Ello permitirá que estos casos sean calificados adecuadamente como delitos o faltas, según corresponda, y contribuirá a reducir el subregistro de la violencia psicológica.

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo propició una reunión con el Jefe Nacional del Instituto de Medicina Legal y con el Comité Especial que elabora el «Protocolo de valoración del daño psíquico en personas víctimas de violencia familiar, sexual y por violaciones a los derechos humanos»,<sup>115</sup> documento que, según dicha institución, iniciará su proceso de validación el 2009.

Por otra parte, con relación al deber de las y los operadores del derecho responsables de garantizar la integridad de la víctima de violencia familiar a través del otorgamiento de medidas de protección previstas en el artículo 10 de la Ley N° 29282, las dos investigaciones desarrolladas por la Defensoría del Pueblo

111 Decreto Supremo N° 006-97-JUS, TUO de la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 27 de junio de 1997.

112 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 27 de noviembre del 2008.

113 La posición de la Defensoría del Pueblo puede ser revisada en los informes defensoriales N° 95, «La protección penal frente a la violencia familiar en el Perú» y N° 110, «Violencia familiar: un análisis desde el derecho penal». Ambos textos están disponibles en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

114 Para mayor detalle, revisar los informes defensoriales N° 95 y N° 110.

115 Oficio N° 166-2008/DP-ADDM.

constataron que existe cierta renuencia por parte de las y los jueces que conocen estos casos para brindar medidas de protección a las víctimas.<sup>116</sup> Por ello, la Defensoría les recordó la relevancia del cumplimiento de este deber de protección.

En el período acerca del cual se informa, la Adjuntía para los Derechos de la Mujer llevó a cabo dos talleres de capacitación con jueces y fiscales de familia, uno en la sede de la Corte Superior de Justicia y otro en la del Ministerio Público del Cono Norte. En estos talleres, se buscaba tanto conocer la percepción de las magistradas y los magistrados sobre el otorgamiento de las medidas de protección en los casos de violencia familiar como subrayar la importancia de garantizar la integridad de las víctimas.

Asimismo, habida cuenta de que los Centros de Emergencia Mujer (CEM) constituyen el servicio público por excelencia para atender a las víctimas de violencia familiar, durante este período la Defensoría del Pueblo estimó conveniente visitar los 73 servicios existentes en el país para supervisar su adecuado funcionamiento. Estas visitas permitieron constatar que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) ha ampliado la cobertura de estos servicios creando 17 CEM durante el 2008. Por tanto, a la fecha del presente reporte, en el ámbito nacional existen 90 CEM encargados de brindar atención integral, multisectorial y multidisciplinaria a las víctimas de la violencia familiar.

La información recopilada en la supervisión realizada a los CEM será materia de un informe defensorial que se publicará en el 2009.

#### *a.2 Hostigamiento sexual*

La Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Ley de Igualdad), Ley N° 28983,<sup>117</sup> incluye entre los derechos laborales la protección de las personas frente al hostigamiento sexual. Es importante señalar que la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, Ley N° 27942,<sup>118</sup> amplía su ámbito de protección incluso a los espacios educativos.

El hostigamiento sexual típico o chantaje sexual consiste en «la conducta física o verbal reiterada, de naturaleza sexual, no deseada y/o rechazada, realizada por una o más personas que se aprovechan de una posición de autoridad o jerarquía o cualquier otra situación ventajosa, en contra de otra u otras, quienes rechazan estas conductas por considerar que afectan su dignidad, así como sus derechos fundamentales».<sup>119</sup>

116 De los 227 casos analizados de faltas contra las personas por violencia familiar, sólo en 2 se otorgaron medidas de protección. Informe Defensorial N° 110, «Violencia familiar: un análisis desde el derecho penal».

117 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de marzo del 2007.

118 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 27 de febrero del 2003.

119 Artículo 4 de la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual.

El ámbito de aplicación de la referida ley comprende no sólo los centros de trabajo públicos y privados sino incluso las instituciones educativas, policiales y militares, así como las relaciones de sujeción no reguladas por el derecho laboral, tales como la prestación de servicios sujeta al Código Civil, la formación de aprendices del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), los programas de capacitación para el trabajo, el acceso a centros de educación superior y otras modalidades similares.<sup>120</sup>

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo notó que la norma se ha difundido escasamente, lo que reduce las posibilidades de denunciar los casos que se presenten e incrementa el riesgo de que esos actos queden impunes y, por lo tanto, de que los derechos queden desprotegidos.

Frente a esta situación, la Defensoría del Pueblo suscribió con el Ministerio de Defensa, en abril del 2008, un convenio con el objetivo de «colaborar, mediante el desarrollo de programas de capacitación, la reflexión, vigencia y la promoción de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en las instituciones castrenses. Asimismo, tuvo el objetivo de impulsar mecanismos que permitan el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales en el sector defensa y el fortalecimiento de la capacidad de los funcionarios del Ministerio de Defensa para prevenir vulneraciones a los derechos humanos».<sup>121</sup>

Las actividades de capacitación, que abarcaron el ámbito nacional, se iniciaron en mayo del 2008 con una conferencia magistral a cargo de la Defensora del Pueblo, Beatriz Merino. En total, el personal especializado de la Defensoría del Pueblo llevó a cabo 11 actividades de capacitación dirigidas al personal de las FF. AA.: 9 en Lima, una en Loreto y otra en Piura. De esta manera, se capacitó a 4.445 miembros de las FF. AA., entre mujeres (9,7%) y hombres (90,3%).

La Adjuntía para los Derechos de la Mujer y el Centro del Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de las FF. AA. tienen previsto continuar la capacitación en diversos temas relacionados con el ejercicio de los derechos de la mujer en las instituciones de las FF. AA.

## *b. Comportamiento de las entidades*

### *b.1 Congreso de la República*

Con la finalidad de que se incorpore en la legislación penal peruana la violencia familiar como un supuesto delictivo autónomo, sin que para su configuración

120 Artículo 2 de la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual.

121 Plan de Acción del Convenio entre el Ministerio de Defensa y la Defensoría del Pueblo.

se exija como elementos del tipo ni la cuantificación del daño —físico o psicológico— ni la habitualidad del acto de violencia familiar, la Defensoría del Pueblo, a través de la Adjuntía para los Derechos de la Mujer, recomendó al Congreso de la República, en reiteradas oportunidades, la modificación del Código Penal.<sup>122</sup>

No obstante, mediante la Ley N° 29282, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 27 de noviembre del 2008, se incorporaron al Código Penal vigente los artículos 121-B y 122-B, que incrementan las penas de las figuras generales de lesiones cuando éstas tengan por origen actos de violencia familiar.

Por otro lado, el 4 de febrero del 2008 se emitió opinión favorable al Proyecto de Ley 1638/2007-CR, que propone extender el beneficio de defensa legal gratuita para todas las víctimas de violencia familiar y/o sexual ante la PNP, el Ministerio Público y el Poder Judicial. Hasta la fecha de cierre de este informe no se había aprobado esta iniciativa legislativa.

#### b.2 MININTER

Sobre la improcedencia de propiciar acuerdos conciliatorios en sede policial para los casos de violencia familiar,<sup>123</sup> se le recomendó al MININTER que recuerde a los miembros de la PNP que no tienen potestad de conciliar en materia de faltas contra la persona por violencia familiar, y además que están obligados a brindar protección provisional a la mujer cuya libertad e integridad personal se encuentran en riesgo. Se solicitó, igualmente, que se informe a la Defensoría del Pueblo sobre las medidas adoptadas para implementar las recomendaciones.<sup>124</sup>

En respuesta, la PNP informó que dichas recomendaciones se pusieron en conocimiento de todas las direcciones territoriales y especializadas del país cuyas funciones estén relacionadas con la tramitación de casos de violencia familiar.<sup>125</sup>

122 El MIMDES elaboró un proyecto de ley que proponía la tipificación de la violencia familiar como delito, incluyendo el daño psicológico. Fue presentado a la PCM y canalizado a la Presidencia del Congreso de la República mediante el Oficio N° 133-2008-PR, del 13 de junio del 2008. Lamentablemente, este proyecto fue archivado luego del dictamen negativo de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

123 El artículo 2 de la Ley N° 27398 suprimió la violencia familiar como materia conciliable en la Ley de Conciliación Extrajudicial. Asimismo, el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional prescribe que la facultad conciliadora de los miembros de esta entidad sólo puede ser empleada cuando se trata de supuestos no constitutivos de delitos y faltas. Asimismo, el artículo 2 de la Ley N° 29282, Ley que Modifica el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, Ley 26260, y el Código Penal prohíben expresamente a los miembros de la PNP propiciar o realizar cualquier tipo de acuerdo conciliatorio.

124 Oficio N° 057-2008/DP-ADMM, del 3 de julio del 2008.

125 Oficio N° 101-2008-EMG-PNP/DIRDEHUM, del 23 de agosto del 2008.

### b.3 MIMDES

Mediante comunicaciones escritas y a través del Primer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres,<sup>126</sup> se puso en conocimiento del MIMDES la preocupación en torno al Decreto Supremo N° 005-2007-MIMDES,<sup>127</sup> mediante el cual se aprueba la extinción del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS). El MIMDES respondió<sup>128</sup> que esta medida respondió al proceso de reforma de los programas sociales, que en los procesos de fusión las funciones no se extinguen, y que por lo tanto éstas iban a seguir siendo ejercidas por el sector.

No obstante ello, recogiendo la preocupación de la Defensoría del Pueblo, el Congreso de la República —mediante Ley N° 29247, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de junio del 2008— derogó el Decreto Supremo N° 005-2007-MIMDES y restituyó al PNCVFS la condición de unidad ejecutora del MIMDES.

### c. Caso ilustrativo

#### c.1 Caso de la ciudadana Elena Bolívar Blanco: vulneración al debido proceso en casos de violencia familiar (Expediente N° 2754-2008/DP-LIMA-SUR)

El 20 de mayo del 2008, la ciudadana Elena Bolívar Blanco acudió a la Defensoría del Pueblo ante la presunta demora por parte de la jueza del Segundo Juzgado Mixto de San Juan de Miraflores de dictar las medidas de protección adecuadas para ella y sus hijos, en el proceso judicial que iniciara en septiembre del 2006 contra su esposo, Orlando Coronado Von Der Heyde, por violencia familiar.

La ciudadana refirió que el 26 de junio del 2007 se emitió la sentencia en la que se ordenaban medidas de protección a su favor que no fueron cumplidas por el obligado, lo que afectó el derecho de ella a la integridad personal y al debido proceso.

Admitida la queja, la Defensoría del Pueblo remitió el Oficio N° 101-2008/DP-ADDM a la Jueza del Segundo Juzgado Mixto de San Juan de Miraflores, Nelly Aranda Cañote, recordándole que el TUO de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar la facultaba a ejercer las medidas coercitivas contempladas en el artículo 53 del Código Procesal Civil y que, por lo tanto, se encontraba facultada

126 Primer reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (marzo-diciembre 2007). Lima, marzo del 2007.

127 Decreto Supremo N° 005-2007-MIMDES, que crea la Dirección General de Protección Social y adscribe la Unidad Gerencial de Investigación Tutelar del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF) a la Secretaría Nacional de Adopciones del MIMDES. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 5 de mayo del 2007.

128 Oficio N° 190-2007-MIMDES-DVMM.

para imponer una multa compulsiva y progresiva destinada a que se cumpliera el mandato judicial, así como a disponer la detención hasta por 24 horas de quien se resistiere a éste. Asimismo, se le recordó su deber de resolver con celeridad y con sujeción a las garantías constitucionales del debido proceso.

Posteriormente, la jueza a cargo del proceso informó que dispuso que el demandado cumpliera con lo ordenado por la sentencia del 26 de junio del 2007, es decir, que se abstuviera de ejercer cualquier maltrato físico o psicológico contra Elena Bolívar y sus hijos, bajo apercibimiento de ordenarse su detención por 24 horas en caso de incumplimiento. Sin embargo, los actos de violencia en contra de la afectada no han cesado.

A la fecha, la Oficina Distrital de Control de la Magistratura (ODICMA) ha iniciado la Investigación N° 215-2008-LIMA, en contra de la jueza, por omitir adoptar medidas coercitivas para conminar al sentenciado a cumplir las medidas de protección.

## **B. Derechos sexuales y reproductivos**

### *a. Diagnóstico y líneas de acción defensorial*

Los derechos sexuales y reproductivos forman parte de los derechos humanos, y se sustentan en el reconocimiento básico de que todas las personas tienen derecho a decidir, libre y responsablemente, el número de hijos que desean tener y el espaciamiento de los nacimientos, así como a disponer de la información y de los medios para cumplir este propósito, y a alcanzar el nivel más elevado posible de salud sexual y reproductiva.<sup>129</sup>

En efecto, la salud de la mujer es un asunto de reconocida importancia cuando se desea promover su bienestar.<sup>130</sup> No obstante, «el progreso hacia la salud sexual y reproductiva y la autodeterminación enfrenta el desafío permanente de hacer que los derechos humanos sean efectivos en la práctica y de estimular y exigir su cumplimiento por parte de los gobiernos».<sup>131</sup> Por tal motivo, desde su creación, la Defensoría del Pueblo ha dedicado especiales esfuerzos a promover la defensa del derecho de las mujeres a recibir una atención de salud adecuada, en especial en los aspectos relacionados con su salud sexual y reproductiva.

129 Página 41 del Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo, 5 al 13 de septiembre de 1994. Véase también la página 46 del Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 al 15 de septiembre de 1995.

130 Párrafo 2 de la Recomendación General N° 24 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

131 Rebecca Cook, Bernard Dickens y Mahmoud Fathalla. *Salud reproductiva y derechos humanos. Integración de la medicina, la ética y el derecho*. Bogotá: Profamilia, página 203.

En el período acerca del cual se informa, la Defensoría del Pueblo constató que en algunas políticas públicas sobre planificación familiar no se habían establecido metas cuantificables que consignaran determinado período de cumplimiento; la existencia de éstas permitiría guiar la actuación de la administración estatal en esta materia.<sup>132</sup> Asimismo, con relación a las políticas públicas sobre salud materna, la Defensoría del Pueblo advirtió cierta incoherencia entre las metas establecidas en los diferentes planes que abordan el tema, lo que dificulta la implementación de una política estatal integral que asegure el derecho de las mujeres a un embarazo y parto seguros, así como a mejorar su ideal reproductivo.<sup>133</sup>

En cuanto a los principales problemas que durante el 2008 presentó el servicio público de planificación familiar, la Defensoría del Pueblo realizó un trabajo de supervisión en cinco regiones del país,<sup>134</sup> en el marco del cual se entrevistó tanto a profesionales de la salud cuanto a un significativo número de usuarias de este servicio. De esta manera, se identificó que aún persisten algunos problemas para garantizar el oportuno y adecuado abastecimiento de la gama completa de métodos anticonceptivos a los establecimientos de salud del país. El desabastecimiento identificado en estas regiones afectó particularmente la distribución del anticonceptivo inyectable (Depo-provera), las píldoras anticonceptivas y la anticoncepción oral de emergencia (AOE).<sup>135</sup>

Otra de las irregularidades detectadas en esta supervisión fue la referida a los cobros indebidos por la prestación de servicios en algunos consultorios de planificación familiar. Estos cobros, en la mayoría de los casos, se produjeron por abrir y/o buscar la historia clínica de la usuaria, por entregar y/o aplicar algún método y por emitir un duplicado del carné de atención, entre otros.<sup>136</sup>

132 Por ejemplo, ni el Plan Nacional de Derechos Humanos ni el Plan Nacional Concertado de Salud establecen metas cuantificables en materia de salud materna y planificación familiar.

133 Para el 2010, el Plan Nacional de Acción por la Infancia plantea reducir la tasa de muerte materna a 80 por 100 mil niñas o niños nacidos vivos, mientras que el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Plan de Igualdad) 2006-2010 establece, para el mismo año, una reducción de la tasa a 100 por 100 mil niñas o niños nacidos vivos. Por su parte, los Lineamientos de Política Sectorial para el período 2002-2012 y los Principios Fundamentales para el Plan Estratégico Sectorial del Quinquenio Agosto 2001-2006 establecían la misma meta, pero para el año 2006. El Plan Nacional Concertado de Salud establece como meta para el 2011 la reducción de la tasa de muerte materna de 120 por 100 mil niñas o niños nacidos vivos.

134 Ayacucho, Huancavelica, Junín, La Libertad y Piura.

135 Para mayor detalle, véase el Segundo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Específicamente, el capítulo que contiene los resultados de la supervisión a los servicios de planificación familiar en cinco regiones del país.

136 Véanse los acápites correspondientes a la supervisión de los servicios de planificación familiar y a la accesibilidad económica de los servicios (cobros indebidos) del Segundo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

También se identificaron algunas deficiencias en la implementación de las *Guías nacionales para la atención integral de la salud sexual y reproductiva*<sup>137</sup> y de la *Norma técnica de planificación familiar*,<sup>138</sup> principalmente por falta de conocimiento de estos documentos por parte del personal de salud. Así por ejemplo, se detectó que en algunos establecimientos de salud los métodos anticonceptivos se entregan en farmacia, pese a que la norma establece que la entrega se realice en el consultorio. Estas deficiencias impiden o restringen el ejercicio de los derechos reproductivos de las mujeres usuarias de los servicios públicos de salud.

En el Perú, la muerte materna es un asunto de salud pública, que afecta principalmente a las mujeres más pobres.<sup>139</sup> Lo que resulta más grave aún es que gran parte de los fallecimientos —que no sólo afectan a la mujer en sí misma sino también a su familia y a la sociedad en su conjunto— se podrían evitar mediante una adecuada y oportuna atención de la salud de las gestantes.

Pese a que existe un amplio marco normativo e institucional en materia de atención de la salud materna, la Defensoría del Pueblo estima conveniente enfocar los esfuerzos del aparato estatal hacia la efectiva integración e implementación de dicha normatividad e institucionalidad, así como a la mejora de la estructura —constituida por establecimientos, personal de salud, infraestructura, equipos e insumos médicos— puesta al servicio de la salud reproductiva de las mujeres. El Estado tiene la obligación de promover el respeto por la maternidad segura, así como de asegurar la existencia de condiciones adecuadas para su ejercicio, sin discriminación alguna.

En este marco, el eficaz funcionamiento de los servicios de ginecología y obstetricia del MINSa es un presupuesto indispensable para reducir el índice de mortalidad materna que presenta nuestro país. Por ello, en diciembre del 2008 la Defensoría del Pueblo presentó el Informe Defensorial N° 138,<sup>140</sup> que evalúa los

---

137 Dirección General de Salud de las Personas. *Guías nacionales para la atención integral de la salud sexual y reproductiva*. Lima: Ministerio de Salud, 2004.

138 Norma Técnica de Planificación Familiar, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 536-2005/MINSa y publicada en el diario oficial *El Peruano* el 2 de agosto del 2005.

139 En el Perú, la mortalidad materna no afecta de igual forma a todos los sectores de la población. La pobreza, el bajo nivel educativo y la escasez de servicios según el área de residencia son algunos de los factores que incrementan el riesgo de muerte vinculado con la maternidad. Existe una significativa coincidencia entre las regiones con mayores índices de muerte materna y aquellas en las cuales se concentran los quintiles más pobres de nuestra población. Se trata, por ende, de un problema que refleja las inequidades estructurales del sistema de salud, culturales y de género que existen en la sociedad peruana. Para mayor detalle, véase el Informe Defensorial N° 138, «Derecho a una maternidad segura: supervisión nacional a los servicios de ginecología y obstetricia del MINSa».

140 El Informe Defensorial N° 138, «Derecho a una maternidad segura: supervisión nacional a los servicios de ginecología y obstetricia del MINSa» fue elaborado por la Adjuntía para los Derechos de la Mujer. El texto completo de este informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

principales aspectos de la atención de las gestantes en el servicio de ginecología y obstetricia del MINSA, con el propósito de formular recomendaciones que contribuyan a garantizar a las mujeres un embarazo y un parto seguros.<sup>141</sup>

Los principales resultados de este informe defensorial dan cuenta de que es necesario que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) adopte las medidas necesarias para obtener datos oficiales y actualizados sobre la situación de la mortalidad materna en el país. Las últimas cifras oficiales sobre la materia corresponden a la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) del año 2000, pues la ENDES Continua 2004-2006 no recoge información actualizada sobre salud materna. Este déficit dificulta el diseño de políticas públicas y la implementación de medidas concretas para erradicar la muerte de mujeres por complicaciones durante el embarazo y el parto.

Asimismo, se requiere que la capacitación del personal de salud que labora en los servicios de ginecología y obstetricia del MINSA incida sobre la atención del parto vertical con adecuación intercultural, la obligatoriedad de informar sobre signos de alarma y cuidados durante el embarazo y la adecuada realización de las pruebas de VIH y sífilis a las gestantes. Todo ello con el propósito de brindar una atención de calidad y de incrementar los partos institucionales a través de la adecuación cultural de los servicios de salud reproductiva.

Dos estrategias que requieren ser fortalecidas son las casas de espera —que sirven de alojamiento a las gestantes para facilitarles el acceso a los establecimientos de salud, fundamentalmente en lo que respecta a la atención del parto, contribuyendo de esta manera a prevenir las muertes materna y perinatal— y los comités de prevención de la mortalidad materna, fetal y neonatal, que son equipos multidisciplinarios técnicos que atienden partos y además se encargan de la recolección, el análisis y la investigación de datos referidos a la morbilidad y mortalidad materna, fetal y neonatal. En el caso de las primeras, conviene asegurar su funcionamiento y evaluar su actual ubicación, pues la idea es que garanticen el acceso de las gestantes de las zonas más alejadas del país a cuidados obstétricos de la mejor calidad. En lo que se refiere a los segundos, habida cuenta de que son uno de los mejores recursos para conocer las causas y frecuencia de dichas muertes, así como de proponer acciones para evitarlas, es preciso asegurar su buen funcionamiento.

Respecto a la obligación del Estado de garantizar la salud reproductiva de las mujeres, en su último informe respecto al Estado peruano, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) instó a que se intensifiquen las actividades y los servicios de información sobre

---

141 Para la elaboración de este Informe Defensorial se entrevistó a 246 profesionales de la salud y a más de 800 usuarias.

planificación de la familia destinados a las mujeres y las niñas, incluido el suministro de anticonceptivos de emergencia, y que se promueva con amplitud la educación sexual, prestando particular atención a la prevención de los embarazos de adolescentes.

Asimismo, esta instancia se mostró preocupada por las condiciones de vida precarias y la falta de acceso a la atención de la salud de las mujeres de las zonas rurales, las mujeres indígenas y las que pertenecen a minorías.

*b. Comportamiento de las entidades*

Durante el 2008, el MINSA centró gran parte de su labor en materia de salud reproductiva de las mujeres en abordar las principales causas de la mortalidad materna. La Defensoría del Pueblo considera relevante complementar esta tarea con la implementación de estrategias destinadas a asegurar el adecuado funcionamiento de los servicios públicos de planificación familiar.

En esa medida, es necesario fortalecer el papel de rectoría del MINSA en temas de salud reproductiva de las mujeres —particularmente en lo referido a planificación familiar—, para que, en su calidad de ente rector, impulse y coordine la integración de las políticas públicas que contienen los compromisos asumidos por el Estado peruano, con el fin de establecer objetivos, metas y acciones comunes.

Como sector, es preciso potenciar la labor de asesoría técnica que debe brindar el nivel central del MINSA al personal de las DIRESA, de las direcciones de salud (DISA) y de los establecimientos de salud con relación a los documentos técnicos y procedimientos médicos aplicables a los servicios públicos de planificación familiar y ginecología y obstetricia.

Asimismo, durante el período acerca del que se informa, el MINSA aprobó documentos técnicos con el propósito de mejorar la atención de salud reproductiva de las usuarias de los establecimientos de salud.<sup>142</sup> No obstante, persiste la necesidad de que adopte las medidas administrativas correspondientes para sistematizar y unificar la reglamentación sobre el funcionamiento de los servicios de planificación familiar, ginecología y obstetricia, así como que apruebe una norma técnica que regule la atención materno-perinatal.

---

<sup>142</sup> A manera de ejemplo, se puede señalar que en materia de salud reproductiva se aprobaron la «Norma técnica de Salud que establece el conjunto de intervenciones articuladas para la reducción de la mortalidad neonatal en el primer nivel de atención de salud en la familia y la comunidad» y el «Documento técnico de adecuación cultural de la orientación y consejería en salud sexual y reproductiva».

Es igualmente relevante que el MINSA apruebe el plan de trabajo de la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, con el fin de adoptar acciones destinadas a reducir la tasa de mortalidad materna y perinatal, y asegurar el ideal reproductivo de las personas en nuestro país. Adicionalmente, tanto en la «Norma técnica de salud para la profilaxis de la transmisión madre-niño del VIH y la sífilis congénita»<sup>143</sup> como en la «Norma técnica de salud que establece el conjunto de intervenciones articuladas para la reducción de la mortalidad neonatal en el primer nivel de atención de salud en la familia y la comunidad»,<sup>144</sup> el MINSA debe precisar que la obtención del consentimiento informado de la gestante es un presupuesto indispensable para llevar a cabo las pruebas de VIH y sífilis, salvo que exista riesgo previsible de contagio o infección.

La difusión de estos protocolos es una tarea que requiere ser fortalecida y debe ser realizada desde el nivel central del MINSA, en coordinación con las DIRESA y las DISA. Asimismo, es necesario mejorar la labor de supervisión del nivel central del MINSA con relación a las DIRESA, las DISA y los establecimientos de salud, a fin de garantizar el cumplimiento de estos protocolos en los servicios de planificación familiar y de ginecología y obstetricia.

Finalmente, cabe resaltar que aún se encuentra pendiente la aprobación de un protocolo que regule la atención del aborto terapéutico, la cual es una tarea pendiente del MINSA. Este protocolo permitirá brindar una atención apropiada y oportuna en los casos en que sea necesario realizar este procedimiento médico para salvar la vida de la gestante o para evitar un mal grave y permanente en su salud. Para su aprobación, no se requiere una norma con rango legal, toda vez que el artículo 119 del Código Penal regula los componentes esenciales de la conducta delictiva, por lo que se encuentran satisfechas las exigencias del principio de legalidad penal.

Tal como señala la Recomendación General N° 24 del Comité de la CEDAW, una de las formas de eliminar la discriminación contra la mujer es asegurar que los servicios de salud sean compatibles con sus derechos humanos, inclusive sus derechos a la autonomía, la intimidad, la confidencialidad, el consentimiento y la opción con conocimiento de causa.<sup>145</sup> Por tanto, el MINSA, en su calidad de ente rector en la materia, debe asegurar a las mujeres una atención de calidad en los aspectos relacionados con su salud reproductiva, particularmente en lo referido al derecho a la maternidad segura y al acceso a la gama completa de métodos de planificación familiar.

143 Esta norma técnica fue aprobada mediante Resolución Ministerial N° 335-2008/MINSA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de mayo del 2008.

144 Esta norma técnica fue aprobada por Resolución Ministerial N° 862-2008/MINSA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 10 de diciembre del 2008.

145 Literal e del párrafo 31 de la Recomendación General N° 24.

*c. Caso ilustrativo*

*c.1 Intervención de oficio: caso de usuarias del servicio de ginecología y obstetricia del Centro de Salud de Quera, Huánuco (Expediente N° 1756-2008/DP-HCO)*

El 7 de noviembre del 2008, como parte de las visitas de supervisión organizadas a 10 establecimientos de salud de la región Huánuco, personal de la Defensoría del Pueblo visitó el Centro de Salud de Quera con el propósito de evaluar el funcionamiento de los servicios de planificación familiar y de ginecología y obstetricia.

En esta visita, se detectó, entre otras irregularidades, que las pruebas de VIH/Sida practicadas a las gestantes se realizaban de manera inadecuada. En efecto, de acuerdo con las entrevistas realizadas a tres usuarias del servicio de ginecología y obstetricia, se supo que estas pruebas se practicaban sin la obtención previa del consentimiento informado de la gestante.

Sobre el particular, la comisionada a cargo de la supervisión se entrevistó con la responsable del servicio de ginecología y obstetricia y con la obstetrix del centro para recordarles que la aplicación obligatoria de estas pruebas sin autorización resulta excesiva, puesto que el consentimiento informado representa una alternativa real que, además de atender a la vida y salud de la niña o niño, respeta el derecho a la libertad y autonomía de la madre. Por tanto, esta prueba sólo debería ser obligatoria en los casos en que exista riesgo previsible de contagio o infección, tal como señala la Ley N° 28243.<sup>146</sup>

Adicionalmente, la comisionada de la Defensoría del Pueblo se entrevistó con el Director de la Red de Salud de Huánuco con el objeto de poner en su conocimiento esta irregularidad y solicitarle que adopte las medidas pertinentes para erradicar esta práctica lesiva de los derechos fundamentales de las gestantes que acuden a los establecimientos del sistema público de salud.

### **C. Participación política**

*a. Diagnóstico y líneas de acción defensorial*

La participación política es un derecho fundamental reconocido en los artículos 2 —inciso 17—, 31 y 35 de la Constitución Política del Perú. Si bien tanto la legislación nacional como la internacional reconocen que este derecho se debe ejercer

---

<sup>146</sup> Ley N° 28243, Ley que Amplía y Modifica la Ley N° 26626 sobre el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (Sida) y las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS). Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 1 de junio del 2004.

en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, en la práctica la verdadera igualdad aún no se logra.

La diferencia entre hombres y mujeres en el ejercicio del derecho a la participación política conllevó a que, en algunos casos, se adoptaran medidas de acción afirmativa que favorecen la inclusión de ellas en el ámbito político. En la legislación peruana, el artículo 116 de la Ley N° 26859<sup>147</sup> incluyó la cuota de género, que en un primer momento estableció un porcentaje mínimo de 25% de participación masculina o femenina en las listas de candidatos; posteriormente, esta cifra se incrementó a 30%.<sup>148</sup>

En el 2006, la Defensoría del Pueblo realizó una supervisión de las elecciones municipales y regionales de ese año,<sup>149</sup> en la que se comprobó que, en muchos casos, no se había cumplido con acreditar la cuota de género prevista en la ley. Sin embargo, en el 2008, durante el proceso de consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales, se realizó una actuación defensorial en este proceso,<sup>150</sup> en la cual no se detectó ninguna irregularidad relacionada con la adecuada aplicación de la cuota de género.

Con relación a las iniciativas legislativas existentes sobre la modificación de las normas relativas al sistema electoral, el 4 abril del 2008<sup>151</sup> la Defensoría del Pueblo remitió al despacho de la congresista Mercedes Cabanillas el Informe N° 004-2008-ADDM, elaborado por la Adjuntía para los Derechos de la Mujer, con los comentarios realizados al Proyecto de Ley N° 2175/2007-CR sobre la inclusión del mandato de alternancia como una obligación de los partidos políticos para inscribir las listas de candidatos y candidatas a fin de promover la participación política de la mujer. Este proyecto propone la modificación de la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Elecciones Regionales<sup>152</sup> y la Ley de Elecciones Municipales,<sup>153</sup> con el objetivo de lograr una presencia efectiva de las mujeres en la vida política del país, mediante la obligación impuesta a los partidos políticos de que elaboren sus listas alternando la ubicación de las candidatas y los candidatos en razón de su sexo.

147 Ley Orgánica de Elecciones. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 1 de octubre de 1997.

148 Ley N° 27387. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de diciembre del 2000.

149 Información disponible en el Informe Defensorial N° 122 «La cuota de género en el Perú: Supervisión de las elecciones regionales y municipales provinciales 2006». El texto completo está disponible en <www.defensoria.gob.pe>.

150 Debido a las restricciones económicas adoptadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el 2008, la actuación defensorial se limitó a la atención de quejas, petitorios y consultas por temas electorales.

151 Oficio N° 361-2008-DP/PAD.

152 Ley N° 27683, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de marzo del 2002.

153 Ley N° 26864, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 14 de octubre de 1997.

En este informe, la Defensoría del Pueblo mostró su conformidad con dicho proyecto legislativo, el cual acoge una de las recomendaciones realizadas en el Informe Defensorial N° 122, «La cuota de género en el Perú: Supervisión de las elecciones regionales y municipales provinciales 2006».<sup>154</sup> De esta manera, se buscaba evitar que se repitieran situaciones similares a las identificadas en anteriores procesos electorales, en los que las mujeres fueron ubicadas en puestos que no les ofrecían verdaderas posibilidades de ser elegidas.

Asimismo, mediante Oficio N° 0243-2008/DP del 10 de noviembre del 2008, la Defensoría del Pueblo le comunicó al Presidente del Congreso su preocupación porque la Comisión de Constitución y Reglamento hubiera aprobado el dictamen de los proyectos de Ley N° 1275/2006-CR y N° 1353/2006-CR. Ambos proyectos proponen suprimir el voto preferencial e incluir en listas cerradas y bloqueadas<sup>155</sup> la postulación para las elecciones al Congreso, al Parlamento Andino, a los consejos regionales y a los concejos municipales.

En este caso, la Defensoría del Pueblo consideró pertinente reiterar que la eliminación del voto preferencial puede limitar o anular la eficacia de las cuotas electorales, al impedir que sea el elector quien opte por el candidato o la candidata de su preferencia. Así, en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo en las elecciones regionales y municipales provinciales del 2006 se constató que 52,63% de las candidatas a consejeras regionales titulares fueron ubicadas en el tercio inferior de las listas, situación que se repitió para 47,84% de candidatas del proceso electoral municipal provincial. En este contexto, la eliminación del voto preferencial significa un retroceso en los logros obtenidos en la participación política de las mujeres.

En reiteradas oportunidades, la Defensoría del Pueblo expresó su preocupación por la inadecuada aplicación de la cuota de género, y formuló una serie de recomendaciones con el fin de garantizar la participación política de hombres y mujeres en igualdad de condiciones. Así, considera necesario que se genere un debate legislativo en el cual se discutan todas las propuestas relacionadas con este tema y se adopten acuerdos que contribuyan a disminuir la brecha discriminatoria existente.

## *b. Comportamiento de las entidades*

### *b.1 Congreso de la República*

En materia de participación política, destaca la elaboración y discusión del Proyecto de Ley N° 2175/2007-CR, que propone incluir el sistema de alternancia en las listas

<sup>154</sup> Como se ha señalado, el texto completo está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

<sup>155</sup> Se entiende por lista cerrada aquella en la cual el elector vota por la lista de candidatos presentada por los partidos políticos y, mediante su voto, no puede introducir a candidatos distintos de los de la lista. La lista bloqueada es aquella en la que el orden interno de la lista es fijado por el partido político, y por lo tanto no puede ser alterado o modificado por el elector mediante su voto.

de candidatas, con el fin de garantizar la presencia efectiva de las mujeres en las elecciones que se lleven a cabo en el Perú.

No obstante, queda pendiente la adopción de las recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo en el Informe Defensorial N° 122, sobre todo en lo referente a los proyectos de ley N° 1275/2006-CR y N° 1353/2006-CR, que proponen la eliminación del voto preferencial sin señalar un mecanismo alternativo que garantice la efectividad de la cuota de género en nuestro país.

#### *b.2 Jurado Nacional de Elecciones (JNE)*

En el marco de implementación de la Ley de Igualdad, se deben destacar los esfuerzos realizados por el JNE mediante la implementación, desde el 2007, de los programas de participación política «Mujer y ciudadanía» y «Mujer y democracia», destinados a fortalecer y promover la participación política y ciudadana de la mujer.

De acuerdo con el JNE, en el 2008, en el marco de dichos programas se llevaron a cabo diversos talleres y módulos de capacitación en el ámbito nacional. En estos espacios, dirigidos principalmente a las mujeres autoridades y ciudadanas en general, se brindó información sobre el derecho que tienen todas las mujeres a participar en los asuntos públicos.

Asimismo, cabe resaltar que también se realizaron dos seminarios en los que se abordaron los temas del fortalecimiento de la política desde la perspectiva de género, y de la alternancia y paridad en las cuotas en cargos de elección popular. En ambos participaron representantes de organizaciones políticas y autoridades.

#### *c. Caso ilustrativo*

##### *c.1 Caso Janet Espinoza Feria y otras versus el Estado peruano*

El 2 de agosto del 2001, los representantes de la Defensoría del Pueblo y del Movimiento Manuela Ramos presentaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) una petición en la cual alegaban que en el proceso electoral del 8 de abril del 2001, el Estado peruano había violado algunos derechos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tales como los derechos políticos (artículo 23), el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24) y el derecho a la no discriminación (artículo 1, numeral 1) de las candidatas al Congreso de la República de los distritos electorales del Callao, Ica y La Libertad, así como de la electora Katia Iliana Chumo García y otros. Esta petición fue admitida con el número 12.404, del 10 de octubre del 2001.

El 18 de julio del 2008, el Movimiento Manuela Ramos, en su calidad de copeticionario del caso ante la CIDH, presentó una propuesta de solución amistosa en la que solicitó que el Estado peruano acepte su responsabilidad en la violación

de los derechos políticos de las mujeres de los distritos de Callao, Ica y La Libertad no sólo durante el proceso electoral del 2001, sino también en los procesos posteriores,<sup>156</sup> en los que también se pudo identificar la aplicación incorrecta de la cuota electoral de género.

Del mismo modo, le requirió al Estado peruano que aprobara una ley que reglamentara la aplicación de las normas sobre cuotas electorales de mujeres que respondiera a la regulación de la cuota de participación política de ellas como una acción afirmativa, esto es, incrementando el porcentaje electoral a 50% e incluyendo un sistema de alternancia de sexos en cada una de las listas en contienda.

Por su parte, mediante Oficio N° 232-2008/DP del 5 de septiembre del 2008, la Defensoría del Pueblo presentó ante la CIDH su propuesta, que buscaba sumar esfuerzos para que se concretara el acuerdo de solución amistosa correspondiente. En este documento, se resaltaba la necesidad de que el Estado peruano reconociera su responsabilidad. Asimismo, se recomendó que dicho reconocimiento se hiciera público en presencia de los representantes del JNE, y que fuera difundido por el canal del Estado en el ámbito nacional.

La Defensoría del Pueblo también recomendó la aprobación de medidas que garantizaran la efectiva participación política de las mujeres, tales como i) la capacitación permanente de los funcionarios de los órganos electorales respecto a la aplicación de las cuotas de género, ii) la promoción y difusión de la participación política de las mujeres y de la aplicación de cuotas, iii) la sistematización de la reglamentación electoral sobre cuotas, y iv) la aprobación y aplicación efectiva de medidas legislativas que garanticen el derecho a la participación política de las mujeres.

Al cierre del presente informe, el JNE se encontraba evaluando el acuerdo de solución amistosa.

**D. «Segundo reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (enero-diciembre del 2008)»**

*a. Antecedentes*

Desde su creación, la Defensoría del Pueblo mostró un especial interés en promover y defender los derechos de las mujeres y, especialmente, en contribuir a garantizar el verdadero ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad

---

<sup>156</sup> Los procesos electorales municipales y regionales del 2002, así como los procesos electorales regionales y al Parlamento Andino del 2006.

respecto a los hombres. De esta manera, supervisar la implementación de las políticas públicas orientadas a eliminar la discriminación basada en el sexo y promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es una tarea prioritaria para la institución.

En esa línea, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N° 28983 (en adelante Ley de Igualdad), publicada el 16 de marzo del 2007 en el diario oficial *El Peruano*, encomienda a la Defensoría del Pueblo reportar en su *Informe Anual*, dirigido al Congreso de la República, los avances en esta norma, un mandato que guarda correspondencia con las atribuciones que le han sido conferidas constitucional y legalmente.

En razón de ello, a un año de vigencia de esta norma, la Defensoría del Pueblo presentó, en marzo del 2008, el «Primer reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (marzo-diciembre 2007)». Este informe dio cuenta de los esfuerzos iniciales del Estado para dar cumplimiento a los mandatos que esta norma establece en la administración pública con el propósito de eliminar la discriminación contra la mujer.

En este documento, se reportó la actuación del MIMDES como ente rector para la implementación de la ley. Asimismo, se supervisó su actuación en materia de violencia contra la mujer, así como las medidas adoptadas para su erradicación, tales como la creación de los CEM, la ejecución del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007, el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, y la implementación del Plan Tolerancia Cero a la Violencia Familiar y Sexual a través de los programas de prevención de gobiernos locales.

En el caso del MINSA, se supervisó su actuación respecto al tema de planificación familiar y salud materna. En esta evaluación, se detectó la existencia de problemas en los servicios de planificación familiar, por ejemplo cobros indebidos, desabastecimiento de la AOE en algunos establecimientos de salud o desconocimiento de las normas técnicas por parte de algunos empleados. Además, se reportaron las acciones realizadas por el MEF, el INEI y los gobiernos regionales con relación a las medidas efectuadas para implementar la norma.

La realización de los derechos fundamentales de mujeres y hombres debe estar desprovista de cualquier tipo de discriminación. Por ello, en cumplimiento del mandato que le ha sido conferido constitucional y legalmente, la Defensoría del Pueblo considera prioritario supervisar el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas del Estado en materia de igualdad de oportunidades, con el fin de velar por el respeto y las garantías del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación. De este modo, se podrá contribuir a que las mujeres alcancen la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos y, por tanto, se supere la discriminación.

- b. *Objetivos y metodología utilizada en la elaboración del «Segundo reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (enero-diciembre 2008)»*

La labor realizada hasta el momento por la Defensoría del Pueblo en materia de igualdad de oportunidades permitió dar cuenta de las acciones adoptadas por las entidades públicas para implementar la norma sobre esta materia con el fin de erradicar progresivamente la discriminación contra la mujer. No obstante, aún quedan pendientes una serie de medidas que se deben adoptar y que se mencionan en este segundo reporte. Adicionalmente, se dará a conocer una propuesta de sistema de seguimiento defensorial de la Ley de Igualdad, que brindará un marco metodológico y una matriz de indicadores para realizar las subsiguientes supervisiones defensoriales.

El objetivo del segundo reporte fue dar a conocer la aplicación de la Ley de Igualdad durante el año 2008 por parte del sector público, con el fin de que la Defensoría del Pueblo, en su papel de colaboradora crítica y en el ámbito de sus competencias, realice las recomendaciones correspondientes para el efectivo cumplimiento de la norma.

De esta manera, los objetivos específicos del segundo reporte son:

- Objetivo específico 1: Dar cuenta de las medidas adoptadas para el cumplimiento de la Ley de Igualdad por entidades del Poder Ejecutivo, de los gobiernos regionales, los gobiernos locales provinciales y los organismos constitucionales autónomos, entre otras entidades públicas.
- Objetivo específico 2: Brindar aportes para un efectivo cumplimiento de la Ley de Igualdad por parte de los sectores involucrados. Para tal efecto, se presenta una propuesta del Sistema de Seguimiento Defensorial del Cumplimiento de la Ley de Igualdad desde un Enfoque de Derechos, que permitirá realizar una observación sistemática de las políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades, así como generar recomendaciones para orientar la labor estatal.

Para el desarrollo del objetivo específico 1, la Defensoría del Pueblo envió oficios, mediante la Adjuntía para los Derechos de la Mujer y con el apoyo de las oficinas defensoriales distribuidas en el territorio nacional, solicitando información a las diferentes entidades del Estado que tienen obligaciones específicas en la implementación de la Ley de Igualdad. De esta manera, se solicitó información a los ministerios del Poder Ejecutivo, a los 25 gobiernos regionales y a los 195 gobiernos locales provinciales de todo el país, así como a los organismos constitucionales autónomos. La información solicitada se ciñó a las medidas adoptadas en el período de enero a diciembre del 2008. Además, se presentaron las medidas adoptadas con anterioridad a este período —en el caso de los gobiernos regionales y los gobiernos locales provinciales—, debido a la trascendencia que se atribuye a estas entidades en el marco de la descentralización y la transferencia de competencias. En razón

de ello, la Defensoría del Pueblo consideró conveniente presentar las medidas que permitieran evaluar su continuidad en el cumplimiento de la Ley de Igualdad.

Así, en este segundo reporte se incluyó información oficial remitida por cada una de las entidades mencionadas hasta febrero del 2009. No obstante, llama la atención que algunas entidades —como el MINEDU y el Poder Judicial— no contestaron los oficios remitidos por la Defensoría del Pueblo. Asimismo, de los 195 gobiernos locales provinciales, sólo 74 enviaron información; es decir, más de 50% de las entidades locales no cumplieron con su deber de cooperación con la Defensoría del Pueblo, previsto en el artículo 162 de la Constitución Política y en el artículo 16 de la Ley Orgánica. Esta omisión de información afecta el cumplimiento de las funciones de la Defensoría del Pueblo.

En el caso específico del MINSA, se debe resaltar que la Defensoría del Pueblo realizó una supervisión a los establecimientos de salud, a fin de contribuir a garantizar que las políticas públicas y los programas adoptados por este sector respeten los derechos fundamentales de las usuarias del sistema público de salud y aporten soluciones a la mejora de su vida y su salud reproductiva. La supervisión se realizó en noviembre del 2008 en Ayacucho, Huancavelica, La Libertad, Piura y Puno, en 10 establecimientos de salud por región. Para realizar esta acción, se contó con el valioso aporte del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el apoyo técnico del proyecto «Iniciativa de políticas en salud» de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Respecto al segundo objetivo específico, la Defensoría del Pueblo presentó las bases del Sistema de Seguimiento Defensorial de la Ley de la Igualdad desde un Enfoque de Derechos, el cual consiste en verificar en qué medida las políticas públicas están contribuyendo a la realización de los derechos humanos, en especial el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación, así como a la identificación de problemas que están interfiriendo en la consecución de acciones, procesos y resultados.

En esa línea, los objetivos del sistema son:

- Conocer la efectividad de las medidas adoptadas por el Estado, en sus distintos niveles, para respetar, proteger y cumplir la realización del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación por sexo en los términos dispuestos en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado peruano, la Constitución y la legislación nacional.
- Generar recomendaciones que orienten la acción estatal en una lógica de mejoramiento continuo, desde una perspectiva de respeto, promoción y realización de los derechos humanos.

Asimismo, se presenta la metodología y una propuesta de matriz de indicadores que permitirá medir los avances en las políticas públicas para la realización del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación.

El «Segundo reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (enero-diciembre 2008)» ofrece un balance sobre el estado actual de cumplimiento de esta norma, que se basa en las acciones reportadas por las entidades del Estado en sus diferentes ámbitos: nacional, regional y local. Esta información es básica para que estas entidades evalúen las medidas adoptadas hasta el momento e implementen aquellas que son pertinentes para lograr la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

*c. Balance de las medidas adoptadas para el cumplimiento de la Ley de Igualdad durante el 2008*

*c.1 Medidas normativas aprobadas*

Sobre la base de la revisión de las normas publicadas en el diario oficial *El Peruano* en el 2008, se identificó que las entidades públicas expidieron 52 dispositivos relacionados con la Ley de Igualdad, de los cuales 11 mencionan expresamente en sus considerandos esta norma, así como al Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Plan de Igualdad). Esta sistematización denota que, a dos años de vigencia de la norma, los diversos sectores aún desconocen en cierta medida su contenido y alcances.

Entre las normas identificadas, se encuentran aquellas que establecen políticas regionales que: i) aprueban o implementan planes sobre derechos de la mujer e igualdad de oportunidades; ii) crean programas u órganos especializados en derechos de la mujer; iii) establecen medidas específicas para garantizar los siguientes derechos: igualdad y no discriminación, salud, igualdad en el acceso a las entidades públicas, vida libre de violencia, acceso a la justicia e identidad; iv) establecen fechas para promocionar algunos derechos —al nombre, a la identidad y a una vida libre de violencia contra la mujer— y fechas conmemorativas como el Día de la Mujer Rural; y v), promueven la utilización del lenguaje inclusivo.

Esta primera sistematización da cuenta de aquellas medidas normativas aprobadas por los sectores en el ámbito nacional, regional y local. Es necesario que en un próximo reporte se revise la idoneidad y la calidad de las normas, así como la supervisión de su cumplimiento.

*c.2 Medidas adoptadas por las entidades públicas para la implementación de la Ley de Igualdad*

**Medidas generales**

De la información reportada por las entidades públicas, se advirtió que las políticas destinadas a lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres usan indistintamente términos como *igualdad*, *equidad*, *igualdad de trato*, *inclusión*, entre otros. Es necesario que se uniformen los términos utilizados, para que desde las

políticas diseñadas por el Estado se difunda un mensaje claro respecto a las estrategias, los objetivos y las metas para lograr la igualdad entre mujeres y hombres.

Asimismo, se identificó que las acciones llevadas a cabo por las diferentes entidades públicas encargadas del cumplimiento de la Ley de Igualdad pusieron el mayor énfasis en los planes diseñados para llevar a cabo su ejecución, muy poco en la parte de implementación—algunas entidades, como los gobiernos regionales, reportaron que destinan un porcentaje de su presupuesto a la implementación de las actividades previstas en la Ley de Igualdad—, y menos aún en la etapa de evaluación, aspecto que permitiría saber si la política implementada está cumpliendo las metas y los objetivos propuestos, así como identificar los elementos que dificultan su concreción.

Por ello, la Defensoría del Pueblo recomendó a todos los ministerios que implementen los planes diseñados a través de la asignación de personal y la priorización de recursos económicos para la realización de las actividades previstas. Asimismo, les recomendó diseñar sistemas de evaluación de las políticas públicas, con el fin de identificar las dificultades en la implementación y corregir los aspectos que obstaculizan la concreción de los objetivos y las metas de los planes diseñados.

Por otro lado, se debe resaltar que existen diferentes grados de cumplimiento de la Ley de Igualdad. Así, por ejemplo, hay gobiernos regionales que han aprobado planes regionales o cuotas de género para garantizar la participación de la mujer en instancias regionales, mientras que otras entidades, dos años después de la entrada en vigencia de la norma, aún no conocen sus lineamientos o no interpretan adecuadamente su finalidad.

El mandato previsto en la Ley de Igualdad implica también la implementación de medidas específicas para su cumplimiento, con el propósito de evaluar de qué manera cada sector del Estado puede contribuir al logro de la igualdad entre mujeres y hombres en los ámbitos nacional, regional y local. No obstante, se advierte que la mayoría de medidas reportadas por las entidades obedecen a acciones que se vienen realizando desde antes de la entrada en vigencia de la Ley de Igualdad, sin que se haya realizado la correspondiente adecuación a los lineamientos establecidos por ésta.

Asimismo, si bien se reportan acciones que buscan el logro del derecho a la igualdad, debe recordarse, que de acuerdo con las cifras señaladas en los sectores Salud, Educación y Trabajo, en el tema de violencia contra la mujer subsisten brechas que justifican que desde el Estado se adopten medidas específicas para garantizar que las mujeres ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones con los hombres. Para tal efecto, en su artículo 4, la Ley de Igualdad establece la promoción y garantía de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la remoción de obstáculos que impidan el ejercicio del derecho a la igualdad, la adopción de

medidas de acción positiva de carácter temporal, así como la promoción del uso del lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos oficiales.

Siguiendo los principios señalados en la citada ley, se puede concluir que sólo los gobiernos regionales y provinciales adoptaron acciones positivas, a través de la aprobación de la cuota de género para la participación en los consejos de coordinación regional y provincial; respecto a la promoción del lenguaje inclusivo, algunas entidades reportaron su utilización e incluso la aprobación de normas internas. Asimismo, se advierte que algunas entidades no reportaron medidas específicas para remover los obstáculos que impiden el ejercicio del derecho a la igualdad.

Por otro lado, debe recordarse que la Ley de Igualdad establece medidas específicas dirigidas a las personas que viven en situación de pobreza y pobreza extrema, así como en las zonas que fueron afectadas por la violencia política. Sin embargo, en los reportes recibidos por los diferentes sectores y ámbitos de gobierno no se encuentra información relevante sobre la actuación del Estado con respecto a la población que vive en situación de pobreza —especialmente en los lugares donde hubo mayor impacto de la violencia política—, de lo cual se deduce que no se está cumpliendo con lo prescrito en la citada ley respecto a adoptar medidas orientadas precisamente a estos sectores. Hay que tomar en cuenta que como consecuencia de la violencia ocurrida durante el conflicto armado interno —en especial aquella ejercida específicamente contra las mujeres—, estas comunidades sufrieron un retroceso en el proceso de mejora de su calidad de vida.

A modo de ejemplo, se debe señalar que los resultados del censo 2007 determinaron que en Ayacucho, Apurímac, Huánuco y Junín, zonas afectadas por la violencia política, existe un total de 221.901 jefas de hogar.<sup>157</sup> Sin embargo, en la información enviada por los diferentes sectores del Estado no se hace mención a la necesidad de medir el impacto de las políticas sectoriales con referencia a estas mujeres. Por ello, la Defensoría del Pueblo considera que la intervención del Estado en estas zonas debe orientarse hacia el respeto, la garantía y la satisfacción de los derechos de este grupo de mujeres.

La Defensoría del Pueblo recomendó a todos los sectores priorizar las zonas en situación de pobreza y pobreza extrema, especialmente aquellas en las que se produjo un mayor impacto de la violencia política. Con este fin, la Ley de Igualdad subraya la necesidad de que se adopten las medidas para garantizar el acceso de la población —y particularmente de las mujeres— a los recursos productivos, financieros, científico-tecnológicos y de créditos para la producción y la titulación de tierras, así como el acceso a los programas de salud que brinden cobertura integral

157 Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Perfil sociodemográfico del Perú. Censos nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*. Lima: INEL, p. 211.

frente a los riesgos de enfermedad, y específicamente frente a los relacionados con la maternidad.

Por último, es importante recordar que la Ley de Igualdad establece que el Estado debe contar con información desagregada por sexo, aspecto de suma importancia para poder verificar el impacto diferenciado de las políticas públicas en el logro del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres. No obstante, de la información reportada se puede concluir que la mayoría de entidades no han cumplido con este lineamiento.

#### **Medidas adoptadas por cada ministerio**

- **MIMDES**

La Ley de Igualdad establece que el MIMDES es el ente rector de esta norma. Por ello, es el encargado de coordinar y vigilar su aplicación por parte de las entidades del sector público en los ámbitos nacional, regional y local. Para tal efecto, en las acciones reportadas por el MIMDES, en su calidad de ente rector, se señalan actividades de difusión de la citada ley, reuniones de trabajo y coordinación, asistencia técnica a funcionarias y funcionarios de los gobiernos regionales y locales, así como otras actividades. No obstante, la Defensoría del Pueblo considera que es necesario contar con una definición sobre el contenido de la rectoría del MIMDES.

Por otro lado, hasta la fecha de elaboración de este informe, el MIMDES no había presentado un balance del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007. Asimismo, existía un retraso en la aprobación formal de un nuevo Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer. En consecuencia, el MIMDES no ha cumplido con aprobar un nuevo plan que establezca objetivos, metas e indicadores para los años siguientes, lo que genera dificultades en la continuación de las políticas orientadas a erradicar la problemática.

En el «Informe de cumplimiento de las metas del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer» del MIMDES se observa que no se asignaron recursos suficientes para la implementación de los objetivos y las metas en materia de prevención contenidos en el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007. En consecuencia, se recomienda asignar mayores recursos para implementar las políticas de prevención, investigación y atención en el MIMDES.

Asimismo, el mencionado documento concluye que no se ha observado la suficiente participación de los sectores Salud, Educación, Justicia e Interior en la implementación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007, y advierte que en materia de servicios de atención en los casos de violencia contra la mujer aún no se han desarrollado servicios especializados para atender a las víctimas de la violencia en las zonas rurales. Por ello, la Defensoría del Pueblo le recomienda al MIMDES diseñar este tipo de servicios, siempre considerando la adecuación cultural.

- **MINSA**

De la información proporcionada por el MINSA se concluye la necesidad de precisar su rectoría tanto en materia de salud materna como en planificación familiar, con el fin de garantizar una atención de calidad en el ámbito de la salud reproductiva de las mujeres. Por ello, se debe impulsar la labor de supervisión y coordinación entre el nivel central del MINSA y las Diresa en lo referente al cumplimiento de la normatividad sectorial que regula la atención en los servicios de ginecología y obstetricia, y planificación familiar.

Durante el 2008, el MINSA aprobó tres normas técnicas destinadas a mejorar la atención de la salud materna y un documento técnico que promueve la adecuación cultural de la orientación-consejería en salud materna y en planificación familiar. Respecto a la Norma Técnica de VIH-Sífilis, establece que las pruebas para detectar el VIH –rápida o Elisa– y la sífilis serán aplicadas a *todas las gestantes de todos los niveles de atención*. Del mismo modo, la Norma Técnica de Salud que dispone el conjunto de intervenciones articuladas para la reducción de la mortalidad neonatal en el primer nivel de atención de salud en la familia y la comunidad señala que todas las gestantes deben someterse a la detección del VIH y la sífilis mediante pruebas rápidas.

Al respecto, debe recordarse que la realización obligatoria de las pruebas de diagnóstico de VIH y sida a todas las madres gestantes resulta excesiva, puesto que el consentimiento informado representa una alternativa real que, además de proteger la vida y salud del niño o la niña, también respeta el derecho a la libertad y autonomía de la mujer. Obligar a la madre a que pase por estas pruebas sólo sería razonable en los casos en que exista riesgo previsible de contagio o infección, como establece la Ley N° 28243. En consecuencia, la Defensoría del Pueblo recomienda que en las normas técnicas señaladas se precise que la obtención del consentimiento informado de la gestante es un presupuesto indispensable para llevar a cabo las pruebas de VIH y sífilis, salvo que exista riesgo previsible de contagio o infección.

Finalmente, se reportó que aún no se cuenta con la aprobación de un protocolo que regule la atención del aborto terapéutico, el cual permitirá brindar una atención apropiada y oportuna en los casos en que sea necesario realizar este procedimiento médico para salvar la vida de la gestante o para evitar un mal grave y permanente en su salud.

- **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo realizó acciones de promoción y capacitación para dar a conocer el contenido de los derechos laborales, especialmente de las trabajadoras del hogar. Asimismo, realizó inspecciones en casos relacionados con la discriminación y el hostigamiento sexual, y llevó a cabo capacitaciones dándoles a conocer sus derechos laborales, con el propósito de garantizar un trabajo en condiciones de seguridad para hombres y mujeres, así

como facilitar el acceso al empleo. No obstante, no brindó información sobre las medidas para eliminar la discriminación de las mujeres en el acceso al empleo, ni sobre las medidas normativas que garanticen la armonización de las responsabilidades familiares con las laborales.

En esa línea, la Defensoría del Pueblo recomendó realizar supervisiones a las entidades públicas y privadas con el fin de: i) garantizar el acceso al trabajo en igualdad de condiciones entre mujeres y hombres; ii) garantizar que las mujeres gestantes trabajen en condiciones adecuadas a su situación; iii) atender los casos de hostigamiento sexual; y iv), adoptar las medidas correspondientes para sancionar este tipo de actos.

- **MINJUS**

El MINJUS reportó medidas para eliminar las barreras de acceso a la justicia en general. Sin embargo, no detalló las acciones concretas realizadas para garantizar que las mujeres tengan las mismas oportunidades que los hombres para acceder a la justicia, así como para impulsar la modificación de los estereotipos de género que entorpecen ese acceso.

Para tal efecto, la Defensoría del Pueblo recomendó crear una comisión conformada por los otros órganos del Sistema de Administración de Justicia —el Poder Judicial, el MININTER y el Ministerio Público—, con el fin de diseñar políticas que permitan el desarrollo de procedimientos justos, efectivos y oportunos para la denuncia y sanción de todas las formas de violencia sexual, así como para garantizar iguales oportunidades de acceso a la justicia para las mujeres y la modificación de los referidos estereotipos de género.

- **MININTER**

A través de la Defensoría del Policía, el MININTER realizó diversas actividades de difusión y sensibilización sobre temas relacionados con el género, los derechos humanos, la violencia familiar y sexual, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, entre otros, dirigidos al personal policial. Asimismo, ha propuesto la inclusión del curso de Género y derechos humanos en el currículo de los estudios de formación policial en todo el país.

Respecto al delito de trata de personas, son importantes las diferentes acciones desarrolladas por el MININTER. Sin duda, la información proporcionada demuestra que existe un seguimiento de los casos de trata: así, el MININTER cuenta con una unidad especializada que investiga este tipo de casos, mantiene una línea de asesoría y registra los casos. Sin embargo, no brinda información sobre la forma diferenciada en que este tipo de violencia afecta a hombres y mujeres, lo que sería necesario sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de víctimas suelen ser estas últimas. De ahí la importancia de contar con cifras y estadísticas que permitan diseñar e implementar adecuadamente las políticas públicas para hacer frente a este tipo de violencia contra la mujer.

Asimismo, ante casos de suspensión o separación de alumnas de las escuelas de formación policial por encontrarse embarazadas, la Defensoría del Pueblo reitera la necesidad de modificar el *Manual del régimen educativo de las escuelas de formación de la Policía Nacional del Perú* a fin de que se elimine el supuesto de maternidad y paternidad como una causal de separación de las y los cadetes que estudian en estas escuelas.

- **MINAG**

En el reporte de este sector, se advierte que algunas actividades buscan concretar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a través de la aprobación de planes operativos y la garantía del acceso de las mujeres a cargos directivos.

Respecto a fomentar el acceso a recursos productivos y de créditos, en especial de las mujeres en situación de pobreza, el MINAG llevó a cabo dos actividades para fortalecer las capacidades de las mujeres de pueblos andinos y amazónicos, así como la inclusión socioeconómica de los grupos tradicionalmente excluidos de la sociedad, como las organizaciones de mujeres.

En esa línea, la Defensoría del Pueblo recomendó al MINAG crear e implementar módulos de capacitación, dirigidos a mujeres y hombres, para acceder a recursos productivos, financieros, científico-tecnológicos y de créditos. En esta labor se debe considerar, además, la particular situación de las mujeres rurales, sobre todo de las que viven en zonas que fueron afectadas por la violencia política.

- **MEF**

El MEF cuenta con el apoyo del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) para elaborar una propuesta integral de incorporación del enfoque de género en el gasto público, que incluirá una propuesta para implementar un clasificador funcional programático<sup>158</sup> que incluya las actividades previstas en la Ley de Igualdad. Es preciso saludar la iniciativa de este ministerio en la elaboración de una propuesta más general, como la incorporación del enfoque de género en el gasto público.

La Defensoría del Pueblo le recordó a este sector que debía adecuar las actividades previstas en la Ley de Igualdad dentro del clasificador funcional programático, de acuerdo con los procedimientos presupuestales vigentes.

---

158 De acuerdo con el Decreto Supremo N° 068-2008-EF, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de mayo del 2008, los clasificadores públicos tienen como propósito homogeneizar y sistematizar la información con fines estadísticos, así como estudiar y analizar la materia fiscal. De manera específica, el clasificador funcional facilita el análisis de las tendencias del gasto público respecto a las principales funciones del Estado, mientras que el clasificador programático permite el seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias que define el Gobierno para la consecución de los objetivos y metas de los presupuestos anuales del sector público.

### Medidas adoptadas por otras entidades

- **JNE**

El JNE realizó en todo el país acciones de información y capacitación sobre el derecho de las mujeres a participar políticamente, así como sobre la cuota de género.

Pese a que ésta es una medida saludable, es necesario que estas actividades se dirijan también a los propios funcionarios del sistema electoral. Por ello, la Defensoría del Pueblo recomendó el diseño y la ejecución de programas de capacitación dirigidos al personal del JNE, a los integrantes de los jurados electorales especiales (JEE) —magistrados y magistradas, y ciudadanos y ciudadanas—, a las organizaciones políticas y a la ciudadanía en general. En estos programas se debe informar adecuadamente sobre los requisitos exigidos por la ley para la inscripción de las listas de candidatos y candidatas, así como el carácter obligatorio del cumplimiento de la cuota de género.

- **RENIEC**

En el Perú, la indocumentación continúa siendo un gran problema, que restringe el ejercicio de derechos fundamentales. Las personas indocumentadas —es decir, aquellas que siendo mayores de 18 años no cuentan con DNI— suman un total de 564.487, de las cuales 319.462 son mujeres y 245.025, hombres.

Para enfrentar este problema, el RENIEC constituyó una Comisión Especial que elaboró el «Plan Nacional de Restitución de la Identidad: documentando a las personas indocumentadas 2005-2009». El RENIEC vino cumpliendo este plan mediante la constitución de grupos itinerantes que viajan hacia las distintas zonas para documentar a la población. Asimismo, ha desarrollado campañas de tramitación gratuita del DNI para pueblos indígenas; personas adultas mayores; niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza; y personas con discapacidad.

La Defensoría del Pueblo recomendó al RENIEC reportar los avances del cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Restitución de la Identidad tomando en cuenta el impacto diferenciado en mujeres y hombres.

- **INEI**

En la información proporcionada por el INEI se verificó que se están realizando acciones para perfeccionar el sistema de estadística oficial incorporando datos desagregados por sexo y área geográfica, entre otros, de conformidad con lo establecido en la Ley de Igualdad de Oportunidades en Mujeres y Hombres.

Por ello, la Defensoría del Pueblo recomendó al INEI continuar con esta labor.

- **Academia de la Magistratura (AMAG)**

La AMAG incorporó el Módulo de Derechos Humanos en el plan de estudios del Programa de Formación de Aspirantes. No obstante, dicha iniciativa no se

replicó ni para el Programa de Capacitación para el Ascenso ni para el Programa de Actualización y Perfeccionamiento. Esto significa que sólo los profesionales que se encuentran en proceso de preparación para acceder a la magistratura cuentan con una capacitación actualizada en materia de derechos humanos.

Por otro lado, ninguno de los programas de la AMAG cuenta con un módulo sobre género ni sobre interculturalidad. En esa línea, la Defensoría del Pueblo recomendó a esta entidad que capacite a las funcionarias y los funcionarios, tanto del Ministerio Público como del Poder Judicial, en temas relacionados con la problemática de la violencia contra la mujer. Para tal efecto, se le sugirió incluir módulos sobre derechos humanos, género e interculturalidad en todos los programas de formación a su cargo.

- **Ministerio Público**

Mediante la creación e implementación de la Escuela del Ministerio Público, se diseñaron y ejecutaron talleres de capacitación dirigidos a las fiscales y los fiscales especializados, en los cuales se abordaron temas relacionados con la discriminación y la violencia que sufren las mujeres; estos talleres se realizaron en el marco de sus labores cotidianas, como la adecuación al Código Procesal Penal.

Sin embargo, no se ha informado sobre programas de capacitación que aborden de manera especializada los temas de género, interculturalidad y derechos humanos. Por ello, la Defensoría del Pueblo recomendó que se desarrollen estos programas.

### **Medidas adoptadas por los gobiernos regionales**

Con relación a los avances que reportaron los gobiernos regionales en el cumplimiento de la Ley de Igualdad durante el 2008, se puede afirmar que éstos siguen siendo de tipo normativo. Así, se aprobaron las siguientes ordenanzas regionales:

- Se declaró la equidad de género como política regional (Tacna).
- Se estableció el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Ayacucho y Moquegua).
- Se aprobó el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Lambayeque).
- Se aprobó el Plan Regional de Violencia contra la Mujer (Huánuco).
- Se creó el Programa Regional de Lucha contra la Violencia hacia las Mujeres (Cusco).
- Se creó el Consejo Regional de la Mujer y se aprobó su implementación (Huancaavelica y Arequipa).
- Se estableció la atención de la problemática de la violencia familiar y sexual contra mujeres, niños, niñas, adolescentes y personas de la tercera edad (Moquegua y Puno).

- Se aprobó la cuota de género para el Consejo de Coordinación Regional (Moquegua).
- Se promovió la lucha contra toda forma de discriminación hacia la mujer (Junín).
- Se establecieron medidas para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual (Áncash, Huancavelica, La Libertad y Tumbes).
- Se estableció el 15 de octubre como el Día Mundial de la Mujer Rural (Loreto).
- Se estableció el 25 de noviembre como el Día de la No Violencia contra la Mujer (San Martín y Lambayeque).
- Se conmemoró el 8 de marzo como el Día de la Mujer (Lima, Tacna y Ucayali).
- Se promovió el uso lenguaje inclusivo (Ayacucho y Cajamarca).

Algunos gobiernos regionales reportaron el porcentaje de trabajadoras con las que cuentan: Ayacucho 39,4%, Callao 36%, Lima 31,6%, Pasco 26,9%, Puno 31%, San Martín 29% y Ucayali 24,8%. Con relación al porcentaje de cargos directivos ocupados por mujeres, las regiones reportaron lo siguiente: Cajamarca 20%, Callao 22%, Huancavelica 4,2%, Puno 10%, San Martín 1% y Ucayali 1,5%. Si bien estas cifras no son comparables entre sí, debido principalmente a que obedecen a diferentes universos —trabajadores y trabajadoras de planilla, servicios no personales, consultorías, entre otros—, dan cuenta de la participación de las mujeres en estas instancias regionales.

Asimismo, se constató que son muy pocos los gobiernos regionales que están en condiciones de reportar presupuestos asignados a planes y proyectos para lograr la igualdad de oportunidades, salvo los casos de Apurímac, Cusco, San Martín y Tacna.

Acerca de los Observatorios de la Mujer, se puede afirmar que éstos no cuentan con información actualizada que pueda servir para la formulación de políticas públicas. Por ello, se recomienda fortalecer estas instancias para que puedan cumplir su papel principal, consistente en generar información que sirva de base para la formulación de políticas públicas, así como evaluar la posibilidad de que se constituyan en mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes regionales de igualdad de oportunidades.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo recomendó a todos los gobiernos regionales implementar las metas propuestas en los planes regionales de igualdad de oportunidades aprobados por los gobiernos regionales de Ica, La Libertad, Lambayeque, Moquegua y Pasco, con el fin de dar cuenta de manera efectiva de los avances o retos que se presentan respecto al logro de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres. Asimismo, les recomendó que de conformidad con los lineamientos establecidos por el MIMDES, incorporen en sus planes de desarrollo regional los principios contenidos en la Ley de Igualdad.

### **Medidas adoptadas por los gobiernos locales provinciales**

En las respuestas obtenidas, se observa que, en muchos casos, las funcionarias y los funcionarios públicos desconocen la Ley de Igualdad, no la perciben como parte de la normativa que deben seguir los gobiernos locales o no interpretan adecuadamente su finalidad. Esta conclusión se deduce de algunas respuestas que denotan poca preocupación por implementar alguna medida.

Por otro lado, debe resaltarse que la provincia de Lucanas, Ayacucho, cuenta con un Plan Local de Igualdad de Oportunidades; en el próximo reporte defensorial se espera dar cuenta de los resultados de su implementación. La Defensoría del Pueblo considera que este tipo de medidas constituyen modelos que deben seguir otros gobiernos locales, a los que se les recomienda tomar en cuenta las prioridades señaladas tanto por el ente rector como por los gobiernos regionales, de tal manera que se pueda lograr la sinergia necesaria entre estos diferentes esfuerzos. Por su parte, el Gobierno Provincial de Tarma, Junín, señaló que cuenta con un Plan de Acción para el Desarrollo Integral de las Mujeres, pero no especificó cuáles son sus lineamientos.

La Defensoría del Pueblo considera muy auspicioso que en un número importante de gobiernos provinciales se hayan adoptado cuotas para garantizar la participación de las mujeres como candidatas en los comités de coordinación provincial. En el período analizado, la Municipalidad Provincial de Ferreñafe, Lambayeque, adoptó esta decisión estableciendo una participación femenina no menor de 30%.

Con relación a la integración de las mujeres en la dinámica del gobierno local, ya sea como trabajadoras o en cargos de dirección, la Defensoría del Pueblo reconoce el avance en diferentes instancias administrativas y de gobierno. Respecto al porcentaje de mujeres trabajadoras en los gobiernos provinciales, se deben resaltar las siguientes provincias: Huaylas, Áncash, 50%; Tacna 49,56%; y Rodríguez de Mendoza, Amazonas, 40%. Asimismo, en el caso de los cargos directivos ocupados por mujeres, resaltan las siguientes provincias: Lucanas, Ayacucho, 50%; Asunción, Áncash, 50%; Lima 40%; y Piura 38%. Si bien estos porcentajes no son comparables, dan cuenta del grado de participación de las mujeres en las instancias locales.

Durante el 2008, la problemática del hostigamiento sexual fue abordada por varios gobiernos locales. Así la Defensoría del Pueblo resaltó la labor de los gobiernos de Yungay, Áncash; Hualgayoc, Cajamarca; Tarma, Junín; Ferreñafe, Lambayeque; y Lima Metropolitana. Todos ellos priorizaron esta problemática e iniciaron acciones para la prevención, atención y protección frente al hostigamiento sexual.

Sobre el lenguaje inclusivo, se debe resaltar que la Municipalidad Provincial de Yungay, Áncash, señaló que mediante acuerdo de concejo, acordó por unanimidad

promover la utilización de este lenguaje en todo tipo de comunicaciones verbales y escritas, textos oficiales y dispositivos legales que se emitan en los distintos ámbitos de sus unidades orgánicas.

Sobre la base de la observación de las medidas reportadas por los gobiernos provinciales, la Defensoría del Pueblo recomienda que de conformidad con los lineamientos establecidos por el MIMDES en su calidad de ente rector, se incorporen en los planes de desarrollo local concertado los principios contenidos en la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y se les asigne un presupuesto específico a las acciones acordadas, que además deben ser coordinadas con el MIMDES y los gobiernos regionales.

*d. El derecho a la salud reproductiva: supervisión a los servicios de planificación familiar del MINSA*

Con relación a la disponibilidad de métodos anticonceptivos, la Defensoría del Pueblo constató que en los establecimientos de salud de las regiones visitadas entre enero y octubre del 2008 se presentaron períodos de desabastecimiento que afectaron el acceso de las mujeres a los métodos de planificación familiar aprobados por el MINSA. En efecto, 34 del total de 50 proveedores y proveedoras de salud respondieron que en los establecimientos a su cargo hubo una carencia de métodos anticonceptivos, sobre todo el inyectable (Depo-provera), las píldoras anticonceptivas y la AOE.

Por ello, la Defensoría del Pueblo recomendó al MINSA diseñar e implementar un plan de capacitación al personal de salud sobre el modelo de atención a la usuaria de este servicio, previsto en la *Guías nacionales para la atención integral de la salud sexual y reproductiva*, el *Manual de orientación y consejería en salud sexual y reproductiva* y la Norma Técnica de Planificación Familiar. Asimismo, la capacitación debería abarcar los procesos de solicitud de métodos anticonceptivos, que están regulados en dicha norma técnica.

La supervisión realizada también permitió verificar que se habían producido 36 casos de cobros indebidos en la prestación de los servicios de planificación familiar, los que se produjeron en 15 de los 50 establecimientos de salud visitados. Un significativo número de estos casos (30) se presentó en los establecimientos de salud ubicados en la región Puno. En consecuencia, la Defensoría del Pueblo recomendó al MINSA difundir en todos los establecimientos de salud del país que, según la Norma Técnica de Planificación Familiar, la atención en estos servicios es gratuita. Se debe advertir que la indebida exigencia pecuniaria, realizada por un funcionario o funcionaria en ejercicio abusivo de su cargo, podría configurar la comisión del delito de cobro indebido tipificado en el artículo 383 del Código Penal, así como las sanciones administrativas correspondientes.

## 2.4.2 Migrantes

### A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

La migración es un fenómeno que implica el desplazamiento de la población desde su lugar de origen a otro de destino, y que tiene como consecuencia un cambio de la residencia habitual de las personas, así como un impacto en la sociedad del país de destino.

Por un lado, los migrantes constituyen una fuerza laboral que tiende a transformarse en la mano de obra local, con empleos mal remunerados, desagradables y a menudo peligrosos. Sin embargo, la migración representa, a su vez, una oportunidad de obtener ingresos, aportar seguridad económica al grupo familiar, y recibir educación y salud.

De acuerdo con las Naciones Unidas, la cantidad de migrantes internacionales en el 2005 llegó a 191 millones de personas, lo que constituye aproximadamente 3% de la población mundial.<sup>159</sup> Asimismo, y de acuerdo con datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el mundo hay alrededor de 20 a 30 millones de migrantes ilegales, lo que comprende entre 10% y 15% del total de migrantes en todo el orbe.<sup>160</sup> Europa constituye uno de los principales destinos migratorios.

Esta situación generó que el 18 junio del 2008, el Parlamento de la Unión Europea (UE) aprobara la Directiva de Retorno de Inmigrantes, la cual constituye una norma marco que pretende armonizar las políticas sobre migración ilegal de los países miembros. Su entrada en vigencia está prevista para mediados del 2010. Al respecto, si bien la norma garantiza los derechos humanos de los migrantes, también establece disposiciones controversiales para la vigencia de aquéllos, como las siguientes:

- *Prolongada privación de libertad:* La directiva establece la posibilidad de aplicar una privación de libertad prolongada —hasta 18 meses, con plazo excepcional— con fines de expulsión.
- *Expulsión de menores de edad:* Se abre la posibilidad del retorno y la expulsión de menores de edad sin compañía de familiares. Esta situación colisionaría con las garantías previstas en la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>161</sup> y

159 División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision*.

160 Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Previsiones y tendencias mundiales*. Disponible en <<http://www.oimlima.org.pe/?pag=mig-mundo.htm>>.

161 Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución N° 44/25, del 20 de noviembre de 1989.

con la obligación de los Estados de propiciar la reunificación familiar, la que debe ser atendida de manera positiva, humanitaria y expeditiva.

- *Prohibición de retorno legal de inmediato*: Las personas expulsadas no podrán retornar a la UE hasta después de cinco años. Esta disposición afectaría a los migrantes que tienen mayor arraigo —familia, trabajo y estudios—, pues ellos podrían retornar a sus países de origen, regularizar sus documentos y retornar de inmediato.

Ante esta problemática, si bien la Defensoría del Pueblo reconoce y respeta la soberanía de los Estados de la UE para controlar la entrada y residencia en su territorio de las personas no nacionales, así como su necesidad de adoptar normas comunes para garantizar su seguridad interna, también considera que esta potestad debe ser ejercida en armonía con el pleno respeto por los derechos fundamentales de los seres humanos.

Esta posición institucional fue dada a conocer a la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), al Consejo Andino de Defensores del Pueblo (CADP) y en un evento organizado por el Parlamento Andino, auditorios en los que se planteó realizar un debate sereno y minucioso sobre las implicancias que se derivan de esta directiva.

## 2.5 En condiciones de especial protección

### 2.5.1 Niñas, niños y adolescentes

#### A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

Situaciones como la violencia sexual, la trata de niños, niñas y adolescentes, el castigo físico y humillante, el impedimento de acceso a la educación por embarazo o por tener VIH/Sida son una muestra de los problemas que, durante el 2008, afectaron los derechos de los niños y adolescentes peruanos, tales como el derecho a la integridad, a la libertad personal, a la educación, entre otros.

Estos hechos deben llamar la atención de las autoridades y la sociedad en general, a fin de redoblar los esfuerzos para implementar o mejorar las políticas públicas destinadas a proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

#### a. Violencia sexual

El acoso sexual es una forma de violencia que está siendo cada vez más visible en las instituciones educativas de las regiones de Cusco, Junín, Loreto y Piura. Esta visibilidad se debe, en gran medida, a que las y los menores de edad han comenzado a denunciar el acoso que sufren por parte de sus profesores. Cabe destacar la importancia de que estos hechos empiecen a ser denunciados y debidamente

atendidos por las autoridades competentes, porque de esta manera se reducen los espacios de impunidad de conductas que, en el pasado, por diversas razones no eran denunciadas ni sancionadas.

En cuanto a la violación sexual, se constató que durante el 2008 se presentó un mayor número de quejas en los departamentos de Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, La Libertad, Lima y Loreto; estos hechos ocurrieron especialmente en las instituciones educativas, y por tanto los principales denunciados fueron los docentes. En estos casos, la Defensoría del Pueblo desempeñó un papel activo, a través de la debida tramitación de las quejas presentadas por los ciudadanos y ciudadanas.

Llama la atención que cuando estos hechos son investigados por la PNP, los casos no son calificados de manera adecuada; se observa, asimismo, una dilación en el trámite de las denuncias. Igualmente, es preocupante la falta de celeridad procesal con el cual son tramitados estos casos en el Poder Judicial.

En este contexto, en los departamentos de La Libertad y Huánuco la Defensoría del Pueblo llevó a cabo actividades destinadas a supervisar y capacitar tanto a los miembros de la PNP como de la Fiscalía de Prevención del Delito sobre el tema de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Adicionalmente, en todo el país se realizó una campaña promocional contra la violencia sexual en agravio de los niños, niñas y adolescentes, denominada «Si lo descubres, denúncialo», la cual tuvo como objetivos motivar a las personas que conocen casos de violencia sexual a que realicen la denuncia correspondiente, así como crear conciencia acerca de la particular situación de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes en el hogar y en la escuela, a fin de prevenir futuras situaciones de violencia sexual.

Esta campaña se lanzó en julio del 2008 y se llevó a cabo mediante la difusión de un spot televisivo en canales de señal abierta y cerrada, cuñas radiales y afiches. Estos últimos fueron distribuidos a las instituciones educativas y Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente (DEMUNA) del ámbito nacional.

Por otro lado, es importante señalar que en atención a las recomendaciones del Informe Defensorial N° 126,<sup>162</sup> el Ministerio Público de Lima Norte emitió la Resolución del Decanato Superior de Lima Norte N° 694-2008-FSD-MP-LN, de fecha 30 de junio del 2008, mediante la cual se dispuso ampliar el horario de

---

162 Informe Defensorial N.º 126, «La aplicación de la justicia penal ante casos de violencia sexual perpetrados contra niñas, niños y adolescentes». Lima, 2007. El texto completo del informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

atención en la cámara Gesell<sup>163</sup> de lunes a sábado, de 8:00 a. m. a 8:00 p. m., lo que permitió que la entrevista única se pudiera realizar a mayor número de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual.

Por último, con la finalidad de garantizar la actuación adecuada de la Defensoría del Pueblo en los casos de violencia sexual, la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia realizó el taller nacional de capacitación sobre «Intervención frente a la violencia contra los niños, niñas y adolescentes», el cual contó con la participación de comisionados y comisionadas de todo el país. Esta reunión se llevó a cabo los días 8, 9 y 10 de abril en la ciudad de Lima.

Igualmente, se elaboraron lineamientos de intervención defensorial frente a casos de violencia sexual en agravio de niños, niñas y adolescentes.

#### *b. Trata de niños, niñas y adolescentes*

Se entiende por trata de personas la captación, el transporte, el uso de la fuerza o engaño u otras formas de coacción con fines de explotación. En el caso de los niños, niñas y adolescentes, sin embargo, no se requiere que el tratante utilice alguno de los medios enunciados en la definición anterior; es decir, la amenaza, el engaño y la coacción no son relevantes para que se constituya la figura de trata. Durante el período materia de este informe, no se reportaron casos de trata de niños, niñas y adolescentes, pero se destaca el tema como una situación preocupante.

A pesar de la gravedad que reviste esta práctica, la normativa no se conoce ni se aplica de la manera más conveniente, ni tampoco se cuenta con mecanismos adecuados de prevención y sanción de este delito. Esta afirmación se corrobora en la insuficiencia de políticas contra la trata de menores de edad, además de la ausencia de mecanismos efectivos de control en la vía terrestre.

Ante esta situación, la Oficina Defensorial de Madre de Dios y el Módulo de Atención de Jaén impulsaron la conformación de mesas de lucha contra la explotación sexual infantil, integradas por entidades del Estado y la sociedad civil, con la finalidad de diseñar e implementar acciones para hacer frente a esta forma de violencia que afecta de manera particular a los menores de edad. Asimismo, en Madre de Dios se realizaron intervenciones conjuntas con la Fiscalía de Prevención del Delito y la Fiscalía de Familia, con la finalidad de erradicar acciones vinculadas

---

163 Como ya se ha señalado, la cámara Gesell consta de dos habitaciones contiguas separadas por un panel de vidrio, lo que permite que el personal encargado de la investigación observe a los afectados que brindan sus testimonios mientras el psicólogo los entrevista. Esta cámara permite que se realice una sola entrevista a los niños, niñas y adolescentes afectados, la cual sirve como prueba para el resto del proceso.

a la trata de niños, como el turismo sexual infantil y la explotación laboral en la minería informal.

*c. Afectaciones a la integridad personal*

El castigo físico y humillante contra los niños, niñas y adolescentes es una forma de violencia que, lamentablemente, sigue siendo utilizada tanto por los profesores de los centros educativos como por los padres de familia.

La Defensoría del Pueblo entiende que estas conductas se presentan porque ambos grupos de adultos parten de la concepción errónea de que únicamente a través del castigo físico y humillante se pueden corregir conductas consideradas negativas en los niños. A ello se suma el desconocimiento de métodos alternativos de disciplina que no sólo no atentan contra la integridad personal sino que promuevan el desarrollo del niño.

La Defensoría del Pueblo llevó a cabo actividades de sensibilización en este tema dirigidas a los estudiantes, profesores, directores de las instituciones educativas, responsables de las DEMUNA y a la comunidad en general de los departamentos de Lima y Junín. Asimismo, se elaboraron materiales de difusión como stickers, afiches y dípticos. De esta manera, se buscaba promover la abolición progresiva del castigo físico y humillante como mecanismo de corrección.

En este marco, se elaboró el Documento de Trabajo N° 4, «¡Adiós al castigo! La Defensoría del Pueblo contra el castigo físico y humillante a niños, niñas y adolescentes».<sup>164</sup> En este documento, se exploran las condiciones del contexto en el que se produce el castigo físico y humillante, así como sus repercusiones en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. Del mismo modo, se identifican los mecanismos mediante los cuales se puede proteger de manera más efectiva a los niños, niñas y adolescentes víctimas de este tipo de maltrato, y se proponen líneas de intervención desde la Defensoría del Pueblo.

En el 2009, la Defensoría del Pueblo elaborará lineamientos de intervención ante casos de castigo físico y humillante, dirigidos a sus comisionados y comisionadas. Además, efectuará el seguimiento a las recomendaciones contenidas en el Documento de Trabajo N° 4. También se continuará realizando actividades de sensibilización que incluirán la difusión de un spot televisivo contra este tipo de maltrato.

---

<sup>164</sup> Este documento de trabajo fue elaborado por la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia y presentado en acto público el 5 de febrero del 2009. El texto completo del informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

*d. Afectaciones a la libertad individual*

El libre tránsito de los niños, niñas y adolescentes es un derecho que debe ser respetado y garantizado por la sociedad y el Estado. Sin embargo, como se detalló anteriormente, aún se siguen presentando casos de alistamiento indebido en diversas zonas del país, especialmente en la Amazonía.

*e. Restricción del derecho a la educación y discriminación*

En el 2008, se conocieron diversos casos de discriminación contra las adolescentes embarazadas en las instituciones educativas. Sobre el particular, algunos docentes y padres de familia consideran equivocadamente que el hecho de consentir que una adolescente embarazada estudie en el horario de la mañana, o simplemente siga estudiando en la misma institución educativa, constituye una afectación a la disciplina escolar y hasta un mal ejemplo para las demás alumnas.

Frente a ello, la Defensoría del Pueblo recordó a las autoridades educativas que, el artículo 14 del Código de los Niños y Adolescentes<sup>165</sup> señala que la niña o adolescente embarazada o madre no debe ser impedida de iniciar o proseguir sus estudios. Asimismo, se advirtió que el Código Penal, en su artículo 323, sanciona los actos discriminatorios, considerando como un agravante que el hecho sea cometido por un funcionario público. Por ello, se recomendó el cese de estos actos, recomendación que fue acogida por las autoridades de las instituciones educativas.

La Defensoría del Pueblo también conoció actos de discriminación contra niños con VIH/Sida a quienes se les impidió ingresar a sus instituciones educativas a pesar de haber sido matriculados. Ante esta situación, se realizaron diversas actuaciones, a fin de garantizar el derecho a la educación de estas personas. En este contexto, se pudo comprobar que algunos funcionarios de las oficinas del MINSA y el MINEDU desconocen las normas o guías emitidas sobre el tema de no discriminación.

*f. Derecho a la protección especial*

Por mandato constitucional y en atención a las obligaciones internacionales asumidas por nuestro país con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado peruano tiene la responsabilidad de proteger a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de abandono. Por ello, se entiende

---

165 Código de los Niños y Adolescentes, aprobado por Ley N.º 27337, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 7 de agosto del 2000.

que los Centros de Atención Residencial (CAR), administrados por el Estado, deberían brindar un servicio integral y de calidad a los niños, niñas y adolescentes que residen en ellos. Sin embargo, en la realidad no es así porque la mayoría de los CAR no se encuentran adecuadamente implementados.

La situación de vulnerabilidad e indefensión de los niños que viven en los CAR motivó que la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia, con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), haya decidido elaborar un informe sobre el estado de los niños, niñas y adolescentes en los CAR. En este marco, se supervisó a estas instituciones —que son administradas por el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), beneficencias públicas y gobiernos regionales—, a fin de conocer las condiciones en las que se encuentran los menores de edad residentes, y por ende evaluar en qué medida se está implementando la Ley N° 29174.<sup>166</sup> Este informe, y otro relacionado con la investigación tutelar, serán presentados en el 2009.

g. *Derecho a la participación*

El derecho a la participación abarca una suma de derechos de la infancia, entre los que se encuentran el derecho a la opinión, la expresión, la conciencia, el pensamiento y la asociación. Todo ello supone asociar a la infancia a la democracia en la vida cotidiana.

A través del derecho a la participación, se busca generar en los niños, niñas y adolescentes la confianza en sí mismos y promover su iniciativa, además de empoderarlos como sujetos de derechos con la capacidad de expresar sus opiniones y decisiones en los asuntos que les competen directamente, en los ámbitos de la familia, la escuela y la sociedad.

Por estas consideraciones, la Defensoría del Pueblo viene desarrollando el proyecto «Niños/as Defensores/as», cuyo objetivo principal es promover un espacio de participación verdadera para los niños y niñas en las instituciones educativas.

Este proyecto abarcó 29 instituciones educativas de cuatro departamentos: Lima —Lima Norte, Lima Sur, Lima Este y Lima Centro—, Apurímac —Abancay, Andahuaylas y Grau—, Madre de Dios y Piura —Piura y Sullana—. El proceso de elección de los niños defensores se realizó durante noviembre y diciembre del 2008, y contó con la participación de 18.754 niños y niñas de primer a sexto grado de educación primaria, que eligieron a 70 niños defensores. También se realizaron un total de 179 talleres y se capacitó a 2.664 niños y niñas.

<sup>166</sup> Ley N° 29174, Ley General de Centros de Atención Residencial de Niñas, Niños y Adolescentes. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de diciembre del 2007.

Durante el 2009, se continuará capacitando a los padres de familia y a los miembros de la comunidad educativa sobre los derechos del niño, poniendo especial énfasis en la construcción de su ciudadanía. Asimismo, se tiene previsto continuar con la elección de los nuevos niños defensores en los departamentos indicados.

Por otro lado, es preciso señalar que en el 2008 se instaló el Comité Asesor de la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia, conformado por representantes de los niños y niñas defensores y representantes de diversas organizaciones de niños. Los objetivos de este comité son: i) asesorar a la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia sobre asuntos que esta instancia considere oportuno someter a su consideración, y ii) proponer proyectos de investigación y actuación en defensa de los derechos de los menores de edad.

Finalmente, durante el 2008, en coordinación con el diario *El Comercio* se realizó una Audiencia Pública Nacional cuyo objetivo fue fomentar un espacio de participación y diálogo entre las autoridades públicas y los niños, niñas y adolescentes. Para el próximo año, se tiene previsto realizar ocho audiencias públicas en los siguientes distritos de Lima: Independencia, San Juan de Lurigancho, Comas, La Victoria, Rímac, San Martín de Porres, Puente Piedra y el Callao.

*h. Participación de la comunidad en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Corredores peatonales*

El programa de corredores peatonales de seguridad «La ruta más segura para escolares» promueve el cuidado de los niños, niñas y adolescentes escolares por parte de las municipalidades, la PNP, los padres de familia, el personal docente de las instituciones educativas, las organizaciones sociales de base y otras instituciones que formen parte de la comunidad.

Así, se pretende realizar acciones de vigilancia en las rutas que utilizan los escolares para dirigirse a sus escuelas o domicilios, para prevenir situaciones que pongan en riesgo su integridad. En la actualidad, forman parte de este programa 13 instituciones educativas: 9 en Lima y 4 en las ciudades de Piura, Madre de Dios, Abancay y Sullana. En estas ciudades se realizaron 74 talleres en los que participaron 22.600 alumnos, 8.850 padres de familia y 737 docentes.

*i. Políticas regionales y locales*

El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010<sup>167</sup> establece que el Estado tiene la obligación de implementar condiciones favorables para el

<sup>167</sup> Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2002-2010. Aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2002-PROMUDEH (ex Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, actual MIMDES), publicado en el diario oficial *El Peruano* el 10 de junio del 2002. Elevado a rango de ley por la Ley N° 28484, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 11 de abril del 2005.

desarrollo de los niños, niñas y adolescente. En este marco, destaca la elaboración de los planes de acción a favor de la infancia elaborados por los gobiernos regionales de Amazonas, Arequipa, Ayacucho, Callao, Cajamarca, Huánuco, Ica, Junín, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua y Pasco, entre otros.

Durante el 2008, la Defensoría del Pueblo participó en las reuniones para la implementación del Plan Regional de Acción por la Niñez y la Adolescencia del Cusco y del Plan Provincial de Acción por los Niños, Niñas y Adolescentes de Trujillo.

Por otro lado, la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia realizó visitas a los gobiernos regionales de Amazonas, Apurímac, Huancavelica y Lambayeque para conocer los avances respecto a la implementación del presupuesto por resultados en temas de educación y salud —logros de aprendizaje al finalizar el ciclo III, nutrición infantil y salud materna y neonatal—, con miras a la elaboración de un informe que dé cuenta de las mejoras en la calidad del gasto y de la gestión por resultados a favor de la infancia. En el 2009 se presentarán los resultados de esta investigación.

## **B. Comportamiento de las entidades**

### *a. MINEDU*

La mayoría de las direcciones regionales de educación (DRE) y las unidades de gestión educativa local (UGEL) prestaron su colaboración para realizar las investigaciones necesarias en casos de castigo físico y humillante, y de violencia sexual. Asimismo, de ser el caso, se mostraron dispuestas a abrir un proceso administrativo contra los docentes denunciados.

Sin embargo, se advirtió una excesiva demora en las investigaciones preliminares que permitan el inicio de los correspondientes procedimientos disciplinarios y la imposición de las sanciones en las UGEL de Moyobamba, Mariscal Cáceres, Lima, Chanchamayo y Huancayo.

### *b. Gobiernos locales provinciales y distritales*

A lo largo del 2008, se pudo observar que las municipalidades provinciales y distritales de las regiones de Huánuco, Junín y La Libertad continúan con el proceso de instalación de sus DEMUNA. A su vez, se verificó que, por ejemplo, seis municipalidades distritales de la provincia de Huamanga —Vinchos, San José de Ticllas, Ocros, Acocro, Chiara y Tambillo— no cumplen con implementar este servicio, lo cual impide que los niños, niñas y adolescentes cuenten con uno de los mecanismos de protección de sus derechos.

c. *Poder Judicial*

En Moyobamba, sigue siendo preocupante la situación de los adolescentes infractores de la ley penal, ya que la Corte Superior de Justicia de esta localidad aún maneja procedimientos de administración interna burocráticos y poco efectivos para garantizar su derecho a no ser detenidos y reclusos en recintos comunes con personas adultas mientras dura el proceso de investigación.

d. *PNP*

Es motivo de preocupación que los miembros de la PNP de la regiones policiales de Ayacucho y Huánuco, por ejemplo, desconozcan sus obligaciones legales cuando son puestos en su conocimiento casos de violencia sexual. Esta situación trae como consecuencia que los casos no sean atendidos de manera adecuada, que no se apliquen las medidas de protección a las víctimas y que las pocas investigaciones que se realizan en este tema den como resultado que las denuncias sean archivadas.

**C. Casos ilustrativos**

a. *Caso de dos alumnas de la Institución Educativa N° 24020 del distrito de Saisa, provincia de Lucanas, Ayacucho: actos contra el pudor (Expediente N° 383-2008/DP-PUQUIO)*

El 10 de junio del 2008, el ciudadano Justo Montoya Cantoral puso en conocimiento de la Defensoría del Pueblo que el docente Aledski López Ramírez, de la Institución Educativa N° 24020 de Saisa, provincia de Lucanas (Ayacucho), había sido denunciado ante las autoridades de la mencionada institución por actos contra el pudor en agravio de dos menores estudiantes. Sin embargo, extrañamente, la directora y los profesores del Consejo Educativo Institucional (CONEI) levantaron un acta en la que se consignó que las madres de las niñas afectadas se retractaron de lo denunciado e indicaron que sus hijas habían exagerado en sus declaraciones.

El 10 de junio del 2008, comisionados de la Defensoría del Pueblo, el Director de la UGEL Lucanas y el Jefe de la CADER realizaron una visita a la institución educativa del distrito de Saisa. En dicha oportunidad, se entrevistó a las madres de las menores agraviadas, quienes declararon que se las había presionado para que firmaran un acta elaborada por la directora y los profesores del CONEI, en la que desmentían su denuncia. Posteriormente, se celebró una reunión con la directora, a quien se le expresó la preocupación de la Defensoría porque no se hubiera remitido la denuncia a las instancias respectivas.

El 12 de junio del 2008, la UGEL puso en conocimiento de estos hechos a la Fiscalía Provincial Mixta de Lucanas. El 17 de septiembre del 2008, esta fiscalía

formuló denuncia penal contra el docente Aledski López Ramírez, por el presunto delito de actos contra el pudor, así como contra Guadalupe Acullá Zea, directora de la Institución Educativa N° 24020 de Saisa y los docentes involucrados en el delito de encubrimiento real.

Por otra parte, el 24 de julio del 2008, el CADER de la UGEL de Lucanas culminó su investigación, recomendando la apertura de un proceso administrativo contra el docente acusado de los actos contra el pudor, así como contra los docentes involucrados en el ocultamiento.

*b. Caso de una alumna de la Institución Educativa Raúl Porras Barrenechea, distrito de Pazos, provincia de Tayacaja, Huancavelica: castigo físico (Expediente N° 667-2008/DP-HVCA)*

El 15 de febrero del 2008 acudió a la Defensoría del Pueblo el ciudadano Máximo Castro Muñoz, quien refirió que el 23 de octubre del 2007 el docente Robenson Fortunato Reza Márquez, de la Institución Educativa Raúl Porras Barrenechea del distrito de Pazos, provincia de Tayacaja (Huancavelica), había maltratado a una niña jalándole de la oreja hasta que sangrara. Asimismo, señaló que dicho docente maltrataba e insultaba a los alumnos con frecuencia. Indicó que los hechos eran de conocimiento del Director de la institución educativa, quien, sin embargo, no había adoptado las medidas pertinentes ni remitido el caso a las instancias correspondientes.

Mediante Oficio 02-2008-DP/HVCA, del 19 de febrero del 2008, se comunicó al Director de la UGEL de Tayacaja los hechos acaecidos y se le recomendó iniciar las investigaciones respectivas. Posteriormente, el 13 de marzo del 2008, el citado funcionario informó que el caso había sido derivado a la Comisión de Procesos Administrativos de la UGEL para su investigación.

Mediante Resolución Directoral N° 01557 del 28 de agosto del 2008, la UGEL de Tayacaja resolvió suspender en el ejercicio de sus funciones por el término de 30 días, sin goce de remuneración, al docente Robenson Fortunato Reza Márquez. A través de dicha resolución, también se llamó severamente la atención al Director de la Institución Educativa Raúl Porras Barrenechea, Zósimo Quilca Zarco.

## **2.5.2 Personas con discapacidad**

### **A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial**

En mayo del 2008, entró en vigencia para el Estado peruano la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, así como

su Protocolo Facultativo. Esta convención es el tratado más completo sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad vinculante para el Perú.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 080-2008-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 4 de diciembre del 2008, el Poder Ejecutivo creó una Comisión Multisectorial Permanente encargada del seguimiento y la formulación de propuestas para implementar la citada convención. Esta medida se tomó en atención de lo estipulado en el artículo 33, numeral 1, del referido instrumento internacional, que señala la obligación de los Estados de establecer un mecanismo de coordinación para facilitar la adopción de medidas relativas a los derechos enunciados en la convención desde un punto de vista multisectorial e intergubernamental. De este modo, la mencionada instancia deberá encargarse, entre otros aspectos, de la adecuación de la normativa interna a las disposiciones de la convención.

Debe señalarse, sin embargo, que a pesar de que la propia convención reconoce y alienta la participación de las organizaciones de personas con discapacidad en todos los niveles del proceso de seguimiento, la Comisión Multisectorial no las contempla en su estructura, limitando su participación a las eventuales consultas que se realicen a través de la Comisión de Discapacidad del Congreso de la República.

Por otra parte, durante el período materia del presente informe, se promulgó el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018 (PIO).<sup>168</sup> Dicho plan, emitido con dos años de retraso, está orientado a contribuir a mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad por medio de la prevención, la atención preferente, la adopción de medidas afirmativas, así como el fortalecimiento y la ampliación de los servicios existentes en salud, educación, desarrollo social y trabajo.

Asimismo, se constituyó una Comisión Multisectorial Permanente encargada del seguimiento y monitoreo de las acciones señaladas en el PIO, con la finalidad de lograr su implementación por parte de los sectores involucrados. Esta comisión se encuentra adscrita al MIMDES.

Cabe resaltar que continúan las dificultades de la población con discapacidad, especialmente de las organizaciones que las representan, para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre asuntos que les competen. Esto en virtud de que, hasta la fecha, el Consejo Nacional de Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS) carece de un consejo, tal como lo estipula la Ley N° 27050.<sup>169</sup>

168 Aprobado por Decreto supremo N° 007-2008-MIMDES, del 23 de diciembre del 2008.

169 Ley General de la Persona con Discapacidad, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de enero de 1999.

a. *Salud mental*

La Defensoría del Pueblo realizó, entre julio del 2007 y noviembre del 2008, una supervisión para observar cómo se estaba implementando la política pública en salud mental diseñada por el MINSA respecto a la atención de personas con trastornos mentales.

En el marco de esta labor, se supervisaron aspectos relacionados con la cobertura de los servicios de salud mental, el acceso de la población a la atención en salud mental, las condiciones en las que ésta se brinda, y la atención de las necesidades de salud mental de las poblaciones de las zonas afectadas por la violencia política. Asimismo, se efectuó el seguimiento a las recomendaciones contenidas en el Informe Defensorial N° 102, «Salud mental y derechos humanos: la situación de los derechos humanos de las personas internadas en establecimientos de salud mental», publicado en el año 2006.

La supervisión se centró en la red de establecimientos y servicios del MINSA, dada su condición de ente rector de la política nacional de salud. Se visitaron 19 establecimientos que brindan atención especializada en salud mental, ya sea mediante consulta ambulatoria o servicio de hospitalización. El ámbito geográfico de supervisión comprendió 15 regiones del país, 8 de las cuales se encuentran entre las más pobres o las más afectadas por la violencia política ocurrida entre los años 1980 y 2000.

Los resultados de esta supervisión se recogieron en el Informe Defensorial N° 140, «Salud mental y derechos humanos. Supervisión de la política pública, la calidad de los servicios y la atención a poblaciones vulnerables»,<sup>170</sup> presentado en febrero del 2009. Este documento recoge las siguientes constataciones:

- La salud mental no ha dejado su ubicación marginal en las políticas y en la agenda pública nacional. Si bien el Estado peruano ha cumplido con la obligación de formular políticas públicas en salud mental, subsisten problemas en su implementación.
- La Dirección de Salud Mental del MINSA no cuenta con recursos financieros y humanos suficientes para trabajar adecuadamente. Esta instancia viene funcionando sin director, lo cual le resta autoridad para el ejercicio de su papel rector. Así, la calidad de la atención a las personas con trastornos mentales y la condición de los establecimientos de salud mental son aspectos que no vienen siendo supervisados por el MINSA.

---

170 El Informe Defensorial N° 140 fue elaborado por la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad. El texto completo está disponible en <<http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>>.

- La salud mental no es un asunto prioritario para la mayoría de las DIRESA. Los temas priorizados como parte de la implementación del Plan Nacional de Salud Mental<sup>171</sup> se desarrollan de manera marginal, en función del apoyo financiero y logístico que brinda el MINSa, pues las regiones vienen asignando escaso presupuesto a dichos temas. El MINSa y las DIRESA vienen realizando acciones dirigidas, sobre todo, a fortalecer el componente de salud mental en los establecimientos de salud del primer nivel, en particular de los problemas de violencia familiar, suicidio, depresión y adicciones. La reestructuración de los servicios de salud, la organización de un adecuado sistema de referencia y contrarreferencia, y la disponibilidad de medicamentos para la atención de los trastornos mentales son temas que no vienen siendo abordados.
- A pesar de los esfuerzos del MINSa por implementar el componente de salud mental en el primer nivel de atención, aún existe una limitada cobertura de los servicios de salud mental y restricciones en el acceso a la atención. Son 39 los establecimientos del MINSa que cuentan con al menos un médico psiquiatra y brindan atención especializada en salud mental. De éstos, 67% se encuentra en la costa, 23% en la sierra y 10% en la selva. Dichos establecimientos representan 27% del total de hospitales que tiene el MINSa (144). Asimismo, sólo son 12 los establecimientos de salud del MINSa que brindan hospitalización por problemas de salud mental en el ámbito nacional, los cuales se encuentran en 9 regiones del país: Arequipa, Ica, Junín, La Libertad, Lima, Loreto, Piura, Puno y Tacna. Estos establecimientos representan 8% del total de los hospitales del MINSa. Se identificaron también cuatro hospitales generales que, durante períodos cortos, internan a pacientes por motivos de salud mental en el servicio de medicina general, sin contar con un número específico de camas asignadas.
- En cuanto a los recursos humanos, la Defensoría del Pueblo identificó la existencia de 187 psiquiatras en el ámbito nacional, entre nombrados y contratados. De ellos, 82% (153) ejercen su práctica en Lima y Callao. En siete regiones del país —Amazonas, Ayacucho, Huancavelica, Madre de Dios, Pasco, Tumbes y Ucayali— los establecimientos de salud no cuentan con un médico psiquiatra. De las regiones que no cuentan con médico psiquiatra, cinco —Amazonas, Ayacucho, Huancavelica, Pasco y Ucayali— se encuentran entre las más pobres del país o las más afectadas por la violencia política.
- El SIS no presta cobertura para el tratamiento de los trastornos mentales, salvo a los afectados por la violencia política. El SIS sólo financia la detección precoz de problemas de salud mental y la atención de emergencias psiquiátricas. Además, en el caso de los afectados por la violencia política, la Defensoría del Pueblo identificó un alto grado de desconocimiento por parte del personal de salud, el personal de las oficinas desconcentradas del SIS y los propios beneficiarios sobre la cobertura en materia de salud mental del mencionado seguro.

171 Resolución Ministerial N° 943-2006/MINSa, que aprueba el documento técnico Plan Nacional del Salud Mental, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 7 de octubre del 2006.

- Nuestra legislación no regula de manera específica el internamiento voluntario o involuntario de las personas que padecen trastornos mentales, ni establece la existencia de un órgano independiente encargado de revisar, de manera periódica, las decisiones de internamiento de los pacientes. Estas omisiones constituyen una ausencia de las garantías necesarias para el respeto del derecho a la libertad de las personas con problemas de salud mental internadas en los establecimientos de salud, y un marco propicio para la vulneración de este derecho en el caso de las personas con trastornos mentales.
- En cuanto a la calidad de la atención brindada, se ha advertido que, a pesar de las recomendaciones formuladas en el Informe Defensorial N° 102, los establecimientos de salud no realizan esfuerzos suficientes para informar a las personas con trastornos mentales sobre su enfermedad y tratamiento ni para garantizar que brinden su consentimiento informado. Además, en algunos establecimientos, las anotaciones de las evaluaciones médicas en las historias clínicas siguen realizándose de manera irregular.
- La Defensoría del Pueblo constató que de los ocho establecimientos supervisados que aplican terapia electroconvulsiva (electroshock), tres cuentan con equipos modernos<sup>172</sup> y cinco con equipos antiguos e inseguros.<sup>173</sup> En los tres primeros, acogiendo las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, la terapia electroconvulsiva se aplica con anestesia y relajantes musculares.
- Se constató mejoras sustanciales en la infraestructura del Hospital Larco Herrera y en el Hospital Hermilio Valdizán. No obstante, las instalaciones del Hospital Hipólito Unanue de Tacna y del Centro de Rehabilitación del Enfermo Mental de Iquitos (CREMI) no presentaron mejoras. En el caso del Hospital Hipólito Unanue, la Defensoría del Pueblo presentó una demanda de amparo solicitando al juzgado ordenar la reubicación de los pacientes a otros ambientes que reúnan las condiciones mínimas para su atención. Con posterioridad a la presentación de la demanda, se realizó el traslado de todos estos pacientes a la sede central del hospital.
- En el caso del CREMI, las condiciones de vida de los pacientes aún se encuentran lejos de estar acordes con el derecho a un trato digno. A pesar de haberse procedido a la clausura de las celdas de los pacientes de alta peligrosidad, la higiene sigue siendo deficiente, las camas y los colchones del establecimiento se encuentran en mal estado, y las condiciones hospitalarias requieren mejoras urgentes —no hay conexión de luz ni de agua—. Asimismo, preocupa a la Defensoría del Pueblo el alto grado de hacinamiento existente en dicho nosocomio.<sup>174</sup>

172 El Instituto Especializado de Salud Mental Honorio Delgado-Hideyo Noguchi, el Hospital Víctor Larco Herrera y el Hospital Hermilio Valdizán, todos ubicados en Lima.

173 El Hospital Hipólito Unanue de Tacna, el Hospital Honorio Delgado de Arequipa, el Centro de Reposo San Juan de Dios (CREMPT) en Piura, el Hospital Domingo Olavegoya de Jauja y el Hospital Regional Docente de Trujillo.

174 Hay 82 pacientes en un local que tiene capacidad para 40.

- La Defensoría del Pueblo identificó a un importante número de pacientes en condiciones de alta médica que se encuentran internados permanentemente en establecimientos de salud mental y que no reciben terapias orientadas a su reinserción social. Por ello, es necesario avanzar en forma más decidida en la «desinstitucionalización» de dichos pacientes, al constituir un grupo altamente vulnerable que afronta una mayor indefensión de sus derechos.

A través del Informe Defensorial N° 140, se formularon recomendaciones específicas al Congreso de la República, al Ministro de Salud, a los presidentes regionales, a los directores regionales de salud, a los directores de los establecimientos que brindan servicios de salud mental, entre otros funcionarios, con la finalidad de contribuir a que la formulación e implementación de la política pública en salud mental se ajuste a los estándares internacionales y normas de derechos humanos.

#### *b. Inclusión educativa de niños, niñas y adolescentes con discapacidad*

La Defensoría del Pueblo publicó, en el año 2007, el Informe Defensorial N° 127, «Educación inclusiva: educación para todos. Supervisión de la política educativa para niños y niñas con discapacidad en escuelas regulares»,<sup>175</sup> en el que se formularon una serie de recomendaciones con el fin de garantizar la realización del derecho a la educación de las personas con discapacidad.

Si bien el MINEDU continuó el proceso de incorporación de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en la educación básica regular, a partir del seguimiento de las recomendaciones defensoriales contenidas en el mencionado informe se advirtió que dichas personas se encuentran lejos de ejercer su derecho a la educación en igualdad de oportunidades con los demás estudiantes sin discapacidad. Ello debido a que aún no se han adoptado las medidas suficientes para garantizar su permanencia, participación y logros escolares.

Continúan siendo escasos los recursos económicos destinados a la implementación de la política educativa inclusiva. Durante el período acerca del cual se informa, la Dirección General de Educación Básica Especial (DIGEBE), encargada de implementar la política inclusiva, ha visto reducido su presupuesto. De igual modo, se han observado dificultades para la implementación de los Servicios de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de las Necesidades Educativas Especiales (SAANEE), para la provisión de materiales de apoyo adaptados, para la adecuación de la infraestructura escolar inaccesible, entre otros aspectos.

No obstante lo señalado, debe destacarse que la DIGEBE asignó la suma de 682.284,00 nuevos soles para la adquisición de materiales educativos destinados

---

175 El texto completo de este Informe Defensorial está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

a los centros de educación básica especial, los que serían entregados a los equipos de los SAANEE para el desarrollo de sus labores. Asimismo, el MINEDU informó a la Defensoría del Pueblo que se procederá a la distribución de 10.000 ejemplares del «Manual de adaptaciones curriculares» y el anexo «Pruebas psicopedagógicas para los docentes de EBR [educación básica regular]» en todo el ámbito nacional.

Finalmente, llama la atención que no se hayan implementado las recomendaciones de la Defensoría relacionadas con la recolección de datos y formulación de indicadores realizadas a la Unidad de Estadística Educativa. Mediante Oficio N° 353-ME/SPE-2007 del 21 de diciembre del 2007, el MINEDU informó que tenía previsto, durante marzo del 2008, incorporar en el sistema de datos —Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE)— la información actualizada sobre la matrícula de estudiantes con discapacidad, las instituciones educativas inclusivas y la población escolar con discapacidad. Sin embargo, hasta la fecha de cierre del presente informe, la ESCALE continuaba con datos desactualizados y tomando como referenciales las cifras consignadas en la Encuesta Nacional Continua del primer semestre del año 2006, proporcionadas por el INEI.

### c. Accesibilidad

A pesar de los reiterados pedidos efectuados por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento no modificó el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE)<sup>176</sup> a fin de garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad, en la línea de lo recomendado en el Informe Defensorial N° 114.<sup>177</sup> Esta situación llevó a la realización de obras de infraestructura que, si bien se encuentran enmarcadas en los parámetros del RNE, en la práctica se convierten en barreras arquitectónicas para las personas con movilidad reducida y aquellas que son usuarias de sillas de ruedas.

Así, por ejemplo, la Municipalidad Metropolitana de Lima realizó obras de remodelación en las veredas ubicadas en los jirones Lampa, Carabaya, Huallaga, Azángaro, Miró Quesada, Junín, Cailloma y Ocoña, entre otras, que no permiten el libre desplazamiento de las personas con discapacidad. Los principales problemas detectados han sido la elevación de las pendientes de las rampas ubicadas en las esquinas de las aceras (mayores de 12%), la ubicación de las rampas fuera de los cruces peatonales, y la falta de espacio entre la línea de entrega de las rampas y el borde interno de las aceras.<sup>178</sup> Asimismo, se pudo advertir que varias vías de

176 Reglamento Nacional de Edificaciones, aprobado por el Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 8 de junio del 2006.

177 Informe Defensorial N° 114, «Barreras físicas que afectan a todos. Supervisión de las condiciones de accesibilidad de palacios municipales». Lima, 2006. El texto completo de este informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

178 Se detectó que varias rampas obstruyen el espacio libre de circulación de 1,20 metros que deben tener las aceras.

circulación peatonal cuentan con desniveles que no son salvados con rampas con la pendiente adecuada y que existen diversos elementos del mobiliario urbano que obstruyen el ancho mínimo de las veredas. Muchos de estos problemas fueron ocasionados por la aplicación de las normas de accesibilidad contenidas en el RNE que no han sido modificadas.

Por otra parte, con miras a la realización del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el Gobierno destinó 97 millones de nuevos soles para rehabilitar diversas avenidas principales en 29 distritos, que recibieron partidas adicionales para hacer mejoras en el ornato de sus jurisdicciones. Asimismo, la Municipalidad Metropolitana de Lima, como parte de su plan de renovación urbana, ejecutó obras en distintos distritos de la ciudad, en particular en intercambios viales de los conos norte y sur, en la vía de Evitamiento y en la carretera Panamericana. Finalmente, se vienen llevando a cabo las obras de infraestructura del corredor de buses de alta capacidad (COSAC) que unirá los conos sur y norte de Lima.

La Defensoría del Pueblo realizó el seguimiento correspondiente a estas obras de remodelación y renovación urbana, y formuló a las municipalidades involucradas diversas observaciones en materia de accesibilidad para personas con discapacidad. En general, se observó que las autoridades estaban dispuestas a realizar las correcciones necesarias según las observaciones realizadas por esta institución.

En este mismo tema, debe destacarse que la Ley N° 29289,<sup>179</sup> Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009, dispuso, en su decimonovena disposición final, que los gobiernos locales dispondrán de 0,5% de su presupuesto para realizar obras, reparaciones o modificaciones destinadas a mejorar o proveer de accesibilidad a la infraestructura urbana de las ciudades, así como a los palacios municipales.

Sobre el particular, cabe recordar que la Defensoría del Pueblo publicó en el 2006 el Informe Defensorial N° 114, en el que constató que 97% de los 72 palacios municipales supervisados incumplían las normas sobre accesibilidad arquitectónica del RNE. En aquella oportunidad, la Defensoría del Pueblo recomendó a los alcaldes la adopción de las medidas necesarias para revertir las condiciones de accesibilidad a sus palacios.

Durante el período acerca del que se informa, algunas municipalidades continuaron realizando obras de remodelación a fin de mejorar la accesibilidad de dichos edificios. Éste ha sido el caso de las municipalidades distritales de Puente Piedra, San Martín de Porres y Ancón. Asimismo, cabe destacar que la Red de Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad (OMAPED) del Cono

---

179 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 11 de diciembre del 2008.

Sur de Lima presentó un proyecto de ordenanza para reglamentar la accesibilidad urbanística y arquitectónica de las corporaciones municipales que la integran.

*d. OMAPED y Oficinas Regionales de Atención a las Personas con Discapacidad (ORAPED)*

Los municipios son la instancia de gobierno más cercana a la comunidad y por tanto están en condiciones de solucionar los problemas cotidianos de sus vecinos con discapacidad. De ahí la importancia de crear la OMAPED.

Sin embargo, muchas municipalidades provinciales y distritales del país aún no cumplen con este mandato legal establecido en su propia ley orgánica. En esta medida, la Defensoría del Pueblo continuó con su labor de promoción de dichas oficinas, emplazando a las referidas municipalidades a que las creen. Como resultado de esta actuación, en el 2008 algunos municipios instalaron su oficina correspondiente.

Según lo señalado en el *Undécimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo*, la falta de presupuesto no debe constituir un obstáculo para la creación de una OMAPED, pues las municipalidades pueden generar mayores ingresos incluyendo en sus reglamentos de infracciones y sanciones las multas correspondientes al incumplimiento de las normas sobre accesibilidad y atención preferente. De acuerdo con la Ley N° 27050, los recursos recaudados por estos conceptos deben ser destinados a realizar acciones a favor de los vecinos con discapacidad.

Por otro lado, muchas de las OMAPED conformadas no han logrado asumir el papel de liderazgo que les corresponde ni desarrollar las funciones referidas a la protección de los derechos de las personas con discapacidad. En general, estas oficinas no tienen mucha importancia dentro de las municipalidades debido, en gran parte, al desconocimiento —y muchas veces desinterés— de los funcionarios municipales sobre la temática de la discapacidad.

Debe destacarse, como ejemplo para seguir, la forma en que se están organizando los municipios que conforman la Coordinadora de Redes de OMAPED de Lima y Callao, que llevan a cabo diversas actividades conjuntas según el ámbito geográfico o las necesidades socioeconómicas que se identifican. En forma adicional, esta coordinadora realiza al menos dos actividades por año dirigidas principalmente a reforzar la información sobre los servicios disponibles para las personas con discapacidad. La Defensoría del Pueblo participa en esta red en calidad de observadora.

Finalmente, similar panorama se presenta en la conformación de las ORAPED. Durante el período acerca del que se informa, sólo el Gobierno Regional de Tumbes constituyó esta oficina.

*e. Empleo*

La Defensoría del Pueblo reiteró al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo la necesidad de reglamentar el artículo 33 de la Ley N° 27050, que establece la obligación de las entidades públicas de contratar a personas con discapacidad en un porcentaje no menor de 3% del total de su personal. La insistencia se debió al reducido impacto que ha tenido hasta la fecha esta medida afirmativa de promoción del empleo, lo cual se explica, en parte, por la falta de mecanismos idóneos para su implementación.

Por otro lado, debe destacarse que el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) —ex Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE)— estableció, mediante Resolución N° 2594-2008-TC-S2, del 12 de septiembre del 2008, que la preferencia a favor de las empresas promocionales de personas con discapacidad, estipulada en el artículo 38 de la Ley N° 27050, debe ser aplicada en caso de empate entre dos postores, por encima del beneficio establecido a favor de las micro y pequeñas empresas. De este modo, se da cumplimiento a la recomendación formulada al citado tribunal mediante el Oficio N° 076-2008-DP/ADHPD-PPD, de fecha 5 de agosto del 2008. No obstante, para garantizar el cumplimiento de esta norma, la Defensoría del Pueblo reiteró la necesidad de exigir, mediante una directiva enviada a las empresas y entidades del Estado, que incluyan la aplicación del referido beneficio en las bases de sus procesos de selección.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo expresó su preocupación por la promulgación del Decreto Supremo N° 010-2008-IN,<sup>180</sup> que regirá los ascensos de los oficiales de la PNP a partir del año 2009. Dicho procedimiento consigna como requisito previo para el ascenso la obtención en el examen médico de la calificación «A» de aptitud psicosomática, lo cual impediría que el personal de la PNP en situación de actividad con discapacidad —adquirida en acción de armas, acto del servicio, ocasión del servicio o consecuencia del servicio— postulara al ascenso, contradiciendo lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley N° 28857.<sup>181</sup>

*f. Promoción de los derechos de las personas con discapacidad*

La Defensoría del Pueblo organizó y participó en múltiples eventos de capacitación y de difusión de los derechos de las personas con discapacidad, en especial referidos al derecho de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad a una educación inclusiva.

180 Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 31 de diciembre del 2008.

181 Ley N° 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 27 de julio del 2006.

En esta línea, con motivo de la presentación del Informe Defensorial N° 127, la Defensoría del Pueblo realizó eventos de capacitación y difusión en Cajamarca, Huancayo, Huánuco, Huaraz, Iquitos, Junín, Lambayeque, Lima y Piura. Las capacitaciones estuvieron dirigidas a los directores de las DRE y de las UGEL, representantes de las organizaciones de personas con discapacidad, docentes y directores de instituciones educativas y padres de familia, con el fin de darles a conocer algunos alcances sobre la política educativa inclusiva y los derechos que asisten a la comunidad escolar con discapacidad.

Por otra parte, se realizaron capacitaciones sobre los derechos de los pacientes con trastornos mentales en Lima y Huánuco, dirigidas a profesionales de la salud mental, usuarios y familiares. Asimismo, la Defensoría del Pueblo participó en la organización de la «Primera feria informativa para personas con discapacidad» realizada en el distrito de Miraflores (Lima) conjuntamente con la Coordinadora de Redes de OMAPED de Lima y Callao y la Fundación para el Desarrollo Solidario.

## **B. Comportamiento de las entidades**

Como en períodos anteriores, las autoridades e instituciones estatales cumplieron escasamente la normativa desarrollada sobre la temática de la discapacidad, especialmente de los derechos especiales referidos a la salud, la educación, el empleo, la participación civil y política, la accesibilidad y la atención preferente, así como en la conformación de OMAPED y ORAPED.

Este comportamiento se tradujo en afectaciones a la integridad de las personas con discapacidad, trato discriminatorio, limitaciones al libre tránsito y desplazamiento, afectación al derecho de petición, retardo o negación de brindar respuesta a los requerimientos de las personas con discapacidad, entre otras vulneraciones que fueron objeto de queja ante la Defensoría del Pueblo.

Cabe resaltar que en el MINSA continúan los graves problemas para obtener un certificado de discapacidad, debido a la falta en el ámbito nacional de médicos rehabilitadores que puedan determinar esta condición. Este documento permite que las personas con discapacidad puedan solicitar determinados beneficios para el acceso al empleo y la educación superior, entre otros.

## **C. Caso ilustrativo**

- a. *Demanda de amparo contra la Gerencia Regional de Desarrollo Social, la DIRESA de Tacna y la Dirección del Hospital Hipólito Unanue de Tacna*

En el año 2004, la Defensoría del Pueblo realizó una supervisión orientada a determinar la situación del derecho a la salud, y de los derechos relacionados con éste,

de las personas con trastornos mentales que se encuentran internadas en establecimientos de salud mental. Esta supervisión se realizó en seis establecimientos de salud del MINSA y dos establecimientos de ESSALUD, entre ellos el Hospital Hipólito Unanue de Tacna.

Los resultados de dicha supervisión se recogieron en el Informe Defensorial N° 102. Entre las recomendaciones emitidas en este documento, se le solicitaba al Director del Hospital Hipólito Unanue de Tacna que dispusiera la inmediata reubicación de los pacientes con enfermedades mentales del local en el que se encontraban, cuyas instalaciones se hallan en riesgo de derrumbarse.

Es preciso detallar que el servicio de hospitalización de psiquiatría venía funcionando en el local del ex Hospital San Ramón, cuyas instalaciones constituían un riesgo para la vida e integridad de los pacientes debido a que se encuentran en estado ruinoso, debilitadas y con fallas estructurales. La Dirección Regional de Defensa Civil de Tacna calificó estos ambientes como de «riesgo alto (grave)», recomendando la evacuación e inhabilitación de las instalaciones.

A partir de las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo, el MINSA solicitó a la DIRESA de Tacna el traslado inmediato de los pacientes con trastornos mentales del local en el que se encontraban a la sede central del hospital, disposición que no fue acatada.

Durante la supervisión realizada los días 29 y 30 de mayo del 2008 al mencionado nosocomio, la Defensoría del Pueblo constató la negativa del hospital y la DIRESA de Tacna de trasladar a los pacientes a otros ambientes. Asimismo, se tomó nota del mal estado de las instalaciones, de las condiciones de hospitalización inhumanas y degradantes, de la ausencia de evaluaciones periódicas del estado de salud de los pacientes, de la ausencia de terapias dirigidas a su rehabilitación y reinserción social, entre otros problemas que suponen una vulneración del derecho de estas personas a recibir una atención médica integral.

Ante la gravedad de la situación, la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias, el 8 de septiembre del 2008 presentó una demanda de amparo contra la Gerencia Regional de Desarrollo Social, la DIRESA de Tacna y la Dirección del Hospital Hipólito Unanue de Tacna, solicitando al juzgado que ordene a dichas autoridades:

- La reubicación inmediata de los pacientes internados en el servicio de hospitalización de psiquiatría del Hospital Hipólito Unanue a la sede central del referido nosocomio u otros ambientes que reúnan las condiciones mínimas para su atención.
- Garantizar la dotación de útiles de aseo a los pacientes, así como la asignación personal de ropa y calzado en buenas condiciones.
- Realizar la evaluación periódica del estado de salud de los pacientes y brindarles un tratamiento individualizado.

- Aplicar la terapia electroconvulsiva (electroshock) con anestesia y relajantes musculares, a fin de garantizar la dignidad e integridad de los pacientes.
- Brindarles terapias conducentes a su rehabilitación e inclusión social.

Al cierre de este informe, el proceso seguía en trámite. Sin embargo, los pacientes del servicio de hospitalización de psiquiatría del Hospital Hipólito Unanue finalmente fueron reubicados en la sede central del referido nosocomio. Asimismo, la Dirección del hospital dispuso el retiro del equipo de terapia electroconvulsiva, suspendiendo este tratamiento.

### 2.5.3 Comunidades nativas

#### A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

Aunque las estimaciones sobre la cantidad de indígenas en el Perú varían desde los 6,5 millones hasta los 12,5 millones de personas, lo que es indudable es que nuestro país se encuentra entre los que tienen una mayor proporción de pueblos indígenas en América Latina.<sup>182</sup>

La Constitución de 1993 les reconoce a los indígenas algunos derechos colectivos, como el derecho a la identidad étnica y cultural (artículo 2) y la educación intercultural bilingüe (artículo 17). Asimismo, el quechua, el aimara y las demás lenguas nativas están reconocidas como lenguas oficiales (artículo 48).

Sin embargo, la Constitución no reconoce a los «pueblos indígenas» como categoría o sujetos jurídicos, identificables y con derechos a la pertenencia étnica dentro de un país multiétnico, pues en su artículo 89 sólo menciona a las «comunidades nativas y campesinas». El término «pueblos indígenas u originarios» viene siendo usado en algunas normas, pero al no haberse reconocido en la Constitución, se presentan graves dificultades para implementarlas.

En la actualidad, la situación de los pueblos indígenas es variada y compleja. Algunos permanecen en aislamiento voluntario, mientras que otros enfrentan amenazas vinculadas al tráfico de drogas y la sobreexplotación de los recursos naturales.

Entre los principales problemas y obstáculos que enfrentan los pueblos indígenas en el Perú, se encuentra la falta de voluntad política para mejorar su situación

---

182 La diferencia se explica porque la cifra mayor contabiliza como indígenas a los hogares en los que el jefe de familia o su cónyuge tienen padres o abuelos cuya lengua materna es un idioma indígena. En la cifra menor, en cambio, sólo se incluye a los hogares cuyo jefe de familia o cónyuge tiene como lengua materna un idioma indígena.

en diversos ámbitos del aparato estatal, sumada a la inercia burocrática, el racismo y la discriminación. Esta situación ha generado que este grupo poblacional se encuentre especialmente afectado por la pobreza, el analfabetismo y la ausencia de educación intercultural bilingüe.

Asimismo, los pueblos indígenas se ven afectados al ser identificados tomando en cuenta sólo el aspecto lingüístico y no el étnico. Además, estos pueblos encuentran dificultades para su autoidentificación, carecen de una agenda común, y se enfrentan tanto a la escasez de recursos presupuestales como a la implementación de políticas públicas inadecuadas para ellos. Esta situación se ve agravada por la debilidad institucional del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), y por la escasa sensibilidad y conocimiento sobre las cuestiones indígenas de la sociedad moderna.

A la fecha, han transcurrido 15 años desde que el Congreso de la República ratificara el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes,<sup>183</sup> sin que el Perú haya desarrollado una gestión pública con enfoque intercultural y tampoco una institucionalidad fortalecida para el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, uno de los aspectos más importantes del convenio, como es el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, aún no se pone en práctica en el país.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que los derechos de los pueblos indígenas son reconocidos de una forma sin precedentes en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.<sup>184</sup> Esta declaración representa un paso histórico en la lucha de los pueblos indígenas, y su adopción otorga a los Estados y a la sociedad civil en general un marco de acción claro para el diseño y la puesta en práctica de políticas que involucren a estos pueblos.

En el presente período, se incrementaron las demandas y protestas de los pueblos indígenas tanto por sus derechos individuales como por los colectivos. Así, se apreció una mayor demanda al Estado respecto al reconocimiento y el respeto de sus derechos a la protección de su cultura, a la propiedad colectiva de la tierra, al idioma, a la medicina tradicional, al acceso a los recursos naturales, entre otros. También se observó un crecimiento de las organizaciones indígenas, y una mayor coordinación y colaboración entre los diferentes movimientos.

---

183 El Convenio fue adoptado en 1989 y entró en vigor el 5 de septiembre de 1991, siendo ratificado por el Perú el 2 de febrero de 1994. Ha sido ratificado por 19 países y es, hasta la fecha, el único instrumento con obligatoriedad jurídica del derecho internacional que se ocupa exclusivamente de los derechos de los pueblos indígenas.

184 La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 13 de septiembre del 2007.

En algunos casos, esta mayor demanda al Estado se produjo en un contexto de confrontación violenta tanto con éste como con actores privados. Así, la Defensoría del Pueblo registró un incremento de los conflictos sociales en los que uno de los actores confrontados eran las comunidades o pueblos indígenas u originarios.

Como reacción a estas demandas, el Congreso de la República conformó una Comisión Multipartidaria, encargada de presentar propuestas para el desarrollo del derecho a la consulta y sobre políticas públicas adecuadas a los pueblos indígenas.

En el período materia del presente informe, la Defensoría del Pueblo amplió su ámbito de acción sobre la problemática expuesta, pues desde 1997 el Programa de Comunidades Nativas atendía a las comunidades y pueblos indígenas de la selva, pero a partir del año 2008 se ha creado el Programa de Pueblos Indígenas, cuyo ámbito de acción es la protección y defensa de los derechos de los pueblos indígenas de todo el país.

Durante el año 2009, el Programa de Pueblos Indígenas ha previsto realizar una investigación sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado respecto a: i) el derecho a la consulta de los pueblos indígenas; ii) el derecho a la educación intercultural bilingüe; y iii), los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.

Asimismo, se incidirá en la promoción y difusión de: i) el Convenio N° 169 de la OIT y los derechos de los pueblos indígenas; ii) el derecho a la tierra y el acuerdo previo para el desarrollo de las actividades extractivas; y iii), el derecho a la participación respecto a las actividades extractivas.

Además, se elaborarán lineamientos para la atención de los derechos de la población indígena con enfoque intercultural y se organizarán talleres de capacitación dirigidos a integrantes de pueblos indígenas, que se llevarán a cabo en sus propias comunidades.

#### *a. Derecho de los pueblos indígenas a ser consultados*

En el Perú existen condiciones adversas para el desarrollo del derecho a la consulta debido, principalmente, a la limitada comprensión de la diversidad cultural y a la escasa preparación para el diálogo intercultural por parte de los funcionarios y las autoridades del Estado, así como del sector privado empresarial.

La Defensoría del Pueblo advirtió que no existe un entendimiento común entre las diferentes organizaciones indígenas, actores privados y el Estado respecto al contenido esencial de este derecho. Así, se encuentra que el Estado reguló ciertos procedimientos para el ejercicio del derecho a la consulta desde una óptica

restringida a la participación ciudadana, mientras que algunas organizaciones de la sociedad civil y de los pueblos indígenas consideran que, en la aplicación del derecho a la consulta, el Estado siempre está obligado a adoptar las decisiones de los pueblos indígenas como si se tratara de un derecho al veto, sobre todo en lo referido al uso de recursos naturales y al desarrollo de actividades extractivas.

El sentido de la consulta establecida en el Perú respecto a los recursos naturales distorsiona el contenido esencial del derecho, puesto que las autoridades públicas y las empresas extractivas desarrollan básicamente actos de participación ciudadana, debido a que la normatividad vigente no contempla un procedimiento especial que garantice el ejercicio del derecho a la consulta, cuya finalidad es conseguir un acuerdo o consentimiento entre las partes involucradas.

Por lo expuesto, se requiere que el Congreso de la República desarrolle en forma integral el contenido del derecho a la consulta, para su aplicación en los diferentes sectores y ámbitos de gobierno a través de una ley marco. Adicionalmente, es necesario que incorpore el derecho a la consulta en su Reglamento, para garantizar que, en el caso de los pueblos indígenas, este derecho se cumpla en el proceso de debate y aprobación de los proyectos de ley; esta obligación también se deriva del artículo 6 del Convenio N° 169 de la OIT.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo presentó una opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2016/2007-CR, Proyecto de Ley de Consulta y Participación de los Pueblos Indígenas en Materia Ambiental. Al respecto, el informe enfatizó que se requiere un tratamiento integral de los derechos de consulta y de participación, lo cual implica el desarrollo legislativo del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados frente a cualquier medida administrativa o legislativa que prevea el Estado y que sea susceptible de afectarlos directamente.

#### *b. Situación de la salud intercultural*

La Defensoría del Pueblo presentó el Informe Defensorial N° 134,<sup>185</sup> elaborado sobre la base de una supervisión de oficio realizada a los establecimientos de salud de las comunidades nativas de Imaza (Amazonas), Contamana (Loreto), Oventeni (Ucayali) y Manu (Madre de Dios). Esta supervisión arribó a importantes conclusiones referidas a la disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad o adecuación cultural de los servicios que se brindan a las poblaciones indígenas amazónicas. Así, en el documento se determinó que en estas zonas persisten los problemas de

---

185 El Informe Defensorial N° 134, «La salud de las comunidades nativas: un reto para el Estado» fue elaborado por el Programa de Pueblos Indígenas de la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas. El texto completo de este Informe Defensorial está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

salud de tipo infeccioso, tales como enfermedades diarreicas y respiratorias agudas. Asimismo, se alertó acerca de la aparición progresiva de infecciones de transmisión sexual (ITS), VIH/Sida y de salud mental, relacionadas con los procesos de desplazamiento demográfico de poblaciones indígenas, principalmente como consecuencia de las actividades económicas desarrolladas en sus territorios.

También concluyó que los servicios de salud no están disponibles para gran parte de las poblaciones de las comunidades nativas, ya que en la supervisión realizada se constató que 76% de los establecimientos de salud de primer nivel no cuentan con medios de transporte que les permitan atender a las poblaciones de las comunidades que están en su jurisdicción. Asimismo, dichos establecimientos carecen de equipamiento, material y medicinas; por ejemplo, 43% de los establecimientos visitados no contaban con cadenas de frío o éstas se encontraban inoperativas por falta de mantenimiento.

Por ello, se recomendó a las DIRESA la elaboración de un sistema de monitoreo que permitiera identificar las condiciones de operatividad de los equipos de salud, incluidos los medios de transporte, a fin de garantizar la disponibilidad efectiva. Asimismo, se recomendó establecer un plan de dotación y mantenimiento de los equipos sobre la base de un estudio de las necesidades de los establecimientos de salud.

Por otro lado, en el 2005 el sector Salud aprobó, mediante Resolución Ministerial N° 437-2005/MINSA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 10 de junio del 2005, la Norma Técnica N° 028-MINSA/DGSP-V.01, «Atención integral de salud a poblaciones excluidas y dispersas», denominada AISPED, creando así una oferta móvil de servicios que permita superar las grandes distancias de los establecimientos de salud respecto a las comunidades nativas. Sin embargo, las autoridades comunales entrevistadas, en el marco del Informe Defensorial señalado, informaron que estos equipos itinerantes no llegan a las comunidades más distantes con la frecuencia necesaria, pues sólo realizan tres visitas anuales, y que además no ofrecen un servicio integral de salud, como señala la norma.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo recomendó al MINSA identificar las carencias logísticas que presentan estos equipos itinerantes, a fin de elaborar un plan y cronograma de fortalecimiento gradual que les permita mejorar la prestación de sus servicios y cumplir con sus objetivos de atención de las comunidades más distantes.

Otra de las conclusiones importantes del referido informe es que el sector Salud ha iniciado un lento pero progresivo cambio de paradigma hacia una medicina intercultural. El concepto de medicina intercultural hace referencia a intercambios equilibrados entre prácticas sanitarias provenientes de culturas distintas que conducen a mejores resultados, de cara a las necesidades de salud de las poblaciones indígenas.

En el año 2001, se creó en el sector Salud el Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI), órgano responsable de diseñar y ejecutar políticas de salud intercultural. Tres años después, mediante la Resolución Ministerial N° 771-2004-MINSA,<sup>186</sup> se aprobó la Estrategia Sanitaria de los Pueblos Indígenas, con el propósito de desarrollar acciones que permitan disminuir las brechas sanitarias entre el ámbito nacional y/o regional y las poblaciones indígenas, y cuyo órgano responsable es el CENSI.

Así, encontramos que en los últimos cinco años, y de forma progresiva, se han aprobado normas que promueven la adopción de la interculturalidad en los servicios de salud, tales como la Resolución Ministerial N° 638-2006,<sup>187</sup> que aprueba la Norma Técnica N° 047-MINSA/DGPS-V.01 para la Transversalización de los Enfoques de Derechos Humanos, Equidad de Género e Interculturalidad en Salud; la Resolución Ministerial N° 674-2006/MINSA,<sup>188</sup> que aprueba el Documento Técnico «Casas de espera materna, modelo para la implementación»; y la Resolución Ministerial N° 598-2005/MINSA,<sup>189</sup> que aprueba la Norma Técnica N° 033-MINSA/DGSP-V.01 para la atención del parto vertical con adecuación intercultural.

No obstante, el Informe Defensorial referido concluye que estas políticas se desarrollan con una débil articulación al CENSI, por carecer éste de fuerza normativa y capacidad de dirección para poder incorporar el enfoque intercultural en la política general de salud del país.

Por ello, la Defensoría del Pueblo le recomendó al MINSA la creación, en la estructura del propio ministerio, de un órgano de alto nivel con capacidad consultiva y normativa, a fin de que se incorpore efectivamente el enfoque intercultural en la política y en el servicio de salud del sector.

Finalmente, el Informe Defensorial N° 134 reveló la falta de capacitación intercultural y la alta rotación del personal de salud, el cual no recibe por parte del Estado incentivos que compensen su esforzada labor en lugares recónditos, endémicos y por lo general lejanos de sus zonas de residencia habitual. Por tanto, se recomendó a las DIRESA el establecimiento de un régimen laboral que incentive la prestación de servicios de salud en las zonas de comunidades nativas y, asimismo, el otorgamiento de un puntaje adicional a quienes acrediten conocimientos y experiencia en medicina intercultural en los concursos para dichas plazas.

Por otro lado, con relación a la medicina tradicional, que es un conjunto de conocimientos utilizados para el diagnóstico, la prevención y la atención de

---

186 Resolución Ministerial N° 771-2004/MINSA, que establece las Estrategias Sanitarias Nacionales del Ministerio y sus respectivos órganos responsables. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 2 de agosto del 2004.

187 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de julio del 2006.

188 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de agosto del 2006.

189 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de agosto del 2005.

problemas de salud desarrollados por las poblaciones indígenas, la Defensoría del Pueblo recomendó que se conforme un sistema que acredite a los agentes tradicionales de salud, cuya función sería garantizar que ellos participen en la elaboración de las estrategias del sector. Así, se remitieron al Congreso de la República los comentarios respecto del Proyecto de Ley N° 2053-2007/CR,<sup>190</sup> que propone el reconocimiento de la medicina tradicional, alternativa y complementaria, recomendando que la acreditación de estos agentes se realice mediante la consulta a los pueblos indígenas y con una participación más protagónica del CENSI.

*c. Política de educación intercultural bilingüe y los pueblos indígenas*

En el año 2008, el Programa de Pueblos Indígenas inició una investigación para identificar los principales campos problemáticos del servicio educativo que brinda el Estado a los pueblos indígenas y la política de educación intercultural bilingüe (EIB).<sup>191</sup> Para ello, se realizaron visitas de supervisión a instituciones educativas de primaria e institutos superiores pedagógicos en los departamentos de Loreto, Madre de Dios, Cusco y Apurímac. Mediante esta supervisión, se evaluaron cuatro temas:

- La asistencia escolar de las niñas indígenas.
- La formación docente en la especialidad de EIB y el impacto del Decreto Supremo N° 006-2007-ED, que modifica el Reglamento General de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicos y Privados, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 18 de enero del 2007.
- El diseño curricular nacional y la diversidad cultural.
- La supervisión y el monitoreo de la política EIB por parte de los funcionarios de los ámbitos central, regional y local.

Las estadísticas del MINEDU muestran que, en los últimos años, se logró un avance importante en la incorporación de los niños de 6 a 11 años de edad en el sistema educativo, especialmente en zonas rurales. En 1985, la tasa de cobertura de primaria en zonas rurales era de 68,9% y en el 2003, de 90,2%, no existiendo aparentes distinciones según sexo y edad.

Sin embargo, pese a que en primaria las brechas de género distritales tienden a acortarse, persiste la marginación de las niñas indígenas del sistema educativo. En efecto, a partir de la supervisión realizada en el 2008 a cinco escuelas ubicadas

---

190 Proyecto de Ley N° 2053-2007/CR, que propone reconocer la medicina tradicional, alternativa y complementaria, y a los agentes que la ejercen.

191 La educación intercultural bilingüe (EIB) en el país tiene una historia de 40 años aproximadamente y se ha caracterizado por un desarrollo desigual a través de los distintos gobiernos.

en la cuenca del río Chambira (Loreto), se constató el bajo índice de matrícula de las niñas en nivel primario.<sup>192</sup> A pesar de que los padres se mostraron renuentes a explicar los motivos por los que no envían a sus hijas a la escuela, los profesores señalaron, por un lado, que ellas son retenidas en el hogar para ayudar a la madre en las tareas domésticas y el cuidado de los hermanos menores; y por otro, que parte de la cultura de la etnia urarina es la práctica de una nupcialidad muy temprana en el caso de las mujeres.<sup>193</sup>

Otro tema es el de la formación docente y la situación generada a partir de la aprobación del Decreto Supremo N° 006-2007-ED, que establece que el postulante deberá obtener como mínimo el calificativo de 14 en la escala vigesimal, tanto en la fase I (prueba escrita) como la fase II (prueba oral).<sup>194</sup>

Con la modificación normativa, se busca, por una parte, mejorar la calidad de la docencia en general —ya que subiendo la nota mínima de 11 a 14 para el ingreso a los institutos superiores pedagógicos (ISP) se lograría el perfil adecuado del alumno que va a ser formado para profesor—, y por otra, limitar la sobrepoblación de profesores.

Sin embargo, la aplicación de esta normatividad está perjudicando a los IPS dedicados a formar a docentes indígenas especializados en EIB, ya que los postulantes en general —y particularmente los indígenas— enfrentan serias dificultades y limitaciones para cumplir con los requisitos establecidos, entre ellos obtener la nota mínima de 14.

Así, la aplicación de esta medida ha generado una disminución extrema en el ingreso de los alumnos a los ISP, situación que se acentuó drásticamente a partir del 2007. Esta disminución afecta particularmente a los alumnos que postulan a la especialidad intercultural bilingüe, con lo que se ha interrumpido el proceso de formación docente de maestros indígenas, poniéndose en peligro el derecho a una educación intercultural y en idioma vernacular.

En el 2008 se mantuvo esta tendencia, una de cuyas consecuencias inmediatas fue el recorte presupuestal y de personal en los ISP, lo que implicó, a su vez, que se perdiera al personal calificado en el tema. A mediano plazo, esto podría significar que las escuelas rurales e indígenas vuelvan a tener maestros no titulados que, además, no conozcan la lengua de la zona.

---

192 Las comunidades nativas urarinas son Santa Rosa de Siamba, Santa Silvia, Santa Cruz, Pionero y Nueva Esperanza.

193 En noviembre del 2001 se promulgó la Ley N° 27558, de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, la cual busca promover condiciones de equidad entre niños, niñas y adolescentes en áreas rurales.

194 Esta medida se adoptó considerando los bajos resultados obtenidos en pruebas internacionales en cuanto a calidad educativa y en un contexto de «crisis educativa».

La Defensoría del Pueblo opina que dicha medida no está generando el impacto deseado y que, además, es discriminatoria, pues no considera la baja calidad de la educación que por años se ha brindado a las poblaciones indígenas. Del mismo modo, en opinión de la Defensoría del Pueblo no se trata de rebajar el nivel de la educación, sino más bien de mejorar la calidad de la que se imparte en los ISP. Por tanto, el momento adecuado para incrementar la nota mínima aprobatoria sería no a la entrada sino a la salida de los ISP, como requisito de titulación. Asimismo, es necesario que el Estado reevalúe el supuesto superávit de docentes, ya que, en la práctica, existe un déficit de maestros con capacidades adecuadas para impartir la educación intercultural bilingüe.

Finalmente, otras de limitaciones y obstáculos de la educación intercultural bilingüe son la debilidad de los marcos jurídicos reglamentarios; las asignaciones presupuestarias relativamente pequeñas respecto a otros tipos de inversión social; la actitud de las instancias del Estado, que subestiman la riqueza e importancia cultural de los pueblos indígenas; la carencia de mecanismos idóneos de participación y consulta en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de EIB; y la insuficiencia de material educativo desde los puntos de vista cultural, lingüístico y pedagógico.

#### *d. Situación de las tierras de los pueblos indígenas*

Al respecto, se aprecia una tendencia del Estado a flexibilizar las normas para facilitar la disposición de tierras comunales con el objetivo de promover la inversión privada en actividades extractivas, así como para revertir tierras particulares a dominio del Estado, en el marco de una legislación poco clara e incompleta, que no garantiza adecuadamente el derecho de propiedad de las comunidades indígenas e incrementa las condiciones de vulnerabilidad de esta población y la probabilidad de que surjan conflictos sociales.

Asimismo, el derecho de propiedad de los pueblos indígenas se vio afectado en el último año porque en el marco de la delegación de facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la República, el Poder Ejecutivo promulgó los decretos legislativos N° 1015,<sup>195</sup> 1073<sup>196</sup> y 1064,<sup>197</sup> que vulneran el derecho a la propiedad y a la consulta de los pueblos indígenas.

---

195 Decreto Legislativo N° 1015, que unifica los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con las de la costa, para mejorar su producción y competitividad agropecuaria. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de mayo del 2008.

196 Decreto Legislativo N° 1073, que modifica el literal *b)* del artículo 10 de la Ley N° 26505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, modificado por el artículo único del Decreto Legislativo N° 1015. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 28 de junio del 2008.

197 Decreto Legislativo N° 1064, que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 28 de junio del 2008.

Frente a tales dispositivos, la Defensoría del Pueblo emitió el Informe N° 016-2008-DP/ASPMA.PCN, «Comentarios de la Defensoría del Pueblo sobre proyectos de ley: tierras, predios rurales, comunidades campesinas y nativas»,<sup>198</sup> mediante el cual se recomendó al Congreso de la República mantener el número de dos tercios requeridos para disponer, gravar o realizar cualquier otro acto de disposición de las tierras comunales de la sierra y la selva, y extender este criterio también para las tierras de las comunidades campesinas de la costa.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo N° 1015, que unificaba los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con las de la costa para mejorar su producción y competitividad agropecuaria.

Si bien el referido decreto legislativo se limitaba a regular el mecanismo de decisión de las comunidades campesinas y nativas, en la práctica afectaba el derecho a su identidad cultural, en la medida en que intervenía en la organización comunal sin respetar su derecho a ser consultadas sobre las decisiones legislativas que las afectan, tal como lo exige el Convenio N° 169 de la OIT, ratificado por el Perú en 1994.

Debido a las protestas realizadas por distintas organizaciones indígenas, tanto el Decreto Legislativo N° 1015 como su modificatoria fueron derogados por el Congreso de la República a través de la promulgación de la Ley N° 29261, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de septiembre del 2008, que restituye la vigencia de los artículos 10 y 11 de la Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, Ley N° 26505.<sup>199</sup>

A la fecha, el Congreso de la República aún no se pronuncia respecto al Decreto Legislativo N° 1064, dispositivo que ha sido cuestionado por las organizaciones indígenas por contravenir el Convenio N° 169 de la OIT en materia del derecho a la tierra y al territorio.

La Defensoría del Pueblo considera que para abordar la problemática del derecho de propiedad de los pueblos indígenas, se debe tomar en cuenta su diversidad y sus propias maneras de relacionarse con la tierra y el ambiente que los rodea. Esta mirada permitirá identificar que la problemática no sólo tiene como actores a las comunidades campesinas y nativas y al derecho colectivo que ejercen sobre sus tierras, sino también a pobladores indígenas que ejercen la propiedad individual sobre sus tierras; y a comunidades que han parcelado sus tierras para arrendar una parte, entre otras situaciones diferenciadas.

198 El texto completo de este informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

199 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de junio de 1997.

En este marco, los problemas de titulación y ampliación de tierras comunales siguieron presentándose por falta de asignación de recursos a los organismos competentes. Asimismo, surgieron diferentes tipos de conflictos: con colonos que invadieron tierras comunales; entre comunidades, por la superposición de derechos como producto de inadecuados procesos de titulación —que deberían resolverse a través de procesos de negociación entre las comunidades, para luego proceder a la georreferenciación y colocación de hitos—; y por el otorgamiento de concesiones mineras e hidrocarburíferas que se superponen a la propiedad comunal, así como la imposición de servidumbres.

La falta de capacitación del personal de la administración pública en materia de derechos de los pueblos indígenas y la ausencia del criterio de interculturalidad en la actuación de los funcionarios representa una barrera cultural que impide a estos pueblos ejercer plenamente sus derechos, sobre todo en materia de propiedad sobre sus tierras.

Respecto a la gestión de los recursos naturales y el derecho a la propiedad, en el Perú se requiere contar con un catastro de tierras completo y actualizado para el ámbito nacional, que permita determinar adecuadamente cuáles son las tierras de las que puede disponer el Estado y los usos que deberán ser priorizados, respetando los derechos de los pueblos indígenas.

*e. Pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial*

Respecto de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, durante el 2008 se determinó que se mantiene su estado de vulnerabilidad debido a la debilidad institucional del INDEPA, ente rector del tema indígena, como producto de los continuos procesos de fusión y cambios al interior del aparato estatal. A la fecha, éste es un organismo público ejecutor adscrito al MIMDES, y aún continúa en proceso de adecuación.

Todavía es incipiente la implementación del «Régimen especial transectorial de protección de los derechos de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana que se encuentren en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial», mecanismo establecido en la Ley N° 28736<sup>200</sup> con la finalidad de garantizar el derecho de estos pueblos a la vida y a la salud, para salvaguardar su existencia e integridad. Por ello, se viene elaborando un informe de seguimiento del Informe Defensorial N° 101, «Pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial»,<sup>201</sup> con la finalidad de conocer los avances y dificultades en el proceso de implementación de las recomendaciones defensoriales.

200 Ley para la Protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de mayo del 2006.

201 El texto completo de este informe defensorial está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

Además, durante el año 2008 la Defensoría del Pueblo participó en diversos espacios de difusión de alcance nacional e internacional, con el fin de dar a conocer la problemática que afrontan los pueblos indígenas en aislamiento en el Perú, así como las acciones propuestas desde la institución.

## **B. Comportamiento de las entidades**

De manera general, se debe señalar que el personal de algunas instituciones estatales muestra deficiencias en su capacidad para adecuar la gestión pública a la diversidad étnica, lingüística y cultural. Pese a estos problemas, cabe resaltar la disposición de las instituciones para adoptar las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo y mejorar sus relaciones con las comunidades, a pesar de los limitados recursos con que cuentan.

### *a. INDEPA*

El INDEPA y la Defensoría del Pueblo mantuvieron adecuados niveles de comunicación y coordinación respecto a temas como la capacitación sobre el Convenio N° 169 de la OIT, el proyecto de fortalecimiento de los pueblos indígenas desarrollado entre el INDEPA y la Cooperación Técnica Belga (CTB), y los conflictos sociales que involucran a los pueblos indígenas.

### *b. Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)*

El COFOPRI atendió los pedidos de información de la Defensoría del Pueblo. Por ello, se cuenta con datos relativos a las condiciones de la propiedad en las comunidades campesinas y nativas del Perú.

### *c. MINSA*

Los promotores regionales de la Estrategia Sanitaria de los Pueblos Indígenas recibieron información sobre el nivel de cumplimiento de las recomendaciones del Informe Defensorial N° 134. Asimismo, se tomó conocimiento de que el CENSI cumplió con atender los pedidos de información acerca de la situación de salud de los pueblos indígenas.

### *d. MINEDU*

La Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI) entregó información sobre el número de instituciones educativas que pertenecen al Programa

de Educación Intercultural Bilingüe. En cambio, la Unidad de Medición de la Calidad Educativa no entregó a tiempo la información solicitada sobre la evaluación censal llevada a cabo el 2007 en las instituciones atendidas en el marco del referido programa.

*e. MINEM*

La Dirección de Asuntos Ambientales Energéticos convocó a la Defensoría del Pueblo a participar en diversas actividades de participación ciudadana. Asimismo, facilitó la información solicitada con relación a dichas actividades.

**C. Casos ilustrativos**

*a. Caso de la comunidad nativa Matsés (Loreto): principio de respeto y buen trato; negativa a reconocer la representatividad de las organizaciones indígenas*

El 15 de febrero del 2008, el ciudadano Ángel Uaqui Dunu Maya, en su calidad de jefe de la comunidad nativa Matsés, presentó una queja contra Perupetro S. A. por la realización de un evento informativo en el que se citó a representantes de los anexos de la comunidad para dialogar acerca de contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos en los lotes 135 y 137 sin haber coordinado previamente con la junta directiva, y por tanto desconociendo su representatividad.

El 10 de marzo del 2008, a través de una comunicación telefónica, la Defensoría del Pueblo le informó a la Oficina de Gestión Social del MINEM las acciones de Perupetro S. A., que alegaba desconocer la representatividad de la junta directiva de la comunidad nativa Matsés. En respuesta, esta dependencia del MINEM le envió a Perupetro S. A. un oficio en el que le señalaba que toda comunicación con la comunidad Matsés debía ser realizada a través de la junta directiva, que es su institución representativa.

*b. Caso de la comunidad nativa Tuyankuwas (distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas) del pueblo indígena awajún: el derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas (Expediente N° 0639-2008/DP-AMAZONAS)*

La comunidad nativa Tuyankuwas se encuentra ubicada en el límite fronterizo con la región Cajamarca. Desde 1970, tanto Tuyankuwas como la comunidad nativa Supayacu (Cajamarca) reconocieron como parte de su territorio el sector denominado Kucha, ubicado en los límites fronterizos de ambas regiones.

Ambas comunidades solicitaron a COFOPRI efectuar la georreferenciación con la participación activa de funcionarios de los gobiernos regionales de Amazonas

y Cajamarca. Hechas las coordinaciones por parte de la Oficina Defensorial de Amazonas con el Gobierno Regional de Amazonas, éste encargó a la Dirección Regional de Agricultura la atención del caso. Sin embargo, por falta de presupuesto y equipos para la georreferenciación, esta dependencia le solicitó apoyo al COFOPRI, que también se vio imposibilitado de intervenir debido al corte presupuestario de septiembre del 2008.

En este contexto, luego del seguimiento realizado por la Oficina Defensorial de Amazonas, se tomó conocimiento de que los estudios de georreferenciación quedarían a cargo de COFOPRI Cajamarca, ya que esta entidad sí cuenta con el presupuesto necesario para dicho fin.

## 2.5.4 Personas privadas de libertad

### A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

La situación del sistema penitenciario sigue siendo crítica, afirmación que no es nueva ni en el Perú ni en la mayoría de países de América Latina. En el caso de nuestro país, se debe señalar que la evaluación del sistema penitenciario realizada por la Defensoría del Pueblo refleja que durante los últimos 11 años se ha producido un creciente deterioro.

La situación de afectación constante de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad ha llevado a la Defensoría del Pueblo a reconocer, a través del Informe Defensorial N° 113, «Supervisión del sistema penitenciario 2006»,<sup>202</sup> la existencia de un «estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario del país», que hace necesario que las autoridades adopten un conjunto de medidas.

Se trata, entonces, no de una crisis de coyuntura, sino de una crisis estructural que se refleja claramente en algunos indicadores básicos: un hacinamiento que bordea 86% —más de 43.466 internos habitan en penales que tienen una capacidad para 23.333—, que sumado a una infraestructura deficiente y deteriorada, origina condiciones de detención inhumanas y vulnera las medidas de seguridad.

A ello se agrega la presencia de un porcentaje elevado de internos —aproximadamente 66% de la población penitenciaria— que se encuentran aún en calidad de procesados. Otro factor preocupante es la carencia de profesionales en el tratamiento penitenciario y médico, que impide una atención adecuada de las

---

202 El texto completo de este informe defensorial está disponible en <<http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>>.

necesidades básicas y hace irrealizable el mandato resocializador establecido en la Constitución.<sup>203</sup>

En las dos últimas décadas, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) ha sido declarado en reorganización cinco veces, y en un número superior de oportunidades se ha decretado la emergencia para poder revertir las continuas crisis que ha acusado el sistema penitenciario. Sin embargo, los avances no han sido sustanciales, y sólo se han aplicado medidas paliativas para salir de las crisis.

Nuestro país no es ajeno a la tendencia mundial de emplear la privación de libertad como un recurso para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana. En el Perú, por cada 100.000 habitantes hay 154 personas reclusas en un establecimiento penitenciario. Esta tendencia, sin embargo, merece un debate público, en la medida en que la intervención penal —especialmente la pena de prisión— constituye la intervención estatal más intensa sobre los derechos fundamentales. De ahí que sus límites deben ser especialmente rigurosos.

El recurso a la pena por sí misma no reduce la criminalidad ni aumenta la percepción de la seguridad. Dicha tendencia, por el contrario, contribuye a la sobrepoblación penitenciaria y a las deficiencias en cuanto a la atención, seguridad, custodia y resocialización de la población reclusa.

El país enfrenta aún el problema de la consolidación de su sistema democrático en un contexto de desigualdad social y limitación de recursos públicos. Sin embargo, es inaceptable mantener las condiciones actuales de hacinamiento y trato inadecuado a las personas privadas de libertad en los establecimientos penitenciarios.

Pese al panorama descrito, es necesario señalar que la actual administración penitenciaria viene encauzando sus objetivos de acuerdo con las líneas de trabajo contenidas en el documento rector denominado «Políticas penitenciarias», aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0419-2007-JUS publicada el 7 de noviembre del 2007. Éste es un modelo de gestión importante porque traza una hoja de ruta en la conducción de tan compleja y sensible organización. Es a partir de dicho documento que la administración penitenciaria ha implementado algunos proyectos orientados al mejoramiento de las condiciones de detención de las personas privadas de libertad, los cuales, sin embargo, aún son insuficientes para revertir la grave situación del sistema penitenciario.

#### *a. Salud penitenciaria*

En este tema, se debe señalar que se ha implementado la clínica psiquiátrica del establecimiento penitenciario de Lurigancho. Con el apoyo del Fondo Mundial,

---

203 Se estima un déficit de más de 3.000 en el número de trabajadores penitenciarios que se requeriría para optimizar los diferentes servicios que existen en el sistema penitenciario.

se realizaron 18.000 pruebas rápidas para VIH/Sida. Igualmente, gracias a la consultoría que CARE Perú realizó sobre nutrición y salud penitenciaria, se aprobó el Reglamento de Almacenamiento y Manipulación de Alimentos.

Durante el período que abarca este informe, destaca la suscripción de convenio entre el MINJUS, el MINSA y el INPE, que permitirá lograr paulatinamente una atención integral de la población penitenciaria a través del reforzamiento de la atención en penales y de la inclusión de internos en el SIS.

#### *b. Infraestructura penitenciaria*

Se anunció un Plan de Ampliación de la Infraestructura 2008-2017, y como parte de dicha medida se viene concluyendo la ampliación de la capacidad de tres establecimientos penitenciarios: Piura, Puerto Maldonado y Huacho. Se efectuaron labores de mantenimiento en los penales de Lurigancho y Miguel Castro Castro, y se proyectó la construcción de cuatro nuevos recintos penitenciarios, entre ellos Ancón II y Nuevo Chíncha, y la habilitación del cuartel de Tarapacá como centro penitenciario para mujeres.<sup>204</sup> Igualmente, se proyectó ampliar la capacidad de ocho penales, entre ellos Ica, Huaral, Tacna, Moyabamba y Trujillo.<sup>205</sup>

#### *c. Seguridad penitenciaria*

Con relación a la seguridad, se advirtió la implementación de sistemas de seguridad electrónica en los establecimientos penitenciarios de Callao, Lurigancho —en fase de implementación—, Miguel Castro Castro, Chorrillos I —mujeres— y Chorrillos II. Este proyecto implicó la remodelación de ambientes y la adquisición e instalación de 18 *scanners* de bultos y 18 arcos detectores de metales. Asimismo, en la oficina de la Dirección de Seguridad Penitenciaria se implementó la sala de monitoreo, que mediante un sistema de circuito cerrado, permite controlar las actividades del establecimiento penitenciario de Ancón y del establecimiento penitenciario transitorio de procesados, carceleta del Palacio de Justicia.

De acuerdo con la información proporcionada por la Presidencia del Consejo Nacional Penitenciario, en el 2008 se realizaron 938 operativos de requisas ordinarias —rutina— y 347 operativos de requisas extraordinarias orientados a prevenir fugas, reyertas y motines. De esta manera, se logró incautar productos

204 La habilitación del ex cuartel militar Tarapacá como establecimiento penitenciario para mujeres, gracias a un convenio celebrado entre el INPE, el MINJUS, el Ministerio de Defensa y el Ejército Peruano, constituye un importante acierto. Este nuevo penal solucionaría en gran parte el hacinamiento que existe en el penal de mujeres Chorrillos I.

205 Estos datos fueron expuestos en una presentación pública que hizo el Presidente del INPE en el Congreso de la República.

prohibidos como armas blancas, armas de fuego, drogas, bebidas prohibidas y teléfonos celulares.

Se implementó un equipo especial —denominado Unidad de Revisión— perteneciente al Grupo de Operaciones Especiales (GOES) del INPE para que se encargue de apoyar la revisión de visitas en penales de alta seguridad como Ancón, Chorrillos y Callao. El balance sobre su eficacia ha sido bastante positivo. Se han adquirido dos equipos de revisión corporal a través de rayos X para los establecimientos penitenciarios Miguel Castro Castro y Ancón, y tres equipos portátiles de detección de drogas y explosivos para los mismos penales.<sup>206</sup>

#### *d. Tratamiento penitenciario*

El INPE llevó a cabo importantes proyectos que coinciden y van en la línea de las recomendaciones formuladas en el Informe Defensorial 113. Vale decir, se fomentó el acceso a la educación formal de 7.500 internos en el ámbito nacional. A través del programa Non Project, se implementaron 20 talleres de trabajo de 80 que se tiene previsto instalar, y gracias al convenio suscrito entre el INPE y el MINEDU se logró alfabetizar a cerca de 360 internos, de un total de 1.270 que se tienen identificados en todo el país.

Asimismo, el convenio suscrito entre la administración penitenciaria y la ONG fundada por el sacerdote Hubert Lanssiers, Dignidad Humana y Solidaridad, permitió la implementación de dos talleres de computación, seis talleres de cerámica, dos talleres de idiomas y dos bibliotecas, así como el reordenamiento de los pabellones 18 y 19 del establecimiento penitenciario de Lurigancho, lo cual incrementa su capacidad de oferta laboral.

Otra de las medidas constituyó la implementación y continuidad del proyecto piloto del pabellón 16 del penal de Lurigancho, ambiente separado del resto de la población penitenciaria, en el que se brinda un tratamiento adecuado a más de 120 internos jóvenes primarios, con miras a su reintegración social. Un año después de haberse iniciado esta experiencia, el balance ha sido positivo.

A ello se suma la política de despenalización promovida por el MINJUS, vía indultos humanitarios y conmutaciones de penas, que desde el 2008 hasta la fecha de elaboración del presente informe ha beneficiado a 1.103 personas con estas gracias presidenciales: 70 indultos por razones humanitarias, 27 indultos comunes y 1.006 conmutaciones de pena.

---

<sup>206</sup> Los fondos utilizados para la adquisición de este material fueron provistos gracias al convenio suscrito por el INPE con la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y el MINJUS, para la lucha contra el consumo y tráfico de drogas en el interior de los penales.

*e. Recursos humanos*

A través de concursos públicos, se implementaron políticas de meritocracia para nombrar a los ocho directores regionales y para cubrir nuevas plazas para agentes de seguridad. En las reuniones sostenidas con la alta dirección del INPE, se tuvo conocimiento de las diversas gestiones hechas ante las instituciones del Estado a fin de lograr un incremento en las remuneraciones del personal penitenciario. Gracias a éstas, se logró la asignación de un bono de seguridad y vigilancia a favor de los trabajadores del INPE por un monto de 120,00 nuevos soles, que se materializó a través de la Ley N° 29250,<sup>207</sup> Ley que Autoriza el Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2008. Este monto se suma al aumento otorgado a principios del 2008, por 100,00 nuevos soles.

Es muy saludable la política de «movilidad internacional» de servidores y funcionarios que viene fomentando la administración penitenciaria gracias al apoyo de DEVIDA para el intercambio de experiencias acerca de los programas de tratamiento, rehabilitación y reinserción social de internos con drogodependencia. En esa misma línea, cabe destacar el Primer Diplomado en Psicología Penitenciaria, a cargo de la Facultad de Psicología de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). En éste participaron 40 profesionales de tratamiento penitenciario que fueron capacitados en un curso especialmente diseñado para este tipo de trabajo.

Se aprobó un nuevo Reglamento General de Seguridad Penitenciaria,<sup>208</sup> a fin de unificar los criterios de actuación del personal de seguridad. También hay que destacar la aprobación, vía Resolución Suprema N° 139-2008-JUS, de fecha 7 de agosto del 2008, del Cuadro de Asignación y Funciones del Personal del INPE para hacerlo compatible con el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del INPE.

*f. Lucha contra la corrupción*

En materia de lucha contra la corrupción, es un avance importante la creación de la Oficina de Asuntos Internos como unidad especializada en la lucha contra la corrupción y de pesquisa de actos irregulares en que puedan incurrir los servidores penitenciarios. Un inicio positivo lo constituyen los 40 informes de investigación que involucran a cerca de 80 servidores por la comisión de graves faltas administrativas y disciplinarias.

<sup>207</sup> Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 8 de julio del 2008.

<sup>208</sup> La aprobación de esta norma constituye también un acierto en la medida en que, anteriormente, existían diversos reglamentos dispersos, desfasados y en algunos casos, contradictorios entre sí.

## **B. Comportamiento de las entidades**

### *a. INPE*

En el período que abarca el presente informe, la administración penitenciaria, más allá de sus limitaciones presupuestarias, siempre mostró una voluntad de diálogo tanto con la Defensoría del Pueblo como con la población penitenciaria.

La seguridad y la corrupción siguen constituyendo los temas preocupantes en la administración penitenciaria, que es necesario que las autoridades atiendan para tener un sistema penitenciario estable y confiable

### *b. Gerencia de los Centros Juveniles*

Los centros juveniles, en los que se encuentran los adolescentes privados de libertad por estar procesados o sentenciados debido a la comisión de una infracción penal, son también parte de la labor de supervisión de la Defensoría del Pueblo.

Durante el período, se han observado intentos desde la Gerencia de Centros Juveniles para mejorar la situación de los adolescentes, así como para incrementar la capacidad de atención de las medidas socioeducativas no privativas de libertad.

No obstante ello, es claro que resulta necesario realizar mejoras en el sistema, en tanto la capacidad en infraestructura y personal se encuentra sobrepasada, lo que afecta la calidad del servicio.

En el ámbito normativo, destaca la labor de la Comisión Especial Revisora del Código de los Niños y Adolescentes, creada mediante Ley N° 28914,<sup>209</sup> la cual se encuentra analizando los cambios más convenientes respecto al tratamiento del adolescente infractor, así como la adecuación del proceso judicial a la reforma procesal penal que se viene implementando en nuestro país de manera progresiva.

### *c. Poder Judicial*

Pese a las mejoras y avances en la administración y organización de los despachos judiciales, aún subsisten problemas como la demora judicial y el carácter discutible de los criterios para la interpretación y aplicación de las normas penales, aunque sobre este último aspecto destaca el esfuerzo de las salas penales de la Corte

---

<sup>209</sup> Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de diciembre del 2006.

Suprema por restablecer criterios vinculantes en diversos campos de aplicación de la ley penal.

Por otro lado, hay que destacar la labor realizada por la Comisión de Apoyo al Interno de la Corte Superior de Justicia de Lima, dirigida a orientar a las personas privadas de libertad y tramitar sus pedidos de información sobre el estado en el que se encuentran sus procesos. Destacan también sus esfuerzos por capacitar a los magistrados de su jurisdicción en temas trascendentes para las personas privadas de libertad.

#### d. TC

El TC se pronunció sobre diversos ámbitos del sistema penitenciario, sin apartarse de sus líneas jurisprudenciales ya fijadas en aspectos tales como los fines de la pena privativa de libertad, los beneficios penitenciarios y los traslados. Con relación a los beneficios penitenciarios, resulta relevante la sentencia del 9 de diciembre del 2008, recaída en el expediente N° 00454-2008-PHC/TC, mediante la cual se establece el tratamiento jurídico que debe brindarse a los casos de sentencias penales impuestas utilizando más de un tipo penal.

Es también importante la sentencia del 14 de agosto del 2008, recaída en el expediente N° 03247-2008-PHC/TC, mediante la cual el TC se pronunció por primera vez sobre la situación de los adolescentes infractores de la ley penal. En esta jurisprudencia, el TC hace suyos los parámetros establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia, así como la obligación del Estado de formular políticas de prevención social del delito teniendo como fin la reintegración de los menores infractores a la comunidad.

Sin embargo, pese a los esfuerzos que viene realizando el TC para aliviar su carga procesal, son constantes los requerimientos de las personas privadas de libertad que solicitan una pronta resolución de sus procesos de hábeas corpus.

### C. Caso ilustrativo

#### a. *Caso de la ciudadana María Isabel Neves Cruz: vulneración del derecho a la rehabilitación automática (Expediente N° 18522-2008/DP-PAPP)*

El 8 de agosto del 2008, la Defensoría del Pueblo recibió el pedido de intervención de la Embajada de Portugal con el fin de contribuir a la regularización migratoria y salida del país de la ciudadana portuguesa María Isabel Neves Cruz, quien había sido indultada por razones humanitarias.

Con Oficio N° 0128-2008-DP/PAPP, del 8 de agosto del 2008, se le solicitó al Presidente de la Primera Sala Superior Penal del Callao efectuar el trámite judicial de rehabilitación de la mencionada ciudadana. Dicho pedido fue posteriormente efectuado al Juzgado Transitorio del Callao, debido a que la sala remitió el expediente al juzgado. El 3 de octubre del 2008 se sostuvo una entrevista con la titular del Juzgado Transitorio del Callao, a quien se le informó del estado de salud de la señora Neves Cruz y de la necesidad de resolver con urgencia su pedido de rehabilitación para que pudiera viajar a su país de origen con el fin de someterse a un tratamiento médico especializado.

Atendiendo a la recomendación efectuada, el 17 de octubre del 2008 el Juzgado Transitorio del Callao dispuso la rehabilitación de la recurrente y la cancelación de sus antecedentes e impedimento de salida del país.

Seguidamente, mediante Oficio N° 0173-2008-DP/PAPP, del 29 de octubre del 2008, la Defensoría del Pueblo solicitó a la Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN) que resolviera con la mayor celeridad posible los trámites para la repatriación de la señora. Por último, la Embajada de Portugal informó que la ciudadana María Isabel Neves Cruz había regresado a su país el 15 de diciembre del 2008.

## 2.5.5 Personas afectadas por la violencia

### A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

Desde los inicios de su labor, la Defensoría del Pueblo asumió un compromiso impercedero con los campesinos, las autoridades, los militares, los policías, los ronderos, los niños, los jóvenes y los adultos víctimas de la violencia, y con su lucha por el reconocimiento de todos sus derechos. A lo largo de sus cinco años de trabajo, la supervisión de las recomendaciones contenidas en el *Informe final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) no sólo buscó contribuir a la implementación del Plan Integral de Reparaciones (PIR) e impulsar el proceso de justicia sino, además, mantener este tema en la agenda pública, recordando en forma permanente la importancia de que sea atendido por el Estado de manera integral, oportuna, eficiente y sostenida.

Durante el 2008, la supervisión iniciada hace cinco años por la Defensoría del Pueblo continuó centrándose en la implementación de los procesos de reparación y justicia a favor de las víctimas de la violencia, principalmente en las 10 regiones más afectadas del país. Del mismo modo, en el marco de la Ley N° 28413,<sup>210</sup> que regula la ausencia por desaparición forzada durante el período 1980-2000,

<sup>210</sup> Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 11 de noviembre del 2004.

la Defensoría del Pueblo continuó con la entrega de constancias de ausencia por desaparición forzada a los familiares de las personas desaparecidas.

El Informe Defensorial N° 139,<sup>211</sup> aprobado mediante Resolución Defensorial N° 37-2008-DP del 17 de diciembre del 2008, contiene un balance de la labor de supervisión que viene efectuando la Defensoría del Pueblo a la implementación del PIR, creado por Ley N° 28592.<sup>212</sup> Además, da cuenta de los avances, dificultades y desafíos en materia de judicialización de los casos de violaciones de derechos humanos presentados por la CVR y la Defensoría del Pueblo, así como de aquellos que fueron materia de acuerdo entre el Estado peruano y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Finalmente, el informe presenta los avances de la labor realizada por la Defensoría del Pueblo en el marco de la Ley N° 28413.

*a. Implementación del PIR y de otras políticas de reparación*

Los principales avances registrados durante los últimos cinco años en materia de reparaciones están relacionados con el diseño de un marco normativo para los programas de reparación y la creación de entidades especiales para el monitoreo de dichos programas, así como con el inicio de la ejecución de los programas de reparación en salud y reparaciones colectivas. No obstante, también se identificaron dificultades y retrasos que muestran la necesidad de agilizar y fortalecer el proceso, dotarlo de los recursos esenciales, y coordinar acciones concretas entre los diversos actores, teniendo presentes las demandas de las víctimas y de sus organizaciones.

En cuanto a la elaboración del Registro Único de Víctimas (RUV), se constata que se identificó a un número importante de víctimas y beneficiarios colectivos. Cada vez existen más módulos de atención del Consejo de Reparaciones en las diferentes provincias y distritos del país, abiertos en convenio con gobiernos regionales, gobiernos locales, entidades de la sociedad civil e iglesias. Si bien todavía es necesario acelerar el proceso de identificación y acreditación tanto de víctimas como de beneficiarios, también es preciso que el mencionado consejo mejore sus instrumentos de comunicación con la ciudadanía, particularmente para otorgar información actualizada sobre el estado de trámite de las solicitudes. Del mismo modo, queda pendiente la acreditación de los familiares de las víctimas fallecidas y desaparecidas ya inscritas en el RUV.

---

211 El Informe Defensorial N° 139, «A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú. Balance y desafíos de una tarea pendiente», fue elaborado por la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad. El texto completo de este informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

212 Ley N° 28592, que crea el Plan Integral de Reparaciones. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de julio del 2005.

Por otro lado, respecto a la coordinación entre las entidades del Sistema del PIR, todavía es necesario fortalecer la labor de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel Encargada del Seguimiento de las Acciones y Políticas en los ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional (CMAN) como ente rector y coordinador del PIR. Con este propósito, es conveniente que la CMAN incorpore en su Programación Multianual 2009-2011 los lineamientos que permitan articular las iniciativas regionales con las del Gobierno Central. Igualmente, es urgente la conformación del Grupo de Apoyo a la CMAN, integrado por representantes de cada gobierno regional.

Durante el período acerca del que se informa, se constató un mayor interés por parte de los gobiernos regionales para programar y ejecutar actividades de reparación; sin embargo, no se contempló el correspondiente gasto presupuestario para la mayoría de éstas. Es necesario reiterar que la implementación del PIR implica que los tres ámbitos de gobierno —central, regional y local— asuman la responsabilidad de destinar los recursos necesarios para ejecutar los siete programas de reparación.

El Programa de Reparaciones Colectivas continúa siendo el que recibe mayor atención por parte del Estado, en tanto durante los años 2007 y 2008 se han identificado 903 comunidades beneficiarias y se ha dispuesto la asignación de más de 90 millones de soles del tesoro público<sup>213</sup> para la ejecución de obras o proyectos de desarrollo en las mencionadas comunidades. Pese al esfuerzo desplegado, la ejecución de este programa continúa presentando deficiencias, al punto que de las 903 comunidades seleccionadas para recibir este beneficio, sólo 131 cuentan con la respectiva obra entregada hasta octubre del 2008. En esa medida, es urgente superar las dificultades respecto de la falta de apoyo técnico a las comunidades y la necesidad de reforzar los comités de gestión.

Según lo señalado por la CMAN, el Programa de Reparaciones en Salud comenzará a implementarse en el 2009. Empero, cabe resaltar que, desde el 2006, el MINSA expidió diversas normas mediante las cuales dispuso la integración de las víctimas de la violencia al SIS; y, además, diseñó un plan de reparación en salud mental basado en la intervención comunitaria, que viene ejecutándose en las 10 regiones más afectadas. Quedan por superar algunas dificultades respecto a la afiliación de las víctimas al SIS, la cobertura del servicio y el conocimiento de la normativa vigente por parte de los funcionarios de salud.

En materia de restitución de derechos, el Estado impulsó acciones significativas, mientras que en el tema de las reparaciones simbólicas, las iniciativas correspondieron en su mayoría a los gobiernos regionales y las municipalidades

---

213 En el año 2007, el Estado asignó 44 millones de nuevos soles para ejecutar este programa, mientras que en el 2008 se asignaron 40 millones del tesoro público y se añadieron 6.300.000 nuevos soles provenientes de los acuerdos suscritos entre el Estado peruano y algunas empresas mineras, para captar aportes voluntarios con fines de reparación.

provinciales. En cambio, no se registraron mayores avances respecto a los programas de reparaciones en educación, facilitación en el acceso a una solución habitacional y reparaciones económicas.

*b. Judicialización de casos de violaciones de derechos humanos*

La labor de supervisión que efectuó la Defensoría del Pueblo al proceso de judicialización de las violaciones de derechos humanos recayó, principalmente, sobre los siguientes temas: i) conformación del subsistema especializado de investigación y juzgamiento de violaciones de derechos humanos; ii) situación de las investigaciones y procesos penales que forman parte del universo de supervisión; iii) excepciones procesales; iv) sistema de protección para testigos, víctimas, peritos, colaboradores y defensores de derechos humanos; v) defensa legal para víctimas y procesados; vi) investigaciones antropológico-forenses; y vii), judicialización de casos de presunta violación sexual contra mujeres.

- *Subsistema especializado de investigación y juzgamiento de violaciones de derechos humanos*

En la actualidad, el subsistema especializado en investigación y juzgamiento de violaciones de derechos humanos 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.

Entre las dificultades para la consolidación de este subsistema se puede mencionar la concentración de los procesos en Lima, la falta de juzgados y fiscalías especializadas en los lugares de mayor incidencia de casos, y la pérdida paulatina de su especialidad al haberse ampliado su competencia para conocer, además de violaciones contra los derechos humanos, casos de terrorismo, tráfico de drogas, lavado de activos, secuestro, extorsión, delitos tributarios y aduaneros, y contra la propiedad intelectual.

- *Situación de las investigaciones y procesos penales por violaciones de derechos humanos*

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 3 fueron archivados sin un pronunciamiento de fondo. Por otra parte, de los 159 casos que formaron parte del acuerdo suscrito entre 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 2 fueron archivados sin un pronunciamiento de fondo. No se cuenta con información respecto a 12 casos.

Se advierte lentitud en el avance las investigaciones: 57% de los casos continúan en investigación preliminar y 57,4% de los procesos penales se encuentran todavía en trámite, algunos desde mediados del 2004.

Esta demora se debe, principalmente, al hecho de que el subsistema especializado no está aún consolidado, a la complejidad de los casos, a la elevada carga procesal de las fiscalías y los juzgados encargados de la investigación, así como a la falta de una adecuada estrategia de investigación. Adicionalmente, contribuyen a este problema las dificultades para individualizar a los responsables debido a la ausencia de información del Ministerio de Defensa y el incumplimiento en la ejecución de los mandatos de detención.

Así, el caso de la «Matanza de campesinos en Putis» demuestra que es necesario que las autoridades a cargo de estas investigaciones actúen con celeridad y diligencia, y que se las dote de los recursos suficientes para que realicen las acciones necesarias. Si bien en este caso se superaron las limitaciones logísticas y presupuestales para llevar adelante las diligencias antropológico-forenses, aún se desconoce la información referida a la identidad de los presuntos responsables. En el 2008, y acogiendo la disposición del Ministro de Defensa, la Defensoría del Pueblo recomendó dar cumplimiento a los pedidos formulados por el Ministerio Público, esto es, analizar la información de los legajos personales, la instalación de bases militares y los planes operativos.

Sólo 19 casos que forman parte del universo de la supervisión cuentan con sentencias, 8 de las cuales fueron condenatorias y 8 absolutorias.<sup>214</sup>

- *Excepciones procesales y otros mecanismos de exclusión de responsabilidad penal*  
Entre los años 2004 y 2008, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento de la presentación de 73 excepciones penales interpuestas por los procesados, de las cuales 49 fueron declaradas infundadas y 24, fundadas. Esta situación permite identificar dos etapas en la forma como los órganos judiciales han respondido frente a estos mecanismos. En el período 2004-2006, las resoluciones acogieron, en su mayoría, los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el TC sobre la inadmisibilidad de mecanismos que pretendan impedir la investigación de graves violaciones de derechos humanos. Por el contrario, entre los años 2007 y 2008 se percibió cierto alejamiento de estos criterios. De 30 excepciones penales, 17 se declararon fundadas.

Adicionalmente, durante el 2008 el TC declaró improcedente el recurso de agravio constitucional interpuesto contra la resolución emitida por la Tercera Sala en lo Penal para Reos Libres de Lima, que acogió un hábeas corpus y declaró prescrita

---

<sup>214</sup> Los 19 casos dieron lugar a 16 sentencias, debido a que 4 de ellos fueron acumulados en un solo proceso.

la acción penal relacionada con los hechos sucedidos en el penal El Frontón en junio de 1986. Las resoluciones de la referida Tercera Sala y del TC, 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 los 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; esto es así particularmente en las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- *Sistema de protección para testigos, víctimas, peritos, colaboradores y defensores de derechos humanos*

En el marco de la supervisión que realizó en los últimos años, la Defensoría del Pueblo advirtió que el sistema de protección a las víctimas, familiares de víctimas y testigos en los casos de violaciones de los derechos humanos ha sido deficiente. Las insuficiencias normativas de la Ley N° 27378<sup>215</sup> y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2001-JUS;<sup>216</sup> el desconocimiento de las normas que regulan el sistema de protección; las dificultades en la ejecución de las medidas de seguridad adoptadas, así como 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 adoptar una medida de protección no se debe vincular necesariamente a la información que pueda proporcionar el solicitante de dicha medida en el curso de la investigación o del proceso; 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 como para que pueda implementar y adoptar eficazmente medidas de protección adecuadas y oportunas.

- *Defensa legal para las víctimas y los procesados*

Los efectivos militares y policías procesados por violaciones de derechos humanos cuentan con tres diferentes mecanismos de defensa legal: tienen a su disposición el servicio de defensa de oficio que ofrece el MINJUS, la asesoría legal de sus respectivos ministerios y un sistema especial que anteriormente estaba regulado a través del Decreto Supremo N° 061-2006-PCM —actualmente derogado— y ahora lo está mediante el Decreto Supremo N° 022-2008-DE/SG, de fecha 28 de octubre del 2008.

215 Ley N° 27378, Ley que Establece Beneficios por Colaboración Eficaz en el Ámbito de la Criminalidad Organizada. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre del 2000.

216 Que Aprueba el Reglamento de Medidas de Protección de Colaboradores, Testigos, Peritos y Víctimas, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 7 de julio del 2001.

Según información proporcionada por el Ministerio de Defensa, la gran mayoría de efectivos militares involucrados en investigaciones por violaciones de derechos humanos (613) reciben el servicio de defensa de las oficinas de asesoría legal del Ejército, mientras que otros cinco reciben el beneficio que otorga el Decreto Supremo N° 022-2008-DE/SG. El hecho de que tan pocos beneficiarios se hubieran acogido al sistema creado por el Decreto Supremo N° 061-2006-PCM se debió principalmente, al parecer, a la falta de una adecuada difusión de este beneficio, así como de sus ventajas.

El Decreto Supremo N° 022-2008-DE/SG derogó el Decreto Supremo N° 061-2006-PCM y estableció un nuevo mecanismo para otorgar defensa legal a los miembros de las FF. AA. y de la PNP 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 incluyó expresamente al personal de tropa licenciada y facilitó significativamente el acceso a este beneficio.

La situación de las víctimas es muy diferente, puesto que ellas no cuentan con una unidad de defensa legal proporcionada por el Estado. Las investigaciones preliminares y los procesos penales relacionados con casos de la CVR y la Defensoría del Pueblo comprenden a 1.099 víctimas, 636 de las cuales no tienen defensa legal. Una situación similar se advierte en los casos que formaron parte del comunicado de prensa conjunto suscrito por el Estado peruano y la CIDH. En 50 de los 101 casos que se encuentran en investigación preliminar, los agraviados no tienen patrocinio legal. De ahí la necesidad de que el Estado implemente un programa que asegure la defensa legal de las víctimas.

- *Intervenciones antropológico-forenses*

Durante los últimos años, se advirtieron algunos avances en el tema, como la conformación del Equipo Forense Especializado del Instituto de Medicina Legal (IML) —que pertenece al Ministerio Público—, la incorporación en éste de un número importante de profesionales, y la construcción de un laboratorio especializado en Ayacucho.

Pese a estos avances, subsisten problemas relacionados con la demora en la elaboración de informes periciales y entrega de cuerpos a los familiares, la falta de adopción de directrices y recursos para una adecuada intervención, y el diseño de un Plan Nacional de Investigaciones Antropológico-Forenses que incluya exhumaciones humanitarias.

c. *Judicialización de 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 la que se presentó este fenómeno en

nuestro país. La Defensoría del Pueblo tomó conocimiento de que ocho casos de violación sexual ocurridos en el contexto de la violencia política se encuentran en investigación o con proceso penal. Tres de éstos son supervisados por la Defensoría del Pueblo: «Violación sexual en Huancavelica: las bases militares de Manta y Vilca», «El caso de María Magdalena Monteza Benavides» y «Violación sexual de cinco pobladoras en la base militar de Capaya».

Las investigaciones por casos de violación sexual, además de las dificultades que afectan a todos los procesos penales e investigaciones por violaciones de derechos humanos, afrontan problemas derivados de su propia naturaleza, 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.

*d. Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada y balance de la labor defensorial realizada en el marco de la Ley N° 28413*

Desde que recibió el encargo de atender las solicitudes de constancia de ausencia por desaparición para fines de regularizar la situación jurídica de la persona desaparecida a través de un procedimiento judicial, la Defensoría del Pueblo ha acogido 2.888 solicitudes. De éstas, 1.232 han sido resueltas, habiéndose otorgado 1.015 constancias y denegado 217 solicitudes; 1.486 solicitudes se encuentran en verificación, en 127 casos no se cuenta con la información necesaria, y en 43 los solicitantes desistieron de su solicitud.

Las principales dificultades en el proceso de verificación de las solicitudes están relacionadas con la individualización e identificación de las víctimas, especialmente las personas indocumentadas y los menores de edad. Asimismo, se presentaron situaciones especiales de víctimas que tienen partidas de defunción inscritas y desapariciones ocurridas en zonas de violencia donde, sin embargo, no se decretó de manera formal el estado de emergencia.

Por otro lado, se tomó conocimiento acerca de 191 procesos de declaración judicial de ausencia por desaparición forzada en el ámbito nacional, 80 de los cuales tienen sentencia y 111 se encuentran en trámite. De la revisión de éstos se advierte que subsisten problemas referidos a la notificación de la persona desaparecida, la vulneración del principio de gratuidad, la falta de asistencia legal para los solicitantes, entre otros.

*e. Casos del Estado peruano ante el Sistema Interamericano y el cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos*

El Perú es uno de los países de la región con mayor número de denuncias ante el Sistema Interamericano. Entre los años 2003-2007 se presentaron ante la Corte

Interamericana de Derechos Humanos un total de 1.423 denuncias sobre presuntas violaciones de los derechos humanos. Hasta julio del 2008, el Estado peruano fue notificado con 556 denuncias, de las cuales 415 se encuentran en trámite, 26 pasaron a la jurisdicción de la Corte Interamericana y 115 fueron archivadas.

Las denuncias ante la CIDH no sólo hacen referencia a sucesos relacionados con la violencia ocurrida en las décadas de 1980-2000, sino que 46,5% están vinculadas con aspectos laborales como pensiones, despidos, destitución de magistrados, ceses colectivos, entre otros.

Respecto a los 26 casos que pasaron a la Corte Interamericana, 23 han recibido sentencias contra el Estado peruano, una demanda fue desestimada y dos casos han sido admitidos recientemente. De las sentencias emitidas, está pendiente el cumplimiento de las medidas de indemnización en 11 casos; la investigación, juzgamiento y sanción en 16 casos; las medidas de readaptación en 4 casos; las medidas simbólicas y actos de desagravio en 6 casos; y las medidas de restitución dispuestas en 8 casos.

## **B. Comportamiento de las entidades**

### *a. Sala Penal Nacional y juzgados penales supraprovinciales*

En el Poder Judicial, el subsistema especializado de investigación y juzgamiento de graves violaciones a los derechos humanos se encuentra conformado por la Sala Penal Nacional, cuatro juzgados penales supraprovinciales de Lima y el Juzgado Penal Supraprovincial de Ayacucho.

Al igual que en el año 2007, se advirtieron algunas dificultades para la consolidación de estas instancias. La concentración de los procesos en Lima, la falta de juzgados especializados en los lugares de mayor incidencia de casos y la ampliación de la competencia funcional de estas instancias son los principales aspectos que han merecido la preocupación de la Defensoría del Pueblo. En tal medida, es de destacar la propuesta de la Sala Penal Nacional de crear dos instancias colegiadas que se dediquen exclusivamente a conocer los casos de violaciones de los derechos humanos.

### *b. Ministerio Público*

En el 2008, cabe resaltar la creación —mediante Resolución de la Junta de Fiscales Supremos N° 016-2008-MP-FN-JFS, del 29 de enero del 2008— de la Fiscalía Provincial Especializada en Terrorismo y Lesa Humanidad de Huánuco.

Con la creación de la citada fiscalía, el subsistema especializado de investigación

y juzgamiento de graves violaciones a los derechos humanos quedó conformado, en el Ministerio Público, por 3 fiscalías superiores penales nacionales, 8 fiscalías penales supraprovinciales —4 en Lima, 2 en Ayacucho, una en Huancavelica y una en Huánuco— y 13 fiscalías penales o mixtas con retención de carga.

Si bien la creación de estas fiscalías ha contribuido a la eficacia y consistencia de algunas investigaciones preliminares, éstas presentaron los mismos problemas que las instancias especializadas del Poder Judicial.

c. *MININTER*

Se advirtió una falta de voluntad por parte de ciertas autoridades del MININTER para el cumplimiento de los mandatos judiciales emitidos en los procesos por violaciones de los derechos humanos.

Esta actitud se evidencia, por ejemplo, en el caso «Desaparición de candidatos en Huancapi» —provincia de Fajardo, departamento de Ayacucho—, en el cual, pese a que la PNP conocía de la existencia de 11 mandatos de detención contra uno de los procesados y tenía información sobre su paradero desde octubre del 2007, el mandato de captura no fue ejecutado sino hasta noviembre del 2008.

d. *Ministerio de Defensa*

En el Ministerio de Defensa, se han advertido algunas dificultades para la entrega de información a las autoridades fiscales y judiciales a cargo de los procesos por violaciones de los derechos humanos, lo que influye negativamente en la celeridad de las investigaciones. De ahí la necesidad de que los institutos armados realicen los esfuerzos necesarios para producir la información requerida por el Ministerio Público y el Poder Judicial.

También se han observado ciertos problemas para la ejecución de los mandatos de detención dictados por el Poder Judicial contra algunos efectivos militares.

e. *MINSA*

A partir de las recomendaciones del *Informe final* de la CVR, el MINSA viene desarrollando una política de atención en salud mental que prioriza la recuperación de las víctimas de la violencia en las zonas más afectadas del país. Asimismo, en el 2006 se dispuso la incorporación de las víctimas al SIS.

Quedan por superar, sin embargo, algunas dificultades en relación con el trámite para la afiliación de las víctimas al SIS, la cobertura mínima que ofrece este servicio, y el desconocimiento del personal médico y técnico sobre las disposiciones vigentes en materia de reparaciones.

*f. Gobiernos regionales y locales*

A partir de las recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo y la incidencia de los entes de coordinación multisectorial regional, los gobiernos regionales demostraron mayor interés respecto a la necesidad de atender a las poblaciones afectadas por la violencia. Se ha observado 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 mayoría se trata de acciones de coordinación para las que no se contempla presupuesto institucional. De ahí la importancia de recordar a los gobiernos regionales y locales que, de acuerdo con lo señalado en el Reglamento del PIR, las actividades y acciones de implementación de los programas de reparación deben también financiarse con los presupuestos de las regiones.

*g. CMAN*

Continúa pendiente la tarea de fortalecer la 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.

Resultaría conveniente que la CMAN incorpore en la Programación Multianual 2009-2011 los lineamientos que permitan articular las iniciativas regionales con las del gobierno central. Es urgente que se conforme el 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 (CEAII) —creada por Decreto Supremo N° 002-2002-JUS, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 15 de enero del 2002— 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.

*h. Consejo de Reparaciones*

En el 2008, el Consejo de Reparaciones ha concretado avances muy importantes, principalmente referidos a la aprobación de los instrumentos de gestión para que se elabore el RUV, la implementación de oficinas descentralizadas, y la inscripción, calificación y acreditación de más de 19.900 víctimas individuales y 3.634 centros poblados que son beneficiarios colectivos.

No obstante, todavía es necesario acelerar el proceso de registro de víctimas e implementar un mecanismo de comunicación fluido, permanente y de alcance

nacional, que permita que las personas que buscan inscribirse en el RUV cuenten con la 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. 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.

*i. Juzgados 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.

Si bien es cierto que se han producido algunos avances con relación a las dificultades de orden procesal detectadas 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—, 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.

**C. Casos ilustrativos**

*a. Caso de la ciudadana Felipa Carhua de Coca: demora en la entrega de restos óseos exhumados (expediente N° 459-2008/DP-TM)*

El 20 de agosto del 2008, la Defensoría del Pueblo recibió el pedido de intervención de la ciudadana Felipa Carhua de Coca, quien refirió que el 1 de junio de 1991 sus hijos Maribel y Jeremías Coca Carhua fueron asesinados en el caserío de San Pedro, distrito de Daniel Alomía Robles, Leoncio Prado, Huánuco. La señora Carhua narró que el 9 de septiembre del 2006 los restos de sus hijos fueron exhumados en el marco de la investigación realizada por la Fiscalía Provincial Penal de Leoncio Prado, pero hasta la fecha en que realizó el pedido, ella desconocía el paradero de los restos, que no le habían sido devueltos para que les diera sepultura.

La Defensoría del Pueblo realizó diversas actuaciones ante la Fiscalía Especializada en Delitos contra el Terrorismo y Lesa Humanidad de Huánuco, la Fiscalía Provincial Penal de Leoncio Prado y la División Médico Legal de Leoncio Prado con el fin de ubicar los restos y lograr que le sean devueltos a la recurrente.

Como consecuencia de estas actuaciones, el 3 de noviembre del 2008 se consiguió que la Fiscalía Especializada en Delitos contra el Terrorismo y Lesa Humanidad de Huánuco le entregara a la señora Felipa Carhua de Coca los restos de sus hijos.

*b. Caso de la ciudadana Mariluz Llallahui Salvatierra: exigencia de requisitos no previstos (expediente 11966-2008/DP-Lima)*

Con fecha 22 de mayo del 2008, la ciudadana Mariluz Llallahui Salvatierra solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo ante el Tercer Juzgado de Paz Letrado de La Victoria debido a que esta instancia, que venía conociendo su proceso de declaración judicial de ausencia por desaparición forzada, había dispuesto la publicación de los edictos en el diario oficial *El Peruano* y en otro diario de mayor circulación.

La Defensoría del Pueblo, atendiendo a los principios de celeridad, simplicidad y gratuidad del proceso judicial de declaración de ausencia por desaparición forzada, establecidos en la Ley N° 28413, solicitó al mencionado juzgado dejar sin efecto el requerimiento de que los edictos fueran publicados en otro diario que no fuera el oficial. Inicialmente, este pedido no fue acogido por el juzgado, el cual señaló que de acuerdo con el artículo 167 del Código Procesal Civil, las publicaciones por edictos se realizan en el diario oficial *El Peruano* y en otro diario de mayor circulación, y que debido al carácter imperativo de esta norma, en este caso no se podía prescindir de la exigencia.

Mediante Oficio N° 122-2008-DP/ADHPD del 5 de agosto del 2008, la Defensoría del Pueblo le reiteró al juzgado la recomendación, sustentando que la exigencia de publicar los edictos en el diario oficial y en otro de mayor circulación contraenía la Ley N° 28413. Atendiendo a este pedido, el juzgado resolvió finalmente prescindir de la exigencia.

## 2.5.6 Adultos mayores<sup>217</sup>

### A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

En el marco de la Ley N° 28803,<sup>218</sup> Ley de Personas Adultas Mayores, el Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2006-2010, el Plan de Acción Internacional de Madrid y la Estrategia Regional de Santiago de Chile, la Defensoría del Pueblo ha iniciado una estrategia de supervisión de la política social relacionada con los derechos de las personas adultas mayores, a fin de contribuir a la mejora

217 Los adultos mayores son las personas que tienen 60 o más años de edad.

218 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de febrero del 2007.

de su calidad de vida y su integración al desarrollo económico, político y cultural del país.

Desde el inicio de sus actividades, la Defensoría del Pueblo ha venido atendiendo, de manera prioritaria, los derechos de las personas adultas mayores. Sin embargo, dada la realidad de los recurrentes y el particular estado de indefensión en que se encuentran, se ha previsto la realización de acciones orgánicas cuyo principal objetivo es fortalecer la conciencia de la ciudadanía sobre los derechos de este grupo poblacional.<sup>219</sup>

En ese marco de actuación, en agosto del 2008 se inició la campaña «Los años no quitan derechos», cuyo objetivo era sensibilizar a la sociedad en general, y en particular a los funcionarios públicos, sobre los derechos del adulto mayor. Así, se difundieron los derechos del adulto mayor —salud, pensión, buen trato y atención preferente— y se realizaron actividades para promover la participación asociada de los adultos mayores y la denuncia frente al maltrato. Asimismo, se efectuaron supervisiones a albergues, establecimientos de salud y centros integrales de atención al adulto mayor.

En el 2008 también se emitió el Informe Defensorial N° 135, «Por un acceso justo y oportuno al derecho a la pensión: aportes para una mejor gestión de la ONP»,<sup>220</sup> que recoge la problemática más recurrente que han presentado los adultos mayores durante el tiempo de funcionamiento de la Defensoría del Pueblo. Estos problemas son la excesiva demora en la tramitación de sus expedientes en la ONP, así como el desconocimiento de los años de aportación que efectivamente realizaron. A partir de los expedientes recibidos, se hizo un análisis que buscó determinar los principales puntos críticos causantes de esta problemática y presentar las recomendaciones pertinentes.

Por otro lado, en lo referente al derecho a la salud, los casos recibidos por la Defensoría del Pueblo han permitido advertir algunos problemas que afectan a los adultos mayores, a quienes muchas veces no se les brinda un trato adecuado ni se les ofrece información clara y completa sobre su diagnóstico, documentos médicos y en general cualquier otra información concerniente a su salud. Frente a esta situación, se han realizado supervisiones a los centros de salud y emitido recomendaciones en casos concretos.

---

219 Cabe precisar que según el Censo de Población y Vivienda del año 2005, 8,5% del total de la población tiene 60 años o más. El censo del 2007 reveló que dicha cifra aumentó a 9,1%, y según las proyecciones del Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2006-2010, se estima que para los años 2010, 2025 y 2050 esta proporción subirá a 10,8%, 12,4% y 21,3%, respectivamente. Asimismo, otro dato que se debe tomar en cuenta es que 31,4% de la población total del país reside por lo menos con un adulto mayor.

220 El informe fue elaborado por la Adjuntía para la Administración Estatal. El texto completo está disponible en <<http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.phpsi>>.

Se ha previsto, para el año 2009, elaborar un informe que recoja las principales conclusiones obtenidas como producto de las supervisiones realizadas en todo el país.

## **B. Comportamiento de las entidades**

### *a. ONP*

La ONP no brinda a los adultos mayores —ni en la plataforma de atención al usuario ni en la línea telefónica— suficiente información sobre los trámites relacionados con los procedimientos de reconocimiento de pensiones. Según los recurrentes, sólo se les señala la etapa en que se encuentra su expediente, sin explicarles qué significa este dato ni precisarles la información que se está verificando ni el tiempo que tomará esta tarea. Como es lógico, esta situación genera que los adultos mayores se sientan maltratados, insatisfechos y confundidos, sea porque no comprenden el significado de los datos que se les brindan o porque consideran que éstos no son relevantes.

### *b. MINSA y gobiernos regionales*

Las deficiencias en la calidad de la atención y la escasez de insumos médicos en los hospitales del MINSA y de los gobiernos regionales generaron problemas especialmente graves para las personas adultas mayores, por el alto riesgo que ello puede significar para su salud.

### *c. ESSALUD*

Se presentaron quejas respecto a la inadecuada atención por parte del personal médico y del personal administrativo de ESSALUD. La falta o la insuficiencia de información sobre los diagnósticos generaron confusión y malestar en las personas adultas mayores.

## **C. Caso ilustrativo**

### *a. Caso del ciudadano Porfirio Urbano Gómez. Falta de insumos médicos quirúrgicos (Expediente N° 860-08/DP-ÁNCASH)*

El 26 de agosto del 2008, se tomó conocimiento del caso del ciudadano Porfirio Urbano Gómez, quien ingresó de emergencia —referido por el hospital de Aija— al hospital Víctor Ramos Guardia de Huaraz por presentar problemas prostáticos y uretrales. Durante la atención, el paciente requirió que se le colocara una sonda; sin embargo, como el hospital no contaba con la guía metálica necesaria para su colocación, la sonda le fue conectada directamente a la vejiga. Horas más tarde, los

médicos ordenaron exámenes complementarios que debían realizarse en otro establecimiento de salud, razón por la cual se le tuvo que retirar la sonda antes señalada. Esta situación agravó aún más el cuadro clínico del paciente, por cuanto la colocación de dicho dispositivo sin la guía metálica ponía en riesgo su salud.

El mismo día de conocidos los hechos, los comisionados de la Defensoría del Pueblo realizaron una visita de supervisión al hospital Víctor Ramos Guardia, y verificaron tanto la grave situación del paciente como la falta de la guía metálica. Ante ello, y a fin de salvaguardar el derecho a la salud del señor Urbano Gómez, se le recomendó al urólogo del mencionado nosocomio que consiguiera inmediatamente este instrumento.

Posteriormente, mediante Oficio N° 582-2008-OD-Áncash del 2 de septiembre del 2008, se recomendó el inicio de una investigación sumaria en torno a la responsabilidad por la pérdida de la guía metálica del hospital; asimismo, se solicitó la adopción de acciones inmediatas para reponerla. Las autoridades del hospital Víctor Ramos Guardia acogieron las recomendaciones: iniciaron la investigación correspondiente y dispusieron la adquisición del instrumento a la brevedad.

### III. EN LO CONCERNIENTE A TEMAS QUE INCIDEN EN LA GOBERNABILIDAD, LA PAZ Y EL DIÁLOGO

#### 2.6 Conflictos sociales

##### A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

La conflictividad social sigue siendo un punto crítico en la agenda pública nacional, así como un desafío constante para el Estado y la sociedad en materia de gobernabilidad democrática y paz social. En el 2008, se detectó un incremento sustancial en la conflictividad social, en comparación con el año anterior. Se mantuvieron los elementos básicos que hacen de los conflictos eventos complejos, variados, cuyos actores perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios; es justamente esa contradicción la que puede derivar en violencia —que es vista como un medio eficaz para alcanzar los objetivos— en vez de apostar por mecanismos de reclamo orientados hacia el diálogo.

Los conflictos sociales se caracterizan por responder tanto a causas estructurales e históricas como a otras más inmediatas y coyunturales. Todo esto ocurre en un contexto en el que, por un lado, se percibe que el crecimiento económico de los últimos años no se ha reflejado en una mejora sustancial del bienestar de la población. Al no resolverse las expectativas económicas en una mayor y mejor satisfacción de las necesidades básicas de la población, y al constatarse la debilidad de las instituciones públicas a la hora de atender de manera orgánica los conflictos sociales, la violencia ganó terreno con un saldo muy alto en

afectaciones a los derechos y transmitiendo un mensaje de eficacia absolutamente equivocado.

Por otro lado, contribuyó también a esta situación el lento desarrollo de las capacidades en gestión pública de los tres ámbitos de gobierno, la escasa disposición de algunas autoridades al diálogo y a la transparencia, la desconfianza entre entidades del Estado y los casos de corrupción que se destaparon. Todo ello, en el contexto descrito, dificultó la construcción de vínculos de confianza entre los actores implicados en los conflictos, y por tanto impidió el diálogo constructivo que apunte hacia soluciones prácticas y sostenibles.

La desconfianza y la escasa información —tanto acerca del papel de las instituciones públicas y privadas como de los procedimientos de participación y control— determinan que algunos sectores sociales se muestren más proclives a buscar liderazgos radicales antes que a optar por otros basados en la concertación y el diálogo constructivo; además, estos últimos suelen debilitarse con facilidad debido a la presión de sus propios representados por obtener resultados concretos e inmediatos. Igualmente, parte del sector empresarial demuestra poca comprensión acerca de los espacios vitales e históricos en los que realiza sus actividades, y por tanto, un débil compromiso con las comunidades asentadas en esos lugares. Debido a esta característica, muchas empresas carecen de planes adecuados para relacionarse con la comunidad en cuyo entorno trabajan, con el fin de prevenir y neutralizar los eventuales conflictos que pudieran presentarse.

No obstante ello, cada vez existe una mayor conciencia acerca de los mecanismos más adecuados para atender los problemas y conflictos: la ley y el diálogo. Los pilares en los que se sostiene la atención a las demandas sociales que brinda la Defensoría del Pueblo son el respeto por el principio de legalidad y el auspicio del diálogo. Esto es particularmente importante en un país como el Perú, que durante los 20 años de violencia terrorista observó cómo quedaban relegadas las vías pacíficas y de conciliación para solucionar los conflictos. La Defensoría del Pueblo considera que el diálogo debe ser siempre una opción que las partes elijan sin tratar de imponerle condiciones a la otra parte. Complementariamente a los procedimientos administrativos, constitucionales y jurisdiccionales, el diálogo sirve para arribar a soluciones concretas, que presten atención a las demandas sociales. Así lo demuestra la experiencia de los 19 conflictos resueltos que registró la Defensoría del Pueblo durante el 2008: en 13 de ellos, se desarrollaron procesos estructurados de diálogo que llevaron a crear salidas prácticas y aceptadas por todos los actores involucrados; en los 6 restantes, se optó por seguir procedimientos administrativos, constitucionales o judiciales.

En igual medida, son destacables los esfuerzos de algunas instituciones estatales como la PCM, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el MIMDES, el MINEM y el recientemente creado Ministerio del Ambiente por desarrollar canales de comunicación y mecanismos para mejorar su capacidad de respuesta institucional frente a los conflictos sociales que son de su competencia.

Para la Defensoría del Pueblo, el 2008 se convirtió en un año de consolidación y de múltiples retos en materia de prevención y tratamiento de los conflictos sociales, ante el aumento de la conflictividad social y los múltiples escenarios de violencia generados durante este período. Debido a ello, la actividad de monitoreo de los conflictos sociales se mantuvo durante todo el año, a cargo de la Unidad de Conflictos Sociales y con el apoyo de las 28 oficinas defensoriales y los 9 módulos de atención defensorial en todo el país. Esta actividad comprendió el recojo, procesamiento y análisis de la información —considerando una nueva tipología de clasificación de los conflictos sociales—, con la finalidad de elaborar un reporte más preciso acerca de la conflictividad social en el Perú.

Es importante destacar la utilización del Sistema de Monitoreo de Conflictos (SIMCO), herramienta que permitió organizar la información recopilada por las oficinas defensoriales y módulos de atención, medios de comunicación, actores involucrados, informes emitidos por entidades del Estado y organizaciones no gubernamentales, etcétera, así como el seguimiento de los acuerdos a los que se arribó en los procesos de diálogo (actas). El permanente monitoreo de los conflictos sociales ha hecho que el *Reporte mensual de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo* se convierta en un documento básico de referencia en materia de conflictividad social en el país. Esta referencia se vio fortalecida, además, con la difusión constante de información especializada sobre conflictos sociales, mediante los boletines diarios *Conflictos al día* y *Cronología de los conflictos*.

Debido a la creciente importancia de los reportes de conflictos de la Defensoría del Pueblo, en abril del 2008 se puso a disposición de la ciudadanía el nuevo espacio de la Unidad de Conflictos Sociales, ubicado dentro del portal web institucional de la Defensoría del Pueblo; la apertura de este nuevo espacio forma parte del esfuerzo para ampliar y mejorar el acceso y la difusión del *Reporte mensual de conflictos sociales* y otras publicaciones. Asimismo, a partir del *Reporte mensual de conflictos sociales* N° 50, correspondiente a abril del 2008, se empezó a emitir, a la par de la acostumbrada edición impresa, una versión en soporte electrónico web. De esta manera, este documento se presenta en un formato más ágil y accesible a la ciudadanía, acorde con las nuevas tecnologías de comunicación.

Desde noviembre del 2008, con la aprobación del nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Defensoría del Pueblo, la Unidad de Conflictos Sociales se constituyó en un órgano de línea dentro de la institución. La ahora llamada Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales (DUCS) evidencia la voluntad de la Defensoría del Pueblo por mejorar la atención de la conflictividad social en el país mediante el fortalecimiento del sistema de monitoreo, así como de las actividades de manejo, intermediación y prevención de conflictos sociales. La finalidad de esta labor es que, a través del diálogo, sea posible transformar el conflicto en una oportunidad para consolidar la institucionalidad democrática del país, garantizar la vigencia de los derechos ciudadanos, abrir espacios para el desarrollo de la cultura de la negociación y evitar el uso de la violencia.

a. *Total de casos registrados*

Entre enero y diciembre del 2008, se registraron 216 conflictos sociales, de los cuales 137 se iniciaron ese año (63%), 42 en el 2007 (19%), 11 en el 2006 (6%), 10 en el 2005 (5%), y 16 en el 2004 o antes (7%) (cuadro N° 1).

**Cuadro N° 1**  
**CONFLICTOS SOCIALES REPORTADOS POR LA DEFENSORÍA**  
**DEL PUEBLO DURANTE EL 2008, SEGÚN DEPARTAMENTO Y ESTADO**  
**(AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2008)**

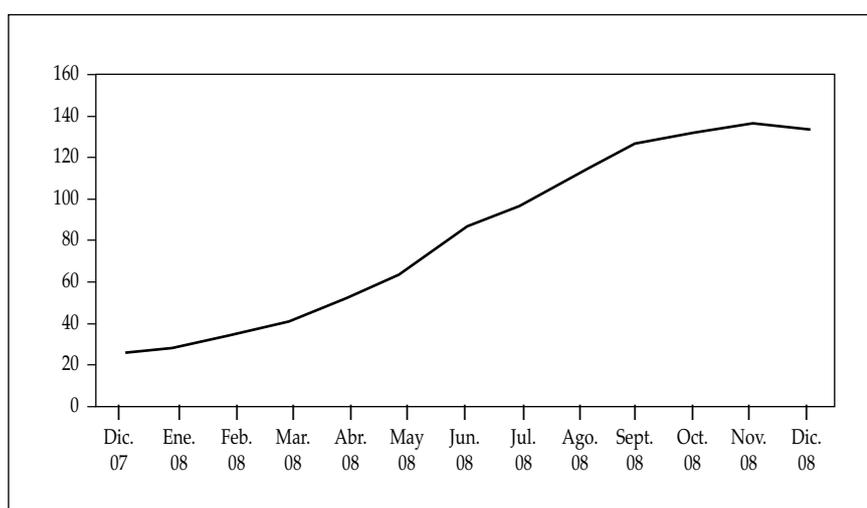
Departamento	Activos	Latentes	Resueltos	Total
Amazonas	2	0	0	2
Áncash	5	3	1	9
Apurímac	4	0	1	5
Arequipa	3	2	0	5
Arequipa-Cusco	1	0	0	1
Arequipa-Moquegua	0	1	0	1
Arequipa-Puno	1	0	0	1
Ayacucho	6	9	0	15
Ayacucho-Arequipa	1	0	0	1
Ayacucho-Huancavelica	1	0	0	1
Cajamarca	10	8	2	20
Cusco	8	3	0	11
Cusco-Junín	1	0	0	1
Callao	1	0	0	1
Huancavelica	4	4	3	11
Huánuco	2	1	0	3
Ica-Lima	1	0	0	1
Junín	5	4	0	9
Junín-Ucayali	0	0	1	1
La Libertad	5	1	1	7
Lambayeque	1	2	3	6
Lima	14	3	0	17
Loreto	6	1	1	8
Madre de Dios	2	0	0	2
Moquegua	6	0	0	6
Moquegua-Puno	0	1	0	1
Moquegua-Tacna	1	0	0	1
Nacional	14	3	2	19
Pasco	4	4	1	9
Piura	10	0	0	10
Puno	9	5	2	16
San Martín	3	5	1	9
Tacna	3	2	0	5
Ucayali	0	1	0	1
<b>Total</b>	<b>134</b>	<b>63</b>	<b>19</b>	<b>216</b>

Fuente: *Reportes de conflictos sociales* (enero a diciembre del 2008).

Elaboración: Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales, Defensoría del Pueblo.

En enero del 2008, se registraron 30 conflictos sociales en estado activo. Luego se inició una tendencia ascendente que continuó hasta noviembre del 2008, mes en el que se registraron 137 conflictos activos. Posteriormente esta cifra disminuyó ligeramente en diciembre, llegando a 134 conflictos activos.

**Gráfico N° 1**  
**EVOLUCIÓN DE CASOS ACTIVOS**  
**(DICIEMBRE DEL 2007-DICIEMBRE DEL 2008)**



Fuente: *Reportes de conflictos sociales* (enero a diciembre del 2008).

Elaboración: Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales, Defensoría del Pueblo.

**Cuadro N° 2**  
**CASOS ACTIVOS REGISTRADOS MES A MES**  
**(DICIEMBRE DEL 2007-DICIEMBRE DEL 2008)**

Diciembre 2007	Enero 2008	Febrero 2008	Marzo 2008	Abril 2008	Mayo 2008	Junio 2008	Julio 2008	Agosto 2008	Septiembre 2008	Octubre 2008	Noviembre 2008	Diciembre 2008
26	30	36	42	53	65	86	97	113	126	133	137	134

Fuente: *Reportes de conflictos sociales* (enero a diciembre del 2008).

Elaboración: Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales, Defensoría del Pueblo.

#### *b. Escenarios de los conflictos sociales*

De los conflictos sociales reportados durante el 2008, 46% fueron de tipo socioambiental; 14%, por asuntos del gobierno local; 10%, laborales; y 9%, por asuntos del gobierno nacional. El cuadro N° 3 muestra la distribución de los conflictos según escenario.

**Cuadro N° 3**  
**CONFLICTOS SOCIALES DISTRIBUIDOS SEGÚN ESCENARIO**

Escenario	Breve descripción	N°	%
<b>Socioambiental</b>	Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. Están presentes también componentes políticos, económicos, sociales y culturales.	99	46
<b>Por asuntos del gobierno local</b>	Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno a la gestión pública de los municipios provinciales y distritales.	30	14
<b>Laborales</b>	Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno a los derechos laborales.	22	10
<b>Por asuntos del gobierno nacional</b>	Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno a la gestión pública del gobierno central.	20	9
<b>Comunales</b>	Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno al acceso a los recursos naturales, la propiedad y los límites territoriales entre comunidades.	12	6
<b>Demarcación territorial</b>	Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno al establecimiento de límites entre circunscripciones territoriales.	11	5
<b>Por asuntos del gobierno regional</b>	Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno a la gestión pública de los gobiernos regionales.	8	4
<b>Electorales</b>	Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno a la no aceptación de resultados electorales y el rechazo a las autoridades electas.	6	3
<b>Por cultivo ilegal de coca</b>	Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno a la siembra ilegal de coca, la presencia del narcotráfico y las acciones del Estado.	4	2
<b>Por otros asuntos</b>	Es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno a reclamos estudiantiles, universitarios, etcétera.	4	2

Fuente: *Reportes de conflictos sociales* (enero a diciembre del 2008).

Elaboración: Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales, Defensoría del Pueblo.

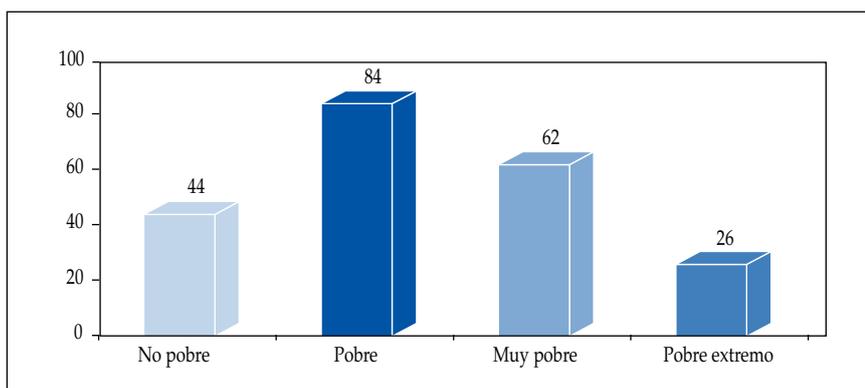
*c. Características socioeconómicas de los conflictos sociales*

De los 216 conflictos sociales registrados en el 2008, 172 casos (80%) se desarrollaron en lugares donde la mayoría de la población vive por debajo la línea de pobreza (gráfico N° 2).

*d. Conflictos sociales nuevos registrados durante el 2008*

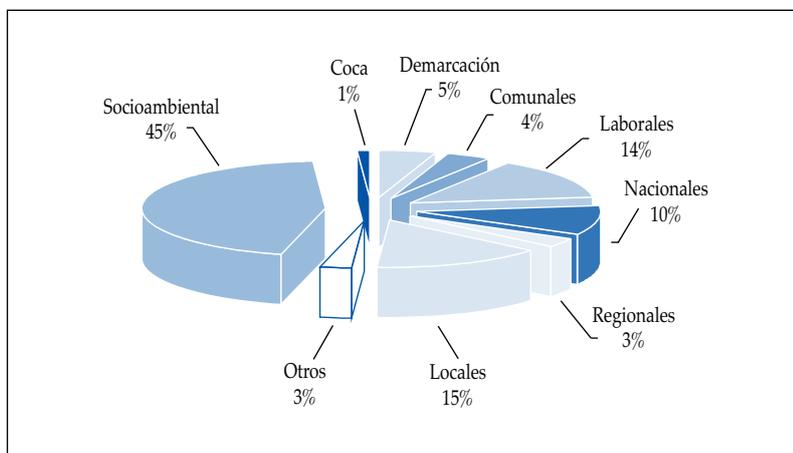
Durante el 2008, la Defensoría del Pueblo registró 137 nuevos conflictos sociales. De éstos, 45% fueron socioambientales; 15%, por asuntos del gobierno local; 14%, laborales; 10%, por asuntos del gobierno nacional; y 5%, por demarcación territorial (gráfico N° 3).

**Gráfico N° 2**  
**NÚMERO DE CASOS SEGÚN EL NIVEL SOCIOECONÓMICO**



Fuente: Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), *Mapa de la pobreza 2004*.  
Elaboración: Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales, Defensoría del Pueblo.

**Gráfico N° 3**  
**CASOS SURGIDOS EN EL 2008 SEGÚN ESCENARIO**



Fuente: *Reportes de conflictos sociales* (enero a diciembre del 2008).  
Elaboración: Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales, Defensoría del Pueblo.

Asimismo, de los 137 conflictos nuevos registrados en el 2008, 103 se mantuvieron en estado activo, 19 permanecieron en estado latente y 15 fueron resueltos a lo largo del año. El cuadro N° 4 brinda una breve descripción de los conflictos sociales registrados por la Defensoría del Pueblo durante el 2008.

**Cuadro N° 4**  
**DETALLES DE LOS CONFLICTOS SOCIALES REGISTRADOS POR LA**  
**DEFENSORÍA DEL PUEBLO INICIADOS EN EL 2008**

Lugar	Caso	Mes
Comunidad de Vicos, distrito de Marcara, provincia de Carhuaz; comunidad de Catac, provincia de Recuay, Áncash	La comunidad reclamó a la compañía minera Toma la Mano el pago por el uso de territorio comunal. La empresa está utilizando una gran porción del territorio, a través del cual se extiende la carretera —tramo Taulipampa-Salhuayoc, 4,5 kilómetros—. Además, la comunidad demanda la ejecución de obras de desarrollo con dinero del aporte voluntario de la compañía minera Santa Luisa.	Enero
Región Áncash, Áncash	Los trabajadores del sector Salud pidieron al gobierno central solucionar la nivelación de las asignaciones extraordinarias por trabajo asistencial (AETA) y solicitaron que se autorice la adquisición de 38 ambulancias, así como mejorar la infraestructura de los establecimientos de salud.	Enero
Distritos de Vinchos-Pilpichaca, provincias de Huamanga y Castrovirreyna, Ayacucho- Huancavelica	Se presentaron controversias entre las comunidades Churia Rosaspampa y Lillinta Ingahuasi por indefinición de límites comunales, temas de carácter social y judicial.	Enero
Distrito de Kañaris, provincia de Ferreñafe, Lambayeque	Hubo desacuerdos entre los miembros de la comunidad campesina San Juan Bautista, del distrito de Kañaris, sobre el pedido de autorización de la empresa minera Exploraciones Milenio S. A. para continuar utilizando los terrenos comunales para los trabajos de exploración e iniciar los trámites de explotación.	Enero
Distrito de Juliaca, provincia de San Román, Puno	El alcalde de Juliaca fue cuestionado por haber cometido supuestas irregularidades. Se presentaron diferencias en la gestión municipal entre el alcalde y sus regidores, quienes pretendieron vacarlo con apoyo de los pobladores.	Enero
Distrito de Querocoto, provincia de Chota, Cajamarca	Hubo un conflicto por la negativa de la empresa minera Yanacocha S. R. L. a incrementar las remuneraciones de los trabajadores no calificados.	Febrero
Cusco	La asamblea regional, la Federación Departamental de Trabajadores del Cusco, una serie de organizaciones y autoridades regionales, así como la población, exigieron la derogatoria de las leyes N° 29164 <sup>†</sup> y N° 29167 <sup>**</sup> .	Febrero
Distrito Teniente Manuel Clavero, provincia de Maynas, Loreto	El alcalde, Jonás Huayanai Hidalgo, fue cuestionado por no haber realizado una audiencia pública de rendición de cuentas. Fue acusado de haber cometido una presunta malversación de fondos, de no convocar a sesión de concejo y de tomar decisiones unilateralmente.	Febrero

\* Ley de Promoción del Desarrollo Sostenible de Servicios Turísticos en los Bienes Inmuebles Integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre del 2007.

\*\* Ley que Establece el Procedimiento Especial y Transitorio para las Licencias de Edificación, Ampliación o Remodelación de Establecimientos de Hospedaje. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre del 2007.

Lugar	Caso	Mes
Distrito de Morococha, provincia de Yauli, Junín	La población y las organizaciones de Morococha demandaron un acuerdo directo con el Gerente General de la empresa minera Perú Copper para establecer las condiciones del traslado de los pobladores del distrito.	Febrero
Todo el país	La Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDP) convocó a un paro nacional para protestar contra la política agraria, exigir la protección del agro ante el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, exigir la vigencia de la actual Ley de Aguas N° 17752 y rechazar el Proyecto de Ley de Aguas planteado por el Poder Ejecutivo, entre otros puntos, más las demandas planteadas por las juntas de regantes regionales.	Febrero
Distritos de Jepelacio y Calzada, provincia de Moyobamba, San Martín	Las organizaciones y municipios involucrados conformaron un comité de lucha para oponerse a que se otorgue la concesión minera en los alrededores del cerro Oromina, Moyobamba, solicitada por la empresa White Rocks Internacional, ante el temor de los impactos medioambientales.	Febrero
Provincia de Candarave, Tacna	La población se opuso a que la empresa Southern Peru Copper Corporation extrajera las aguas superficiales y subterráneas para favorecer a sus centros mineros Toquepala (Tacna) y Cuajone (Moquegua), porque consideraba que afecta a los ríos Callazas, Tacalaya y Salado.	Febrero
Comunidad de Tumpa, distrito de Mancos, provincia de Yungay, Áncash	Se presentó un conflicto por la supuesta contaminación de las aguas subterráneas debido al mal manejo de las canchas de relave de la empresa minera Nueva California S. A. La comunidad denunció que la cancha de ripio-relave se había desbordado y que esto había afectado a los árboles de eucalipto, por lo cual reclamaba indemnización y fiscalización ambiental.	Marzo
Distritos de Acoria y Mariscal Cáceres, provincia de Huancavelica	Los comuneros del centro poblado Unión Paraíso no lograron precisar sus linderos —unos dicen que el centro poblado pertenece al distrito de Acoria y otros al de Mariscal Cáceres—, lo que generó confusión y enfrentamientos entre ellos.	Marzo
Distrito de Andoas, provincia de Datem del Marañón, Loreto	En el marco de una violenta protesta en la base petrolera de Andoas, falleció un policía y 11 fueron heridos. Los manifestantes reclamaban la nivelación de los ingresos de los trabajadores de <i>services</i> con los de la empresa Pluspetrol S. A.	Marzo
Distrito de Moquegua, provincia de Mariscal Nieto, Moquegua	Los trabajadores del gobierno regional de Moquegua demandaron el pago por conceptos de CAFAE e incentivos correspondiente al mes de febrero del 2008.	Marzo
Todo el país	Un conjunto de frentes de defensa, organizaciones sociales y sectores de la población de las regiones amazónicas demandaron la derogatoria de la Ley N° 28852, denominada «Ley de la Selva».	Marzo
Distrito de Huayay, Pasco	Los trabajadores de la mina Huarón tomaron sus instalaciones demandando la distribución de las utilidades para todos ellos, tanto los que se encuentran en planilla como los contratados.	Marzo
Provincia de Tarata, Tacna	La población se opuso a las actividades de exploración de la empresa minera Río Tinto por temor a la contaminación ambiental.	Marzo

Lugar	Caso	Mes
Anexo Otapara, distrito de Acarí, provincia de Caravelí, Arequipa	Hubo una disputa entre los comuneros de la comunidad campesina de Otapara y la empresa minera Otapara S. A. en torno la concesión minera donde se encuentra la veta Espejo de Pompeyo.	Abril
Distrito de Pauza, provincia de Páucar del Sara Sara, Ayacucho	Se presentó un desacuerdo entre la empresa Santiago 3 y la asociación de mineros artesanales sobre el desarrollo de la actividad minera informal en su concesión de la zona de Luicho.	Abril
Distrito de Tabaconas, provincia de San Ignacio, Cajamarca	La población manifestó su desacuerdo con la gestión del alcalde, que había sido reelegido en las últimas elecciones gracias al presunto apoyo de votos golondrinos. En ese momento, pedían la revocatoria del alcalde y sus regidores.	Abril
Distrito de Jesús, provincia de Cajamarca, Cajamarca	Los pobladores pidieron la vacancia del alcalde y los regidores.	Abril
Centro poblado de Huambocancha Baja, caserío El Batán, distrito de Cajamarca, Cajamarca	Los pobladores demandaron la construcción de un nuevo sistema de agua por parte de la empresa minera Yanacocha.	Abril
Distrito de La Perla, Ventanilla, Callao	Los pobladores que viven cerca de los colectores Taboada y La Perla protestaron por la contaminación y la posible afectación a su derecho a la salud.	Abril
Provincia de Chupaca, Junín	Los pobladores se opusieron a la actividad minera de la empresa Vena Perú en la provincia de Chupaca.	Abril
Centro poblado Ciudad Satélite, distrito de Perené, provincia de Chanchamayo, Junín	Los pobladores solicitaron al concejo provincial que convoque a nuevas elecciones para elegir al alcalde.	Abril
Todo el país	Diversas organizaciones protestaron contra el Decreto Supremo 011-2008-MTC, que permite la privatización de los puertos regionales del Perú.	Abril
Distrito de Ticlayán, provincia de Pasco, Pasco	Los pobladores reclamaron que la empresa Atacocha les pagara una servidumbre por el uso de sus tierras.	Abril
Comunidad de Pallancata, distrito de Coronel Castañeda, provincia de Parinacochas, Ayacucho	Los comuneros demandaron que la empresa minera Suyamarca S. A. C. les conceda más puestos de trabajo y mejore las condiciones laborales de los que ya se encuentran trabajando.	Mayo
Distrito de Chalamarca, provincia de Chota, Cajamarca	Los pobladores cuestionaron al alcalde distrital y lo denunciaron por presuntas irregularidades en la gestión municipal.	Mayo
Comunidades campesinas El Tingo, anexo predio La Jalca, caseríos de Coymolache y Piloncones, distrito de Hualgayoc, provincia de Hualgayoc, Cajamarca	Las comunidades manifestaron su temor a que la contaminación ambiental afectara al río Mangaybamba y mostraron su desacuerdo con el uso dado al aporte económico voluntario, extraordinario y temporal denominado Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo. Además, demandaron la realización de proyectos de desarrollo sostenible para la zona.	Mayo

Lugar	Caso	Mes
Distrito de Lajas, provincia de Chota, Cajamarca	Los regidores denunciaron irregularidades y actos de corrupción en el municipio, y responsabilizaron por éstos al alcalde, Idelso Chávez Fernández.	Mayo
Comunidad nativa Tsirotiari, centro poblado menor Valle Esmeralda, distrito de Río Tambo, provincia de Satipo, Cusco-Junín	Los pobladores del distrito de Pichari amenazaron y exigieron a los habitantes del CPM Valle Esmeralda y sus anexos, entre ellos la comunidad nativa Tsirotiari, que se anexaran al distrito.	Mayo
Provincia de Lima, Lima	Los trabajadores de las empresas contratistas que prestan servicios a la compañía minera Casapalca S. A. reclamaron un incremento en el pago de la bonificación extraordinaria.	Mayo
Asentamientos humanos Las Lomas de La Joya, El Aguajal y José Abelardo Quiñones, provincia de Tambopata, Madre de Dios	Los pobladores de los asentamientos humanos posesionados en terrenos del Estado demandaron la revocatoria de la sentencia emitida por el Juzgado Mixto, que incluye pena privativa de la libertad y pago de reparación civil por la ocupación de dichos terrenos.	Mayo
Comunidad de Rancas, distrito de Simón Bolívar, provincia de Pasco, Pasco	Los pobladores de la comunidad de Rancas se opusieron a la construcción de una planta de beneficio de minerales oxidados en el paraje Chaupishuco, que al parecer no contaba con la autorización respectiva vía EIA.	Mayo
Provincia de Huancané, Puno	Los comuneros cuestionaron la gestión del alcalde provincial de Huancané por haber recortado el abastecimiento del programa Vaso de Leche, por haber incumplido sus promesas de ejecutar obras y por presuntos malos manejos de los funcionarios municipales.	Mayo
Centro poblado de Loromayo, distrito de San Gabán y distrito de Ayapata, provincia de Carabaya, Puno	Hubo una controversia entre los distritos de San Gabán y Ayapata debido a que el alcalde de este último distrito consideró que el centro poblado de Loromayo pertenecía a su circunscripción territorial.	Mayo
Comunidad de Untuca, distrito de Quiaca, provincia de Sandía, Puno	Los pobladores de Untuca demandaron que se les otorgaran tierras para realizar actividades mineras artesanales y que la empresa minera Cartagena cumpliera con realizar las obras que había acordado.	Mayo
Distrito de Corani, provincia de Carabaya, Puno	La comunidad campesina de Corani se opuso a la explotación de uranio por temor al posible impacto ambiental.	Mayo
Comunidades campesinas de Huancabamba, Huinchus, Quishuara, Turpo, Chiara, Huancarama, Kaquiabamba, Poltoccasa. Distritos de Pacucha, Talavera, San Jerónimo, Andarapa, Pampachiri, Huancaray y San Antonio de Cachi, provincia de Andahuaylas, Apurímac	Los comuneros protestaron por la supuesta contaminación de las aguas de la laguna Paccococha, que abastece a los valles de Chumbao, Huancaray, Argama y Pincos, por la empresa Apurímac Ferrum S. A.	Junio

Lugar	Caso	Mes
Provincia de Huancasancos, Ayacucho	Los pobladores de Huancasancos rechazaron la concesión de la empresa Electropampas por temor a la escasez de agua y a la reducción de tierras comunales.	Junio
Comunidad Haqaira, distrito de Santiago, provincia de Cusco, Cusco	Los pobladores demandaron el cierre del botadero de Haqaira porque consideraban que generaba contaminación, estaba mal ubicado y la gestión de los residuos sólidos era inadecuada.	Junio
Anexo Lutto Kututo, comunidad campesina Lutto Kututo, distrito de Llusco, provincia de Chumbivilcas, Cusco	Los comuneros exigieron la paralización de la actividad minera informal realizada por la empresa Nazareno Rey y rechazaron toda actividad minera en la zona, por ser agrícola y arqueológica.	Junio
Comunidades campesinas de Huano Huano, Tintaya Marquiri y Huini, distrito de Yauri, provincia de Espinar, Cusco	Los mineros informales de estas tres comunidades demandaron un acuerdo de explotación minera con la empresa Xstrata Tintaya.	Junio
Distrito de Codo del Pozuzo, provincia de Puerto Inca, Huánuco	Pobladores del distrito de Codo del Pozuzo denunciaron públicamente que la municipalidad no había repartido alimentos y que éstos se habían descompuesto. Además, denunciaron al alcalde ante la fiscalía por presuntas irregularidades.	Junio
Distrito de Angasmarca, provincia de Santiago de Chuco, La Libertad	Los trabajadores de la compañía minera Aurífera Santa Rosa S. A. denunciaron que ésta había incumplido los acuerdos respecto a las jornadas de trabajo: anteriormente, ellos trabajaban 20 días y descansaban 10, y luego la empresa determinó que trabajaran 6 días y descansarían uno.	Junio
Distrito de Tayabamba, provincia de Pataz, La Libertad	Un grupo de pobladores cuestionó la gestión del alcalde provincial de Pataz, demandó que el Poder Judicial expidiera una orden de detención contra el presunto autor intelectual de tres homicidios y exigió que la Contraloría interviniera de inmediato para revisar las cuentas municipales.	Junio
Distrito de Reque, provincia de Chiclayo, Lambayeque	Los pobladores se opusieron a la instalación de una planta de investigación metalúrgica de la empresa minera La Zanja-Río Tinto por temor al impacto ambiental que pudiera ocasionar.	Junio
Distrito de Lima, provincia de Lima, Lima	La Municipalidad de Lima y la Empresa Municipal Administradora de Peaje (EMAPE) demolieron el muro perimétrico de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, mientras que las autoridades universitarias y la población estudiantil rechazaron esta decisión.	Junio
Comunidad nativa Matsés, distrito de Yaquerana, provincia de Requena, Loreto	Los pobladores de la comunidad nativa Matsés, ubicada entre las cuencas de los ríos Yaquerana y José Gálvez, rechazaron la exploración de hidrocarburos realizada por las empresas Pacific Stratus Energy Ltd. y Peru Oil & Gas en los lotes petroleros 135, 137, 142 y 152, situados en su territorio, pues afirmaron que no habían sido consultados.	Junio

Lugar	Caso	Mes
Provincia de Maynas, distrito de Iquitos, Loreto	Los trabajadores administrativos, técnicos y enfermeros de la región Loreto iniciaron una huelga indefinida y restringieron la atención de salud reclamando el pago de las AETA y exigiendo el nombramiento del personal contratado.	Junio
Todo el país	Los armadores y pescadores rechazaron la modificación legal del nuevo sistema de pesca, que establece los límites máximos de captura por embarcación. Hubo protestas en Piura, Moquegua y Áncash.	Junio
Todo el país	Los trabajadores del INPE reclamaron el pago de la bonificación que les corresponde por riesgo de seguridad y vigilancia.	Junio
Distritos de Ignacio Escudero, El Arenal y La Huaca, comunidad campesina de San Lucas de Colán, provincias de Sullana y Paita, Piura	Los pobladores reclamaron por las irregularidades que en su opinión cometió el gobierno regional al haber vendido tierras a las empresas Maple y Caña Brava. La población sostuvo que estas empresas pretenden desarrollar un proyecto de obtención de etanol que, de concretarse, perjudicaría el uso agrícola de las tierras y el agua.	Junio
Bahía de Bayóvar, distrito de Sechura, provincia de Sechura, Piura	La población y las autoridades de Sechura se opusieron a la explotación de los yacimientos de uranio detectados recientemente en el área de influencia del proyecto de fosfatos Bayóvar, perteneciente a la empresa minera Misky Mayo, ante el temor del impacto ambiental que podría tener este hecho tanto en su salud como en las actividades pesquera y ganadera.	Junio
Comunidades de Chilcaymarca y Umachulco, distrito de Orcopampa y Cayarani, provincia de Castilla y Condesuyo, Arequipa	Los comuneros exigieron que se reformule el convenio de servidumbre con la empresa Buenaventura y que se generen inversiones en proyectos de desarrollo.	Julio
Distrito de San Juan Bautista, provincia de Huamanga, Ayacucho	La Asociación de Carniceros demandó que vuelva a funcionar el camal, que había sido clausurado por el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) ante un presunto riesgo de contaminación.	Julio
Provincia de Vilcashuamán, Ayacucho	Los trabajadores de la Municipalidad Provincial de Vilcashuamán tomaron las instalaciones de la entidad edil luego de que el alcalde suspendiera una audiencia pública de rendición de cuentas. Los trabajadores denunciaron supuestas irregularidades en la compra de maquinaria pesada y los reiterados viajes del alcalde a otras ciudades.	Julio
Distritos de Sangarará, Pomacanchi y Acopía, provincia de Acomayo, Cusco	Los pobladores y las autoridades de Acomayo se opusieron al incremento de las concesiones mineras, ante el temor a la pérdida del agua y el impacto ambiental que pudiera generar esta actividad.	Julio
Provincia de Chupaca, Junín	Los agricultores se opusieron al funcionamiento del camal municipal por temor a que se contaminen las aguas del río Cunas y de los canales de riego.	Julio

Lugar	Caso	Mes
Anexo de Lastay, comunidad de Casacancha, distrito de Quichuay, provincia de Huancayo, Junín	Los pobladores de Concepción (Junín) rechazaron la construcción de la planta de tratamiento de residuos sólidos de Lastay, obra que pretende ejecutar la Municipalidad Provincial de Huancayo.	Julio
Municipalidades distritales de Chongos Altos, Chacapampa, Colca, Carhuacallanga, Chicche, Huasicancha, provincia de Huancayo, Junín	La Asociación de Alcaldes del Canipaco y Cono Norte de Huancavelica, conformada por las citadas municipalidades distritales, rechazó la contaminación generada por la empresa minera IRL.	Julio
Distrito de Llaylla, provincia de Satipo, Junín	Un grupo de más de 60 personas tomó las instalaciones de la Municipalidad Distrital de Llaylla para exigir que algunos funcionarios fueran sancionados por supuesto hurto de prendas donadas.	Julio
Provincia de Pataz, La Libertad	Los trabajadores de la empresa minera Marsa reclamaron el pago de las utilidades que les corresponden.	Julio
Distrito de Végueta, provincia de Huaura, Lima	Los pobladores se opusieron a la autorización de uso temporal del área acuática y de la franja costera otorgada a empresa Santa Sofía Puertos S. A.	Julio
Distritos de Puente Piedra y Carabaylo, provincia de Lima, Lima	El Comité de Defensa del Medio Ambiente de Lima Norte se opuso al otorgamiento de concesiones mineras en áreas urbanas en Carabaylo y Puente Piedra.	Julio
Distrito de San Mateo de Huanchor, provincia de Huarochirí, Lima	Los pobladores reclamaron la intervención urgente de las instituciones ante la amenaza de contaminación por los relaves de la mina Coricancha.	Julio
Provincia de Loreto, Loreto	Los apus (líderes) de las comunidades nativas del río Corrientes se movilizaron contra la actuación dilatoria del Ministerio Público y la PNP ante las denuncias penales interpuestas por la población contra el alcalde, por presuntos delitos contra la administración pública.	Julio
Provincia de Tambopata, Madre de Dios	La Alianza de Federaciones de Madre de Dios impulsó un paro regional —los días 7, 8 y 9 de julio— que paralizó la ciudad de Puerto Maldonado. El último día se produjeron hechos de violencia.	Julio
Todo el país	Los trabajadores afiliados a la Federación Nacional de Trabajadores Administrativos del Sector Educación (FENTASE) protestaron porque el gobierno había incumplido con incrementar en 100 nuevos soles sus remuneraciones.	Julio
Comunidad campesina de Santa Ana de Pacoyan, distrito de Simón Bolívar, provincia de Pasco, Pasco	Los pobladores se opusieron a las actividades de la concentradora minera Centauro señalando que éstas contaminan el medio ambiente y que la empresa ha incumplido sus compromisos con la comunidad.	Julio

Lugar	Caso	Mes
Comunidad de Yambrasbamba, distrito de Yambrasbamba, provincia de Bongara, Amazonas	Los comuneros demandaron a la empresa minera Corianta, que explota zinc, el cumplimiento de sus compromisos de desarrollo.	Agosto
Comunidad campesina de Tiaparo, distrito de Pochuanca, provincia de Aymaraes, Apurímac	Los comuneros expresaron su temor a la contaminación ambiental generada por las actividades de exploración que la empresa minera Southern Perú Cooper Corporation viene realizando en sus territorios, y además le exigieron información.	Agosto
Arequipa-Cusco	Los gobiernos regionales de Arequipa y Cusco se enfrentaron por el proyecto Majes-Siguas II. Las autoridades cusqueñas presentaron ante el Poder Judicial una acción de amparo solicitando que se suspenda o paralice la construcción de la represa de Angostura.	Agosto
Arequipa-Puno	Las autoridades regionales de Puno cuestionaron la localización de la construcción de la presa Bamputañe, del proyecto Sistema de Regulación Hídrica de la Cuenca del Río Sumbay.	Agosto
Comunidad campesina de Pichcachuri, distrito de Puquio, provincia de Lucanas, Ayacucho	Se presentó una disputa entre la Asociación de Jóvenes Mineros y los comuneros de Pichcachuri por el funcionamiento de una mina de óxido de cobre en Puquio.	Agosto
Distrito de Cusco, provincia de Cusco, Cusco	Estudiantes universitarios protestaron por el incremento del precio de los pasajes de transporte urbano.	Agosto
Comunidad campesina de Tinyaccla, distrito de Huanuco, provincia de Huancavelica, Huancavelica	Los comuneros manifestaron su temor por la contaminación ambiental y exigieron a la compañía minera Barbastro S. A. C. el reconocimiento de un pago adicional por las tierras que fueron afectadas. Además, solicitaron mayor información acerca del proyecto, y que la empresa les ofrezca puestos de trabajo y ejecute proyectos de desarrollo.	Agosto
Distrito de Sanagorán, provincia de Sánchez Carrión, La Libertad	El alcalde del distrito de Sanagorán, Santos Melquíades Ruiz Guerra, y su teniente alcalde, Mariano Paulo Monzón, fueron acusados por su presunta participación en el homicidio de un trabajador de su comuna.	Agosto
Provincia de Huarochirí, Lima	Los pobladores del distrito de Lurigancho (Chosica) se opusieron a la instalación del local municipal en el centro poblado menor Virgen del Carmen —distrito de San Antonio, provincia de Huarochirí—, señalando que el terreno del indicado local municipal pertenece a la jurisdicción del distrito de Lurigancho, Chosica.	Agosto
Todo el país	Ante el pedido de los ex trabajadores aportantes del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), el TC emitió una sentencia que deja expedito el camino para que, mediante un referéndum, se decida la devolución del dinero a los ex trabajadores que realizaron aportes entre los años 1979 y 1998.	Agosto

Lugar	Caso	Mes
Todo el país	La Federación de Trabajadores Mineros Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú reclamó por el presunto despido indebido de trabajadores mineros de las empresas Southern, Los Quenuales y Barrick Misquichilca S. A.	Agosto
Todo el país	Las organizaciones sindicales de los empleados civiles —administrativos y asistenciales— de la Fuerza Aérea, el Ejército y la Marina, pertenecientes al sector Defensa, iniciaron una huelga general indefinida por demandas laborales.	Agosto
Todo el país	La Asociación Médica del Seguro Social del Perú reclamó el pago de un bono por mejoramiento de gestión correspondiente a julio del 2008, así como una serie de mejoras en las condiciones de trabajo. Se manifestó, además, contra la política de tercerización de los servicios que presta EsSALUD porque, si se aplicara, permitiría prescindir de personal profesional y auxiliar. Estos reclamos fueron apoyados por la Federación Médica Peruana (FMP) y el Colegio Médico del Perú.	Agosto
Todo el país	La FMP reclamó el cumplimiento de los 15 acuerdos suscritos en el acta del 28 de enero del 2008, entre los que destacan el pago de las AETA en las regiones, la nivelación de las pensiones de los cesantes y jubilados, el nombramiento de médicos contratados y la homologación de ingresos de los médicos del MINSAL con los de EsSALUD. Además, se cuestionó la Resolución Ministerial N° 578-2008-MINSAL, que precisa el trabajo asistencial del personal profesional médico-cirujano.	Agosto
Todo el país	La Confederación Intersectorial de Trabajadores del Estado (CITE) y los trabajadores públicos rechazaron los decretos legislativos 1023, 1024, 1025, 1026 y 1057, indicando que ponen en riesgo la estabilidad de los trabajadores.	Agosto
Todo el país	La Federación de Trabajadores de Construcción Civil del Perú exigió la publicación del convenio colectivo de construcción civil.	Agosto
Provincia de Piura, Piura	Mototaxistas de la ciudad de Piura rechazaron la Ordenanza Municipal N° 001-2008, que prohíbe el funcionamiento de paraderos de unidades móviles en zonas rígidas de la ciudad. La ordenanza N° 0018-2008, de fecha 6 de agosto del 2008, ratifica la Ordenanza N° 001-2008 y deroga todas anteriores en este tema.	Agosto
Provincia de Juanjuí, San Martín	Pobladores de Juanjuí protestaron porque en los libros distribuidos por el MINEDU aparece un mapa que ubica al Gran Pajatén en otra región.	Agosto
Caseríos de Buenos Aires y Yacucancha, distrito de Ticapampa, provincia de Recuay, Áncash	Los pobladores de ambos caseríos exigieron a la compañía minera Toma la Mano que la planta concentradora fuera instalada de manera responsable, que se ofrezcan proyectos de desarrollo y que se generen puestos de trabajo para la población.	Septiembre

Lugar	Caso	Mes
Provincia de Andahuaylas, Apurímac	Estudiantes de la Universidad Nacional José María Arguedas de Andahuaylas tomaron el local por supuestas irregularidades cometidas por la comisión organizadora.	Septiembre
Arequipa	Las autoridades regionales y locales, así como la sociedad civil, rechazaron la instalación de plantas de harina y aceite de pescado en diversos distritos de Arequipa, sosteniendo que éstas dañarían el medio ambiente y que los recursos hidrobiológicos deben destinarse al consumo humano.	Septiembre
Comunidades campesinas de Anchaqmayo, Paucho, Yanapiruro, Allpachaka, Liripata y Chiara, distrito de Chiara, provincia de Huamanga, Ayacucho	Los comuneros demandaron que la empresa Perú LNG cumpliera con pagar a la Municipalidad de Chiara por la apertura de una zanja, realizara estudios de impacto ambiental, reparara los daños causados y contratara mano de obra no calificada de las comunidades.	Septiembre
Provincia de San Ignacio, Cajamarca	Los pobladores exigieron el retiro del jefe policial y del fiscal, a quienes acusaban de abuso de autoridad y actos de corrupción.	Septiembre
Centro poblado La Ramada, distrito de Cajamarca, provincia de Cajamarca, Cajamarca	Los pobladores demandaron la recuperación de los manantiales Rume Rume, Perga Perga y Cuyoc —utilizados por la empresa minera Yanacocha— para el consumo humano y el riego tecnificado.	Septiembre
Comunidad campesina de Ascensión, distrito de Ascensión, provincia de Huancavelica, Huancavelica	Los poseionarios del asentamiento humano Trece de Abril le pidieron a la junta directiva de la comunidad que realizara un empadronamiento técnico. Además, le exigieron que transcribiera sus nombres al padrón oficial de poseionarios y que se les otorgaran títulos de propiedad. Por su parte, la comunidad campesina de Ascensión les reclamó que pagaran un precio por la propiedad.	Septiembre
Centro poblado de San Pedro de Pari, distrito de Ondores, provincia de Junín, Junín	Los pobladores demandaron a varias empresas —Electroandes, Electroperú, entre otras— una indemnización por los daños ocasionados al medio ambiente. Además, solicitaron a estas empresas y a la PCM la descontaminación del lago Chinchaycocha o Junín.	Septiembre
Caserío de Plazapampa, distrito de Salpo, provincia de Otuzco, La Libertad	La Asociación Marianista de Acción Social le exigió a la minera Barrick Misquichilca que indemnizara a las personas afectadas por el derrame de petróleo de uno de sus camiones en el caserío Plazapampa y que hiciera lo necesario para reparar el daño causado a los suelos.	Septiembre
Provincia de Ferreñafe, Lambayeque	El alcalde de la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo solicitó que en el proceso de consulta popular de delimitación territorial se incluyera a los sectores de La Yovera y Los Burgas. Por su parte, la Municipalidad Provincial de Ferreñafe le comunicó al gobierno regional de Lambayeque que, de acuerdo con el acta suscrita el 13 de febrero del 2008, no incluiría a estos sectores sino sólo al centro poblado San Roque Las Lomas.	Septiembre



Lugar	Caso	Mes
Distrito de Oyón, provincia de Oyón, Lima	El Concejo Municipal suspendió de sus funciones al alcalde por presuntas irregularidades. Él apeló al JNE y esta institución revocó la decisión. Sin embargo, los regidores y la población siguieron cuestionando su continuidad en el puesto.	Septiembre
Comunidades de Muzga y Lacsanga, distrito de Paccho, provincia de Huaura, Lima	Estas dos comunidades no se pusieron de acuerdo respecto al uso del agua del manantial Chimba, que ambas utilizan para regadío.	Septiembre
Distritos de San Isidro y Magdalena, provincia de Lima Metropolitana, Lima	Se renovaron las discrepancias entre las municipalidades de San Isidro y Magdalena respecto a sus límites. El proceso de diálogo iniciado en la Comisión Especial Tripartita, con intervención de la Municipalidad Metropolitana de Lima, fue muy accidentado y frágil.	Septiembre
Provincia de Ilo, Moquegua	Los estudiantes de la Universidad José Carlos Mariátegui de Ilo reclamaron que se ejecutara el presupuesto aprobado el 2007, que incluía la implementación de algunos servicios como centro de cómputo, laboratorios, bibliotecas, entre otros.	Septiembre
Moquegua	Los estudiantes de la Universidad Nacional de Moquegua se opusieron a la designación de Javier Flores Arocutipa como Presidente de la Comisión Organizadora, efectuada mediante resolución del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU). Reclamaron que se realizara un concurso público para ocupar el puesto.	Septiembre
Provincias de Sechura y de Piura, Piura	Los pobladores de ambas provincias demandaron la reubicación de algunas antenas de telefonía celular por posibles daños a la salud y al ambiente.	Septiembre
Piura	Los pobladores y agricultores del Alto Piura exigieron que el gobierno cumpliera su compromiso de ejecutar el Proyecto Especial Hidroenergético Alto Piura, por su importancia para el desarrollo de la región.	Septiembre
Distrito de Carmen Alto, provincia de Huamanga, Ayacucho	El Frente de Defensa del distrito de Carmen Alto y el Concejo Municipal en pleno demandaron a las empresas de transportes que mejoraran el servicio y rebajaran el precio de los pasajes, que habían sido incrementados en 40%.	Octubre
Provincia de Cajabamba, Cajamarca	La población y las autoridades de la provincia de Cajabamba demandaron a los gobiernos regional y nacional el asfaltado de la carretera Cajabamba-San Marcos y la electrificación rural.	Octubre
Provincia de Canchis, Cusco	Los pobladores se opusieron a la construcción de la central hidroeléctrica de Pucara, a la privatización de la empresa prestadora de servicios de agua EMSSAPAL S. A. y a las concesiones mineras en la provincia.	Octubre
Provincia de Chiclayo, Lambayeque	Durante los primeros días de octubre, el sindicato de obreros de la Municipalidad de Chiclayo anunció la realización de una huelga general indefinida porque la institución no respondió a su pliego de reclamos laborales del año 2008.	Octubre

Lugar	Caso	Mes
Provincia de Oyón, Lima	La población de las comunidades del valle Huaura-Oyón demandó la ejecución del proyecto de asfaltado de la vía Huaura-Río Seco-Sayán-Churín-Oyón-Yahahuanca- Ambo (Huánuco), afirmando que es una demanda que tiene más de 40 años.	Octubre
Distritos de Independencia, San Martín y Comas, provincia de Lima Metropolitana, Lima	Los tres distritos reactivaron sus disputas por límites.	Octubre
Comunidad campesina de Pachangara, distrito de Pachangara, provincia de Oyón, Lima	Los comuneros demandaron la modificatoria del convenio suscrito con la empresa minera Los Quenuales, así como de las condiciones para extraer minerales.	Octubre
Caserío Puerto Perú, distrito de Yurimaguas, provincia de Alto Amazonas, Loreto	Los pobladores y las autoridades del caserío Puerto Perú se opusieron a las actividades de la empresa agropecuaria del Shanusi por temor a que contaminen la quebrada Yanayacu.	Octubre
Distrito de Morona, provincia de Alto Amazonas, Loreto	Las comunidades y federaciones nativas del distrito se opusieron a la presencia de la empresa Talismán Petrolera del Perú por temor a que contamine y afecte sus recursos naturales.	Octubre
Loreto, Ucayali y Amazonas	Las autoridades que integran el Consejo Interregional Amazónico (CIAM) rechazaron el Decreto Legislativo 1090, que pondría en peligro 60% de los bosques primarios del país.	Octubre
Comunidad campesina de Huayllay, distrito de Huayllay, provincia de Pasco, Pasco	Los comuneros exigieron que la empresa minera Chungar S. A. C. Volcán respetara sus tierras comunales y le demandaron una compensación.	Octubre
Distrito de El Alto, provincia de Talara, Piura	Los pobladores de El Alto y los trabajadores de la empresa Petrobras demandaron que ésta ofreciera más puestos de trabajo, aumentara los sueldos y cumpliera con las normas de conservación del medio ambiente.	Octubre
Sector de Piedra Rodada, distrito de Bellavista, provincia de Sullana, Piura	Se presentó un conflicto por presunta usurpación de tierras entre los pobladores del sector Piedra Rodada y la empresa Campo Sol S. A. C.	Octubre
San Martín	El Frente de Defensa y Desarrollo Integral de Moyobamba y el Alto Mayo, un conjunto de organizaciones sociales de Moyobamba y algunos representantes de distritos presentaron al gobierno regional una plataforma de 29 puntos.	Octubre
Tacna	Las autoridades regionales y locales, el Frente de Defensa de los Intereses de Tacna y los pobladores de esa ciudad se opusieron a la modificación del artículo 5 de la Ley del Canon Minero, Ley N° 27506, porque consideraban que le iba a restar ingresos. Asimismo, demandaron que se mantuviera la distribución del canon minero como lo estipulaba originalmente dicha ley.	Octubre

Lugar	Caso	Mes
Camaná, Arequipa	Los trabajadores de la empresa canadiense Century Mining Perú SAC protestaron porque ésta, al parecer, incumplió sus acuerdos respecto a la participación de ellos como accionistas. Los trabajadores habían sido incluidos en un contrato de compraventa de acciones y en diversos pactos y convenios colectivos.	Noviembre
Distrito de Chilete, provincia de Contumazá, y provincia de San Miguel, Cajamarca	Los pobladores de Chilete y Ciudad de Dios pidieron que se declare en emergencia la red vial de Cajamarca y se rescinda el contrato con el Consorcio Vial Chilete, a cargo del mantenimiento de la vía Chilete-Ciudad de Dios.	Noviembre
Comunidad campesina de Mahuayani, distrito de Ocongate, provincia de Quispicanchi, Cusco	Las poblaciones peregrinas de Paucartambo, Anta, Canchis, Urubamba y Ocongate, los devotos y danzarines, así como la comunidad de Mahuayani, exigieron el respeto por sus tradiciones y la intangibilidad del santuario de Qoyllor Riti ante una posible concesión que permitiría el desarrollo de actividades mineras en esa zona, con los consiguientes impactos culturales y ambientales que se generarían.	Noviembre
Valles de La Convención, Yanatile y Kosñipata, Cusco	Los campesinos cocaleros de los valles de La Convención, Yanatile y Kosñipata reclamaron el incremento del precio de la arroba de hoja de coca.	Noviembre
Huancavelica	Los trabajadores de la empresa Techint, encargada de construir los ductos para el gas de Camisea, denunciaron afectaciones a sus condiciones laborales.	Noviembre
Centro poblado San Jerónimo, distrito de Viñac, y centro poblado Canchán, distrito de Catahuasi, provincia de Yauyos, Lima	Pobladores de San Jerónimo, Catahuasi y Canchán se opusieron a la construcción de la central hidroeléctrica El Platanal porque consideran que la derivación de las aguas del río Cañete los afecta, pues el caudal ha disminuido y en su opinión se está produciendo un daño al medio ambiente.	Noviembre
Distrito de Napo, provincia de Maynas, Loreto	Pobladores de las comunidades nativas de la cuenca del río Curaray amenazaron con impedir el paso de las embarcaciones fluviales de las empresas petroleras que operan en la zona debido a un presunto incumplimiento por parte de las empresas Repsol y Perenco, así como por los daños ambientales que producen sus actividades.	Noviembre
Distritos de Huancabamba y Huachón, Pasco	El alcalde del distrito de Huachón señaló que, según la cartografía, las localidades de Anana, Miraflores y Santa Isabel pertenecen a su jurisdicción y no al distrito de Huancabamba.	Noviembre
Provincias de Sullana y Piura, Piura	Las municipalidades de Sullana y de Piura discreparon sobre una propuesta de demarcación territorial para definir a qué provincia pertenecerán unos terrenos ubicados en el distrito de Miguel Checa.	Noviembre
Comunidad campesina de Concepción Ingenio, distrito de Huacullani, provincia de Chucuito, Puno	Pobladores de diversos distritos de Chucuito se opusieron a las operaciones desarrolladas por la minera Santa Ana ante una posible contaminación.	Noviembre

Lugar	Caso	Mes
Provincia de Carabaya, Puno	Las rondas campesinas de la provincia de Carabaya demandaron una vía alterna a la carretera en construcción debido a los accidentes y muertes que se produjeron.	Noviembre
Distrito de Juanjuí, provincia Mariscal Cáceres, San Martín	Miembros del Frente Cívico de Desarrollo (FRECIDES) de Juanjuí y pobladores cuestionaron al alcalde por supuestos actos de corrupción y uso indebido de maquinaria pesada.	Noviembre
Distrito de Cenepa, provincia de Condorcanqui, Amazonas	Pobladores de comunidades nativas del Cenepa se opusieron a la actividad minera de la empresa Dorato Perú SAC por la posible contaminación de los ríos Sawienta, Comaina, Marañón y Amazonas, así como por la afectación del Parque Nacional Ichigkat Muja, la Zona Reservada Santiago-Comaina y la Reserva Comunal Tuntanain.	Diciembre
Distrito de Lircay, provincia de Angaraes, Huancavelica	La población exigió que las empresas mineras Buenaventura y Caudalosa asuman su responsabilidad por los pasivos ambientales en la zona y la contaminación que esta actividad produce, sobre todo en los ríos Opamayo y Atocmarca.	Diciembre

Fuente: *Reportes de Conflictos Sociales* (enero a diciembre del 2008).

Elaboración: Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales, Defensoría del Pueblo.

*e. Distribución de conflictos sociales por regiones y escenarios en el 2008*

En el cuadro N° 5 se observan los conflictos —activos, latentes y resueltos— surgidos en el 2008, distribuidos por regiones y escenarios.

*f. Comparación de los conflictos sociales por escenarios entre los años 2007 y 2008*

En el gráfico N° 4 se puede apreciar la comparación entre los escenarios de los conflictos entre los años 2007 y 2008. Se advierte el crecimiento de los conflictos socioambientales y laborales durante el 2008.

*g. Acciones colectivas de protesta*

Durante el 2008, la Defensoría del Pueblo registró también las acciones colectivas de protesta, es decir, las medidas tendientes a trasladar un reclamo al espacio público. En el cuadro N° 5 se puede apreciar el número de estos eventos de acuerdo con el lugar de ocurrencia.

Finalmente, en el gráfico N° 6 se aprecian las acciones colectivas de protesta registradas entre enero y diciembre del 2008 en el ámbito nacional.

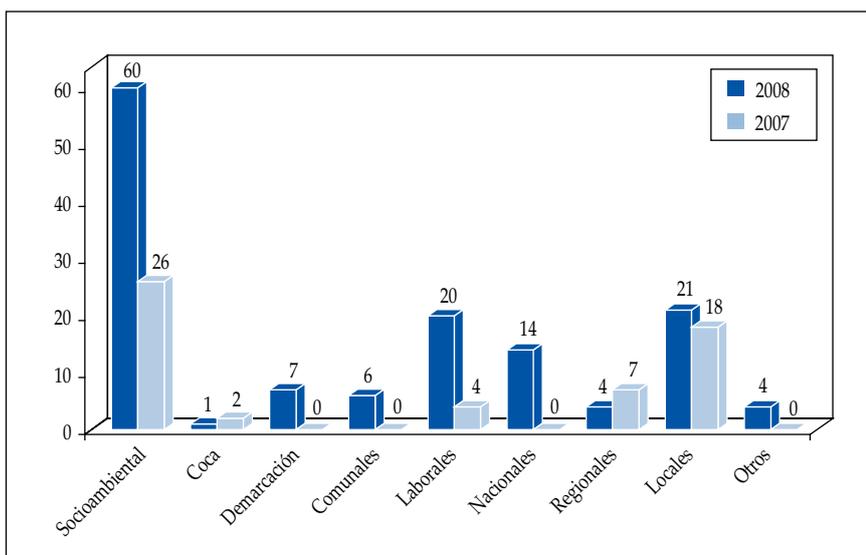
**Cuadro N° 5**  
**CONFLICTOS SOCIALES DISTRIBUIDOS SEGÚN ESCENARIO**

Lugar	Total	Escenario								
		Socioambiental	Coca	Demarcación	Comunales	Laborales	Nacionales	Regionales	Locales	Otros
Amazonas	2	2								
Áncash	4	3				1				
Apurímac	3	2								1
Arequipa	4	2				1	1			
Arequipa-Cusco	1						1			
Arequipa-Puno	1			1						
Ayacucho	8	6							2	
Ayacucho-Huancavelica	1				1					
Cajamarca	11	4				1	1	1	4	
Callao	1	1								
Cusco	7	6	1							
Cusco-Junín	1				1					
Huancavelica	6	2			2	1			1	
Huánuco	1								1	
Junín	7	5							2	
La Libertad	5	1				2			2	
Lambayeque	4	2		1		1				
Lima	13	5		3	1	1	1		2	
Loreto	7	4				1			2	
Madre de Dios	2							1	1	
Moquegua	4	1					1			2
Nacional	16					10	5			1
Pasco	6	4		1		1				
Piura	8	4		1	1		1		1	
Puno	7	3					1	1	2	
San Martín	4	1					1	1	1	
Tacna	3	2					1			
Total	137	60	1	7	6	20	14	4	21	4

Fuente: *Reportes de Conflictos Sociales* (enero a diciembre del 2008).

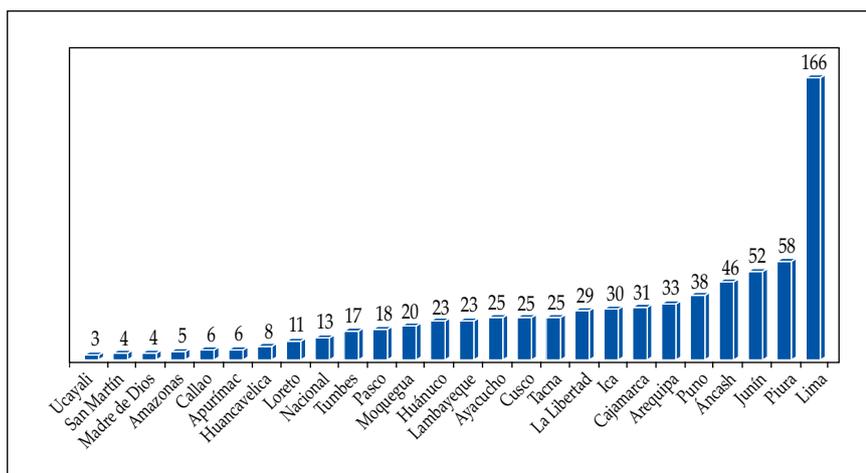
Elaboración: Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales, Defensoría del Pueblo.

**Gráfico N° 4**  
**COMPARACIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIALES POR ESCENARIOS**  
**ENTRE EL 2007 Y EL 2008**



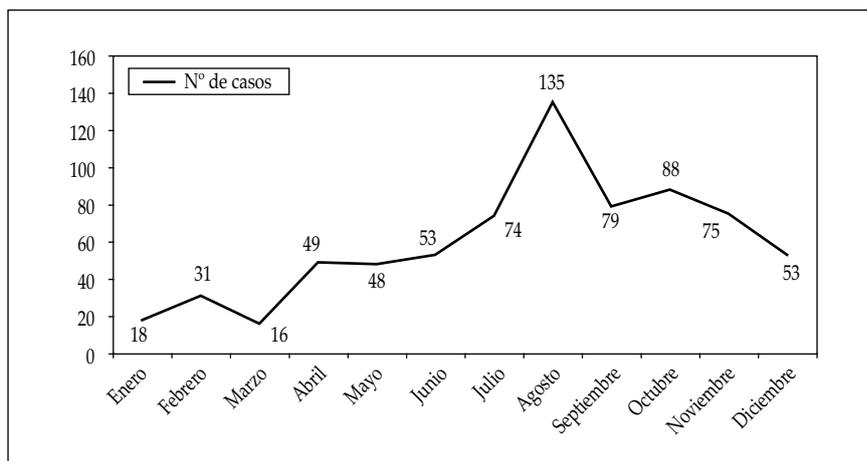
Fuente: *Reportes de Conflictos Sociales* (enero a diciembre del 2008).  
Elaboración: Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales, Defensoría del Pueblo.

**Gráfico N° 5**  
**ACCIONES COLECTIVAS DE PROTESTA REGISTRADAS**  
**SEGÚN LUGAR DE OCURRENCIA (ENERO-DICIEMBRE 2008)**



Fuente: *Reportes de Conflictos Sociales* (enero a diciembre del 2008).  
Elaboración: Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales, Defensoría del Pueblo.

**Gráfico N° 6**  
**ACCIONES COLECTIVAS DE PROTESTA SEGÚN MES DE REGISTRO**  
**(ENERO-DICIEMBRE 2008)**



Fuente: *Reportes de Conflictos Sociales* (enero a diciembre del 2008).

Elaboración: Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales, Defensoría del Pueblo.

## B. Caso ilustrativo

- a. *Conflicto suscitado en el distrito de Cayaltí, provincia de Chiclayo, Lambayeque, debido a que la empresa, en vista de su propia situación económica, les exige a los trabajadores reincorporados por sentencia del TC que suscriban acuerdos conciliatorios laborales como condición para reincorporarlos*

En sentencia de agosto del 2006, el TC resolvió el recurso de agravio constitucional planteado por el sindicato de trabajadores de la empresa agroindustrial Cayaltí, ordenando la reincorporación en sus puestos de trabajo de los trabajadores afiliados al sindicato. Sin embargo, el fideicomiso de la empresa (fiducia),<sup>221</sup> representado por la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), se opuso a las diversas diligencias judiciales de reincorporación, expresando que antes se debían suscribir acuerdos conciliatorios laborales que convertirían los adeudos laborales en acciones dentro de la empresa. Esta posición fue compartida por los trabajadores de la empresa Cayaltí que en el 2003 suscribieron acuerdos conciliatorios que, como parte del plan de reestructuración de la empresa, capitalizaron sus adeudos laborales.

<sup>221</sup> En este caso, el fiduciario es COFIDE —representado por su Gerente General y su Gerente Legal—; el fiduciante, la empresa Cayaltí; el Factor Fiduciario es el título del representante acreditado del fiduciario; y el término *trabajadores* se refiere tanto a los del sindicato que fueron reincorporados como a los que suscribieron los acuerdos conciliatorios.

Ante esta situación, y con la finalidad de proponer una estrategia de diálogo, entre los meses de septiembre a diciembre del 2007 la Defensoría del Pueblo se entrevistó con los actores del conflicto —los trabajadores del sindicato reincorporados, los trabajadores que habían suscrito los acuerdos conciliatorios y los representantes de la fiducia— para conocer y analizar los problemas, las posiciones, las necesidades y los intereses de cada uno de ellos.

El 12 de diciembre del 2007, la Defensoría del Pueblo se reunió con los representantes de los trabajadores del sindicato reincorporados y les reiteró la conveniencia de optar por el diálogo entre las partes para arribar a una solución integral. Se precisó la importancia de que ellos designen a representantes con poderes plenos, pues solamente de esta manera se podría llegar a tomar decisiones durante la reunión de negociación que, eventualmente, realicen con los representantes de la fiducia. A los pocos días, el 18 de diciembre del 2007, los representantes de los trabajadores del sindicato expresaron su decisión de que la Defensoría del Pueblo actúe como mediador en el conflicto.

A partir de ello, se preparó la reunión de diálogo entre las partes. En este marco, en febrero del 2008, el Director de la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo viajó a Chiclayo para entrevistarse con el Presidente de la Región Lambayeque, a quien le explicó el objetivo de la reunión de mediación y la importancia de que los trabajadores que ya habían suscrito los acuerdos conciliatorios participen en ésta.

El 8 de febrero del 2008, en Lima, se realizó la reunión de diálogo y entendimiento entre los representantes acreditados de los trabajadores reincorporados y los trabajadores que suscribieron acuerdos conciliatorios. Estuvieron presentes la Defensora del Pueblo, Beatriz Merino; el presidente de la región Lambayeque, el Factor Fiduciario de COFIDE y la Asesora del Congresista Javier Velásquez. La conducción estuvo a cargo del Director de la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo.

Antes de iniciar la reunión, la Defensora del Pueblo destacó la disposición de los participantes de encarar conjuntamente el problema. Además, planteó las pautas generales que servirían de base para el desarrollo del encuentro: la Defensoría del Pueblo buscaría centrarse en los intereses y las necesidades de cada una de las partes —porque éste es el punto de partida para llegar a acuerdos—, y se buscaría la ejecución de la sentencia del TC por la vía del diálogo y el entendimiento.

De esta manera, tras la reunión de diálogo, se suscribió un documento denominado «Acta de reunión de diálogo y entendimiento», cuyos principales acuerdos fueron: i) se reconocieron todos los derechos de los trabajadores correspondientes al régimen laboral común; ii) la fiducia asumiría, en los porcentajes de ley, los aportes a la ONP de los años que los trabajadores habían dejado de trabajar; iii) la empresa entregaría a los trabajadores la documentación que demuestre que había cumplido

con efectuar los aportes a la ONP a favor de los trabajadores; iv) la Defensoría del Pueblo apoyaría a todos los trabajadores en las gestiones que realicen ante la ONP; v) los trabajadores retornarían a cumplir funciones similares a las que realizaban antes del cese; vi) la empresa ofrecía a los trabajadores, como apoyo económico, préstamos hasta por 3.000 nuevos soles, sin intereses y descontados por planilla en sumas pequeñas; y vii), los trabajadores que suscribieron acuerdos conciliatorios se comprometieron a informar a su asamblea de accionistas el contenido de la propuesta hecha por los trabajadores reincorporados, que pedía el reconocimiento de 50% de los adeudos laborales pertenecientes a las remuneraciones dejadas de percibir desde el año 2004 hasta febrero del 2008, y que el otro 50% fuera capitalizado en acciones.

El 20 de febrero del 2008, también en Lima, se realizó la segunda reunión de diálogo y entendimiento entre las partes. En esa oportunidad, los representantes de los trabajadores reincorporados modificaron su propuesta inicial planteando lo siguiente: i) la empresa, previa autorización expresa de los trabajadores reincorporados hasta mayo del 2004, debía capitalizar el total de sus adeudos laborales; ii) la compensación por tiempo de servicios (CTS) adeudada hasta mayo del 2004 se debía pagar de manera fraccionada al cese de la relación laboral; y iii), el préstamo de dinero por parte de la empresa a favor de los trabajadores debía comprender el rango de 3.000 a 5.000 nuevos soles. Esta nueva propuesta se plasmó en una solicitud dirigida a la Defensoría del Pueblo, para que la traslade a los trabajadores suscriptores de los acuerdos conciliatorios y a la fiducia. Pero como los representantes de los trabajadores suscriptores de acuerdos conciliatorios no estuvieron de acuerdo, no se suscribió acta alguna. El 21 de febrero del 2008, la Defensoría del Pueblo remitió a COFIDE la propuesta de los trabajadores reincorporados.

En marzo del 2008, la Defensoría del Pueblo sostuvo una reunión con el Gerente General de COFIDE para conocer la respuesta de su entidad ante el planteamiento de los trabajadores. El 16 de abril del 2008, el Gerente General de COFIDE remitió esta respuesta: aceptaba la propuesta de los trabajadores reincorporados. Sobre esa base, la Defensoría del Pueblo inició la organización de la tercera reunión de diálogo.

El 26 de mayo del 2008, en Chiclayo, se efectuó la tercera reunión de diálogo y entendimiento con la participación de todos los actores: los representantes de los trabajadores activos, los representantes de los trabajadores del sindicato, la fiducia, y el Gerente Legal y el Gerente General de COFIDE. En esta reunión se suscribió un acta con los siguientes acuerdos:

- Capitalización al 100% de los adeudos laborales hasta mayo del 2004 en beneficio de los 224 trabajadores reincorporados.
- La CTS adeudada hasta mayo del 2004 se pagaría de manera fraccionada al cese legal del vínculo laboral de la totalidad de los trabajadores.
- COFIDE gestionaría ante las entidades financieras el otorgamiento de préstamos a favor de los trabajadores, cuyo monto sería de 3.000 a 5.000 nuevos soles.

Entre junio y octubre del 2008, la Defensoría del Pueblo verificó que los trabajadores reincorporados por sentencia del TC iniciaran la suscripción de acuerdos de entendimiento para su reincorporación laboral. En agosto, se supo que aquellos trabajadores que no habían firmado el acta de entendimiento recibieron una carta de la fiducia en la que les solicitaba que se acercaran a la empresa para ser reincorporados.

## 2.7 Descentralización y buen gobierno

### A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

El proceso de descentralización es una oportunidad importante para hacer más eficaces los servicios que el Estado brinda en un país heterogéneo y con alto grado de desigualdad.

Por ello, durante el año 2008, la Defensoría del Pueblo continuó supervisando el proceso de descentralización, con especial énfasis en la transferencia de competencias y funciones sectoriales a los gobiernos regionales. En la misma línea, entre el 1 y el 30 de mayo del 2008 se realizó una nueva supervisión para observar cómo se estaba implementando el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa en seis departamentos: Andahuaylas, Huánuco, Lambayeque, Lima, Loreto y Ucayali.

Asimismo, con el fin de promover un adecuado ejercicio de la autonomía municipal, en febrero del 2008 se presentó el Informe Defensorial N° 133, «¿Uso o abuso de la autonomía municipal?: el desafío del desarrollo local»,<sup>222</sup> el cual da cuenta de las prácticas de abuso de dicha autonomía por parte de las municipalidades y formula recomendaciones encaminadas a eliminarlas.

Por otro lado, las oficinas defensoriales continuaron promoviendo y supervisando la aplicación de los mecanismos de control de la gestión pública de los gobiernos regionales y locales, especialmente en el marco de los procesos de presupuesto participativo, las audiencias de rendición de cuentas, y el funcionamiento de los consejos de coordinación regional y local.

#### a. Autonomía municipal

La autonomía es funcional al proceso de descentralización, en tanto garantiza la capacidad de autogobierno de los gobiernos regionales y las municipalidades para

---

<sup>222</sup> El Informe Defensorial N° 133 fue elaborado por el Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Adjuntía para la Administración Estatal. El texto completo está disponible en <<http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>>.

desenvolverse con discrecionalidad y en atención a los intereses de su población en el ámbito político, normativo, administrativo y económico. Por ello, la autonomía no puede ser entendida como soberanía, sino que está ligada al cumplimiento de las competencias y funciones que la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades<sup>223</sup> o la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>224</sup> les han asignado a los gobiernos locales y regionales. Así, cumple un fin instrumental y debe estar al servicio de las personas.

El uso de la autonomía municipal no implica que los municipios desarrollen sus funciones al margen del ordenamiento jurídico estatal compuesto por leyes generales de alcance nacional como la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Tributación Municipal<sup>225</sup> y la Ley del Procedimiento Administrativo General.<sup>226</sup>

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha detectado prácticas de los gobiernos locales que ponen de manifiesto una inadecuada gestión pública y deficiencias en la prestación de servicios administrativos a la ciudadanía, usando como justificación la autonomía municipal. Entre los años 2006 y 2007, la Defensoría del Pueblo realizó un total de 12.696 investigaciones a las municipalidades en el ámbito nacional. De ese total, se determinó que 3.256 casos correspondían a problemas de gestión y prestación de servicios municipales.

En virtud de esta situación, en febrero del 2008, la Defensoría del Pueblo publicó el Informe Defensorial N° 133, que da cuenta de diversas manifestaciones del abuso de la autonomía municipal, que afectan los intereses y derechos de los ciudadanos. La mayoría de casos (573) están referidos al incumplimiento de plazos legales respecto a pedidos realizados por la población y cobros de tasas desproporcionadas o ilegales (533).

El informe presenta el análisis de 56 casos que representan en forma evidente el uso incorrecto de la autonomía municipal, así como más de un supuesto de incumplimiento irregular de funciones. Los casos están referidos, básicamente, al incumplimiento de normas contenidas en la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Tributación Municipal y la Ley del Procedimiento Administrativo General.

En cada uno de los 56 casos seleccionados se ha encontrado más de una infracción referente a la adopción y aprobación de procedimientos administrativos, al ejercicio de la potestad tributaria municipal en la aprobación y regulación de las tasas municipales, así como al establecimiento de requisitos o condicionamientos

223 Ley N° 27972, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 27 de mayo del 2003.

224 Ley N° 27867, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de noviembre del 2002.

225 Decreto Legislativo N° 776, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 31 de diciembre de 1993.

226 Ley N° 27444, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 11 de abril del 2001.

administrativos no contemplados en la normatividad general. En concreto, los problemas detectados fueron:

- Procedimientos administrativos y tasas incorporados en el TUPA sin cumplir con la exigencia legal de aprobación mediante ordenanza municipal.
- Falta de ratificación de las ordenanzas municipales distritales que aprueban tasas.
- Cobro de tasas no incorporadas en el TUPA.
- Cobro de tasas sin fundamento legal o contrarias al principio de legalidad tributaria.
- Cobro de tasas por cada componente o etapa de los procedimientos administrativos de autorización.
- Montos de tasas que no responden al costo del servicio efectivamente prestado.
- Exigencias de requisitos ilegales al interior de los procedimientos administrativos.
- Tercerización de funciones tributarias como las de fiscalización, sanción y cobranza coactiva.

Asimismo, el informe defensorial da cuenta de que gran parte de las autoridades municipales salientes no cumplen cabalmente con efectuar el proceso de transferencia de gestión a las nuevas autoridades municipales. La finalidad de este proceso es proporcionar a las nuevas autoridades información suficiente sobre el estado financiero, administrativo y presupuestal del municipio, lo que les permitirá dar continuidad a la gestión municipal y a la prestación de servicios a la población. Así, el incumplimiento de este proceso de transferencia dificulta la continuidad en la planificación, programación y prestación de servicios a la ciudadanía.

Los problemas detectados evidencian cómo las municipalidades pretenden dar a la autonomía municipal un contenido absoluto que no se ajusta a los parámetros del Estado unitario y descentralizado. Por ello, el informe plantea un conjunto de recomendaciones al Congreso de la República, a la PCM y a las municipalidades provinciales y distritales, dirigidas a corregir los problemas detectados y garantizar un adecuado ejercicio de la autonomía municipal y de servicio a los ciudadanos.

En este contexto, y en el marco de la difusión de las recomendaciones formuladas en el mencionado informe, se llevó a cabo, entre julio y diciembre del 2008, la campaña «Trabajando por un buen gobierno municipal», cuyo principal objetivo fue sensibilizar a la sociedad civil respecto al contenido y los límites de la autonomía municipal, así como a la importancia de denunciar y reclamar cuando los municipios cometan actos que excedan dichos límites y que dañen los derechos e intereses de las personas, o que representen obstáculos en el acceso a servicios públicos de calidad.

La mencionada campaña se llevó a cabo en las ciudades donde se recibieron el mayor número de quejas durante el año 2007: Arequipa (28 distritos), Cajamarca

(12 distritos), Cusco (8 distritos), Huancayo (28 distritos), Huaraz (14 distritos) y Lima (43 distritos). Consistió en la realización de actividades de difusión y talleres de sensibilización y capacitación con organizaciones de la sociedad civil. Los resultados de esta campaña serán presentados en el informe correspondiente al 2009.

*b. El proceso de transferencia de competencias y funciones sectoriales a los gobiernos regionales y municipalidades*

- *Supervisión al proceso de transferencia de competencias y funciones sectoriales a los gobiernos regionales*

La transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales constituye una de las etapas más importantes del proceso de descentralización, que consiste en el traslado de competencias, funciones y responsabilidades desde el gobierno nacional, a través de sus sectores, a los gobiernos regionales y locales, para que sean ejercidas en beneficio del desarrollo regional y local, la atención de las demandas de sus poblaciones y la mejora de la calidad de vida de éstas.

Para el desarrollo de la transferencia, se emitió la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales, Ley N° 28273,<sup>227</sup> y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 080-2004-PCM del 15 de noviembre del 2004, por el cual se crea el Sistema de Acreditación. La finalidad de este sistema consiste en fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales, para que estén en condiciones de cumplir tanto los requisitos como los indicadores que permitan medir su capacidad de gestión efectiva de las funciones que deben ser transferidas y, por lo tanto, garantizar la continuidad o mejora de la prestación de los servicios a la ciudadanía.

Para la Defensoría del Pueblo, el Sistema de Acreditación debe generar un círculo virtuoso mediante el cual los gobiernos regionales y locales mejoren significativamente sus capacidades, y de esta manera incrementen la calidad de la prestación de los servicios que se les transfieren, en beneficio de todos los ciudadanos y ciudadanas del país.

Considerando que entre las medidas adoptadas por el gobierno nacional, como parte del llamado «shock de descentralización», se dispuso la transferencia a los gobiernos regionales de todas las competencias previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales hasta diciembre del 2007 —plazo que fue ampliado hasta el 31 de diciembre del 2009<sup>228</sup>—, la Defensoría del Pueblo realizó, entre los meses

227 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 9 de julio del 2004.

228 Mediante Decreto Supremo N° 083-2008-PCM del 24 de diciembre del 2009, se amplió el plazo del Plan Anual del 2007 al 31 de diciembre del 2009.

de junio y julio del 2008, una supervisión de la transferencia de competencias sectoriales a los 25 gobiernos regionales.

Se entrevistó a los gerentes regionales de desarrollo económico, desarrollo social, recursos naturales y gestión del medio ambiente, e infraestructura, así como a los gerentes generales de cada gobierno regional. Adicionalmente, se solicitó por escrito información a la Secretaría de Descentralización de la PCM —como órgano conductor y coordinador del proceso de descentralización—, así como a los representantes de los sectores de Agricultura; Comercio Exterior y Turismo; Educación; Energía y Minas; Mujer y Desarrollo Social; Producción; Salud; Trabajo y Promoción del Empleo; Transportes y Comunicaciones; Vivienda, Construcción y Saneamiento. Por último, se pidió información a la PCM, como institución encargada de transferir competencias sectoriales a los gobiernos regionales.

La supervisión efectuada permitió observar que el nuevo esquema planteado para el proceso de transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales<sup>229</sup> flexibiliza las etapas que prevén el cumplimiento de requisitos para acreditar competencias y capacidades por parte de los gobiernos regionales. Ello con el objetivo de agilizar el proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales, que hasta el año 2006 se llevó a cabo con muchos retrasos.

Sin embargo, con el nuevo esquema se pierde la gradualidad del proceso de descentralización previsto en las normas sobre la materia. Asimismo, se advierte que aun cuando los gobiernos regionales no cumplan con los requisitos específicos que garantizan mínimas capacidades para el ejercicio de las funciones transferidas, podrían ser acreditados para la transferencia de competencias y funciones a través de la suscripción de convenios marco intergubernamentales que establezcan actividades de coordinación, colaboración y/o cooperación. De esta manera, se podría transferir funciones a los gobiernos regionales que no cuentan con las capacidades suficientes para su gestión, lo cual puede repercutir negativamente en la prestación de los servicios a la población.

En este ámbito, se ha verificado que los convenios marco intergubernamentales proporcionados por algunos sectores y gobiernos regionales siguen un modelo tipo, y por tanto no se adecuan a la situación concreta de un gobierno regional respecto a una o más funciones sectoriales. Es decir, no contienen actividades específicas y diferenciadas de acuerdo con los puntos que deberán ser fortalecidos por determinado sector.

---

229 Tanto la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 003-2007-PCM/SD como la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 025-2007-PCM/SD tuvieron por objetivo cumplir con la transferencia de funciones hasta diciembre del 2007, por lo que flexibilizaron y, en cierta medida, modificaron la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Ley N° 28273, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 0080-2004-PCM.

Asimismo, de la información y documentación proporcionada por la Secretaría de Descentralización se advierte que no se cuenta con un sistema de monitoreo, indicadores y evaluación que permita medir los resultados de la ejecución de los convenios marco intergubernamentales de coordinación, colaboración y/o cooperación suscritos entre los gobiernos regionales y cada sector del gobierno nacional. Estos convenios marco comprenden, entre otros aspectos, la realización de actividades de capacitación a los gobiernos regionales con miras a que éstos logren cumplir con los requisitos mínimos para ejercer las funciones que serán transferidas.

Otra de las dificultades advertidas a lo largo del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales es la referida a la falta de lineamientos claros y de disposición para la identificación y cuantificación de los recursos vinculados a las funciones que se van a transferir. Esto ha generado la imposibilidad de concluir con la transferencia del Plan Anual 2007 hasta el 31 de diciembre del 2008 y, por lo tanto, la necesidad de prorrogar el plazo de culminación hasta el 31 de diciembre del 2009. Asimismo, ha generado la necesidad de que, mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 001-2009-PCM/SD,<sup>230</sup> se regule la conformación de comisiones integradas por los sectores y los gobiernos regionales. La finalidad de estas comisiones sería definir los recursos humanos, logísticos y presupuestales asociados a las funciones que se transfieren.

A la Defensoría del Pueblo le preocupa mucho esta situación, pues el proceso de descentralización sólo logrará mejorar la calidad de vida de las personas e impulsar el desarrollo de las regiones y localidades en tanto la transferencia de competencias se realice de manera adecuada y cumpliendo con los requisitos mínimos que garanticen la continuidad y mejora en la calidad de la prestación de los servicios, como son la transferencia de recursos y el fortalecimiento de las capacidades. La ausencia de estos requisitos podría desbordar las capacidades de los gobiernos regionales, generando un perjuicio en los servicios brindados a la población.

Durante el año 2009, la Defensoría del Pueblo continuará supervisando el proceso de transferencia respecto a las funciones que han quedado pendientes de transferir. Asimismo, atendiendo a su papel de colaboradora crítica, supervisará la labor de los gobiernos regionales en el ejercicio de las funciones transferidas.

- *Supervisión del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa*

Como parte de las medidas de mejora de la calidad educativa de los niños, las niñas y las y los adolescentes del país, el gobierno nacional, a través de la aprobación del Decreto Supremo N° 078-2006-PCM, del 30 de octubre del 2006, dispuso la implementación del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa en

---

230 De fecha 6 de enero del 2009.

las instituciones educativas públicas de los niveles inicial y primaria de 56 distritos del país, a partir del 1 de enero del 2007.

El objetivo del citado decreto supremo fue superar, a través de la municipalización de la gestión educativa, la inequidad y la baja calidad de la educación estatal. En esa línea, la Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 4 de marzo del 2007 (separata especial), aprobó los lineamientos para la implementación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, en los que se determinan las competencias y responsabilidades de los tres niveles de gobierno, así como de los órganos de dirección y ejecución dentro de cada uno de ellos. De igual modo, se establecieron las estrategias, las actividades y el cronograma para la implementación de este plan piloto.

La Defensoría del Pueblo, en atención a su mandato constitucional de defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad —entre ellos, el derecho a la educación de los ciudadanos que están en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad—, en el 2007 supervisó el proceso de implementación del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa sobre una muestra de 12 de los 56 distritos establecidos en el referido decreto supremo. De esta manera, verificó que dicha implementación se encontraba todavía en una etapa inicial. Así, constató que sólo se había avanzado en la conformación de los consejos educativos municipales y la designación de los secretarios técnicos, quedando pendiente: i) la aprobación del plan de transferencia de competencias; ii) el diseño del sistema de indicadores, monitoreo y evaluación de la calidad educativa; y iii), la transferencia de recursos presupuestales a los gobiernos locales que forman parte del plan piloto.

No obstante, y a pesar de lo mencionado, el plan piloto se amplió al nivel secundario, y aproximadamente 100 municipalidades se sumaron voluntariamente a éste. En ese contexto, la Defensoría del Pueblo consideró oportuno realizar una nueva supervisión en el año 2008, la cual se llevó a cabo entre junio y septiembre con una muestra más amplia, que comprendía a 30 municipalidades distritales de todo el país.

Al cierre de este informe, el Programa de Descentralización y Buen Gobierno estaba analizando y evaluando esta información para, posteriormente, elaborar un documento que dé cuenta de los problemas encontrados y formule recomendaciones a los sectores responsables.

## **B. Comportamiento de las entidades**

### *a. Gobiernos regionales y locales*

Durante el año 2008, se advirtió el incumplimiento de obligaciones legales por parte de los gobiernos regionales y locales. Por ejemplo, el incumplimiento en

dar información completa y adecuada a los ciudadanos acerca de los plazos y requisitos de los diferentes procedimientos administrativos. Asimismo, se continuó recibiendo quejas respecto a actos de los municipios que excedieron los límites de su autonomía, afectando los derechos e intereses de las personas.

Respecto al proceso de presupuesto participativo, se constató la existencia de deficiencias en cuanto a la difusión de los avances, dificultades y logros en la ejecución presupuestal. Asimismo, se advirtió que existe un alto grado de incumplimiento de los acuerdos aprobados en el presupuesto participativo. Estas deficiencias probablemente estén incrementando la desconfianza de la población respecto a la eficacia de este mecanismo de buen gobierno.

Respecto a las audiencias de rendición de cuentas, se advirtió la ausencia de convocatorias y la falta de información completa sobre los avances, logros y dificultades en la gestión pública. La ciudadanía percibe que las autoridades sólo informan los logros de su gestión de acuerdo con sus intereses. Asimismo, se verificó que estas audiencias, en su mayoría, se llevaron a cabo hacia finales del año.

Por otro lado, se vienen registrando quejas respecto a alcaldes y regidores que no residen permanentemente en el distrito, así como al incumplimiento de las labores de fiscalización de la gestión municipal por parte de los regidores.

### C. Caso ilustrativo

#### a. *Intervención de oficio: inobservancia de funciones legales (Expediente N° 1166-2008/AYAC)*

El 16 de abril del 2008, se supervisó el proceso de audiencia pública de la Municipalidad Distrital Jesús Nazareno (Ayacucho), acto programado para el 20 de abril del 2008. En dicha supervisión, se pudo observar que la convocatoria se había efectuado con sólo 15 días de anticipación y sin haber entregado previamente a los participantes y público en general los resúmenes ejecutivos del informe de rendición de cuentas, a fin de que ellos pudieran conocer con antelación estos datos y participar de manera informada en la audiencia respectiva.

Atendiendo a ello, comisionados de la Defensoría del Pueblo sostuvieron una entrevista con el Gerente Municipal, quien señaló que la mencionada convocatoria se había llevado a cabo a través de comunicaciones radiales y televisivas. Asimismo, mediante oficio de fecha 7 de abril del 2008, refirió que los resúmenes ejecutivos se entregarían el mismo día de la audiencia.

La Defensoría del Pueblo recomendó a la Municipalidad Distrital Jesús Nazareno distribuir los resúmenes ejecutivos e implementar las recomendaciones sobre convocatoria e inscripción de participantes, participación de la población, desarrollo de la audiencia y otras.

El 20 de abril del 2008, la Municipalidad Distrital Jesús Nazareno entregó los resúmenes ejecutivos a los participantes en la audiencia.

## 2.8 Justicia

### A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial

Durante el año 2008, la problemática de la justicia ha constituido un tema de permanente atención por parte de la Defensoría del Pueblo. El debate sostenido a lo largo del año en materia de políticas de reforma del Sistema de Administración de Justicia ha estado centrado en torno a la Ley de Carrera Judicial,<sup>231</sup> la que, luego de ser observada por el Poder Ejecutivo, fue finalmente aprobada con modificaciones por el Poder Legislativo y promulgada el 4 de noviembre del 2008, habiéndose previsto su entrada en vigencia para mayo del 2009.

Esta norma es de enorme trascendencia, pues constituye un importante esfuerzo por establecer un sistema de ingreso y evaluación basado en criterios claros de «meritocracia», que contribuirán a consolidar una judicatura proba, eficaz y, por lo tanto, legítima.<sup>232</sup> Así, la incorporación de un procedimiento de evaluación del desempeño planteado en la nueva norma constituiría un avance, en la medida en que permitiría a los magistrados evaluados tener una oportunidad para ser reconocidos por el trabajo realizado. Por estas razones, es importante que la ciudadanía se mantenga atenta a su aplicación, con el fin de que el objetivo de la norma —mejorar la calidad del servicio judicial— sea cumplido.

Por otro lado, a través de la labor de sus oficinas de todo el país, la Defensoría del Pueblo ha seguido atendiendo las diversas situaciones problemáticas ya identificadas en los últimos años en el ámbito de la administración de justicia. A continuación se describen las más relevantes.

#### *a. Dilaciones indebidas durante la investigación preliminar y en las actuaciones en sede judicial en procesos judiciales de diversa naturaleza*

Se han seguido reportando ante la Defensoría del Pueblo quejas referidas tanto a la investigación preliminar como a las actuaciones en sede judicial. Las situaciones objeto de queja se han presentado en procesos de diversa naturaleza, sean de tipo penal, civil, familia, contencioso-administrativo o de otra especialidad.

231 Ley N° 29277, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 7 de noviembre del 2006.

232 El análisis sobre la necesidad de un nuevo sistema de carrera judicial está disponible en el Informe Defensorial N° 109, «Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán». Lima: 2006, pp. 131 a 133.

En muchas ocasiones, el excesivo retraso en la tramitación de los procesos judiciales se debe a la falta de diligencia de los operadores de justicia o a fallas en el diseño de los sistemas, por ejemplo, en el sistema de notificaciones, que en Lima se vio afectado por el recorte presupuestal general en la administración estatal durante el último trimestre del 2008. También se observaron dilaciones en el trámite para la obtención de recursos para el traslado de personas requisitorias, como ocurrió en la corte de Ayacucho, y dilaciones para la expedición de copias certificadas, detectadas en Loreto.

Cabe mencionar que las dilaciones no sólo se presentan en el Poder Judicial sino también en instituciones como la PNP y el Ministerio Público, en su respectivo ámbito de competencia. Es estos casos, el problema adquiere gran importancia, porque las dilaciones afectan derechos básicos como la libertad individual. Para las víctimas, la dilación puede llevar también a la impunidad, pues se han registrado casos de prescripción en los procesos penales por faltas; en este caso, los perjudicados son los agraviados, que no ven satisfecha su búsqueda de justicia.

*b. Incumplimiento de deberes por parte de las instituciones*

En Ayacucho se constató la negativa a recibir denuncias en casos de violencia familiar debido al razonamiento de que para iniciar investigaciones debe exigirse previamente el reconocimiento médico. Por otro lado, también se observó la falta de motivación adecuada en algunas resoluciones judiciales. Asimismo, se tomó conocimiento de inobservancias referidas a los trámites de anulación de antecedentes policiales y judiciales, defectos de tramitación para el levantamiento de requisitorias —no remisión de oficio a la División de la Policía Judicial de Lima (DIPOLJ-Lima)—, y la exigencia indebida de requisitos no previstos en las normas para la recepción de denuncias en diferentes dependencias policiales —casos registrados en Huaraz y en el Callao—.

Del mismo modo, se observó que en casos de afectaciones a la integridad e indemnidad sexual se incumplió con la reserva de la identidad en la investigación preliminar. Asimismo, se reportó que el Instituto de Medicina Legal está escasamente presente en el ámbito nacional y que algunos establecimientos de salud se niegan a practicar reconocimientos médico-legales y necropsias, fundamentalmente por falta de infraestructura e instrumentos adecuados para ello.

*c. Problemas de infraestructura y personal en las instituciones del Sistema de Administración de Justicia*

Se ha constatado que las limitaciones para prestar el servicio de justicia se expresan, principalmente, en la infraestructura inadecuada de los locales judiciales y la diseminación de éstos en diversas sedes, lo que impide la oportuna

distribución de documentos ingresados para conocimiento de las autoridades jurisdiccionales e incluso dificulta el acceso vía Internet a la página de seguimiento de expedientes.

Asimismo, se presentaron limitaciones de los recursos humanos de las instituciones, lo que revierte en servicios insuficientes a la ciudadanía. Éste es un tema recurrente en la PNP, que no se da abasto para cubrir las demandas de la población. Por ejemplo, se reporta que en las comisarías de familia y de la mujer se producen constantes rotaciones de personal, lo que impide concluir adecuadamente las denuncias por violencia familiar.

*d. Limitaciones en el acceso a los servicios de justicia*

El derecho de acceso a la justicia supone que el Estado establezca medidas de tutela y procedimientos que permitan a los ciudadanos alcanzar rápida y eficientemente la resolución de controversias o incertidumbres jurídicas.<sup>233</sup> Además, estas medidas deben estar orientadas de preferencia a cubrir las carencias de las personas que, por razones socioeconómicas, tienen más dificultades para hacer valer sus derechos ante los órganos del Sistema de Administración de Justicia debido a que no pueden pagar los servicios de abogados particulares y, en algunos casos, solventar traslados y estadía.

Se aprecia que, en general, el número de defensores de oficio y de consultorios jurídicos gratuitos es insuficiente para cubrir la demanda, sobre todo de las víctimas constituidas en parte civil en procesos penales y, por otro lado, en los casos de procesos que se ventilan en juzgados de familia, por ejemplo, procedimientos de rectificación de partidas de nacimiento. Sin embargo, con la implementación del nuevo Código Procesal Penal se presenta una importante oportunidad de potenciar estos servicios en el ámbito penal. Este código, que sigue un modelo procesal con énfasis acusatorio y adversarial, exige elevar el nivel de profesionalización y presencia de los abogados que defienden a las personas de escasos recursos.

Por otro lado, en lo que se refiere a la posibilidad de eliminar barreras de tipo económico, se ha percibido que muchas personas desconocen la existencia de exoneraciones de tasas judiciales dispuestas en algunos distritos judiciales,<sup>234</sup> principalmente en aquellos ubicados en zonas de extrema pobreza. Esto amerita una mayor difusión de las exoneraciones, para que más ciudadanos puedan

233 En el Informe Defensorial N° 109, p. 53, se señala que: «El acceso a la justicia es un concepto que hace referencia a la capacidad de la población de un país para acudir, voluntariamente, a mecanismos tradicionales o alternativos, públicos o privados, de solución de controversias».

234 Mediante Resolución Administrativa N° 004-2005-CE-PJ, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 de enero del 2005, se exoneró del pago de aranceles judiciales a los pobladores de diversos distritos catalogados como de extrema pobreza según estudios del INEI y FONCODES.

beneficiarse. Cabe señalar que este beneficio se ha extendido a las zonas afectadas por el terremoto de agosto del 2007<sup>235</sup> y a la comunidad campesina de Tapayrihua, en el distrito judicial de Apurímac.<sup>236</sup>

Con relación a la justicia de paz, si bien se han creado más despachos de este tipo, subsiste la carencia de capacitación y de materiales para que los jueces de paz ejerzan adecuadamente su función.

En cuanto a la aplicación de la justicia consuetudinaria, largamente extendida en nuestro país, en algunas zonas aún subsisten problemas, fundamentalmente por la penalización de casos en los cuales el ejercicio de esta jurisdicción se considera un acto delictivo.

Otro tipo de barreras son las geográficas. En algunos casos, la configuración de las competencias no corresponde a la realidad geográfica ni a la existencia de vías de comunicación terrestre, lo que dificulta el acceso de los ciudadanos que viven lejos de las sedes judiciales o de las salas que conocen en segunda instancia. Esta es la situación, por ejemplo, de los juzgados mixtos de Huamalíes-Llata, Leoncio Prado, Tingo María y Leoncio Prado-Aucayacu (Distrito Judicial de Huánuco), y de Marañón-Huacrachuco (Distrito Judicial de Áncash). Para contrarrestar este problema, deberían crearse más juzgados o, en su defecto, modificar su organización.

Al respecto, la Oficina Defensorial de Huánuco remitió a la presidencia de su respectiva Corte Superior una comunicación en la que detallaba los problemas de accesibilidad señalados, a fin de que, en ejercicio de sus atribuciones —precisadas en el artículo 90 de la Ley Orgánica del Poder Judicial— y tras la correspondiente evaluación, esta instancia solicite a la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial la pronta adopción de decisiones que acerquen la justicia a los justiciables.

*e. Insuficiente coordinación entre las instituciones del Sistema de Administración de Justicia*

La coordinación entre las diversas instituciones que participan en el Sistema de Administración de Justicia se concreta en dos ámbitos: por un lado, en la coordinación para implementar políticas de alcance general destinadas a mejorar los

235 Resolución Administrativa N° 216-2007-CE-PJ, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de septiembre del 2007, cuya vigencia se extendió al 30 de junio del 2008 por Resolución Administrativa N° 016-2008-CE-PJ, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de febrero del 2008.

236 Resolución Administrativa N° 079-2008-CE-PJ, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 31 de mayo del 2008.

distintos componentes en los que se diseña, ejecuta y evalúa la función de administrar justicia a través de los diversos órganos constitucionales; y por otro lado, en las coordinaciones de índole local para proveer el mejor servicio al ciudadano en una zona geográfica concreta.

De esta forma, en lo que respecta a la coordinación interinstitucional, se tiene conocimiento de que ha seguido articulándose la ejecución de diversos proyectos que cuentan con financiamiento de la cooperación internacional, principalmente el proyecto «Mejoramiento de los servicios de justicia»,<sup>237</sup> financiado con una operación de endeudamiento con el Banco Mundial; y el Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia del Perú (JUSPER),<sup>238</sup> financiado con una donación de la Unión Europea.

Asimismo, se ha desarrollado un programa de inversión pública denominado «Programa de modernización del Sistema de Administración de Justicia»,<sup>239</sup> el cual busca articular, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), las diversas iniciativas de financiamiento de propuestas de reforma de la administración de justicia. Los estudios de este programa se desarrollarán gracias a que se ha aprobado una cooperación técnica no reembolsable.<sup>240</sup>

Estas iniciativas y otras que se implementen serán monitoreadas por la Defensoría del Pueblo mediante un instrumento especial de seguimiento que se diseñará durante el año 2009.

En lo que se refiere a la coordinación en los ámbitos local y regional, cabe mencionar que las oficinas defensoriales de Cusco, Madre de Dios y Apurímac han reportado dificultades entre algunas comisarías y las fiscalías, lo que obstaculiza la adecuada investigación de los hechos denunciados por los ciudadanos. Asimismo, esta descoordinación se extiende a los órganos jurisdiccionales y al INPE para el traslado de las personas procesadas, lo que genera el quiebre de diligencias pendientes, como han constatado las oficinas defensoriales de Junín y Pasco y el Módulo de Atención de Tingo María.

Respecto a estos hechos, la Defensoría del Pueblo ha implementado acciones destinadas a promover la acción coordinada con las instituciones, como en el caso de las regiones policiales de Apurímac, Cusco, Madre de Dios y Puno. Asimismo, se han implementado mecanismos para mejorar la comunicación entre operadores jurídicos, personal policial y servidores del INPE, con la finalidad de que se

237 Información disponible en <<http://pmsj.org.pe/nweb/html/index.php>>.

238 Información disponible en <<http://www.jusper.org.pe/web/intro.html>>.

239 Información disponible en <<http://www.minjus.gob.pe/ModernizaciondeLaJusticia/>>.

240 Resolución Suprema N° 055-2008-EF, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de mayo del 2008.

cumplan efectivamente las diligencias judiciales programadas. Del mismo modo, se ha buscado establecer coordinaciones con instituciones privadas que trabajan a favor del acceso a la justicia, tales como la asociación Paz y Esperanza en Ayacucho y Huánuco, a fin de establecer nexos entre la sociedad civil y las autoridades estatales.

*f. Incumplimiento de sentencias*

El incumplimiento de las sentencias se ha presentado principalmente en procesos en los que es parte la Oficina de Normalización Previsional (ONP), tal como lo ha reportado la Oficina Defensorial de La Libertad. Sin embargo, también se han dado casos de incumplimiento de sentencias en procesos en los que es parte el MINEDU, el Ministerio del Interior y la PNP.

En relación con estas situaciones, se pueden distinguir dos rasgos distintivos. Por un lado, se ha evidenciado que la administración estatal no tiene una política inclinada a la resolución extrajudicial de conflictos, pues se dilata el cumplimiento y/o reconocimiento de los derechos reclamados por los administrados. Por otro lado, los magistrados, pese a contar con normas procesales expresas, no cumplen con rechazar los actos y/o recursos manifiestamente dilatorios, formulados y/o presentados por la administración.

Sin embargo, cabe manifestar que luego de la presentación del Informe Defensorial N° 135, «Por un acceso justo y oportuno a la pensión: aportes para una mejor gestión de la ONP», se ha logrado un mayor número de soluciones en casos referidos a la inexecución de resoluciones judiciales.

*g. Situaciones derivadas de la implementación del nuevo Código Procesal Penal*

Habiendo entrado en vigencia esta norma en algunos distritos judiciales,<sup>241</sup> se han presentado algunas situaciones que ameritan la atención de las instituciones involucradas en su implementación. Al respecto, las oficinas defensoriales de Tacna y Moquegua informaron que es necesario capacitar más a los jueces, fiscales, policías, abogados de oficio y abogados litigantes en general sobre los fundamentos del nuevo marco normativo procesal.

Sin embargo, es pertinente destacar la considerable disminución de quejas formuladas por dilación en la investigación preparatoria a cargo del Ministerio Público. Asimismo, se ha incrementado el número de órganos jurisdiccionales,

<sup>241</sup> Huaura (julio del 2006), La Libertad (octubre del 2007), Tacna y Moquegua (abril del 2008), y Arequipa (octubre del 2008).

así como de fiscales. La puesta en vigencia del nuevo Código Procesal Penal ha constituido una oportunidad para mejorar la infraestructura, pues algunas cortes han suscrito con los respectivos gobiernos regionales convenios que les han permitido mejorar sus locales o, en el mejor de los casos, construir otros nuevos.

## B. Comportamiento de las entidades

El comportamiento de las entidades del Sistema de Administración de Justicia ha sido diverso. Así tenemos:

### a. Poder Judicial

Todavía subsiste el desconocimiento acerca de la función que cumple la Defensoría del Pueblo en el tema de administración de justicia. En algunos lugares del país, la Defensoría aún encuentra dificultades para obtener información respecto a los casos por teléfono o por algún medio electrónico; por lo general, se requiere que el pedido de información sea escrito.

Por el contrario, en otros lugares —Cajamarca, por ejemplo— se ha notado la disposición de las autoridades para resolver los problemas y evitar que, en lo sucesivo, se presenten vulneraciones al derecho de acceso a la justicia. En estos casos, los operadores de justicia han dejado de percibir a la Defensoría del Pueblo como una entidad que interfiere en su independencia jurisdiccional.

Asimismo, cabe agregar que se ha evidenciado un comportamiento orientado a dar respuestas a algunas situaciones concretas. Así, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial emitió las resoluciones administrativas N° 062 y N° 157-2008-CE-PJ,<sup>242</sup> que crean nuevos juzgados contenciosos y disponen la redistribución de los expedientes judiciales; la segunda resolución ha creado la subespecialidad previsional en la sede de la Corte Superior de Justicia de Lima. De esta forma, se ha buscado atender la sobrecarga procesal en la especialidad contencioso-administrativa.

Por otro lado, como producto de las intervenciones y recomendaciones defensoriales, la Oficina Defensorial de Amazonas ha reportado la disminución progresiva de las dilaciones en las investigaciones preliminares efectuadas por el Ministerio Público, así como también la disminución del tiempo en el trámite de los procesos judiciales, ya que las resoluciones se expiden con mayor celeridad. Del

---

242 Resolución Administrativa N° 062-2008-CE-PJ, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de abril del 2008; y Resolución Administrativa N° 157-2008-CE-PJ, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 2 de julio del 2008.

mismo modo, los magistrados de Cajamarca procedieron a programar en forma inmediata las diligencias y actuaciones que venían siendo postergadas.

Con relación a las medidas para enfrentar la carga procesal, cabe señalar que en el Distrito Judicial de La Libertad se crearon cinco juzgados transitorios de descarga procesal para aliviar la carga de los juzgados civiles. Adicionalmente, con la entrada en vigencia del Nuevo Código Procesal Penal en La Libertad, y luego de las visitas y recomendaciones efectuadas, se notó mayor celeridad en la tramitación de las solicitudes de los internos del establecimiento penitenciario El Milagro, quienes no han vuelto a presentar quejas.

*b. Ministerio Público*

Esta entidad cooperó con solucionar en forma paulatina los problemas relacionados con la tramitación de los casos a su cargo. Así, por un lado se destaca la creación e implementación del *pool* de fiscales en las fiscalías provinciales penales de Huaraz, con el fin de coadyuvar en la realización de las diligencias preliminares. Por otro lado, en Lima Norte, las fiscalías tomaron medidas para implementar el plan piloto de atención a los niños, las niñas y las y los adolescentes víctimas de violencia sexual; asimismo, continuaron colaborando en las charlas que organiza la Defensoría del Pueblo sobre violencia familiar y violencia sexual en agravio de menores.

*c. PNP*

A lo largo del 2008, se apreció que los comisarios y el personal de la sección de violencia familiar de las distintas comisarías de Lima Norte tienen una buena disposición para coordinar con la Defensoría del Pueblo respecto a la atención de denuncias en esta materia, de modo que cuando se presentan casos por negativa y demora en la investigación, la PNP acata las recomendaciones defensoriales. Sin embargo, en las diferentes dependencias policiales del Callao y de Huaraz se presentaron casos en los que, para recibir denuncias de violencia familiar, se exigieron requisitos no previstos en la norma.

Por otro lado, la PNP colaboró en la supervisión realizada en diversas comisarías del país en el marco de la elaboración del informe defensorial sobre propuestas para mejorar su trabajo.<sup>243</sup>

---

243 El Informe Defensorial N° 142, «Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: cinco áreas de atención urgente», fue elaborado por la Adjuntía en Asuntos Constitucionales, y presentado el 7 de mayo del 2009. El texto completo del referido informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

d. *Ministerio de Justicia (Defensoría de Oficio)*

No obstante que el número de abogados defensores de oficio es insuficiente para cubrir la demanda de servicios de asesoría y consulta jurídica, sobre todo entre los grupos más vulnerables, cabe destacar la dinámica de visitas semanales que estos profesionales realizan a los penales de la región San Martín.

Asimismo, como parte del seguimiento al proceso de implementación del Nuevo Código Procesal Penal se potenciaron algunos recursos de la defensoría de oficio y se realizaron capacitaciones; sin embargo, se constató que los modelos y recursos aplicados en los primeros distritos judiciales —Huaura y La Libertad— no se han replicado de la misma manera en los otros distritos judiciales en los que se implementó el Nuevo Código Procesal Penal en el año 2008.

C. **Casos ilustrativos**

a. *Caso Irene León León: dilación en la investigación preliminar por parte de la Comisaría PNP de Cabana Sur-Lucanas, Ayacucho (Expediente N° 533-2008-MAP-AYAC)*

El 25 de agosto del 2008, Irene León León formuló una queja contra la Comisaría PNP de Cabana Sur, por cuanto en los primeros días de julio del 2008 ella había presentado una denuncia contra el señor Nazario Berrocal Astovilca por el hurto de una vaca, sin haberse efectuado diligencia alguna hasta la fecha de presentación de la queja. Además, la recurrente aducía que se le había restringido el otorgamiento de una copia de la denuncia interpuesta.

El mismo día de recibida la queja, la Defensoría del Pueblo solicitó información a la mencionada comisaría, que respondió a través del Oficio N° 143-2008-IX-RPA-CSP-CCS-SA, en el que señaló que el 14 de septiembre del 2008 se había reiterado la notificación a los denunciados para que brindaran su manifestación en pleno ejercicio de su derecho a la defensa. En esta comunicación también se señalaba que se había atendido a la recurrente entregándole la copia certificada de la denuncia.

Sobre la base de esta información, mediante Oficio N° 407-2008-OD-AYAC/PUQ de fecha 22 de septiembre del 2008, la Oficina Defensorial de Ayacucho le recomendó al comisario que, sin dilación alguna, le comunicara al representante del Ministerio Público la denuncia efectuada, para que éste iniciara y dirigiera la investigación de acuerdo con sus atribuciones. Asimismo, le recomendó adoptar las medidas correctivas correspondientes contra el efectivo policial a cargo de la investigación, por inobservancia en la función policial.

Posteriormente, el comisario informó que se habían efectuado las acciones para determinar las responsabilidades respectivas. Resultaron responsables el suboficial

brigadier PNP Óscar Ascencio Hernández y el suboficial brigadier PNP Augusto Cuba Cossio. Además, se informó la derivación de la denuncia a la Fiscalía Provincial Mixta de Lucanas.

*b. Caso Osvelia Reyes del Águila: demora en el desarrollo de las investigaciones por parte del Juzgado Penal de la provincia de Leoncio Prado (Expediente N° 478-2008-HCO)*

La ciudadana Osvelia Reyes del Águila presentó una denuncia contra Wilmer Luciano Domínguez, por la comisión de delito contra la vida, el cuerpo y la salud en agravio de su menor hija S. L. D. R. (13 años), desaparecida el 21 del septiembre del 2007 y encontrada muerta el día 23 de octubre del mismo año.

La ciudadana refirió que luego de instaurado el proceso penal, se presentaron diversos actos y maniobras dilatorias que ocasionaron el quiebre de diligencias importantes para el esclarecimiento de los hechos. Agregó que a pesar de que se había trasladado al procesado al establecimiento penal de Huánuco, el juzgado no había efectuado la diligencia de inspección judicial previamente programada dentro del período ampliatorio de instrucción, lo cual perjudicaría gravemente el proceso.

Recibida la queja, la Defensoría del Pueblo se contactó con el juez de la causa para verificar que la realización de la diligencia programada hubiera sido adecuadamente comunicada tanto al INPE como a la PNP. Se verificó que sí se habían cursado los oficios y se realizó un seguimiento al envío de éstos y a su recepción por parte de las instituciones involucradas. El INPE, por su parte, refirió que la comunicación judicial era reciente, por lo que no se había podido coordinar adecuadamente con la PNP a efectos de que preste las garantías de seguridad correspondientes.

Ante lo expuesto, la Oficina Defensorial de Huánuco solicitó una audiencia con el Jefe del Frente Policial Huallaga, General Edwin Palomino Vega, para pedirle que disponga la dotación de personal policial, por cuanto la investigación involucra el deceso de una menor de edad, hecho que generaba una preocupante sensación de impunidad que afectaba no sólo a la recurrente sino a la población en general. Dispuesta la orden de traslado tanto del INPE como de la PNP, la diligencia finalmente se cumplió el día 23 de septiembre del año 2008.

## **2.9 Seguridad ciudadana**

### **A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial**

Durante el año 2008, la Defensoría del Pueblo fortaleció su trabajo en el tema de seguridad ciudadana, toda vez que involucra la protección de derechos

fundamentales como el derecho a la vida, a la integridad, a la propiedad, entre otros. Además, cabe tener en cuenta que numerosos reportes y estudios de opinión dan cuenta del creciente sentimiento de inseguridad de la población.<sup>244</sup> Así, en su calidad de integrante del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC),<sup>245</sup> la Defensoría del Pueblo ha estado permanentemente presente en el sistema a través de sus diversas unidades orgánicas.

Los principales contenidos de este trabajo se plantearon desde inicios del 2008, con la aprobación del Informe Defensorial N° 132, «¿Ciudadanos desprotegidos?: estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana».<sup>246</sup> Este informe fue presentado el 29 de enero del 2008 en el auditorio del Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones (INICTEL) en San Borja, acto que contó con la presencia de la Defensora del Pueblo, el titular del Ministerio del Interior, el Director General de la PNP, representantes institucionales integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) y miembros de juntas vecinales, entre otros.

Este informe dio cuenta de la supervisión realizada a 26 comités regionales y 12 comités provinciales de seguridad ciudadana. Asimismo, dio cuenta de algunos avances obtenidos en el SINASEC y sus instancias operativas, pero también reflejó la necesidad de su consolidación, debido a que algunos comités funcionan eventualmente. Por ello, se recomendó fortalecer el liderazgo de los presidentes de estos comités y del conjunto de sus integrantes. Asimismo, se recomendó el fortalecimiento de las secretarías técnicas en cada instancia y la necesidad de aprobar planes locales o regionales de seguridad ciudadana, entre otras propuestas.

El conjunto de estas recomendaciones fue recibido positivamente por las autoridades de Interior, lo cual se expresa en el trabajo de la Secretaría Técnica del CONASEC. Así, en el año 2008 esta instancia implementó algunas acciones destinadas a reactivar los comités y apoyar su trabajo. Cabe agregar que la Defensoría del Pueblo y el CONASEC suscribieron un convenio de cooperación interinstitucional<sup>247</sup> destinado a promover el funcionamiento de los comités en el ámbito nacional y el desarrollo de planes de seguridad ciudadana.

---

244 Según la encuesta del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima de noviembre del 2008, 75,8% de la población de Lima y Callao tenía la percepción de que la delincuencia había aumentado respecto al año 2007. Disponible en <[http://www.ulima.edu.pe/webulima.nsf/default/F598031D89943F2F05256E630017BD4C/\\$file/barometro\\_social\\_nov\\_2008d.pdf](http://www.ulima.edu.pe/webulima.nsf/default/F598031D89943F2F05256E630017BD4C/$file/barometro_social_nov_2008d.pdf)>.

245 Creado mediante Ley N° 27933, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de febrero del 2003, y modificada por la Ley N° 28863, publicada el 5 de agosto del 2006.

246 Aprobado por Resolución Defensorial N° 066-2007-DP, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de diciembre del 2007. El texto completo de este Informe Defensorial está disponible en <<http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>>.

247 Suscrito el 25 de abril del 2008 en la sede del Ministerio del Interior.

Asimismo, dando continuidad a esta labor, durante el año 2008 la Defensoría del Pueblo realizó un trabajo consistente de difusión del Informe Defensorial N° 132 en todo el país. Mediante el esfuerzo conjunto de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales y de las diversas oficinas defensoriales y módulos de atención, se llegó a presentar este trabajo en 14 localidades (cuadro N° 6)

**Cuadro N° 6**  
**ACTIVIDADES DE PRESENTACIÓN DEL INFORME DEFENSORIAL N° 132**

Fecha	Lugar	Oficinas Defensoriales-Módulos de Atención organizadores
12 de marzo	San Juan de Miraflores	OD Lima Sur
18 de marzo	Iquitos	OD Loreto
25 de marzo	Arequipa	OD Arequipa
4 de abril	Cajamarca	OD Cajamarca
10 de abril	Ayacucho	OD Ayacucho
16 de abril	San Juan de Lurigancho	OD Lima Este
22 de abril	Callao	OD Callao
6 de mayo	Piura	OD Piura
23 de mayo	Pucallpa	OD Ucayali
30 de mayo	Chimbote	MA Chimbote
19 de junio	Puno	OD Puno
25 de junio	La Molina	OD Lima Este
30 de junio-1 de julio	Andahuaylas-Abancay	OD Apurímac y MA Andahuaylas

Estas presentaciones permitieron reactivar e impulsar los respectivos comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana, y constituyeron espacios en los que la ciudadanía organizada pudo expresar a las autoridades sus demandas de una mayor acción integrada para afrontar los problemas locales de inseguridad. Asimismo, permitieron incidir en los directos responsables de la marcha de estos comités, tanto los presidentes —alcaldes o presidentes regionales— como los integrantes.

Adicionalmente, cabe mencionar que la Defensoría del Pueblo siguió participando en las sesiones del CONASEC a través de un comisionado de la Adjuntía en

Asuntos Constitucionales.<sup>248</sup> Del mismo modo, apoyó acciones de capacitación y difusión organizadas por la Secretaría Técnica del CONASEC en el ámbito nacional. De esta forma, los representantes de las oficinas defensoriales participaron en las reuniones macrorregionales convocadas para que los presidentes regionales asumieran compromisos respecto a una mayor continuidad en el funcionamiento de los comités. Como efecto directo de estas actividades, en el 2008 se aprobaron 22 planes regionales de seguridad ciudadana, número mayor en comparación con el año 2007.<sup>249</sup>

No obstante estos avances en el ámbito nacional, aún persisten algunos problemas en materia de seguridad ciudadana, que se describirán a continuación.

- *Falta de consolidación del SINASEC*

A pesar de los esfuerzos realizados, no se ha logrado consolidar al SINASEC como un espacio eficaz de lucha contra la inseguridad ciudadana, tal como lo exige el artículo 3 de la Ley N° 27933.<sup>250</sup> Esta problemática se refleja principalmente en la falta de instalación y continuidad en el trabajo de los comités de seguridad ciudadana en todos los ámbitos de gobierno, debido al desconocimiento e incumplimiento de la ley por parte de las autoridades encargadas de convocar a los comités —presidentes regionales y alcaldes provinciales y distritales—. Esto se evidencia más en localidades alejadas de las capitales de región, principalmente en la zona rural.

Esta falta de consolidación de los comités se expresa también en el insuficiente número de sesiones: en algunos casos, éstas no se convocan; y en otros, ocurren esporádicamente. Esto se agrava con la inasistencia de los presidentes e integrantes de los comités a las sesiones convocadas. Al respecto, las oficinas defensoriales de Lambayeque y Moquegua reportaron que algunos alcaldes provinciales no asistían regularmente a las reuniones convocadas por el comité regional respectivo, o en su defecto enviaban a un representante. Todo esto demuestra la urgencia de que las instituciones integrantes de dichos comités asuman sus obligaciones y así se logre una adecuada coordinación interinstitucional.

- *Falta de designación de secretarios técnicos de los comités de seguridad ciudadana*

En algunos gobiernos locales de Lima y Puno, no se ha designado a los secretarios técnicos debido al desconocimiento de la normatividad sobre seguridad ciudadana y, principalmente, de la Directiva N° 002-2008-IN/0101.01,<sup>251</sup> que regula el

248 Durante el 2008, la Defensoría del Pueblo participó en 13 sesiones: 9 ordinarias y 4 extraordinarias.

249 En el año 2007, sólo se aprobaron siete planes regionales de seguridad ciudadana, según el Informe Defensorial N° 132.

250 Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de febrero del 2003.

251 Mediante Resolución Ministerial N° 0970-2008-IN, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 7 de octubre del 2008, se dispuso la difusión y cumplimiento de la Directiva N° 002-2008-IN/0101.01, aprobada por el CONASEC en sesión del 22 de julio del 2008.

procedimiento para la selección de secretarios técnicos de los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana.

- *Falta de una política de seguridad ciudadana en el ámbito nacional y local*

No se ha logrado diseñar una política pública de seguridad ciudadana de alcance nacional que sea integral, permanente, técnicamente sustentada y participativa, lo cual dificulta la continuidad en la lucha contra la inseguridad.

Asimismo, en los ámbitos regional y local tampoco existe una política clara de seguridad ciudadana debido a la ausencia de procesos ordenados de transferencia de funciones a los gobiernos y a los cambios en la PNP —tanto de comisarios o efectivos como de organización—, lo cual dificulta elaborar un diagnóstico adecuado de la problemática local como paso previo para la planificación y posterior monitoreo de los planes de seguridad ciudadana. Además, las iniciativas locales pueden concretarse en la elaboración de planes, pero éstos no están articulados al plan nacional ni a una política de largo plazo.

- *Falta de atención de problemas locales de inseguridad ciudadana*

Las situaciones descritas originan que se desatiendan problemas concretos de la ciudadanía, lo cual aumenta la percepción de inseguridad. Así, se observa la proliferación de restaurantes, bares nocturnos, discotecas, picanterías u otros locales de expendio de licor a los que acuden clientes que generan ruidos molestos y originan peleas o actos contra la moral, todo lo cual incrementa la inseguridad ciudadana. Por otro lado, en Lambayeque se denunció el incremento de delitos de extorsión en perjuicio de comerciantes de abarrotes y transportistas, los cuales al parecer son dirigidos desde el establecimiento penitenciario de Picsi.

Ante problemas como los señalados, se hace evidente la necesidad de promover los comités de seguridad ciudadana, así como una efectiva coordinación entre los municipios, la PNP y el Ministerio Público.

- *Falta de promoción de la participación ciudadana*

Si bien la participación de la ciudadanía en la lucha contra la inseguridad se ha expresado a través de la formación de las juntas vecinales y su presencia en los comités locales respectivos, estas organizaciones no están exentas de problemas que es preciso atender. Así, en el cono sur de Lima se constató la participación voluntaria de ciudadanos en rondas de vigilancia, sin que existan mecanismos para garantizar su integridad física en caso de sufrir una agresión. Asimismo, en el Callao se dio cuenta del insuficiente apoyo de la PNP a las juntas vecinales para erradicar la delincuencia común.

A partir de la urgente necesidad de atender la problemática expuesta, la Defensoría del Pueblo ha iniciado la recopilación de información destinada a elaborar un informe defensorial que contenga propuestas de mejora en la institución policial, en tanto integrante importante del SINASEC. Entre otros aspectos, este informe pondrá el

énfasis en el fortalecimiento de la comisaría como unidad básica de acceso ciudadano al servicio policial. Por otra parte, en el primer semestre del 2009 se presentaron los resultados de la supervisión realizada a 302 comisarías de todo el país, mediante el Informe Defensorial N° 142, «Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente».

## **B. Comportamiento de las entidades**

### *a. Municipalidades provinciales y distritales*

La Defensoría del Pueblo ha persistido en su obligación legal de convocar y dar continuidad al funcionamiento de los comités de seguridad ciudadana. Algunos de éstos han respondido positivamente, pero el mayor incumplimiento se ha manifestado en los municipios distritales, debido a que los funcionarios desconocen la normatividad respectiva y no están interesados en poner en funcionamiento sus respectivos comités.

### *b. PNP*

La PNP colaboró con la Defensoría del Pueblo en la recopilación de los datos que servirían como insumo para elaborar el informe defensorial sobre propuestas de mejora de la institución policial. Para concretar este trabajo, se sostuvieron reuniones con la Dirección General, el Estado Mayor, las direcciones y la Jefatura de la VII Dirección Territorial de Policía (DIRTEPOL).

Asimismo, se evidenció el interés de los responsables policiales por activar los comités de seguridad ciudadana, pero se privilegió la acción institucional porque la PNP es la responsable de prevenir y combatir el delito.

### *c. Secretaría Técnica del CONASEC*

Se evidenció una gran actividad de esta instancia técnica en la tarea de promover el funcionamiento de los comités regionales, provinciales y distritales. Esta labor se concretó en diversos viajes y en la realización de reuniones de carácter micro-regional destinadas a promover el compromiso de los presidentes regionales en el funcionamiento de sus respectivos comités. Asimismo, se realizó un monitoreo sobre la elaboración de los planes regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana por parte de los respectivos comités.

Por otro lado, la Secretaría Técnica implementó módulos de prevención que fueron aplicados en diversos centros educativos con el objetivo de sensibilizar, informar y capacitar a los jóvenes en temas de prevención del pandillaje. A ello se agrega la coordinación efectuada con algunos alcaldes distritales para la realización

de actividades de sensibilización en el tema de seguridad ciudadana —campañas, ferias, entre otros—, en algunas de las cuales participó la Defensoría del Pueblo.

### C. Casos ilustrativos

a. *Caso Marlany Molina Pillihuamán: petitorio de intervención defensorial ante la Municipalidad Provincial de Huamanga (Expediente N° 2940-2008/DP-AYAC)*

El 20 de agosto del 2008, la recurrente solicitó a la Defensoría del Pueblo interceder ante la Municipalidad Provincial de Huamanga, toda vez que en la asociación de vivienda San Martín de Porres venían proliferando cantinas y bares que no contaban con la licencia de apertura correspondiente. Estos establecimientos comerciales atendían toda la noche, propalando música a todo volumen sin respetar la tranquilidad de los vecinos de la zona, así como instalando mesas y sombrillas en plena vía pública; toda esta actividad generaba la realización de actos reñidos con la moral y las buenas costumbres, por lo que la ciudadanía quería que la comuna clausurara estos locales.

Ante ello, en la reunión del Comité Provincial de Seguridad Ciudadana de Huamanga, efectuada el 22 de agosto del 2008, la Defensoría del Pueblo puso en conocimiento del alcalde la petición formulada por la señora Molina. Asimismo, mediante Oficio N° 881-2008-OD/AYAC, de fecha 26 de agosto del 2008, exhortó al alcalde a que, en cumplimiento de las facultades y competencias otorgadas por ley, dispusiera que la Subgerencia de Fiscalización constatará los hechos y, de acuerdo con lo observado, aplicara las sanciones correspondientes.

Posteriormente, mediante Oficio N° 278-2008-MPH, de fecha 10 de septiembre del 2008, el Gerente Municipal informó que el 4 de septiembre del 2008, la Subgerencia de Fiscalización efectuó un operativo en la asociación de vivienda San Martín de Porres con la finalidad de verificar si los establecimientos mencionados contaban con la licencia de apertura respectiva. Como resultado de esta acción, cinco locales fueron clausurados definitivamente, y se les revocó la licencia de apertura por haber infringido las normas municipales.

b. *Intervención de oficio: incumplimiento en la designación de secretarios técnicos de los comités provinciales de seguridad ciudadana del departamento de Puno (Expedientes N° 234-2008/DP-Puno, N° 549-2008/DP-Puno, N° 550-2008/DP-Puno, N° 551-2008/DP-Puno, N° 552-2008/DP-Puno, N° 553-2008/DP-Puno, N° 554-2008/DP-Puno, N° 555-2008/DP-Puno, N° 119-2008/DP-Jul, N° 118-2008/DP-Jul, N° 116-2008/DP-Jul y N° 546-2008/DP-Jul)*

La Oficina Defensorial de Puno tomó conocimiento de que los alcaldes provinciales, en su condición de presidentes de los comités provinciales de seguridad ciudadana,

no cumplían con designar al secretario técnico de sus respectivos comités, hecho que dificultaba el funcionamiento de éstos.

El 7 de marzo del 2008, mediante Oficio N° 222-2008-OD/Puno-LASQ, se le recordó al alcalde provincial de Puno que tenía la obligación legal de designar al Secretario Técnico del Comité Provincial de Seguridad Ciudadana de Puno; asimismo, se le solicitó remitir la resolución de designación de dicho funcionario. Este pedido de información fue reiterado el 15 de abril mediante Oficio N° 281-2008-OD/Puno-LASQ.

En el mismo sentido, se solicitó información a los alcaldes de las municipalidades provinciales de San Román, Yunguyo, El Collao, Sandia, Chucuito, Huancané, San Pedro de Moho y Carabaya. Además, el 16 de mayo del 2008 el Módulo de Atención Defensorial de Juliaca cursó los oficios respectivos a las municipalidades provinciales de Melgar, San Antonio de Putina, Lampa y Azángaro.

Mediante Carta N° 068-08/MPP-SG del 15 de abril del 2008, la Municipalidad Provincial de Puno informó que por Resolución de Alcaldía N° 181-2008-MPP/A del 10 de abril del 2008, se había designado al profesor Luis Ronquillo Atencio como Secretario Técnico del Comité Provincial de Seguridad Ciudadana de Puno.

De la misma forma, las municipalidades provinciales de Yunguyo, El Collao, Sandia, Melgar, Putina, Lampa y Azángaro informaron que cumplieron con designar a los secretarios técnicos de sus respectivos comités de seguridad ciudadana. En cambio, las municipalidades provinciales de Chuchito, Huancané, Moho y Carabaya incumplieron su deber de colaboración, pues pese a los reiterados pedidos, no informaron a la Defensoría del Pueblo sobre la designación del Secretario Técnico.

## **2.10 Transparencia, ética pública y prevención de la corrupción**

### **A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial**

La promoción de la transparencia en la gestión pública, que permita a la ciudadanía un adecuado ejercicio de su derecho de acceder a la información pública, así como la defensa de este derecho, la exigencia de una actuación ética en los asuntos públicos y la lucha contra la corrupción, han constituido temas claves en el fortalecimiento del sistema democrático.

En este marco, y de acuerdo con su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo ha realizado diversas acciones para contribuir al fortalecimiento de un Estado eficiente, transparente y descentralizado, lo cual además se condice con las políticas públicas establecidas en el Acuerdo Nacional.

Así, una de las principales líneas de trabajo de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo consiste en promover y defender el derecho de acceso a la información pública en todos los ámbitos de gobierno, debido a que aún se mantienen comportamientos y situaciones propias de una «cultura del secreto», expresada en la renuencia de las autoridades a proporcionar información sin contar para ello con una justificación razonable. En esa medida, se han elaborado informes defensoriales sobre el derecho de acceso a la información pública, a fin de difundir y promover el ejercicio de este derecho, y de esta manera luchar contra la corrupción, generar más confianza en la ciudadanía y mantener una permanente vigilancia ciudadana.

Asimismo, las oficinas defensoriales de todo el país han recibido quejas de los ciudadanos respecto a la vulneración de su derecho a acceder a la información pública. También han realizado supervisiones y recomendaciones a diversas entidades públicas, y han logrado, en muchos casos, que las autoridades respondan positivamente.

Al trabajo defensorial relacionado con la implantación de una cultura de transparencia se han ido sumando paulatinamente otros órganos defensoriales como el Programa de Descentralización y Buen Gobierno, y el Equipo de Transparencia, Ética Pública y Prevención de la Corrupción. Este último se formó recién en el año 2008, con la finalidad de contribuir al proceso de fortalecimiento de la actuación estatal en la lucha contra la corrupción, incrementar el respeto por los derechos fundamentales, promover la articulación entre el Estado y la sociedad civil en la lucha contra este flagelo, y ofrecer recomendaciones sobre el diseño e implementación de políticas públicas anticorrupción.

A continuación, se presentarán los principales problemas encontrados y las líneas de acción defensorial en materia de transparencia, ética pública y prevención de la corrupción. Estos problemas han sido divididos en tres grandes temas: i) el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, ii) la transparencia de los gobiernos regionales y locales, y iii) la prevención de la corrupción.

#### *a. El acceso a la información pública*

En el 2008, la afectación del derecho de acceso a la información pública en las entidades obligadas a entregarla de acuerdo con la ley, la ausencia de una práctica de actualización continua de los portales de transparencia con información acerca de la gestión pública, la falta de ética pública y los grandes problemas de corrupción que se evidenciaron en distintas entidades públicas, han seguido constituyendo temas de especial preocupación para la Defensoría del Pueblo, y además han requerido su intervención.

- *Sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública*

Si bien nuestro país cuenta con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información

Pública<sup>252</sup> y su respectivo Reglamento,<sup>253</sup> y además, en respuesta a las diversas recomendaciones efectuadas por la Defensoría del Pueblo se han producido avances respecto a la construcción de hábitos de transparencia, aún subsisten problemas de desconocimiento, aplicación incorrecta e incumplimiento de dicha ley por parte de los funcionarios de las entidades públicas.

En efecto, en el 2008 se pudo verificar que algunas entidades de la administración pública aún mantienen prácticas propias de una «cultura del secreto», pues todavía se siguen registrando quejas de la ciudadanía respecto a la vulneración del derecho de acceso a la información pública,<sup>254</sup> a la ausencia de publicidad de los actos y a la falta de transparencia de la administración estatal sobre la gestión de los asuntos públicos. Esta problemática se presenta en las mismas situaciones advertidas en años anteriores, tales como las siguientes:

- *Falta de designación de los funcionarios responsables de brindar la información*  
De acuerdo con el artículo 3 del TUO de la Ley N° 27806,<sup>255</sup> es obligación de toda entidad pública designar a un funcionario responsable de entregar la información solicitada. La falta de cumplimiento de esta disposición se detectó, por ejemplo, en gobiernos locales de los departamentos de Cajamarca, Junín y Puno.

- *Falta de incorporación del procedimiento de acceso a la información pública en el texto único de procedimientos administrativos (TUPA)*  
Durante las supervisiones efectuadas a los gobiernos locales de los departamentos de Áncash, Ayacucho, Huánuco, Junín, Lima y Ucayali, entre otros, se pudo verificar que aún no se había incorporado en el TUPA el procedimiento de acceso a la información pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 del TUO de la Ley N° 27806. Cabe añadir que en algunas entidades públicas de Lima se han incorporado procedimientos distintos del de acceso a la información pública, en los cuales se establecen costos diversos para la obtención de copias simples y/o certificadas de documentos.

- *Cobros excesivos para acceder a la información pública*  
La mayoría de oficinas defensoriales —Arequipa, Ayacucho, Áncash, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Pasco, entre otras— constataron que algunas entidades públicas establecen tasas demasiado altas para los trámites de acceso a la información pública, las cuales no corresponden de manera directa y exclusiva

252 Ley N° 27806, publicada el 3 de agosto del 2002 en el diario oficial *El Peruano*, modificada por la Ley N° 27927, publicada el 4 de febrero del 2003.

253 Aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 7 de agosto del 2003.

254 De acuerdo con el Sistema de Información Defensorial (SID), en el año 2008 se registraron 1.171 quejas respecto a la vulneración del derecho de acceso a la información pública.

255 TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 043-2003-PCM y publicado el 24 de abril del 2003.

a los costos de reproducción de la información solicitada, tal como lo dispone el artículo 20 del TUO de la Ley N° 27806. De esta manera, se restringe el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

- *Incumplimiento del plazo legal para la entrega de información*

También se verificó que algunos gobiernos regionales —como Amazonas, Junín, Piura y San Martín— entregan la información solicitada fuera del plazo establecido por la normatividad, incumpliendo así el artículo 11 del TUO de la Ley N° 27806, que establece que la información solicitada debe ser entregada en un plazo no mayor de siete días útiles, pudiendo prorrogarse de manera excepcional por cinco días útiles más.

Dicha práctica también se puede verificar en las universidades nacionales de las regiones de Tumbes, Callao e Ica y en algunas unidades de gestión educativa local (UGEL) de las regiones de Áncash, Arequipa y Huancavelica. Este problema se agudiza si se le suma la falta de organización administrativa y la sistematización de archivos de la entidad pública.

- *Exigencia de requisitos no previstos en la norma*

La solicitud de acceso a la información pública solamente debe contener los requisitos establecidos en el artículo 10 del Reglamento del TUO de la Ley N° 27806. Sin embargo, en algunos gobiernos locales de las regiones de Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Piura se constató la exigencia de requisitos no previstos en la normatividad de la materia. En algunos casos, se detectó la exigencia de requisitos como copia simple del DNI o constancia de vigencia de poder para el caso de las personas jurídicas.

- *Renuencia a entregar información pública por inadecuada interpretación de las excepciones o invocación de excepciones no previstas en la normatividad*

De acuerdo con el artículo 18 del TUO de la Ley N° 27806, las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben interpretarse en forma restrictiva por tratarse de límites al ejercicio de un derecho fundamental. Sin embargo, en algunas entidades públicas, la justificación de la negativa para entregar la información no se ciñe a lo establecido en la norma, sino que se realizan interpretaciones inadecuadas y exageradas de dichas excepciones, como es el caso de algunos gobiernos locales de las regiones de Lima, Moquegua, Pasco y Tacna. En otras entidades públicas, incluso se invocan excepciones no contempladas en la ley, como se ha detectado en algunas universidades nacionales de las regiones de Lima y Ayacucho.

Como se puede apreciar, estas situaciones, que obstaculizan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se han presentado principalmente en gobiernos regionales y locales. Esta constatación resulta muy preocupante dado el actual proceso de descentralización y, específicamente, el proceso de transferencia de competencias y funciones sectoriales a los gobiernos regionales, por el cual

éstos asumen nuevas responsabilidades. Por ello, las oficinas defensoriales han realizado diversas actuaciones con la finalidad de garantizar la normatividad sobre transparencia y el derecho de acceso a la información pública. A continuación se describirán las más importantes.

- *Supervisiones permanentes a las entidades públicas*

Las oficinas defensoriales supervisaron de manera permanente a distintas entidades públicas, a fin de verificar el cumplimiento de la normatividad sobre transparencia y acceso a la información pública. Las supervisiones se centraron en verificar la incorporación del procedimiento de acceso a la información pública en los TUPA de los gobiernos locales, así como también en verificar si estos textos habían sido adecuados respecto al cumplimiento de los plazos legales para la entrega de la información solicitada, la designación del funcionario responsable de la entrega de información, el costo adecuado de la reproducción de los documentos solicitados por los ciudadanos y la exigencia de requisitos no previstos en la norma.

- *Formulación y seguimiento de recomendaciones a funcionarios responsables de brindar información pública*

Como consecuencia de las quejas recibidas por parte de los ciudadanos y las supervisiones efectuadas a las entidades públicas, se formularon diversas recomendaciones a aquellas que incumplían la normatividad sobre la materia. Asimismo, se realizó el seguimiento respectivo a la implementación de dichas recomendaciones; en algunos casos, se obtuvo una respuesta inmediata de los funcionarios, mientras que en otros se sigue esperando una solución satisfactoria.

- *Entrevistas y reuniones con funcionarios de las entidades públicas*

Se efectuaron diversas entrevistas y reuniones con los funcionarios de las entidades públicas, con el propósito de sensibilizarlos sobre la importancia de que respeten el derecho de acceso a la información pública y adopten hábitos de transparencia en el ejercicio de sus funciones, así como para precisar algunos temas relacionados con la materia. Como producto de estas reuniones, se obtuvieron compromisos concretos para implementar un procedimiento adecuado de acceso a la información pública.

- *Capacitación a funcionarios públicos y a la sociedad civil*

En el 2008, las oficinas defensoriales de todo el país continuaron capacitando a los funcionarios de diversas entidades públicas —gobiernos locales y regionales, universidades nacionales, ministerios y otras entidades del gobierno central— respecto al contenido del derecho de acceso a la información pública, así como las distintas obligaciones que impone la normatividad sobre la materia. Esta capacitación se dirigió tanto a los responsables de entregar la información como a los servidores públicos en general.

Asimismo, se continuó informando sobre este tema a la sociedad civil en general, a fin de promover que ejerza su derecho a acceder a la información pública

y exija que las entidades públicas cumplan su obligación de entregarla cuando se la solicite.

Resulta pertinente agregar que estas actuaciones se continuarán realizando a través de todas las oficinas y módulos de la Defensoría del Pueblo, con la finalidad de que se reduzca el número de quejas de la ciudadanía respecto a la vulneración de su derecho de acceder a la información pública. Se espera lograr así tanto un adecuado ejercicio de ese derecho como una actuación de la administración estatal basada en la transparencia, característica esencial de toda democracia.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo continuará supervisando a las entidades públicas, a fin de verificar el cumplimiento de la normatividad sobre transparencia y acceso a la información pública, y continuará capacitando a todos los funcionarios públicos —responsables o no de brindar información— en el cumplimiento de la ley, promoviendo para ello la implantación de una cultura de la transparencia.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo se encuentra realizando coordinaciones para ejecutar un proyecto que busca el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales de Ayacucho, Áncash, Apurímac, Lambayeque, San Martín y Tacna, así como de las organizaciones de la sociedad civil, para asegurar la transparencia en la gestión pública, en el marco del respeto por los derechos de acceso a la información pública y de vigilancia ciudadana, con especial énfasis en los servicios básicos que presta el Estado a la población en situación de pobreza y exclusión.

#### *b. Sobre la transparencia en los gobiernos regionales y locales*

En el marco del actual proceso de descentralización, constituye un motivo de preocupación institucional velar porque el ejercicio de las funciones y competencias asignadas a los gobiernos regionales y locales se encuentre acorde con el proceso de modernización del Estado. En esta línea, resulta muy importante fortalecer la transparencia en la gestión pública como una práctica de buen gobierno y un mecanismo para prevenir la corrupción, así como también para crear nexos de comunicación con la sociedad civil a través del ejercicio de su derecho a acceder a la información pública.

Por ello, en el año 2008, el Programa de Descentralización y Buen Gobierno realizó supervisiones trimestrales a los portales de transparencia de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamento, a fin de constatar hasta qué punto se están cumpliendo las normas legales que obligan a las instituciones públicas a difundir información relacionada con su gestión a través de dichos portales.<sup>256</sup> Asimismo, esta supervisión constató la

<sup>256</sup> Esta legislación comprende, principalmente, el TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo

difusión de prácticas de buen gobierno, tales como el presupuesto participativo, la rendición de cuentas, y el funcionamiento de los consejos de coordinación regional y local.

A continuación, se desarrolla el balance de las cuatro supervisiones trimestrales realizadas en el 2008 a los portales de transparencia de las entidades señaladas.

- *Supervisión de los portales de transparencia de los gobiernos regionales*

De acuerdo con el promedio anual, los gobiernos regionales alcanzaron 67% de cumplimiento en la difusión de información en sus portales de transparencia. Este nivel de cumplimiento varió en cada supervisión; así, el nivel alcanzado en la primera supervisión (67%) se incrementó tanto en la segunda (69%) como en la tercera supervisión (74%); sin embargo, en la cuarta supervisión se verificó un descenso en el nivel de cumplimiento (57%).

El Gobierno Regional de Huancavelica obtuvo el promedio anual más alto de cumplimiento (94%), seguido por los gobiernos regionales de Junín (93%), Lambayeque (88%), Callao (79%), Piura (78%) y Moquegua (77%). Cabe indicar que el Gobierno Regional de Huancavelica logró 100% de cumplimiento en la primera y tercera supervisión; el Gobierno Regional de Junín obtuvo el mismo porcentaje en la primera supervisión, y los gobiernos regionales de Callao y Lambayeque también alcanzaron este porcentaje en la segunda supervisión. Por otra parte, los gobiernos regionales de Ica (39%) y Pasco (38%) registraron el menor nivel de cumplimiento en el promedio anual.

Por otro lado, se constató que la publicación de los documentos normativos y de gestión es el rubro que reporta el mayor nivel de cumplimiento (87%), mientras que el rubro referido a las prácticas de buen gobierno es el que tiene el menor nivel de cumplimiento (47%). Cabe añadir que durante el 2008, los otros rubros supervisados alcanzaron niveles variables de cumplimiento: publicación de información presupuestal, 55%; adquisiciones y contrataciones estatales, 65%; y el rubro referido a las actividades oficiales del Presidente Regional, el nombre del funcionario responsable de actualizar el portal y el enlace de comunicación con el público, 74%.

Estas variaciones en el nivel de cumplimiento dan cuenta de la ausencia de una actualización regular y periódica en los gobiernos regionales, tal como lo exige la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806.

---

N° 072-2003-PCM; la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización; la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

- *Supervisión de los portales de transparencia de las municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamento*

El promedio anual del nivel de cumplimiento en la difusión de información en el portal de transparencia fue 40%, cifra mucho menor que la alcanzada por los gobiernos regionales (67%). Asimismo, el nivel de cumplimiento varió en cada supervisión: en la tercera se alcanzó el nivel de cumplimiento más alto (45%), mientras que el más bajo se registró en la primera (36%).

La Municipalidad Provincial de Arequipa obtuvo el promedio anual más alto de cumplimiento (75%), seguida de Lima (62%), Huancayo (61%), Piura (54%) y Puno (50%), mientras que el promedio anual más bajo de cumplimiento lo registra la Municipalidad Provincial de Huánuco (16%).

Por su parte, la información correspondiente a los documentos normativos y de gestión es el rubro que reporta el mayor nivel de cumplimiento (58%), mientras que los rubros que presentan los menores niveles de cumplimiento son los correspondientes a la información presupuestal (26%) y a las prácticas de buen gobierno (16%). Los otros rubros —tales como la información correspondiente a actividades oficiales, funcionario responsable y comunicación con el público (46%), y adquisición de bienes y servicios (41%)— presentaron niveles de cumplimiento variables.

Como se puede apreciar, la información contenida en los portales de transparencia de los gobiernos regionales y en las municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamento no está siendo actualizada conforme con lo señalado en la ley. Por ello, a fin de contribuir a una mejor difusión de la gestión pública regional y local a través de los portales de transparencia, la Defensoría del Pueblo recomendó a dichas entidades lo siguiente:

- Cumplir con la actualización de la información del portal institucional por lo menos una vez por mes.
- En el caso de la información que según las normas debe publicarse trimestralmente —presupuesto, ejecución de proyectos de inversión pública, información del personal, adquisiciones y contrataciones—, hacer los esfuerzos necesarios para actualizarla incluso antes de que culmine el período.
- Indicar claramente la fecha de la última actualización, de ser posible en forma específica en cada enlace donde se encuentra ubicada la información.
- Dar especial atención a la publicidad de información sobre prácticas de buen gobierno —presupuesto participativo, rendición de cuentas y consejos de coordinación regional y local—, por cuanto el cumplimiento y la difusión de dichas prácticas es la mejor forma de afianzar y fortalecer la relación de confianza entre la sociedad y el Estado, y asegurar con ello una verdadera gobernabilidad democrática.

La Defensoría del Pueblo continuará supervisando trimestralmente la actualización y difusión de la gestión regional y municipal a través de los portales

de transparencia, a fin de coadyuvar a la implementación de una gestión transparente.

*c. Sobre la prevención de la corrupción*

La necesidad de abordar la problemática de la corrupción en las entidades estatales llevó a que en el año 2008, en el marco de su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo forme su Equipo de Transparencia, Ética Pública y Prevención de la Corrupción, cuya finalidad es contribuir al proceso de fortalecimiento de la actuación estatal en la lucha contra la corrupción, para incrementar el respeto por los derechos fundamentales.

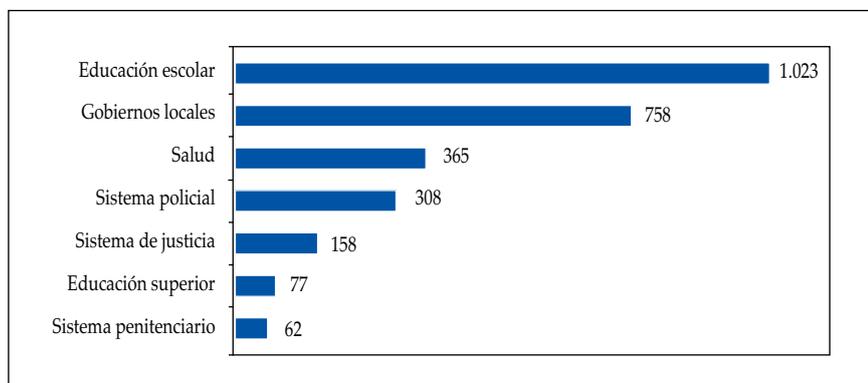
Así, se diseñaron tres estrategias de intervención defensorial —generación de información, generación de acción colectiva e incidencia en las políticas anti-corrupción—, así como un Plan Piloto de Prevención de la Corrupción en cinco regiones del país: Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco y Lambayeque.

Cabe añadir que en cada una de las estrategias de intervención defensorial se llevaron a cabo las actividades que se presentarán seguidamente.

- *Generación de información*

Se sistematizaron las quejas sobre corrupción recibidas por la Defensoría del Pueblo desde el 2005 hasta el primer semestre del 2008 en las cinco regiones del Plan Piloto de Prevención de la Corrupción. Debido a la gran cantidad de quejas, la información se organizó en siete temas: educación escolar (primaria y secundaria), gobiernos regionales, salud, sistema policial, sistema de justicia, educación superior y sistema penitenciario. Los resultados se muestran en el gráfico N° 7.

**Gráfico N° 7**  
**QUEJAS SOBRE CORRUPCIÓN EN SECTORES PRIORIZADOS**  
**ENERO 2005 – JUNIO 2008**



Por otro lado, la sistematización detectó que los principales tipos de corrupción son los que se describen seguidamente:

#### *Educación*

- Preferencias en los concursos, omisión de méritos en beneficio de terceros: 93 quejas.
- Manejo irregular de procedimientos y fechas de convocatoria a concurso: 78 quejas.
- Uso del cargo para abuso, hostilización o chantaje contra estudiantes o docentes: 77 quejas.

#### *Gobiernos locales*

- Cobros arbitrarios, manipulación del TUPA: 344 quejas.
- Restricciones arbitrarias de acceso a la información pública: 67 quejas.
- Negativa, obstrucción o incumplimiento de labores de fiscalización y control en beneficio de terceros: 52 quejas.

#### *Salud*

- Cobros o condicionamientos para acceder a los servicios, para que los funcionarios del sector cumplan sus funciones, etcétera: 79 quejas.

#### *Sistema policial*

- Negligencia y omisión en procesos de denuncia: 81 quejas.
- Negativa o condicionamientos en la recepción de denuncias: 64 quejas.

- *Promoción de la acción colectiva*

En las regiones de Apurímac, Cusco, Arequipa y Lambayeque se promovió la formación de redes de acción colectiva,<sup>257</sup> que reúnen a dos tipos de público: miembros de las organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos que actúan en el ámbito regional.

Para ello, se realizaron acciones de capacitación y difusión de información dirigidas a los ciudadanos que forman parte de dichas redes, tales como talleres de capacitación en temas de corrupción, ética pública, estructura ética del Estado peruano y el papel de la Defensoría del Pueblo; jornadas de seguimiento a las acciones de las redes cuyos planes de acción consideraban temas relacionados con la corrupción; acompañamiento constante a cada red por parte de las oficinas defensoriales correspondientes; y difusión de la información sistematizada acerca de quejas sobre corrupción recibidas por las oficinas defensoriales de cada región.

---

257 A la fecha de cierre de este informe, se estaba trabajando la formación de la red de la región de Ayacucho.

Los ciudadanos capacitados por la Defensoría del Pueblo llevaron a cabo acciones de incidencia de alcance regional en temas relacionados con la lucha contra la corrupción. A modo de ejemplo, puede mencionarse que la red de Lambayeque desarrolló un plan de vigilancia a través de visitas informales e inopinadas a 10 puestos de salud, para verificar el cumplimiento de la publicación de las tarifas de atención, los requisitos de afiliación al Seguro Integral de Salud (SIS), la cobertura de enfermedades por el SIS y la publicación de la cartilla de derechos de las y los usuarios del SIS.

- *Incidencia en las políticas anticorrupción*

Como parte de las actividades de dicha estrategia, se elaboró el informe «Contribuciones de la Defensoría del Pueblo al Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana presentado por la Presidencia del Consejo de Ministros».<sup>258</sup> En este documento se formularon diversas recomendaciones a este plan, algunas de las cuales fueron recogidas en su versión final. Entre éstas se pueden destacar las siguientes:

- Que la PCM asuma el liderazgo en el diseño e implementación de un Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y en el debate sobre la necesidad de un sistema nacional anticorrupción.
- Que el plan promueva la adecuada implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sobre todo en lo referente a portales de transparencia y acciones de rendición de cuentas de los gobiernos regionales y locales.
- Es necesario priorizar cuáles son los sectores en los que el plan debe desarrollar una acción inmediata.
- Que el plan promueva la promulgación de una ley de protección al denunciante de actos de corrupción, así como de un sistema de protección frente a estos hechos.
- Que se promueva la promulgación de una ley de protección a las personas que denuncien actos de corrupción, así como la conformación de un sistema que las proteja.
- Que se realicen acciones generalizadas de capacitación a los servidores públicos en temas relacionados con la lucha contra la corrupción.

Es pertinente señalar que la prevención de los actos de corrupción seguirá siendo un tema de constante preocupación para la Defensoría del Pueblo. En esa medida, el Equipo de Transparencia, Ética Pública y Prevención de la Corrupción continuará desarrollando las estrategias planteadas para que los ciudadanos ejerzan su derecho a denunciar estos actos y no se vean silenciados por el temor o por no saber adónde acudir para ejercer este derecho.

---

258 Informe remitido a la PCM mediante Oficio N° 0267-2008-DP, de fecha 17 de diciembre del 2008. El texto completo del informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

## B. Comportamiento de las entidades

El comportamiento de las entidades después de las actuaciones defensoriales ha sido variado. En algunos casos, las autoridades y los funcionarios públicos han colaborado en la implementación de las recomendaciones formuladas, mientras que en otros aún se espera una respuesta positiva.

Respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, cabe destacar que luego de las supervisiones a las entidades públicas, la formulación de recomendaciones y las capacitaciones a los funcionarios y la sociedad civil, se constatan avances en la materia, pues muchas entidades han adecuado su TUPA a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo, en varios casos se ha designado a los funcionarios responsables de la entrega a la información, entre otros logros.

Sin embargo, pese a estos avances en la eliminación del secretismo en la gestión pública, algunas entidades todavía incumplen la normatividad respectiva y se muestran renuentes a adoptar hábitos de transparencia, sea debido al desconocimiento o al cambio de autoridades locales y regionales.

Por otro lado, según las quejas presentadas por los ciudadanos en las distintas oficinas defensoriales, los problemas constantes sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública continúan siendo los mismos: i) la falta de designación del funcionario responsable de brindar información, ii) la falta de incorporación del procedimiento de acceso a la información pública en el TUPA, iii) los cobros excesivos para acceder a la información pública, iv) el incumplimiento del plazo legal para entregar información, v) la exigencia de requisitos no previstos en la norma y vi) la renuencia a entregar información pública por una inadecuada interpretación de las excepciones o una invocación de excepciones no previstas en la normatividad.

En cuanto a la transparencia en los gobiernos regionales y locales, las recomendaciones formuladas en los reportes de supervisiones de los portales de transparencia de dichos gobiernos fueron adoptadas en algunos casos, tales como la actualización mensual de la información señalada en la ley y la accesibilidad de la información. Sin embargo, aún queda mucho por hacer.

Justamente, para lograr un mayor compromiso en la materia, el 30 de septiembre del 2008 los presidentes regionales de Ayacucho, Amazonas, Lambayeque, Lima y Tumbes firmaron la «Declaración de los presidentes regionales sobre transparencia y acceso a la información pública», en el marco de la Primera Conferencia Nacional de Acceso a la Información Pública,<sup>259</sup> realizada

---

259 Evento organizado por la Defensoría del Pueblo y el Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS).

el 29 y 30 de septiembre. En esta declaración, los presidentes regionales firmantes se comprometieron a realizar un conjunto de acciones para mantener actualizados sus portales de transparencia.

Por otro lado, respecto a la prevención de la corrupción, cabe indicar que la respuesta de las redes de acción colectiva que se han promovido en las regiones de Apurímac, Cusco, Arequipa y Lambayeque ha sido positiva, pues éstas han logrado elaborar sus planes de acción e incidencia regional en materia de corrupción. Asimismo, la respuesta del gobierno central a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo en la lucha contra la corrupción se ha visto reflejada en el hecho de que éste recoja diversas recomendaciones contenidas en el informe «Contribuciones de la Defensoría del Pueblo al Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana presentado por la Presidencia del Consejo de Ministros».

### C. Casos ilustrativos

#### a. Caso del ciudadano Mario Cueto Cárdenas: exigencia de requisitos ilegales para acceder a información pública (Exp. N° 1433-2008/DP-Ayac)

El 14 de abril del 2008, el señor Mario Cueto Cárdenas solicitó a la Municipalidad Provincial de Huamanga algunos documentos sobre la adquisición de materiales para la obra «construcción del terminal terrestre». La información solicitada consistía en comprobantes de pago y facturas por la compra de losetas, fierros de construcción y cemento efectuada hasta la fecha de presentación de su solicitud.

El 8 de mayo, mediante Oficio N° 95-2008-MPH/SG, el Secretario General de la municipalidad, amparándose en lo dispuesto por el artículo 10 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, le comunicó al recurrente que para atender su solicitud de información, ésta debía ser presentada en el formulario y/o formato aprobado mediante Resolución de Alcaldía N° 497-2007-MPH/A.

A solicitud del recurrente, intervino la Oficina Defensorial de Ayacucho, que mediante Oficio N° 491-2008-OD/AYAC, de fecha 21 de mayo del 2008, le recomendó al Alcalde de la Municipalidad Provincial de Huamanga que dispusiera la entrega de la información solicitada por el recurrente, toda vez que la exigencia del empleo de formato y/o formulario alguno no constituye una razón válida para dejar de atender su solicitud.

Asimismo, le recomendó que dispusiera que se modifique y aclare la Resolución de Alcaldía N° 497-2007-MPH/A, en el tema referente a que los administrados pueden hacer uso de cualquier medio escrito que contenga los requisitos para solicitar a la indicada comuna información de carácter público, de acuerdo con lo señalado en el propio artículo 10 anteriormente mencionado.

Finalmente, mediante Oficio N° 115-2008-MPH/SG, del 16 de junio del 2008, el Secretario General de la Municipalidad Provincial de Huamanga informó a la Defensoría del Pueblo que la recomendación efectuada fue implementada y que, mediante Oficio N° 161-2008-MPH/SG, del 13 de junio del 2008, se le habían entregado al ciudadano Mario Cueto Cárdenas 15 folios con la información solicitada.

*b. Caso del ciudadano Teodoro Torres Mendoza: interposición de hábeas data para acceder a información pública (Red de la Región de Lambayeque)*

El 6 de junio del 2008, el señor Teodoro Torres Mendoza solicitó a la Municipalidad Distrital de La Victoria información respecto a la ejecución de los presupuestos participativos 2007 y 2008.

El pedido no fue atendido por esta entidad pública, por lo que, como parte de las acciones realizadas por la Red de la Región Lambayeque, el 1 de octubre del 2008 don Teodoro Torres Mendoza interpuso una demanda de hábeas data (Exp. N° 6914-2008-4) contra la Municipalidad Distrital de La Victoria por obstaculización de acceso a la información pública y por el cobro indebido de cada copia simple y copia fedateada.

Así, el Juez del Cuarto Juzgado Especializado Civil de Chiclayo, mediante Resolución N° 04 del 27 de noviembre del 2008, declaró «Fundada la demanda de hábeas data en contra de la Municipalidad Distrital de La Victoria, por lo que ordena que el Alcalde de la entidad demandada, Anselmo Lozano Centurión, en el plazo de dos días cumpla con entregar al demandante (previo pago del costo de mercado que ello implique) copia del Informe de la ejecución de los presupuestos participativos 2007 y 2008; bajo apercibimiento de imponérsele multa; sin perjuicio de la denuncia penal por el delito de desobediencia a la autoridad».

En cumplimiento de dicha orden judicial, el 4 de febrero del 2009 la Municipalidad Distrital de La Victoria cumplió con entregar la información solicitada al recurrente, con un costo de reproducción de 0,10 céntimos de nuevo sol por página.

## **2.11 Promoción de la ciudadanía**

### **A. Diagnóstico y líneas de acción defensorial**

La Defensoría del Pueblo realiza la tarea de promover y difundir los derechos constitucionales y fundamentales de la persona, poniendo énfasis en la población más vulnerable y de acuerdo con los ejes temáticos priorizados por la institución.

Así, durante el 2008, se diseñaron, programaron y ejecutaron actividades en materia de promoción de derechos dirigidas a la población y al trabajo articulado con la sociedad civil en las oficinas defensoriales del ámbito nacional.

La Defensoría del Pueblo entiende la promoción de derechos como un proceso que busca desarrollar habilidades personales y generar mecanismos que faciliten a las personas y grupos tener mayor conocimiento acerca de sus propios derechos, para ejercerlos, vigilarlos y defenderlos, con el fin de mejorar su calidad de vida. Para este propósito, se toman en cuenta aspectos de desarrollo social y cultural, y muy particularmente, procesos educativos.

La promoción que se realiza desde la Defensoría del Pueblo busca que la ciudadanía:

- Conozca los derechos constitucionales y derechos fundamentales.
- Identifique a la Defensoría del Pueblo como la entidad pública encargada de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales.
- Esté empoderada para su participación ciudadana y para el uso adecuado de los mecanismos democráticos que permiten la autodefensa de sus derechos.

Así, las actividades de promoción que realiza la Defensoría del Pueblo se enmarcan en el enfoque de comunicación para el cambio de comportamiento, el cual implica la transmisión de conocimiento, el cambio de actitud y la adopción de prácticas relacionadas con el ejercicio de derechos fundamentales.

Las estrategias que se utilizan para la labor de promoción son: *márketing social*, *edutretenimiento*, *advocacy*,<sup>260</sup> capacitación para la generación de habilidades comunicativas y metodológicas entre el personal de las oficinas defensoriales y otras unidades orgánicas, desarrollo de alianzas estratégicas y trabajo con redes sociales, educación de adultos, etcétera. Para cumplir con los objetivos planteados, se realizaron distintas actividades que a continuación se describen.

a. Programa «La Defensoría del Pueblo más cerca de la gente»

En el marco de este programa, se realizaron distintas actividades como talleres, ferias, instalación de carpas informativas y dos encuentros de ciudadanos con la Defensora del Pueblo. De este modo, se buscaba que la población de los sectores socioeconómicos D y E conociera sus derechos y fuera capaz de identificar en qué casos se puede acudir a la Defensoría del Pueblo.

---

260 *Advocacy* se puede traducir como la capacidad de poner en la agenda pública temas relevantes.

Durante el 2008, el programa «La Defensoría del Pueblo más cerca de la gente» realizó 82 talleres informativos, a través de los cuales se logró llegar a 4.065 personas residentes en Lima y en las regiones de Apurímac, Cerro de Pasco y Huancavelica. Esta actividad se ha consolidado como un espacio de capacitación en derechos ciudadanos con un componente informativo y educativo, cuyo objetivo es motivar el desarrollo de capacidades y habilidades para la comprensión y protección de los derechos, aplicando una metodología participativa y lúdica.

Estos talleres buscan que los participantes identifiquen situaciones de la vida cotidiana en las que se han vulnerado sus derechos y reflexionen sobre éstas. Esto se logra sobre la base del conocimiento de cuáles son los derechos fundamentales de las personas, en un espacio de diálogo con el personal de la Defensoría del Pueblo. Los talleres realizados abarcaron un total de 28 distritos y 250 organizaciones sociales.

En el transcurso del 2008 también se realizaron cuatro ferias informativas del programa «La Defensoría del Pueblo más cerca de la gente», con el objetivo de que los participantes se informen y reflexionen sobre sus derechos mediante una participación activa en los módulos implementados, donde se les brinda orientación, atención e información sobre mecanismos para proteger los derechos que ofrecen tanto la Defensoría del Pueblo como otras instituciones.

En las ferias, que se realizaron en zonas consideradas pobres —Abancay, Cerro de Pasco, Ucayali y Huancavelica—, participaron 13.540 pobladores y representantes de 31 instituciones públicas y privadas.

Estas actividades son un espacio lúdico y festivo de difusión, en el cual se comparten y transmiten contenidos educativos respecto a los derechos ciudadanos. Constituyen una oportunidad de encuentro entre la población, la Defensoría del Pueblo y distintas instituciones públicas, privadas, autoridades y personas reconocidas de la localidad.

Asimismo, se realizaron dos encuentros con la Defensora del Pueblo en los que participaron adultos mayores (Villa El Salvador) y mujeres (Comas). Esta experiencia se replicó en algunas regiones del país, con el objetivo de que los participantes dialogaran con la Defensora del Pueblo y plantearan directamente a las instituciones públicas sus problemas, para que éstas se comprometieran en la búsqueda de soluciones. Cabe resaltar la participación de la Defensora del Pueblo, el 14 de julio del 2008, en el conversatorio con los jóvenes del Proyecto Universidad Católica Laboral Pachacútec, en el cual un grupo de alumnos le transmitieron sus preocupaciones respecto a los problemas que se presentan en diversas instituciones públicas educativas de su zona.

El programa también participó en tres ferias organizadas por otras instituciones, como la Municipalidad Distrital de La Victoria y el CONASEC, que realizó dos ferias (Pueblo Libre y Callao).

Hacia finales del 2008, se implementó una nueva forma de difusión, denominada «Carpas informativas». Como su nombre lo indica, se instalan carpas en lugares públicos en los que se congrega gran número de personas, que se acercan a recibir información sobre sus derechos y el papel que cumple la Defensoría del Pueblo. También se ofrece orientación y atención de casos.

**Cuadro N° 7**  
**ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE EL 2008 POR EL PROGRAMA**  
**«LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO MÁS CERCA DE LA GENTE»**

Actividades	Número de participantes
82 talleres	4.065
2 encuentros con la Defensora del Pueblo	843
4 ferias	13.540
1 instalación de carpa informativa	270
3 ferias organizadas por otras instituciones	300
<b>Total</b>	<b>19.018</b>

Para el 2009, se pretende consolidar en el ámbito nacional la experiencia de ferias y talleres en modelos diferenciados por público objetivo y por regiones, así como elaborar y diseñar nuevas herramientas y estrategias para la promoción de derechos.

*b. La Defensoría del Pueblo y la sociedad civil*

La Defensoría del Pueblo es una institución cuyo propósito es velar por la vigencia y el respeto por los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad. Para cumplir con esta tarea, tiene que trabajar también con las redes sociales que le permitan desarrollar alianzas estratégicas para la promoción y difusión de los derechos fundamentales, haciendo énfasis en la población más vulnerable y de acuerdo con los ejes temáticos priorizados por la institución.

Durante el año 2008, las adjuntías y programas desarrollaron un conjunto de actividades con organizaciones de la sociedad civil. Así, la Adjuntía para la Administración Estatal coordinó acciones en temas relacionados con el VIH con el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH-Sida (ONUSIDA), la ONG Vía Libre, el Programa de Soporte a la Autoayuda de Personas Seropositivas (PROSA), Impacta e Iniciativa de Políticas en Salud. Con respecto al tema

del adulto mayor y pensiones, trabajó con la ONG internacional Help Age, con la Asociación Nacional del Adulto Mayor del Perú (ANAMPER) y con las asociaciones de pensionistas. En el tema de medicamentos, apoyó a la institución MeTA Perú, iniciativa creada por el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID).

En el Equipo de Transparencia, Ética Pública y Prevención de la Corrupción se organizaron eventos con instituciones de la sociedad civil, como el Forum Solidaridad Perú, la Comisión de Derechos Humanos de Ica (CODEH Ica), la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, la Red Covic y la Coordinadora de Organizaciones Juveniles (COJOVEN).

En el ámbito nacional, el Equipo de Transparencia, Ética Pública y Prevención de la Corrupción trabajó en Cusco con las instituciones Arariwa, Inter Quórum, Transparencia y Casa Campesina, con las cuales se organizaron además capacitaciones en temas de anticorrupción. Esta actividad se ejecutó también con la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) de Apurímac y con las rondas campesinas de Lambayeque.

A su vez, en el Programa de Identidad y Ciudadanía se trabajó con la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) y se realizaron eventos con la Alianza por el Derecho Ciudadano (ADC).

En el Programa de Protección de Derechos en Dependencias Policiales se trabajó en coordinación con el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDHP), el Instituto de Defensa Legal (IDL), la Comisión Episcopal de Acción Social y Terre des Hommes Lausanne Suiza (filial peruana)-Casa de la Juventud.

La Adjuntía en Asuntos Constitucionales trabajó con la Asociación Civil Universidad Coherente, la ONG Ciudad Nuestra, el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), el IDL y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Respecto a la defensa de los derechos de las niñas y los niños, la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia realizó acciones de manera coordinada con las asociaciones Estudio para la Defensa y los Derechos de la Mujer (DEMUS), Manuela Ramos y Flora Tristán, y se organizaron eventos con Iniciativa de Políticas en Salud-Perú.

La Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad realizó labores junto con numerosos organismos: la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, APRODEH, el IDL, el Movimiento Para que No se Repita (MPQNSR), la Comisión Andina de Juristas (CAJ), el Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF), el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD) y la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP).

En el Programa de Personas con Discapacidad de dicha adjuntía se trabajó de manera coordinada con instituciones como la Asociación Nacional de Padres y Familiares de Niños y Jóvenes con Discapacidad (ASPADISPERU) y la Fundación para el Desarrollo Solidario (FUNDADES). Con ambas se realizaron eventos junto con la Asociación Peruana de Padres y Amigos de Personas con Autismo (ASPAU) y el Programa de Orientación y Seguimiento en Inclusión Educativa Paso a Paso.

Por último, con el Programa de Pueblos Indígenas y en el ámbito de la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, a lo largo del año se trabajó conjuntamente con instituciones como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Confederación Nacional Agraria del Perú (CNA). A la vez, se estableció contacto con la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y con el Centro de Investigación Lingüística Aplicada (CILA) de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Asimismo, se realizaron eventos junto con la OIT y el CILA.

*c. Participación en la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza*

La Defensoría del Pueblo participa con voz y voto en el Consejo Ejecutivo Nacional de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) tal y como lo establece el Artículo 2, del Decreto Supremo N° 014-2001-PROMUDEH.<sup>261</sup>

Asimismo, a través de las oficinas defensoriales, participa también en otros espacios y mesas de trabajo de esta organización en el ámbito nacional, en temas de educación, salud, identidad y ciudadanía, así como en temas regionales como secuelas de la violencia y reparaciones.

*d. Talleres y capacitaciones en universidades y centros de estudio*

Respecto a otras acciones de articulación con la sociedad civil, en los meses de mayo y octubre del 2008 se llevó a cabo la capacitación a los estudiantes del séptimo ciclo de la Facultad de Comunicaciones de la Universidad de Lima. La actividad consistió en brindarles información sobre la Defensoría del Pueblo y los alcances de sus funciones, con el objetivo de sensibilizar a las alumnas y los alumnos sobre las problemáticas vinculadas al desarrollo y la democracia del país en temas como salud, educación, conflictos sociales, gobernabilidad, etcétera.

<sup>261</sup> Decreto Supremo N° 014-2001-PROMUDEH, que establece normas modificatorias y complementarias para el funcionamiento de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 9 de julio del 2001.

Con similar propósito, en mayo, en atención a la solicitud del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), se recibió a un grupo de estudiantes de maestría de dicha institución para brindarles información acerca de los temas del trabajo, la naturaleza, las funciones y las competencias de la Defensoría del Pueblo.

*e. Voluntariado defensorial*

El 21 de febrero del 2008 se aprobó la Directiva N° 001-2008-DP/PAD sobre «Normas y procedimiento que regulan la incorporación de voluntarios(as) en la Defensoría del Pueblo», con la finalidad de normar la incorporación de personas naturales, jurídicas y organizaciones de hecho como voluntarios o voluntarias, así como el control y la evaluación de sus actividades.

Esta iniciativa, que se está implementando paulatinamente, busca promover y fortalecer la participación directa y activa de la ciudadanía, así como su compromiso social, en la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, la supervisión de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a favor de la población.

Por otro lado, se firmó un convenio de cooperación internacional entre Catholic Institute for International Relations y la Defensoría del Pueblo, con el objetivo de adscribir a personal voluntario para el tema de seguimiento de políticas públicas.

*f. Convenios institucionales con Ciudadanos al Día (CAD) y con la Fundación Terre des Hommes Lausanne Suiza (filial peruana)*

El 12 de marzo del 2008, la Defensoría del Pueblo y la institución no gubernamental CAD suscribieron un convenio de cooperación interinstitucional en el que, entre otros aspectos, la Defensoría del Pueblo se comprometió a difundir información relevante sobre el Premio a las Buenas Prácticas en la Gestión Pública 2008 y promoverlo entre la ciudadanía, en particular entre los líderes de opinión del ámbito local. El objetivo de esta acción fue difundir valores de transparencia fiscal y gubernamental que coadyuven al buen gobierno, la fiscalización responsable y la consolidación de las instituciones democráticas en el Perú.

Otro compromiso fue apoyar a CAD —así como al equipo técnico y al jurado conformados por esta institución—, entre abril y agosto, en el proceso de evaluación de las postulaciones, mediante la verificación de datos que garantizara la objetividad, veracidad y congruencia del premio.

También se firmó un convenio de cooperación con la fundación Terre des Hommes Lausanne (filial peruana) y la Asociación Encuentros-Casa de la Juventud, con el objeto de diseñar e implementar un sistema de monitoreo del cumplimiento

de la normatividad internacional y nacional por parte de los operadores de la administración de justicia penal juvenil. De esta manera, se busca promover el modelo de justicia juvenil restaurativa en la ciudad de Chiclayo (Lambayeque) y el distrito de El Agustino (Lima), en especial en lo referente a la remisión y aplicación de las medidas socioeducativas alternativas a la privación de la libertad de los adolescentes.

Asimismo, la supervisión realizada permitió verificar la existencia de 36 casos de cobros indebidos en la prestación de los servicios de planificación familiar, los que se produjeron en 15 de los 50 establecimientos de salud visitados. Un significativo número de estos casos (30) se produjo en los establecimientos de salud ubicados en la región Puno. En consecuencia, la Defensoría del Pueblo recomienda al MINSA difundir en todos los establecimientos de salud del país la siguiente información: que según la Norma Técnica de Planificación Familiar, la atención en los servicios de planificación familiar es gratuita, y que la indebida exigencia pecuniaria realizada por un funcionario o funcionaria, en ejercicio abusivo de su cargo, puede configurar la comisión del delito de cobro indebido, tipificado en el artículo 383 del Código Penal, así como ser objeto de las sanciones administrativas correspondientes.

## CAPÍTULO 3

### LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN CIFRAS

La Defensoría del Pueblo, de acuerdo con su mandato constitucional, recibe quejas, petitorios y consultas, cuyas estadísticas reflejan el trabajo defensorial. El presente capítulo tiene por objetivo dar a conocer el número de quejas, petitorios y consultas recibidos en el año 2008.

El Protocolo de Actuaciones Defensoriales, aprobado mediante Resolución Administrativa N° 047-2008/DP-PAD, del 15 de agosto del 2008, define que las solicitudes de intervención se pueden calificar en quejas, petitorios y consultas.

El artículo 21 de dicho protocolo define que una queja es «toda solicitud que requiere la intervención de la Defensoría del Pueblo alegando la vulneración o el peligro de vulneración de un derecho constitucional o fundamental debido a la actuación u omisión de una entidad de las administraciones públicas, de la administración de justicia o de las empresas prestadoras de servicios públicos».

Por otro lado, el artículo 52 establece que un petitorio es «toda solicitud que requiere la intervención de la Defensoría del Pueblo a manera de buenos oficios para que atienda y/o solucione una situación de indefensión que afecta o amenaza sus derechos fundamentales, que no se derivan de una actuación u omisión de una entidad de las administraciones públicas, de la administración de justicia o de las empresas prestadoras de servicios públicos pero que ésta puede atender en ejercicio de sus competencias».

Una consulta es, según el artículo 63, «toda solicitud de información y consejo planteada a la Defensoría del Pueblo, sobre asuntos jurídicos, de índole institucional, de apoyo social o psicológico, que no implican la afectación a derechos fundamentales y/o respecto a los que la Defensoría del Pueblo no resulta competente».

Finalmente, se debe señalar que las cifras del presente capítulo tienen como fecha de corte el 31 de diciembre del 2008.

#### **3.1 Cifras del ámbito nacional**

##### **3.1.1 Atención de usuarios y usuarias en el ámbito nacional**

En el cuadro N° 1 se aprecia la evolución histórica del total de las atenciones que la Defensoría del Pueblo brindó en el ámbito nacional desde el año 2000 hasta el

2008, divididas en las tres categorías de casos: quejas, petitorios y consultas. En dicho cuadro se aprecia que la tendencia ascendente de los últimos años continúa, aunque su ritmo de crecimiento tiende a estabilizarse. Año a año, el número total de atenciones sigue en aumento.

Como en el año 2007, en el período acerca del que se informa se ha superado la cifra de las 100.000 atenciones. Así, durante el 2008, la Defensoría del Pueblo atendió un total de 112.694 casos, cifra superior en 1,22% a los 111.337 casos atendidos en el año 2007. Ello demuestra la confianza que diariamente deposita la población en la Defensoría del Pueblo, a la que identifica como una entidad comprometida con la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de todos los ciudadanos y ciudadanas del Perú.

De los 112.694 casos atendidos en el año 2008, 28% fueron quejas (30.615 casos); 12%, petitorios (13.115 casos); y 60%, consultas (68.964 casos). Se debe precisar que en esta cifra se incluyen las atenciones registradas durante la ejecución de las campañas informativas sobre derechos específicos, como salud, educación, identidad, acceso a la justicia y servicios públicos (véase, adicionalmente, el gráfico N° 1).

En comparación con el año 2007, las quejas experimentaron una ligera disminución (7%): se pasó de 32.920 quejas a 30.615 en el año 2008. A pesar de ello, es una de las cifras más altas de los últimos años.

Respecto a los petitorios, durante el 2008 se registraron 13.115. Comparando esta cifra con el 2007, año en el que se registraron 10.001 petitorios, se observa que el número se incrementó en 31,14%. Esta categoría de atenciones fue la que más creció en el 2008.

**Cuadro N° 1**  
**NÚMERO DE ATENCIONES POR CATEGORÍA DE CASOS EN EL ÁMBITO**  
**NACIONAL, 2000 - 2008**

Año <sup>1/</sup>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total <sup>2/</sup>	40.073	50.520	52.180	68.913	70.907	62.419	85.658	111.337	112.694
Queja	13.549	18.630	19.526	18.410	24.018	24.088	28.297	32.920	30.615
Petitorio	3.876	5.670	7.097	14.374	14.440	11.793	11.894	10.001	13.115
Consulta	22.648	26.220	25.557	36.129	32.449	26.538	45.467	68.416	68.964

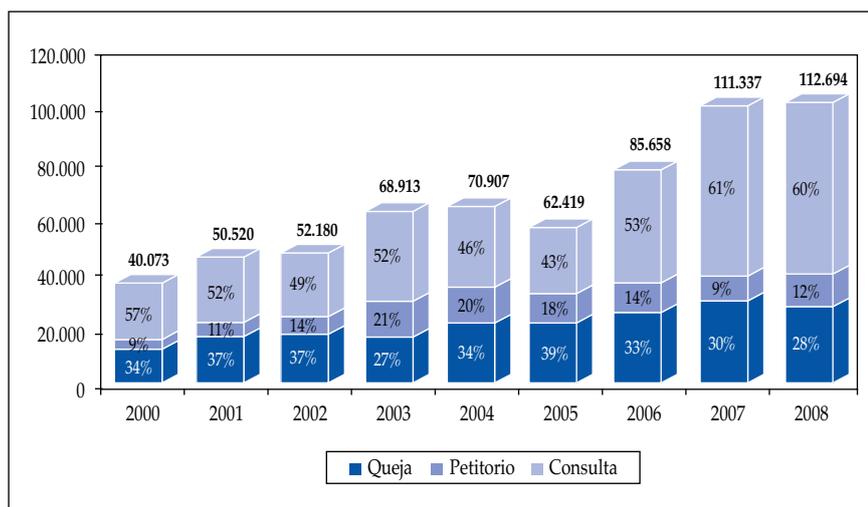
1/ En este cuadro, cada período anual registrado comprende los meses de enero a diciembre. Hasta el Octavo Informe Anual (abril del 2004 - abril del 2005), la comparación se realizó tomando como referencia el período comprendido entre el 11 de abril de un año y el 10 de abril del siguiente.

2/ Comprende las intervenciones de oficio.

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 1**  
**NÚMERO DE ATENCIONES POR CATEGORÍA DE CASOS EN EL ÁMBITO NACIONAL, 2000 - 2008**



Con relación a las consultas, en el 2008 se registraron 68.964 casos, es decir 0,80% más que en el 2007. Las consultas atendidas durante el 2008 representan la cifra más alta de la serie en los últimos nueve años.

Las barras del gráfico N° 1 permiten apreciar una línea ascendente en el tiempo. La evolución tiene su punto más alto en el año 2008, lo que refleja el crecimiento histórico de la Defensoría del Pueblo y, por tanto, de su capacidad para atender las demandas de los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país.

El cuadro N° 2 permite evaluar el peso que representa cada tipo de atención —ya sea queja, petitorio o consulta— respecto al número total de atenciones brindadas a la ciudadanía en las oficinas defensoriales o en los módulos de atención en el ámbito nacional.

De este cuadro se puede desprender que, durante el 2008, la mayor concentración de atención de casos estuvo en la Oficina Defensorial de Lima, la cual registró 31.170 casos, de los cuales 31,28% (9.751) corresponden a quejas; 3,45% (1.074), a petitorios; y 65,27% (20.345), a consultas.

En lo que respecta a las oficinas defensoriales y módulos de atención de provincias, destaca la Oficina Defensorial de Piura con 6.400 atenciones; de éstas, 15,25% corresponden a quejas; 2,23%, a petitorios; y 82,52%, a consultas. Le sigue la Oficina Defensorial de Junín, con 5.265 atenciones; la Oficina Defensorial de La Libertad, con 5.259; y la Oficina Defensorial de Ayacucho, con 5.200.

**Cuadro N° 2**  
**NÚMERO DE ATENCIONES POR CATEGORÍA DE CASOS SEGÚN OFICINAS**  
**DEFENSORIALES Y MÓDULOS DE ATENCIÓN, 2008**

Oficina Defensorial y/o Módulo de Atención		Total de casos	Queja		Petitorio		Consulta	
<b>Total ámbito nacional</b>		<b>112.694</b>	<b>30.615</b>	<b>27,17%</b>	<b>13.115</b>	<b>11,64%</b>	<b>68.964</b>	<b>61,20%</b>
1	OD Lima	31.170	9.751	31,28%	1.074	3,45%	20.345	65,27%
2	OD Piura	6.400	976	15,25%	143	2,23%	5.281	82,52%
3	OD Junín	5.265	1.624	30,85%	386	7,33%	3.255	61,82%
4	OD La Libertad	5.259	1.143	21,73%	676	12,85%	3.440	65,41%
5	OD Ayacucho	5.200	797	15,33%	615	11,83%	3.788	72,85%
6	OD Arequipa	4.109	1.206	29,35%	792	19,27%	2.111	51,38%
7	OD Callao	3.819	803	21,03%	338	8,85%	2.678	70,12%
8	OD Huancavelica	3.676	423	11,51%	772	21,00%	2.481	67,49%
9	OD Lima Norte	3.613	1.024	28,34%	307	8,50%	2.282	63,16%
10	OD Lima Sur	3.515	712	20,26%	144	4,10%	2.659	75,65%
11	OD Cusco	3.014	926	30,72%	311	10,32%	1.777	58,96%
12	OD Lima Este	2.467	689	27,93%	272	11,03%	1.506	61,05%
13	OD Tacna	2.419	512	21,17%	570	23,56%	1.337	55,27%
14	OD Ucayali	2.382	449	18,85%	743	31,19%	1.190	49,96%
15	OD Loreto	2.338	585	25,02%	709	30,33%	1.044	44,65%
16	OD Ica	2.230	849	38,07%	157	7,04%	1.224	54,89%
17	OD Huánuco	1.983	489	24,66%	509	25,67%	985	49,67%
18	OD Lambayeque	1.865	828	44,40%	224	12,01%	813	43,59%
19	OD Tumbes	1.780	525	29,49%	171	9,61%	1.084	60,90%
20	MA Tarapoto	1.761	338	19,19%	331	18,80%	1.092	62,01%
21	OD Áncash	1.401	615	43,90%	204	14,56%	582	41,54%
22	MA La Merced	1.355	488	36,01%	146	10,77%	721	53,21%
23	OD San Martín	1.339	350	26,14%	175	13,07%	814	60,79%
24	OD Puno	1.339	399	29,80%	200	14,94%	740	55,27%

Oficina Defensorial y/o Módulo de Atención		Total de casos	Queja		Petitorio		Consulta	
25	MA Chimbote	1.247	551	44,19%	147	11,79%	549	44,03%
26	OD Cajamarca	1.222	447	36,58%	279	22,83%	496	40,59%
27	OD Madre de Dios	1.220	391	32,05%	380	31,15%	449	36,80%
28	MA Puquio	1.155	313	27,10%	28	2,42%	814	70,48%
29	OD Apurímac	1.132	250	22,08%	412	36,40%	470	41,52%
30	MA Tingo María	1.103	266	24,12%	576	52,22%	261	23,66%
31	MA Andahuaylas	1.089	146	13,41%	401	36,82%	542	49,77%
32	OD Amazonas	1.034	391	37,81%	198	19,15%	445	43,04%
33	OD Pasco	1.016	400	39,37%	187	18,41%	429	42,22%
34	MA Satipo	950	181	19,05%	127	13,37%	642	67,58%
35	OD Moquegua	826	451	54,60%	152	18,40%	223	27,00%
36	MA Juliaca	563	173	30,73%	156	27,71%	234	41,56%
37	MA Jaén	438	154	35,16%	103	23,52%	181	41,32%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

Respecto a los petitorios, destacan en el ámbito nacional la Oficina Defensorial de Lima (8,19%), la Oficina Defensorial de Arequipa (6,04%), la Oficina Defensorial de Huancavelica (5,89%), la Oficina Defensorial de Ucayali (5,67%) y la Oficina Defensorial de Loreto (5,41%), oficinas que concentran más de 25% de todos los petitorios registrados en el año 2008, tal como se puede deducir del cuadro N° 2.

Asimismo, sobre las consultas, 52,36% de las 68.964 atendidas en el año 2008 se concentraron en cinco oficinas defensoriales: la Oficina Defensorial de Lima (29,50%), la Oficina Defensorial de Piura (7,66%), la Oficina Defensorial de Ayacucho (5,49%), la Oficina Defensorial de La Libertad (4,99%) y la Oficina Defensorial de Junín (4,72%).

El cuadro N° 3 presenta la clasificación de las oficinas defensoriales y módulos de atención por el número total de casos atendidos. Se analiza el índice de concentración de la atención de casos, el cual indica que más de la mitad —es decir, 50,94%— se concentra en seis oficinas defensoriales en el ámbito nacional: Lima (27,66%), Piura (5,68%), Junín (4,67%), La Libertad (4,67%), Ayacucho (4,61%) y Arequipa (3,65%).

**Cuadro N° 3**  
**ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN DE LA ATENCIÓN DE CASOS POR OFICINAS**  
**DEFENSORIALES Y MÓDULOS DE ATENCIÓN, 2008**

	Oficina Defensorial y/o Módulo de Atención	Casos atendidos <sup>1/</sup>	Porcentaje	Porcentaje acumulado (aproximado)
1	OD Lima	31.170	27,66%	27,66%
2	OD Piura	6.400	5,68%	33,34%
3	OD Junín	5.265	4,67%	38,01%
4	OD La Libertad	5.259	4,67%	42,68%
5	OD Ayacucho	5.200	4,61%	47,29%
6	OD Arequipa	4.109	3,65%	50,94%
7	OD Callao	3.819	3,39%	54,33%
8	OD Huancavelica	3.676	3,26%	57,59%
9	OD Lima Norte	3.613	3,21%	60,79%
10	OD Lima Sur	3.515	3,12%	63,91%
11	OD Cusco	3.014	2,67%	66,59%
12	OD Lima Este	2.467	2,19%	68,78%
13	OD Tacna	2.419	2,15%	70,92%
14	OD Ucayali	2.382	2,11%	73,04%
15	OD Loreto	2.338	2,07%	75,11%
16	OD Ica	2.230	1,98%	77,09%
17	OD Huánuco	1.983	1,76%	78,85%
18	OD Lambayeque	1.865	1,65%	80,50%
19	OD Tumbes	1.780	1,58%	82,08%
20	MA Tarapoto	1.761	1,56%	83,65%
21	OD Áncash	1.401	1,24%	84,89%
22	MA La Merced	1.355	1,20%	86,09%
23	OD Puno	1.339	1,19%	87,28%
24	OD San Martín	1.339	1,19%	88,47%
25	MA Chimbote	1.247	1,11%	89,58%

	Oficina Defensorial y/o Módulo de Atención	Casos atendidos <sup>1/</sup>	Porcentaje	Porcentaje acumulado (aproximado)
26	OD Cajamarca	1.222	1,08%	90,66%
27	OD Madre de Dios	1.220	1,08%	91,74%
28	MA Puquio	1.155	1,02%	92,77%
29	OD Apurímac	1.132	1,00%	93,77%
30	MA Tingo María	1.103	0,98%	94,75%
31	MA Andahuaylas	1.089	0,97%	95,72%
32	OD Amazonas	1.034	0,92%	96,63%
33	OD Pasco	1.016	0,90%	97,54%
34	MA Satipo	950	0,84%	98,38%
35	OD Moquegua	826	0,73%	99,11%
36	MA Juliaca	563	0,50%	99,61%
37	MA Jaén	438	0,39%	100,00%
	Total	112.694	100,00%	

1/ Incluye quejas, petitorios y consultas.

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

En el cuadro N° 4 y en el gráfico N° 3 se presentan las cifras de atención de quejas por oficinas defensoriales y módulos de atención divididas en estratos, creados en función del número de quejas.

En el estrato I, que concentra a las oficinas defensoriales que atendieron más de 2.000 quejas, se encuentra la Oficina Defensorial de Lima con 9.751 quejas atendidas durante el 2008. Cabe resaltar que dicha oficina defensorial recibió el mayor número de quejas en el ámbito nacional.

El estrato II está conformado por cuatro oficinas defensoriales, entre las que se encuentran Junín (1.624), Arequipa (1.206), La Libertad (1.143) y Lima Norte (1.024). Dichas oficinas, durante el año 2008, atendieron hasta 2.000 quejas en el ámbito nacional.

El estrato III comprende hasta 1.000 quejas recibidas en 12 oficinas defensoriales y un módulo de atención. Dicho estrato está compuesto por la Oficina Defensorial de Piura (976), la Oficina Defensorial del Cusco (926), la Oficina Defensorial



**Cuadro N° 4**  
**ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN DE LA ATENCIÓN DE QUEJAS POR OFICINAS DEFENSORIALES Y MÓDULOS DE ATENCIÓN, SEGÚN ESTRATOS, 2008**

Estratos	Oficina Defensorial y/o Módulo de Atención	Quejas	
I. Más de 2.001 quejas	1 OD Lima	9.751	
	2 OD Junín	1.624	
II. Más de 1.000 hasta 2.000 quejas	3 OD Arequipa	1.206	
	4 OD La Libertad	1.143	
	5 OD Lima Norte	1.024	
	6 OD Piura	976	
III. Más de 500 hasta 1.000 quejas	7 OD Cusco	926	
	8 OD Ica	849	
	9 OD Lambayeque	828	
	10 OD Callao	803	
	11 OD Ayacucho	797	
	12 OD Lima Sur	712	
	13 OD Lima Este	689	
	14 OD Áncash	615	
	15 OD Loreto	585	
	16 MA Chimbote	551	
	17 OD Tumbes	525	
	18 OD Tacna	512	
	IV. De 1 a 499 quejas	19 OD Huánuco	489
		20 MA La Merced	488
21 OD Moquegua		451	
22 OD Ucayali		449	
23 OD Cajamarca		447	
24 OD Huancavelica		423	
25 OD Pasco		400	
26 OD Puno		399	
27 OD Madre de Dios		391	
28 OD Amazonas		391	
29 OD San Martín		350	
30 MA Tarapoto		338	
31 MA Puquio		313	
32 MA Tingo María		266	
33 OD Apurímac		250	
34 MA Satipo		181	
35 MA Juliaca		173	
36 MA Jaén		154	
37 MA Andahuaylas		146	
	Total	30.615	

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

de Ica (849), la Oficina Defensorial de Lambayeque (828), la Oficina Defensorial del Callao (803), la Oficina Defensorial de Ayacucho (797), la Oficina Defensorial de Lima Sur (712), la Oficina Defensorial de Lima Este (689), la Oficina Defensorial de Áncash (615), la Oficina Defensorial de Loreto (585), el Módulo de Atención de Chimbote (551), la Oficina Defensorial de Tumbes (525) y la Oficina Defensorial de Tacna (512).

El estrato IV está compuesto por 11 oficinas defensoriales y 8 módulos de atención que recibieron hasta 499 quejas: la Oficina Defensorial de Huánuco (489), el Módulo de Atención de La Merced (488), la Oficina Defensorial de Moquegua (451), la Oficina Defensorial de Ucayali (449), la Oficina Defensorial de Cajamarca (447), la Oficina Defensorial de Huancavelica (423), la Oficina Defensorial de Pasco (400), la Oficina Defensorial de Puno (399), la Oficina Defensorial de Madre de Dios (391), la Oficina Defensorial de Amazonas (391), la Oficina Defensorial de San Martín (350), el Módulo de Atención de Tarapoto (338), el Módulo de Atención de Puquio (313), el Módulo de Atención de Tingo María (266), la Oficina Defensorial de Apurímac (250), el Módulo de Atención de Satipo (181), el Módulo de Atención de Juliaca (173), el Módulo de Atención de Jaén (154) y el Módulo de Atención de Andahuaylas (146).

En el cuadro N° 5 y el gráfico N° 3 se presenta el índice de concentración de las quejas recibidas en las oficinas defensoriales y en los módulos de atención en el ámbito nacional. Así, las oficinas defensoriales que registraron el mayor número de quejas en el ámbito nacional fueron Lima (31,85%), Junín (5,30%), Arequipa (3,94%), La Libertad (3,73%), Lima Norte (3,34%) y Piura (3,19%), que concentraron 51,36% del total de las quejas registradas por la Defensoría del Pueblo en el 2008.

Es pertinente señalar que el cuadro N° 5 se encuentra dividido en dos rubros: las quejas sin intervenciones de oficio —a pedido de parte— y las quejas originadas en intervenciones de oficio. En el ámbito nacional, de las 30.615 quejas registradas, 13,63% se originaron por intervenciones de oficio, mientras que 86,37% de las quejas fueron presentadas por ciudadanos y ciudadanas que solicitaban la intervención de la Defensoría del Pueblo.

La Oficina Defensorial de Junín muestra el mayor número (816) de quejas por intervenciones de oficio, lo que representa 50,25% de las quejas registradas en dicha oficina. Las oficinas defensoriales de Piura (26,43%) y Arequipa (24,30%) también registran un importante número de intervenciones de oficio. Dichas cifras, sobre todo en provincias, se deben a las intensas campañas realizadas por las y los comisionados de cada oficina defensorial y módulo de atención en temas tan diversos como documentación, educación —«Educación sin Corrupción»—, salud —«Todos tenemos derecho a una buena atención en salud»—, entre otros, lo que generó un masivo acercamiento de la ciudadanía.



**Cuadro N° 5**  
**ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN DE LA ATENCIÓN DE QUEJAS POR OFICINAS**  
**DEFENSORIALES Y MÓDULOS DE ATENCIÓN, 2008**

Oficina Defensorial		Quejas atendidas						
		Total	Porcentaje	% acumulado (aproximado)	Sin intervenciones de oficio		Intervenciones de oficio	
1	OD Lima	9.751	31,85%	31,85%	9.629	98,75%	122	1,25%
2	OD Junín	1.624	5,30%	37,15%	808	49,75%	816	50,25%
3	OD Arequipa	1.206	3,94%	41,09%	913	75,70%	293	24,30%
4	OD La Libertad	1.143	3,73%	44,83%	939	82,15%	204	17,85%
5	OD Lima Norte	1.024	3,34%	48,17%	777	75,88%	247	24,12%
6	OD Piura	976	3,19%	51,36%	718	73,57%	258	26,43%
7	OD Cusco	926	3,02%	54,39%	872	94,17%	54	5,83%
8	OD Ica	849	2,77%	57,16%	827	97,41%	22	2,59%
9	OD Lambayeque	828	2,70%	59,86%	703	84,90%	125	15,10%
10	OD Callao	803	2,62%	62,49%	782	97,38%	21	2,62%
11	OD Ayacucho	797	2,60%	65,09%	595	74,65%	202	25,35%
12	OD Lima Sur	712	2,33%	67,41%	637	89,47%	75	10,53%
13	OD Lima Este	689	2,25%	69,67%	648	94,05%	41	5,95%
14	OD Áncash	615	2,01%	71,67%	441	71,71%	174	28,29%
15	OD Loreto	585	1,91%	73,58%	453	77,44%	132	22,56%
16	MA Chimbote	551	1,80%	75,38%	466	84,57%	85	15,43%
17	OD Tumbes	525	1,71%	77,10%	464	88,38%	61	11,62%
18	OD Tacna	512	1,67%	78,77%	450	87,89%	62	12,11%
19	OD Huánuco	489	1,60%	80,37%	378	77,30%	111	22,70%
20	MA La Merced	488	1,59%	81,96%	317	64,96%	171	35,04%
21	OD Moquegua	451	1,47%	83,44%	420	93,13%	31	6,87%
22	OD Ucayali	449	1,47%	84,90%	315	70,16%	134	29,84%
23	OD Cajamarca	447	1,46%	86,36%	339	75,84%	108	24,16%
24	OD Huancavelica	423	1,38%	87,74%	395	93,38%	28	6,62%
25	OD Pasco	400	1,31%	89,05%	300	75,00%	100	25,00%
26	OD Puno	399	1,30%	90,35%	343	85,96%	56	14,04%
27	OD Madre de Dios	391	1,28%	91,63%	342	87,47%	49	12,53%
28	OD Amazonas	391	1,28%	92,91%	372	95,14%	19	4,86%
29	OD San Martín	350	1,14%	94,05%	270	77,14%	80	22,86%
30	MA Tarapoto	338	1,10%	95,16%	279	82,54%	59	17,46%
31	MA Puquio	313	1,02%	96,18%	214	68,37%	99	31,63%
32	MA Tingo María	266	0,87%	97,05%	252	94,74%	14	5,26%
33	OD Apurímac	250	0,82%	97,86%	230	92,00%	20	8,00%
34	MA Satipo	181	0,59%	98,46%	118	65,19%	63	34,81%
35	MA Juliaca	173	0,57%	99,02%	158	91,33%	15	8,67%
36	MA Jaén	154	0,50%	99,52%	140	90,91%	14	9,09%
37	MA Andahuaylas	146	0,48%	100,00%	138	94,52%	8	5,48%
		30.615	100,00%		26.442	86,37%	4.173	13,63%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Cuadro N° 6**  
**HECHOS VULNERATORIOS MÁS FRECUENTES EN EL UNIVERSO DE QUEJAS,**  
**2008**

Hecho vulnerable			32.546	Porcentaje	Porcentaje acumulado
1	Derecho de petición	Omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal	3.780	11,61%	11,61%
2	Derecho a la seguridad social- D. L. N° 19990	Dilación en trámite de pensión	1.801	5,53%	17,14%
3	Derecho a la seguridad social	Irregularidades en trámite de solicitud de desafiliación al Registro Privado de Pensiones	1.627	5,00%	22,14%
4	Derechos laborales	Incumplimiento de obligaciones laborales	1.031	3,17%	25,31%
5	Derecho a la seguridad social	Dilación en el trámite de la solicitud de desafiliación del Sistema Privado de Pensiones	1.011	3,11%	28,42%
6	Derecho a la buena administración	Afectaciones del derecho al debido procedimiento	972	2,99%	31,41%
7	Derecho a la seguridad social- D. L. N° 19990	Desconocimiento de años de aportación	943	2,90%	34,31%
8	Debido proceso	Falta de celeridad procesal	937	2,88%	37,19%
9	Derecho de acceso a la información	Incumplimiento del plazo para entregar información	895	2,75%	39,94%
10	Acceso a la justicia	Dilación en la investigación preliminar	553	1,70%	41,64%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta

Por otro lado, es interesante señalar que en las oficinas defensoriales de Lima (98,75%), Ica (97,41%), Callao (97,38%) y Amazonas (95,14%), así como en el Módulo de Atención de Tingo María (94,74%), se concentra el mayor número de quejas a pedido de parte.

El cuadro N° 6 muestra los hechos vulneratorios más frecuentes en el universo de quejas presentadas a la Defensoría del Pueblo en el año 2008. Un hecho vulnerable se puede definir como aquel derecho ciudadano que es vulnerado por el Estado. El nuevo Protocolo de Actuaciones Defensoriales introduce dicho concepto con la finalidad de establecer un catálogo de derechos fundamentales que podrían verse afectados.

Es pertinente señalar que una queja puede tener uno o más hechos vulneratorios, tal como lo señala el Protocolo de Actuaciones Defensoriales en su artículo 47. Así, por ejemplo un ciudadano puede presentar una queja a la Defensoría del Pueblo debido a que el personal médico de un hospital lo maltrató en forma verbal, no le explicó de manera adecuada y sencilla su diagnóstico, y le negó copias de su historia clínica. Como se puede apreciar, se trata de una queja que contiene tres hechos vulneratorios.

En el año 2008, se registraron 32.546 vulneraciones de derechos, siendo el hecho vulneratorio más frecuente la «omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal», catalogado como un derecho de petición y que implica el incumplimiento de la autoridad administrativa de emitir un pronunciamiento de manera oportuna respecto a una solicitud presentada por un ciudadano o ciudadana. Este hecho vulneratorio se presentó 3.780 veces, concentrando 11,61% del total registrado en el ámbito nacional.

El segundo hecho vulneratorio más frecuente fue «dilación en trámite de pensión», que se presentó 1.801 veces, es decir, representó 5,53% del total de hechos vulneratorios registrados en el año 2008. Dicho hecho vulneratorio se encuentra vinculado con la demora en la que incurre la Oficina de Normalización Previsional (ONP) en la respuesta a un reclamo y/o solicitud de otorgamiento de algún derecho pensionario dentro del Sistema Nacional de Pensiones (SNP).

El hecho vulneratorio «irregularidades en trámite de solicitud de desafiliación al Registro Privado de Pensiones» se encuentra en el tercer lugar. Este hecho, que se presentó 1.627 veces (5,00% del total registrado), consiste en la solicitud de desafiliación al Registro Privado de Pensiones tramitada irregularmente, lo cual afecta el derecho a la seguridad social del recurrente, así como la posibilidad de que se defina si cabe su retorno al SNP.

El hecho vulneratorio «incumplimiento de obligaciones laborales» se registró 1.031 veces (3,17% del total) y consiste en que el empleador —el Estado— infringe una obligación legal o un convenio colectivo en perjuicio del trabajador; por ejemplo, el incremento de la jornada laboral, la omisión del pago de remuneraciones, entre otros.

Finalmente, en quinto lugar se encuentra la «dilación en el trámite de la solicitud de desafiliación del Sistema Privado de Pensiones», con 1.011 hechos vulneratorios (3,11% del total). Este hecho vulneratorio implica casos de demora en la atención de la solicitud de desafiliación del asegurado.

Es importante señalar que, como se aprecia en el cuadro N° 6, tres de los cinco hechos vulneratorios más frecuentes presentados durante el 2008 se encuentran relacionados con el derecho a la seguridad social. Dichos hechos vulneratorios representan 13,64% del total.

El cuadro N° 7, complemento del cuadro N° 6, permite examinar los hechos vulneratorios desde la perspectiva de la conclusión de la queja que contiene los hechos vulneratorios o tomando en cuenta si el trámite sigue pendiente.

**Cuadro N° 7**  
**ESTADO DE LOS HECHOS VULNERATORIOS MÁS FRECUENTES, 2008**

Hecho vulneratorio		Concluido					En trámite	
		Total		Fundado	Infundado	Inconcluso		
Total ámbito nacional	32.546	24.001	73,74%	17.218	6.120	663	8.545	26,26%
Omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal	3.780	3.054	80,79%	2.168	754	132	726	19,21%
Dilación en trámite de pensión	1.801	660	36,65%	548	110	2	1.141	63,35%
Irregularidades en el trámite de solicitud de desafiliación al Registro Privado de Pensiones	1.627	1.199	73,69%	1.169	29	1	428	26,31%
Incumplimiento de obligaciones laborales	1.031	783	75,95%	537	211	35	248	24,05%
Dilación en el trámite de la solicitud de desafiliación del Sistema Privado de Pensiones	1.011	475	46,98%	407	68	0	536	53,02%
Afectaciones del derecho al debido procedimiento	972	741	76,23%	484	174	83	231	23,77%
Desconocimiento de años de aportación	943	347	36,80%	126	221	0	596	63,20%
Falta de celeridad procesal	937	845	90,18%	501	326	18	92	9,82%
Incumplimiento del plazo para entregar información	895	747	83,46%	614	105	28	148	16,54%
Dilación en la investigación preliminar	553	494	89,33%	275	210	9	59	10,67%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

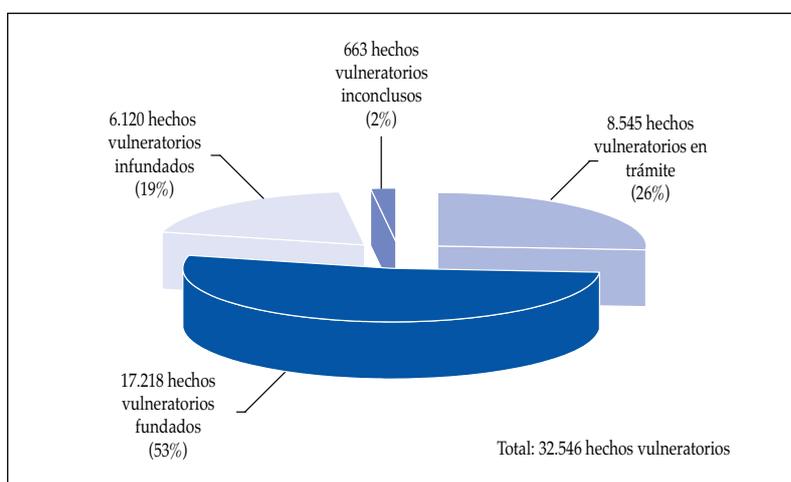
Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

Para poder analizar el cuadro N° 7, es pertinente señalar que un hecho vulneratorio puede ser declarado fundado o infundado. Es declarado fundado cuando se comprueba la vulneración de derechos constitucionales o fundamentales, así como la actuación irregular por parte de la entidad objeto de queja. De no comprobarse lo anterior, será declarado infundado.<sup>1</sup>

Por otra parte, un hecho vulneratorio se declara inconcluso cuando se han agotado todas las gestiones posibles con la entidad objeto de queja sin contar con su colaboración y no existen elementos suficientes que acrediten el irregular funcionamiento de la administración o la vulneración de derechos constitucionales o fundamentales, o cuando no es posible comunicarse con el recurrente o el afectado por la vulneración de derechos por más de tres meses.<sup>2</sup>

En el ámbito nacional, durante el 2008 se concluyeron 73,74% (24.001) de los 32.546 hechos vulneratorios registrados, mientras que 26,26% (8.545) se encuentran en trámite. Cabe añadir que de los hechos vulneratorios concluidos, 17.218 fueron declarados fundados, 6.120 fueron declarados infundados y 663 fueron declarados inconclusos (véase, adicionalmente, el gráfico N° 4).

**Gráfico N° 4**  
**ESTADO DE LOS HECHOS VULNERATORIOS MÁS FRECUENTES EN EL UNIVERSO DE QUEJAS, 2008**



1 Artículo 47 del Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

2 Artículo 50 del Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

**Cuadro N° 8**  
**TEMÁTICAS MÁS FRECUENTES EN EL UNIVERSO DE PETITORIOS, 2008**

	Temáticas	13.115	Porcentaje	Porcentaje acumulado
1	Identidad (partidas)	3.283	25,03%	25,03%
2	Administración de justicia	2.187	16,68%	41,71%
3	Servicios públicos	1.561	11,90%	53,61%
4	Laboral	181	1,38%	54,99%
5	Conflictos sociales	127	0,97%	55,96%
6	Admisión en albergues y otros similares	75	0,57%	56,53%
7	Previsional	62	0,47%	57,00%
8	Migrantes	33	0,25%	57,25%
9	Certificado de desaparición forzada	14	0,11%	57,36%
10	Procedimiento de revisión de ceses colectivos	9	0,07%	57,43%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

El cuadro N° 8 se refiere a las temáticas más frecuentes que se observan en los 13.115 petitorios presentados ante la Defensoría del Pueblo durante el 2008.

La temática «identidad (partidas)» tiene la mayor incidencia, con 3.283 petitorios, que representan 25,03% del total de petitorios registrados en el año 2008. Éstos abarcan, principalmente, pedidos de ciudadanos y ciudadanas para recabar copias certificadas de sus partidas de nacimiento. La Defensoría del Pueblo constató que la carencia de dicha copia certificada constituye una de las principales barreras para el inicio del trámite del procedimiento de expedición del documento nacional de identidad (DNI).

A continuación, le sigue la temática «administración de justicia», con 2.187 petitorios (16,68% del total). En tercer lugar, se encuentra la temática «servicios públicos», la cual alcanzó la cifra de 1.561 petitorios (11,90%). Seguidamente, está la temática «laboral», con 181 petitorios. Y en quinto lugar, la temática «conflictos sociales», con 127 petitorios durante el año 2008.

Finalmente, se aprecia que 55,96% de todos los petitorios estuvo concentrado en las cinco primeras temáticas.

**Cuadro N° 9**  
**TEMÁTICAS MÁS FRECUENTES EN EL UNIVERSO DE CONSULTAS, 2008**

Temáticas		68.964	Porcentaje	Porcentaje acumulado
1	Procesos judiciales y patrocinio de casos	11.150	16,17%	16,17%
2	Procedimientos ante la administración en general	10.482	15,20%	31,37%
3	Servicios públicos	6.428	9,32%	40,69%
4	Previsional	5.882	8,53%	49,22%
5	Laboral	2.642	3,83%	53,05%
6	Procedimientos para el ejercicio de derechos civiles y políticos	2.580	3,74%	56,79%
7	Obligaciones en general (civiles, patrimoniales y contractuales)	2.038	2,96%	59,75%
8	Competencias de la Defensoría del Pueblo	1.612	2,34%	62,09%
9	Procedimientos de protección de la integridad personal y patrimonio	1.599	2,32%	64,41%
10	CVR (reparaciones)	1.281	1,86%	66,27%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

El cuadro N° 9 señala que, durante el año 2008, se presentaron 68.964 consultas. Esta cifra demuestra que muchos ciudadanos y ciudadanas acuden a la Defensoría del Pueblo para recibir una orientación por parte de las y los comisionados de la institución, quienes brindan la información pertinente sobre las entidades o vías a las cuales se debe acudir.

Es preciso señalar que 16,17% de las consultas presentadas, que representan 11.150 consultas, corresponden a la temática «procesos judiciales y patrocinio de casos». En segundo lugar se encuentra la temática «procedimientos ante la administración en general», con 10.482 consultas presentadas (15,20% del total).

En lo que respecta a la temática de servicios públicos, que incluye temas de salud, educación y saneamiento, alcanzó la cifra de 6.428 consultas durante al 2008. Se presentaron 5.882 consultas de información sobre temas previsionales, mientras que hubo 2.642 solicitudes sobre temas laborales.

Por último, en lo que a este rubro concierne, se ha creído conveniente abordar en detalle cuántos ciudadanos y cuántas ciudadanas se acercaron a las diversas oficinas defensoriales y módulos de atención de la Defensoría del Pueblo en el ámbito nacional para presentar quejas, petitorios o consultas (cuadro N° 10).

Al respecto, se consigna que se apersonaron 105.724 recurrentes —personas naturales o jurídicas que, en forma individual o colectiva, solicitan la intervención de la Defensoría del Pueblo—, de los cuales 98,07% fueron personas naturales (103.683 ciudadanos y ciudadanas atendidos), 54,88% varones y 43,19% mujeres.

Por otro lado, en el año 2008 se atendió a 2.041 organizaciones, que representaron 1,93% del total de casos atendidos.

**Cuadro N° 10**  
**RECURRENTES, 2008**

Total	105.724	100,00%
Personas	103.683	98,07%
Hombres	58.023	54,88%
Mujeres	45.660	43,19%
Organización	2.041	1,93%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

### 3.1.2 Estado de ejecución de quejas, petitorios y consultas

En el cuadro N° 11 se presentan las estadísticas sobre el estado de las quejas, petitorios y consultas que se presentaron en el año 2008 a la Defensoría del Pueblo.

Por un lado, de las 30.615 quejas presentadas, 76,36% fueron concluidas. Cabe indicar que la mayoría de las quejas en trámite (23,64%) se encuentran dentro de los plazos de atención señalados en el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.<sup>3</sup>

Por otro lado, con relación a los petitorios, se concluyeron 92,75% de los casos presentados (12.164). Los petitorios en trámite (7,25%) en su mayoría corresponden a las solicitudes ingresadas a la Defensoría del Pueblo durante los últimos meses del 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención en el Protocolo de Actuaciones Defensoriales ya mencionado.<sup>4</sup>

3 El Protocolo de Actuaciones Defensoriales, aprobado mediante Resolución Administrativa N° 047-2008/DP-PAD, del 15 de agosto del 2008, establece en su artículo 45 que «las actuaciones defensoriales de investigación de una queja deben realizarse en el plazo de 100 días útiles».

4 El artículo 61 del Protocolo de Actuaciones Defensoriales indica: «Las actuaciones defensoriales de mediación de un petitorio deben realizarse en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles».

**Cuadro N° 11**  
**ESTADO DE ATENCIÓN DE CASOS, 2008**

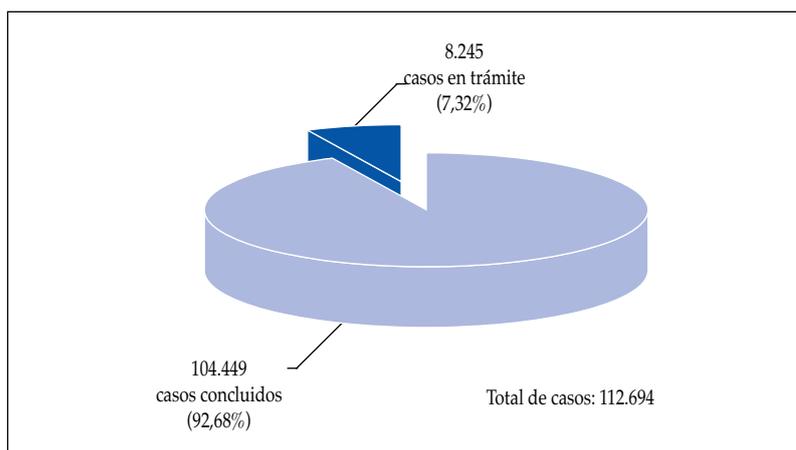
	Total		Queja		Petitorio		Consulta	
Total <sup>1/</sup>	112.694	100,00%	30.615	100,00%	13.115	100,00%	68.964	100,00%
Concluido	104.449	92,68%	23.378	76,36%	12.164	92,75%	68.907	99,92%
En trámite	8.245	7,32%	7.237	23,64%	951	7,25%	57	0,08%

1/ Comprende las intervenciones de oficio.

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

**Gráfico N° 5**  
**ESTADO DE LOS CASOS EN EL ÁMBITO NACIONAL, 2008**

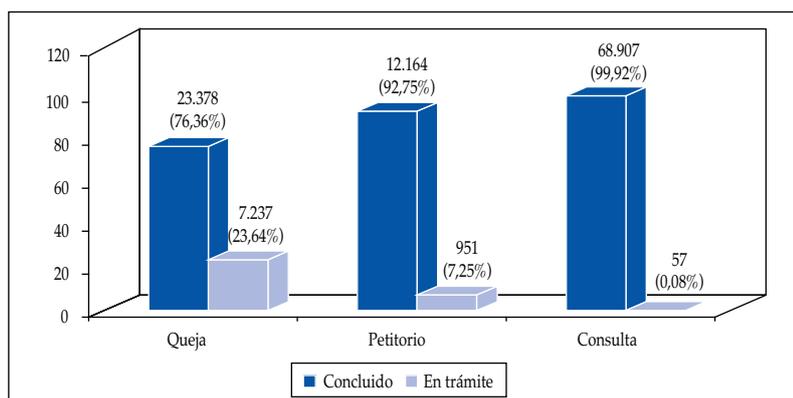


Finalmente, 99,92% de las consultas realizadas a la Defensoría del Pueblo en el 2008 se encuentran concluidas. Las 0,08% que están en trámite son las consultas ingresadas en los últimos días del año 2008, y se encuentran dentro de los plazos previstos para su atención.<sup>5</sup>

En conclusión, en el año 2008, 92,68% de los 112.694 casos atendidos por las diversas oficinas defensoriales y módulos de atención fueron concluidos, en tanto que 7,32% (8.245) se encuentran en trámite (gráfico N° 5).

5 El artículo 65 del Protocolo de Actuaciones Defensoriales señala: «Las consultas deben ser atendidas al momento de su formulación. Aquellas que sean presentadas por escrito deberán ser atendidas por escrito dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su presentación».

**Gráfico N° 6**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS, PETITORIOS Y CONSULTAS**  
**EN EL ÁMBITO NACIONAL, 2008**



### 3.1.3 Instituciones contra las cuales se presentaron más quejas

El cuadro N° 12 muestra la lista de las instituciones contra las cuales se presentaron más quejas durante el año 2008. Por un lado, se presenta el total de quejas ingresadas a la Defensoría del Pueblo, las quejas concluidas y las quejas en trámite. Por otro lado, se presenta el total de los hechos vulneratorios presentados, el total de hechos vulneratorios concluidos —y, entre éstos, los hechos vulneratorios fundados e infundados, y los hechos vulneratorios inconclusos—, así como los hechos vulneratorios en trámite por cada institución.

Para efectos del presente informe anual, para establecer cuáles fueron las instituciones que recibieron mayor número de quejas se toma en cuenta el número de quejas recibidas y no el número de hechos vulneratorios registrados, ya que, como se ha señalado, una queja podría presentar más de un hecho vulneratorio.

La ONP es la institución contra la cual la Defensoría del Pueblo recibió más quejas durante el 2008 (6.785 quejas en total). En comparación con el 2007, año en el que se recibieron 5.262 quejas, se observa un incremento de 28,94%. Asimismo, se puede apreciar que se han concluido 3.216 quejas, es decir 47,40%.

Las municipalidades provinciales ocupan el segundo lugar, con 6.141 quejas recibidas en las diversas oficinas defensoriales y módulos de atención en el ámbito nacional. De éstas, 5.024 han sido concluidas (81,81%).

Las direcciones regionales de Educación (DRE) ocupan el tercer lugar, con 4.100 quejas, de las cuales se concluyeron 86,10% (3.530 quejas).

En cuarto lugar se encuentran las direcciones regionales de Salud (DIRESA), con 1.689 quejas recibidas, de las cuales se han concluido 1.312, es decir 77,68%.

**Cuadro N° 12**  
**INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES SE PRESENTARON MÁS QUEJAS EN EL ÁMBITO NACIONAL, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas			Hechos vulneratorios				Porcentaje de concluidos fundados
	Total	En trámite	Concluidas	Total	Concluidos			
					Fundados	Infundados	Inconclusos	
<b>Ámbito nacional</b>	<b>30.615</b>	<b>7.237</b>	<b>23.378</b>	<b>32.546</b>	<b>17.218</b>	<b>6.122</b>	<b>671</b>	<b>52,90%</b>
1 Oficina de Normalización Previsional (ONP)	6.785	3.569	3.216	7.446	2.890	563	4	38,81%
2 Municipalidades provinciales	6.141	1.117	5.024	6.461	3.824	1.020	390	59,19%
3 Direcciones Regionales de Educación (DRE)	4.100	570	3.530	4.202	2.507	740	70	59,66%
4 Direcciones Regionales de Salud (DIRESA)	1.689	377	1.312	1.737	974	336	24	56,07%
5 Policía Nacional del Perú (PNP)	1.673	262	1.411	1.727	811	575	24	46,96%
6 Poder Judicial	1.339	125	1.214	1.356	716	468	14	52,80%
7 Regiones	868	144	724	886	533	148	16	60,16%
8 Ministerio de Educación (MINEDU)	837	132	705	887	449	269	15	50,62%
9 Seguro Social de Salud (EsSALUD)	821	159	662	872	482	189	17	55,28%
10 Ministerio Público	575	69	506	583	289	207	9	49,57%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

Finalmente, la Policía Nacional del Perú (PNP) es la quinta institución contra la cual se recibieron más quejas en el año 2008. Éstas sumaron 1.673, de las cuales se concluyeron 84,34% (1.411 quejas).

### 3.2 Cifras del Centro de Atención Virtual (CAV)

Desde la creación del CAV en el año 2006, se han atendido en total 49.904 solicitudes de ciudadanos y ciudadanas. Así, se han recibido quejas y petitorios, se han absuelto consultas de toda índole, y se ha brindado información sobre las quejas en trámite y las solicitudes de acceso a la información, así como información adicional sobre eventos y demás labores de la Defensoría del Pueblo (cuadro N° 13).

La atención realizada a través de los medios electrónicos que se han puesto a disposición de la ciudadanía de todo el país —el formulario web, el chat institucional, el correo institucional y la línea telefónica gratuita— representa un medio adicional para que las personas puedan acceder a la Defensoría del Pueblo y, a su vez, para que la institución se acerque a grupos poblacionales que por limitaciones geográficas, económicas, de salud o de discapacidad, no pueden acudir a las oficinas defensoriales.

Este servicio permite ofrecer una atención personalizada y oportuna, pues es prácticamente inmediata. Esto es particularmente importante para las y los adultos mayores, que conforman el grupo que más requiere el servicio de la línea telefónica gratuita, puesto que de esta manera evitan desplazarse hasta la oficina defensorial para averiguar por el trámite de su queja.

En el año 2008, como lo muestra el cuadro N° 13, el CAV atendió 19.986 solicitudes, cifra mayor que la del año 2007 (19.042 solicitudes) en 5% y mayor

**Cuadro N° 13**  
**CIFRAS DEL CENTRO DE ATENCIÓN VIRTUAL, 2006 - 2008**

	2006	2007	2008
Total	10.876	19.042	19.986
Atención telefónica	3.766	10.708	14.454
Formulario atención Internet	6.783	7.816	4.534
Chat institucional	211	516	924
Atención correo electrónico	116	2	74

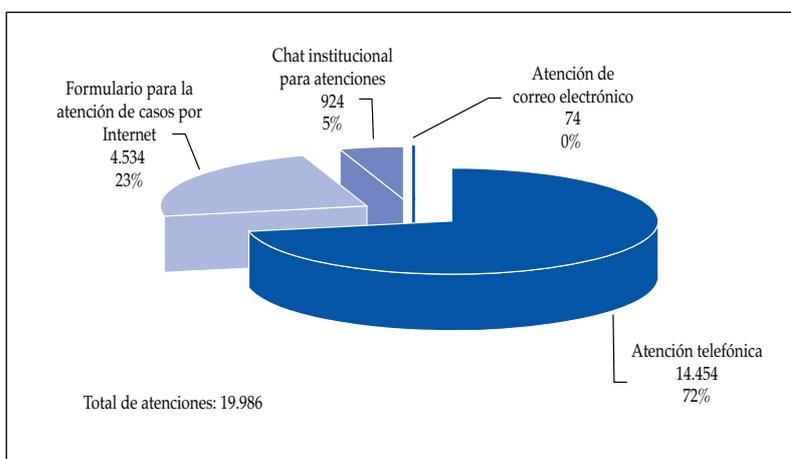
Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

que la del año 2006 (10.876 solicitudes) en 83,76%. Como se aprecia en el cuadro N° 13, se mantiene la tendencia creciente en el uso de herramientas tecnológicas por parte de la población.

Es pertinente señalar que, tal como se aprecia en el gráfico N° 7, a través de la línea telefónica gratuita se atendieron más de 70% del total de solicitudes, mientras que a través del formulario web se atendieron 23%, y del chat institucional, 5% del total.

**Gráfico N° 7**  
**CIFRAS DEL CENTRO DE ATENCIÓN VIRTUAL, 2008**



**Cuadro N° 14**  
**NÚMERO DE ATENCIONES POR CATEGORÍA DE CASOS - CENTRO DE ATENCIÓN VIRTUAL, 2008**

	Quejas	Petitorios	Consultas	Otros	Total
Atención telefónica	259	2	2.916	11.277	14.454
Formulario atención Internet	370	10	3.467	687	4.534
Chat institucional	2	0	701	221	924
Atención correo electrónico	8	0	49	17	74
<b>Total</b>	<b>639</b>	<b>12</b>	<b>7.133</b>	<b>12.202</b>	<b>19.986</b>

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

El cuadro N° 14 muestra el número de atenciones por categoría de casos recibidos por el CAV. De las 19.986 solicitudes recibidas, 639 corresponden a quejas, 12 a petitorios, 7.133 a consultas y 12.202 son solicitudes de otra índole.

### 3.3 Cifras de las oficinas defensoriales

#### 3.3.1 Amazonas, Cajamarca, La Libertad y Lambayeque

##### A. Oficina Defensorial de Amazonas

**Cuadro N° 15**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE AMAZONAS: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			1.034	100,00%
Quejas			391	37,81%
A pedido de parte	342	87,47%		
Intervenciones de oficio	49	12,53%		
Petitorios			198	19,15%
Consultas			445	43,04%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

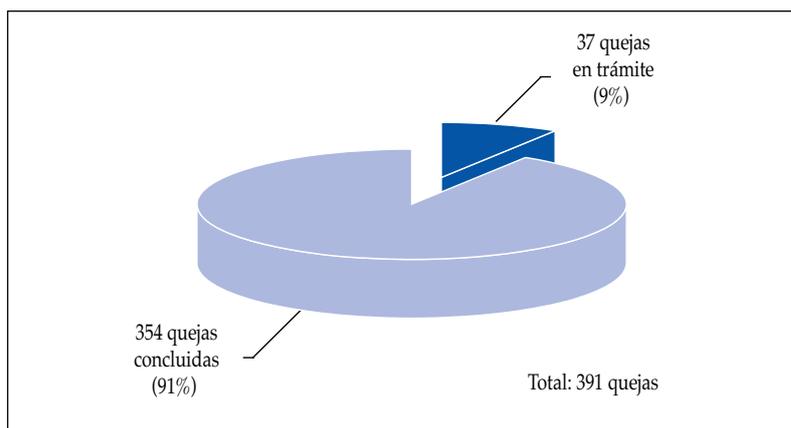
El cuadro N° 14 muestra el número de casos atendidos durante el año 2008 por la Oficina Defensorial de Amazonas. Se atendieron en total 1.034 casos, lo cual representa un incremento de 15,9% respecto al año 2007, en el que se atendieron 892 casos.

Este incremento obedeció a que la población de Amazonas conoce más las funciones de la Defensoría del Pueblo debido a que la Oficina Defensorial realizó visitas itinerantes a los distritos más alejados de la región, dando prioridad a aquellos que se encuentran en situación de pobreza. Otra explicación del incremento de las atenciones radica en que la Oficina Defensorial ha establecido importantes alianzas estratégicas con diversos actores de los lugares en los que no puede estar presente permanentemente, para que ellos se encarguen de comunicar de inmediato los hechos vulneratorios que merezcan la intervención defensorial.

Por último, otro factor que explica el aumento del número de casos atendidos por la Oficina Defensorial de Amazonas es la apertura de una oficina itinerante en la provincia de Utcubamba, que pese a no ser capital del departamento, es la que concentra el mayor número de población en el ámbito regional. Este local funciona gracias al apoyo de la parroquia Santiago Apóstol de Utcubamba, que permite que la Oficina Defensorial utilice uno de sus ambientes para atender al público durante una semana de todos los meses del año.

Del total de casos atendidos, 391 (37,81%) fueron quejas; 198 (19,15%), petitorios; y 445 (43,04%), consultas.

**Gráfico N° 8**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE AMAZONAS, 2008**



De las 391 quejas atendidas, 342 (87,47%) fueron presentadas por ciudadanos y ciudadanas, y 49 quejas (12,53%) fueron producto de intervenciones de oficio.

Durante el 2008, la Oficina Defensorial de Amazonas concluyó 91% de las quejas recibidas. Las quejas en trámite —que representan 9% (37 quejas)— corresponden, en la mayoría de los casos, a solicitudes ingresadas a la institución durante el último trimestre del año 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales para su debida atención (gráfico N° 8). En comparación con el año 2007 (87%), el nivel de conclusión de quejas aumentó en 4%.

En el cuadro N° 16 y en los sucesivos cuadros que se consignarán a lo largo de este capítulo, se muestran las cinco instituciones contra las que, durante el año 2008, los ciudadanos y ciudadanas presentaron más quejas en el ámbito de la Oficina Defensorial o Módulo de Atención correspondiente, en este caso la Oficina Defensorial de Amazonas. En esta región, esas entidades concentraron 37,13% de las 342 quejas registradas a pedido de parte.

Cabe precisar que ni en este cuadro ni en los otros similares se contabilizan las quejas derivadas de intervenciones de oficio, sino que sólo se toman en cuenta las quejas a pedido de parte.

Al igual que en el año 2007, el sector Educación es el que concentra el mayor número de quejas de la región Amazonas. Las dos instituciones acerca de las cuales se recibieron más quejas fueron los colegios estatales de la región Amazonas y la DRE de Amazonas.

**Cuadro N° 16**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE AMAZONAS: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	342	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Colegios estatales - Región Amazonas	51	14,91%	14,91%
DRE - Región Amazonas	28	8,19%	23,10%
Otras direcciones - Región Amazonas	18	5,26%	28,36%
Juzgados de paz de Amazonas	16	4,68%	33,04%
Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza (UNAT-AMAZONAS)	14	4,09%	37,13%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

Las quejas presentadas por alumnos, padres de familia y los propios docentes contra los colegios estatales de la región están relacionadas, principalmente, con irregularidades en los procesos de contratación y movimiento de personal —contratación de docentes, reasignaciones, permutas e inclusive destaques—, que se realizan sin respetar la normatividad aplicable.

Asimismo, en las instituciones educativas, durante el año 2008 se reiteraron las vulneraciones del derecho a la gratuidad de la educación, principalmente los condicionamientos económicos exigidos como requisito para la matrícula. Se verificó que las cuotas ordinarias y extraordinarias, así como las multas impuestas por las asociaciones de padres de familia (APAFA), son exigencias económicas para acceder a la matrícula.

Por otro lado, en los colegios estatales es frecuente recibir quejas relacionadas con la inasistencia del personal docente. Este problema se presenta sobre todo en la zona rural, pues es ahí donde se dificulta controlar la asistencia, más aún cuando se trata de instituciones educativas en las cuales existe un solo profesor, quien además se desempeña como director.

Respecto a la DRE de Amazonas, el incumplimiento de obligaciones laborales es uno de los hechos vulneratorios más frecuentes, debido a que los propios profesores y el personal administrativo del sector presentaron diversas quejas por falta de pago de los beneficios económicos por tiempo de servicio y subsidios por luto y sepelio, según las disposiciones de la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de diciembre de 1984. Asimismo, resultan frecuentes las quejas de los profesores contratados por el pago de sus remuneraciones.

La DRE también ha sido objeto de queja por hechos relacionados con la asistencia del personal, debido a la inacción y falta de control respecto a la ausencia de los docentes de las instituciones educativas. Cabe resaltar que 100,00% de las quejas presentadas contra esta entidad por inasistencia del personal fueron declaradas fundadas.

El derecho de petición es otro de los que la DRE vulnera con mayor frecuencia, pues constituye una práctica común la omisión de brindar respuesta a los pedidos de los ciudadanos.

Con relación a las quejas presentadas contra las direcciones regionales del Gobierno Regional de Amazonas distintas de las de Educación y Salud, los mayores hechos vulneratorios estuvieron referidos al incumplimiento de obligaciones laborales y del plazo para entregar información.

Las quejas presentadas contra los juzgados de paz se debieron, principalmente, a la falta de celeridad procesal —problema que no es ajeno a la realidad nacional y que se origina por deficiencias logísticas: insuficiente personal auxiliar jurisdiccional— y a la falta de juzgados especializados que descongestionen la carga de los juzgados mixtos con competencia laboral, civil, constitucional, de familia, entre otros.

Cabe recordar que en el año 2007, la Oficina Defensorial de Amazonas recibió un alto número de quejas contra los jueces mixtos y las salas mixtas de la región; estas quejas disminuyeron considerablemente en el 2008, en que la mayor incidencia de quejas ha sido contra los jueces de paz.

Finalmente, respecto a la UNAT-AMAZONAS, los hechos vulneratorios recurrentes fueron el incumplimiento de obligaciones laborales, la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal y la afectación del derecho al debido procedimiento; en los dos últimos rubros, 100,00% de los casos fueron declarados fundados.

## **B. Oficina Defensorial de Cajamarca**

Durante el 2008, la Oficina Defensorial de Cajamarca recibió 1.222 casos: 447 (36,58%) quejas, 279 (22,83%) petitorios y 496 (40,59%) consultas.

De las 447 quejas atendidas, 339 (75,84%) fueron a pedido de parte —es decir, porque los ciudadanos o ciudadanas solicitaron la intervención de la Defensoría del Pueblo— y 108 (24,16%), producto de intervenciones de oficio.

El gráfico N° 9 muestra un nivel de conclusión de 90% (401) respecto del total de quejas presentadas. Como se observa, 10% de las quejas (46) se encuentran en trámite y corresponden a las solicitudes ingresadas durante los últimos meses del

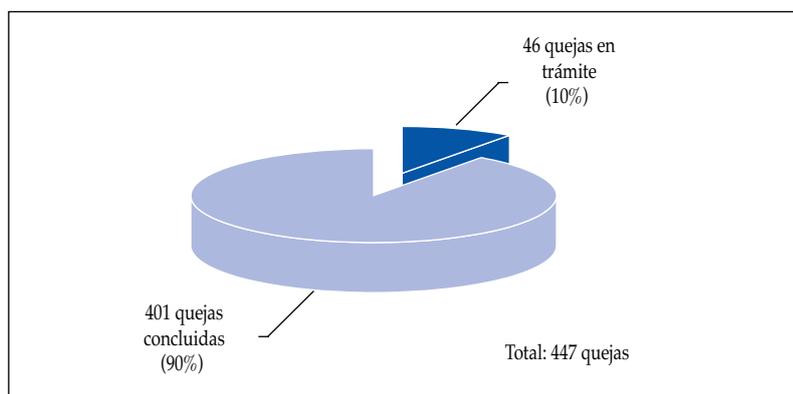
**Cuadro N° 17**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE CAJAMARCA: NÚMERO DE ATENCIONES POR CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			1.222	100,00%
Quejas			447	36,58%
A pedido de parte	339	75,84%		
Intervenciones de oficio	108	24,16%		
Petitorios			279	22,83%
Consultas			496	40,59%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 9**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA OFICINA DEFENSORIAL DE CAJAMARCA, 2008**



2008, por lo cual están dentro del plazo establecido en el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

El alto nivel de conclusión de las quejas recibidas se debió, por una parte, al incremento del personal de la Oficina Defensorial de Cajamarca, que permitió una mejor distribución de los temas y las áreas; y por otra parte, al mayor acercamiento de la institución a las entidades supervisadas.

Como se aprecia en el cuadro N° 18, las cinco entidades que presentan más quejas ingresadas concentraron 44,25% de las 339 quejas registradas.

En el 2008, los colegios estatales de la región Cajamarca fueron las instituciones que concentraron el mayor número de quejas. Los hechos vulneratorios más

**Cuadro N° 18**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE CAJAMARCA: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	339	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Colegios estatales - Región Cajamarca	54	15,93%	15,93%
Gerencias y subgerencias provinciales de Cajamarca - Cajamarca	34	10,03%	25,96%
Otras direcciones - Región Cajamarca	24	7,08%	33,04%
Comisarías - Dirección Territorial Cajamarca XIV	19	5,60%	38,64%
SEDACAJ S. A. - Saneamiento	19	5,60%	44,24%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

frecuentes fueron las irregularidades vinculadas a la asistencia del personal y la afectación del derecho a la gratuidad de la educación.

En muchos casos, sobre todo en la zona rural, los docentes no cumplen el objetivo primordial del derecho a la educación —es decir, no contribuyen al desarrollo integral del educando— debido a sus reiteradas inasistencias injustificadas y a las constantes pérdidas de horas de clase por motivos igualmente injustificados e incluso prohibidos por las normas que rigen al sector Educación.

Tampoco existe una acción preventiva por parte de las unidades de gestión educativa local (UGEL) ni de la DRE para evitar y/o revertir esta situación. Ello ha obligado a los padres de familia a denunciar —frecuentemente con la ayuda de medios de comunicación local— a los docentes que incumplen con su labor.

Por otro lado, si bien existen normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan la gratuidad del derecho a la educación, éstas por lo general no son tomadas en cuenta durante el proceso de matrícula. Así, se ha constatado la práctica de cobros ilegales y/o condicionamientos de matrícula al pago de cuotas de APAFA.

Sin duda, estos hechos no son novedosos, pues desde hace años se han observado los mismos problemas. Les corresponde a las autoridades competentes —la DRE de Cajamarca y las UGEL— adoptar mecanismos idóneos de supervisión y/o fiscalización que eviten afectaciones a la gratuidad de la enseñanza, así como actuar rigurosamente cuando se detecten este tipo de irregularidades.

En cuanto a las quejas recibidas contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca —gerencias y subgerencias—, algunas se refirieron a cobros excesivos o arbitrarios por concepto de tributos. En ciertos casos, se exigía a los contribuyentes el pago de tributos que ya habían sido cancelados. En otros, el Servicio de Administración Tributaria de Cajamarca (SATCAJ), luego de efectuar inspecciones a predios y constatar la ejecución de obras no declaradas que aumentaban el valor de éstos, efectuaba requerimientos de reintegros correspondientes a cuatro años anteriores, a pesar de que los recurrentes señalaban que las obras eran de reciente data.

Otro de los hechos vulneratorios más frecuentes por parte de la referida institución edil es la privación o limitación arbitraria de los atributos de la propiedad, principalmente debido a la ejecución de obras públicas en propiedad privada, sin autorización del propietario ni previo proceso de expropiación.

Las quejas por inejecución de resoluciones administrativas por parte de la Municipalidad Provincial de Cajamarca estuvieron relacionadas con la falta de implementación de la Oficina de Ejecución Coactiva, con facultades para ejecutar resoluciones distintas de las que contienen obligaciones tributarias y multas, pues el SATCAJ cuenta con un ejecutor coactivo sólo para dichos casos.

En tercer lugar, se encuentran otras direcciones del Gobierno Regional de Cajamarca. En este rubro se considera a las direcciones regionales diferentes de las de Salud y Educación. La vulneración de derechos se produjo por el incumplimiento de obligaciones laborales, abuso de funciones y/o mal uso de los bienes del Estado para beneficio personal, así como por el incumplimiento del plazo para entregar la información de acceso público.

Las comisarías de la Dirección Territorial Cajamarca XIV registraron 19 quejas, lo que las ha llevado a ocupar, junto con la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento S. A. Cajamarca (EPS SEDACAJ S. A.), el cuarto lugar en el cuadro. La ciudadanía se acercó a la Defensoría del Pueblo para presentar quejas contra las comisarías por la demora en la tramitación de sus denuncias. Si bien no existe un plazo legal para la investigación preliminar, queda claro que la dilación en el trámite de los casos se debió a la poca diligencia de los efectivos policiales. Este dato resulta preocupante, toda vez que aproximadamente dentro de un año entrará en vigencia el nuevo modelo procesal penal en esta región.

Asimismo, se han registrado quejas por detenciones arbitrarias o ilegales. En estos casos, la PNP, en cumplimiento de su mandato legal, ejecutó mandatos de detención que adolecían de deficiencias en la identificación e individualización de los presuntos autores del delito. La Defensoría del Pueblo advirtió que la PNP, la mayoría de veces, no cumplió con lo establecido en el Decreto Supremo N° 008-2004-IN, que señala la obligación de devolver a las instancias judiciales las órdenes de captura que no consignen los datos mínimos de identidad establecidos en el artículo 3 de la Ley N° 27411, Ley que Regula el Procedimiento en Casos de Homonimia, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 27 de enero del 2001, modificada por la Ley N° 28121, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de diciembre del 2003.

Finalmente, la Oficina Defensorial de Cajamarca recibió quejas contra la EPS SEDACAJ S. A. por cobros arbitrarios (multas), como consecuencia de una presunta manipulación de medidores. Según la información proporcionada por los recurrentes, luego de determinar que los medidores habían sido manipulados, se imponían multas que excedían los 3.000 nuevos soles. Además de la multa, la empresa realizó cobros excesivos por concepto de recupero por consumo de agua no facturado, los cuales fueron realizados sin tener en cuenta las normas emitidas por el órgano regulador correspondiente.

### b.1 Módulo de Atención de Jaén

**Cuadro N° 19**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE JAÉN: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			438	100,00%
Quejas			154	35,16%
A pedido de parte	140	90,91%		
Intervenciones de oficio	14	9,09%		
Petitorios			103	23,52%
Consultas			181	41,32%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

En el año 2008 se atendieron 438 casos: 154 (35,16%) quejas, 103 (23,52%) petitorios y 181 (41,32%) consultas.

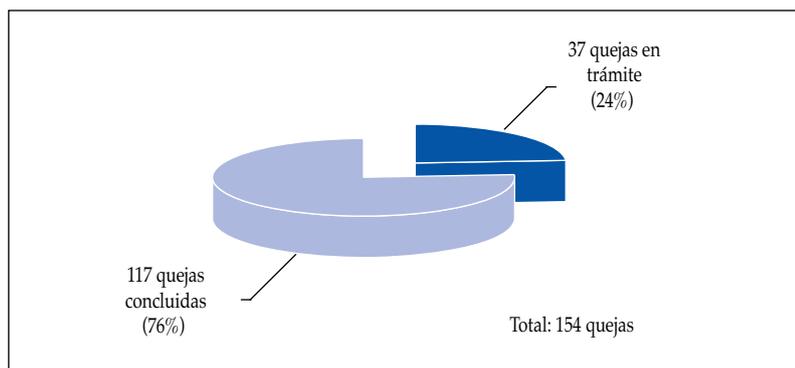
De las 154 quejas atendidas, 140 (90,91%) se debieron a solicitudes de ciudadanos y ciudadanas, y 14 (9,09%) fueron producto de intervenciones de oficio.

El gráfico N° 10 refleja un nivel de conclusión de quejas de 76% (117 quejas concluidas). Las quejas en trámite (24%) ingresaron durante el último trimestre del año 2008, por lo que su atención se encuentra dentro de los plazos establecidos por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

El cuadro N° 20 refleja que la UGEL Jaén es la institución que concentra el mayor número de quejas en el Módulo de Atención de Jaén. Éstas se refirieron, entre otros aspectos, a irregularidades en el proceso de contratación docente, abuso de funciones para beneficio personal y afectaciones del derecho al debido procedimiento en los reclamos y pedidos presentados por ciudadanos y ciudadanas.

La mayoría de casos sobre procesos de contratación de docentes están relacionados con irregularidades en la etapa de adjudicación de plazas, en la cual no se

**Gráfico N° 10**  
**ESTADO DE LOS QUEJAS EN EL**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE JAÉN, 2008**



**Cuadro N° 20**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE JAÉN: INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES SE**  
**RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	140	Porcentaje	Porcentaje acumulado
UGEL - Región Cajamarca	19	13,57%	13,57%
Colegios estatales - Región Cajamarca	15	10,71%	24,28%
Establecimientos de atención médica de Jaén - Región Cajamarca	11	7,86%	32,14%
Comisarías - Dirección Territorial II Chiclayo	10	7,14%	39,28%
Municipalidad Provincial de Jaén - Cajamarca	9	6,43%	45,71%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

respeto el cuadro de méritos ni se publican las plazas. A esto se suma el problema ocasionado por la aplicación del Decreto Supremo N° 004-2008-ED, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de enero del 2008, que aprueba las políticas sectoriales para la contratación de personal docente en las instituciones educativas públicas de educación básica y educación técnico-productiva. Según este decreto, sólo se contratará a los docentes que estén «dentro del tercio superior del cuadro de méritos promocional de las Instituciones de Educación Superior No Universitaria y

facultades de Educación de las Universidades del País». Este decreto, que vulnera el derecho fundamental de acceso a la función pública docente en condiciones de igualdad, ha generado conflictos y retraso en las contrataciones.

En segundo lugar, se encuentran los colegios estatales de la región Cajamarca. Entre las quejas presentadas por afectación del derecho a la gratuidad de la educación está el condicionamiento del pago de multas y deudas a la APAFA para la entrega de certificados de estudios que permitan la continuidad de la educación, acción realizada por directores y directoras de las instituciones educativas. Por otro lado, aumentaron las denuncias por maltrato físico y psicológico; probablemente, este incremento se relacione con las campañas de difusión iniciadas por la Defensoría del Pueblo en coordinación con otras entidades.

La instalación de módulos de atención en los establecimientos de salud ha generado el incremento de quejas por parte de los ciudadanos y ciudadanas, quienes contaban con la intervención inmediata del personal de la Defensoría del Pueblo para atender los múltiples problemas de los que adolece el sector Salud, entre los cuales resaltan el trato irrespetuoso, la impuntualidad y el incumplimiento de turnos por parte de los médicos que trabajan en los consultorios externos.

Respecto a las quejas contra las comisarías de la Dirección Territorial II Chiclayo, el principal hecho vulneratorio hace referencia al incumplimiento por parte de la PNP de sus deberes de función en las investigaciones sobre afectaciones a la integridad física y/o psicológica.

Finalmente, se encuentra la Municipalidad Provincial de Jaén. La mayoría de quejas contra esta instancia se relacionan con restricciones irrazonables o ilegales, o con negligencia en la inscripción de los nacimientos. El ejercicio del derecho a la identidad se ha visto vulnerado por las restricciones irrazonables que sufren los padres y madres de familia para inscribir el nacimiento de sus hijos, debido a que en las instituciones que comprende el circuito de la documentación se les exigen requisitos adicionales. Esto se debe, entre otras razones, a una falta de coordinación entre los responsables de las entidades de salud y el registro civil, lo que conlleva a que no se brinde una información precisa respecto al trámite.

### C. Oficina Defensorial de La Libertad

Durante el 2008, la Oficina Defensorial de La Libertad atendió 5.259 solicitudes de intervención: 1.143 (21,73%) quejas, 676 (12,85%) petitorios y 3.440 (65,41%) consultas. Se registró un aumento de 19,85% respecto al 2007, año en el que se atendieron 4.388 casos.

Este incremento se debió a que la Oficina Defensorial de La Libertad —la primera que se creó en el norte del país— intensificó sus labores de supervisión a

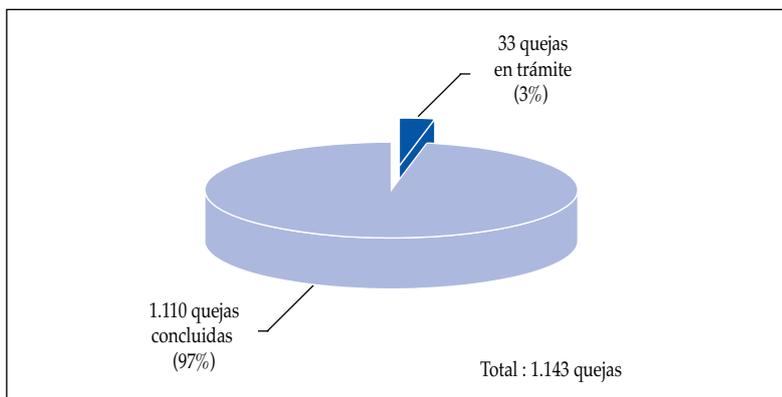
**Cuadro N° 21**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LA LIBERTAD: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			5.259	100,00%
Quejas			1.143	21,73%
A pedido de parte	939	82,15%		
Intervenciones de oficio	204	17,85%		
Petitorios			676	12,85%
Consultas			3.440	65,41%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

**Gráfico N° 11**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LA LIBERTAD, 2008**



las instituciones públicas, en especial a las instituciones educativas y los establecimientos de salud.

De las 1.143 quejas atendidas, 82,15% (939) fueron presentadas por ciudadanos y ciudadanas, mientras que 17,85% (204) fueron producto de intervenciones de oficio.

El gráfico N° 11 muestra un nivel de conclusión de quejas de 97%; es decir, se concluyeron 1.110. Las quejas en trámite, equivalentes a 3% del total (33), corresponden en su mayoría a las solicitudes ingresadas a la Oficina Defensorial de La Libertad durante los últimos meses del 2008, por lo que están dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales. Con

**Cuadro N° 22**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LA LIBERTAD: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	939	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Colegios estatales - Región La Libertad	128	13,63%	13,63%
Centros asistenciales de ESSALUD de Trujillo - La Libertad	72	7,67%	21,30%
Gerencias y subgerencias provinciales de Trujillo - La Libertad	59	6,28%	27,58%
Establecimientos de atención médica de Trujillo - Región La Libertad	56	5,96%	33,54%
SEDALIB S. A. - Saneamiento	45	4,79%	38,33%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

relación al período anterior, durante el cual el nivel de conclusión de quejas fue de 93%, se observa un incremento de 4%.

De acuerdo con el cuadro N° 22, la mayor parte de las quejas recibidas en esta Oficina Defensorial fueron contra los colegios estatales de la región La Libertad. Estas quejas se encuentran relacionadas, entre otros aspectos, con la afectación del derecho a la gratuidad de la educación. Este hecho vulneratorio, uno de los más frecuentes en el sector Educación, se manifiesta en las exigencias económicas al estudiante para que, a lo largo de su proceso educativo, abone cuotas extraordinarias y compre útiles, uniformes y tarjetas de actividades. Todas estas irregularidades fueron puestas en conocimiento de la autoridad administrativa para la sanción correspondiente.

Del mismo modo, existen otros condicionamientos para el acceso al sistema educativo, como el requerimiento de formalidades y/o documentos innecesarios al momento de la matrícula, la exigencia de abonar una cuota para separar una vacante o la imposición de colaboraciones forzadas al padre de familia, a quien se le exige que, para que su hijo ingrese a la institución educativa, done algún bien mueble, útiles de limpieza o de escritorio, o materiales de construcción.

En el segundo lugar de la lista se encuentran los centros asistenciales de ESSALUD de Trujillo-La Libertad. En este caso, las quejas se relacionan sobre todo con la inadecuada organización administrativa. Al respecto, la Red Asistencial La Libertad (ESSALUD) tomó la decisión de volver a zonificar la atención, con la finalidad de descongestionar los hospitales de mayor complejidad —como Víctor

Lazarte Echegaray y Albrecht— mediante la referencia de los asegurados a los policlínicos de la periferia. Sin embargo, como no se realizaron las coordinaciones necesarias ni se les informó a los usuarios sobre este cambio, ellos se sintieron maltratados y reclamaron.

Asimismo, se recibieron quejas sobre las tardanzas o ausencias del personal en los establecimientos de salud, hecho que se verificó en las visitas de supervisión. Del mismo modo, se atendieron quejas referidas a la negativa a brindar al paciente copia de su historia clínica u otros documentos relacionados con su salud.

La Municipalidad Provincial de Trujillo —gerencias y subgerencias— aparece como la tercera institución acerca de la cual se recibieron más quejas. Éstas se refieren, entre otros aspectos, a la omisión de dar respuesta dentro del plazo legal; es decir, al incumplimiento en emitir pronunciamiento oportuno respecto a las diversas solicitudes presentadas por los administrados.

Los ciudadanos y ciudadanas presentaron diversas quejas contra el Servicio de Gestión Ambiental de Trujillo (SEGAT),<sup>6</sup> ante su pasividad frente a la contaminación sonora producida en locales comerciales, fábricas y restaurantes, así como por las actividades de las iglesias evangélicas. Se comprobó que, en efecto, SEGAT no realizaba las diligencias de verificación de ruidos dentro de los plazos legales establecidos. Asimismo, se presentaron quejas por el manejo inadecuado de los residuos sólidos en el botadero municipal El Milagro.

El cuarto lugar lo ocupan los establecimientos de atención médica de Trujillo. En este caso, las quejas estuvieron relacionadas, en su mayoría, con la inadecuada organización administrativa, que impide o retarda el acceso a los servicios de salud. Las descoordinaciones entre el personal de salud generaron una atención deficiente y, por ende, malestar en los pacientes; un ejemplo de ello son las reuniones internas del personal que se programan en horarios de atención.

Finalmente, en quinto lugar se encuentra la Empresa de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad S. A. (SEDALIB S. A.), contra la cual se presentaron quejas referidas a la negativa o demora injustificada para reparar fallas, es decir, solucionar de manera inmediata los desbordes de aguas servidas en distintos sectores de la ciudad de Trujillo. Asimismo, se presentaron quejas por omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal a diversos pedidos de los usuarios: solicitudes para instalación de medidor, ejecución de obras, acceso al servicio, etcétera.

---

6 El Servicio de Gestión Ambiental de Trujillo (SEGAT) es un organismo público descentralizado de la Municipalidad Provincial de Trujillo, creado mediante la Ordenanza Municipal N° 012-2007-MPT en sesión ordinaria del 23 de mayo del 2007. La finalidad del SEGAT es administrar los procesos del Sistema de Gestión Ambiental Local y sus instrumentos.

El incumplimiento de los estándares de calidad del bien o servicio suministrado fue otro motivo de queja contra SEDALIB S. A. Por problemas operacionales de la empresa, se han presentado casos de falta de agua, restricciones en el servicio, baja presión e incumplimiento del horario de abastecimiento.

#### D. Oficina Defensorial de Lambayeque

**Cuadro N° 23**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LAMBAYEQUE: NÚMERO DE ATENCIONES POR CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			1.865	100,00%
Quejas			828	44,40%
A pedido de parte	703	84,90%		
Intervenciones de oficio	125	15,10%		
Petitorios			224	12,01%
Consultas			813	43,59%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

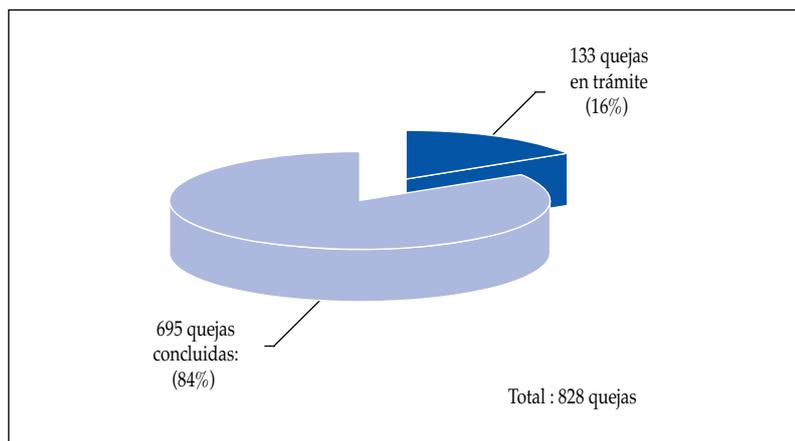
El cuadro N° 23 muestra el número de casos atendidos por la Oficina Defensorial de Lambayeque. En el 2008, se atendieron 1.865 casos, cifra inferior en 8,5% al número de atenciones prestadas en el 2007 (2.038 casos).

Del total de casos atendidos, 828 (44,40%) fueron quejas; 224 (12,01%), petitorios; y 813 (43,59%), consultas. De las 828 quejas atendidas, 84,90% fueron presentadas a pedido de parte y 15,10% fueron producto de intervenciones de oficio.

En el gráfico N° 12 se muestra que del total de quejas atendidas (828), se concluyeron 695. Así, el nivel de conclusión asciende a 84% del total de investigaciones iniciadas. El escaso 16% (133) de quejas que se encuentran en trámite son, en su mayoría, solicitudes ingresadas a la institución durante los últimos meses del 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención en el Protocolo de Actuaciones Defensoriales. En el 2007, el nivel de conclusión fue de 92%, cifra superior que la del año 2008.

A pesar de ello, las quejas presentadas fueran concluidas en menor tiempo debido al adecuado cumplimiento del deber de colaboración de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, quienes entregaron oportunamente la información solicitada. También influyeron en este resultado las entrevistas y acciones inmediatas.

**Gráfico N° 12**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LAMBAYEQUE, 2008**



El cuadro N° 24 muestra que la Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Lambayeque S. A. (EPSEL S. A.) fue la entidad contra la cual se presentaron mayor número de quejas ante la Oficina Defensorial de Lambayeque. Estas quejas se refirieron a la negativa o demora injustificada para reparar fallas, el incumplimiento de los estándares de calidad del servicio suministrado, así como el incumplimiento de los estándares de calidad del agua. Todo ello se relaciona con

**Cuadro N° 24**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LAMBAYEQUE: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	703	Porcentaje	Porcentaje acumulado
EPSEL S.A. - Saneamiento	125	17,78%	17,78%
Colegios estatales - Región Lambayeque	71	10,10%	27,88%
Gerencias y subgerencias provinciales de Chiclayo - Lambayeque	45	6,40%	34,28%
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Lambayeque	34	4,84%	39,12%
UGEL - Región Lambayeque	29	4,13%	43,25%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

la mala calidad del servicio de alcantarillado, que motivó el colapso de buzones matrices.

Los colegios estatales de la región Lambayeque ocupan el segundo lugar en la relación. En este caso, las quejas presentadas por los recurrentes se refirieron a la afectación del derecho a la gratuidad de la educación, a irregularidades en la atención de las denuncias interpuestas y al incumplimiento del plazo para entregar información pública solicitada.

Respecto a las quejas presentadas contra la Municipalidad Provincial de Chiclayo —gerencias y subgerencias—, ubicada en el puesto número tres, éstas se relacionaron principalmente con la omisión o tardanza en dar respuesta a las solicitudes presentadas por los ciudadanos y las ciudadanas, la demora en el inicio de los procedimientos administrativos de investigación por las denuncias presentadas, y la contaminación por residuos sólidos.

En el caso de los hospitales regionales, institutos y similares, las quejas se refirieron sobre todo a la inadecuada prestación del servicio de salud, debido a la deficiente organización administrativa, que impide o retarda el acceso a este servicio; a la insuficiencia en el abastecimiento de los insumos médicos; a los cobros indebidos y/o arbitrarios; y a la omisión de dar respuesta por escrito a los administrados dentro del plazo legal establecido.

Por último, las quejas presentadas en contra de las UGEL se debieron a la omisión en dar respuesta al administrado por escrito dentro del plazo legal, a irregularidades en la atención de denuncias, así como a irregularidades vinculadas a la asistencia de personal docente en las escuelas públicas.

### **3.3.2 Apurímac, Cusco, Madre de Dios y Puno**

#### **A. Oficina Defensorial de Apurímac**

El cuadro N° 25 muestra el total de casos atendidos por la Oficina Defensorial de Apurímac durante el año 2008. Se recibieron 1.132 casos: 250 (22,08%) quejas, 412 (36,40%) petitorios y 470 (41,52%) consultas. De las 250 quejas atendidas, 230 (92,00%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas; y 20 (8,00%), producto de intervenciones de oficio.

El gráfico N° 13 muestra un nivel de conclusión de quejas de 90% (224 quejas). Cabe precisar que las quejas en trámite (10%) corresponden, en su mayoría, a las solicitudes ingresadas a la institución durante los últimos meses del 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

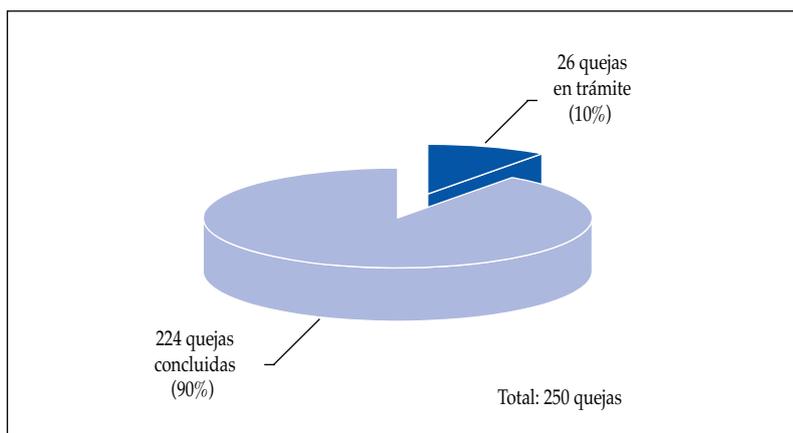
**Cuadro N° 25**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE APURÍMAC: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			1.132	100,00%
Quejas			250	22,08%
A pedido de parte	230	92,00%		
Intervenciones de oficio	20	8,00%		
Petitorios			412	36,40%
Consultas			470	41,52%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 13**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE APURÍMAC, 2008**



El cuadro N° 26 muestra que, en el 2008, los colegios estatales de la región Apurímac fueron la entidad contra la que se presentaron más quejas dentro de la circunscripción de la Oficina Defensorial de Apurímac. Estas quejas se relacionaron, principalmente, con hechos vulneratorios que afectaron el derecho a la accesibilidad en la educación, a condicionamientos económicos como el pago de la cuota de APAFA y a otro tipo de condicionamientos, como la asistencia a cursos de nivelación.

De las quejas recibidas contra las UGEL, que ocupan el segundo lugar, más de 80% se refieren a la omisión de dar respuesta por escrito, lo que afecta el derecho de petición de los administrados.

**Cuadro N° 26**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE APURÍMAC: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	230	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Colegios estatales - Región Apurímac	32	13,91%	13,91%
UGEL - Región Apurímac	27	11,74%	25,65%
Comisarías - Dirección Territorial Cusco X	19	8,26%	33,91%
Establecimientos de atención médica de Abancay - Región Apurímac	11	4,78%	38,69%
Región Apurímac	10	4,35%	43,04%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

Respecto a las quejas presentadas contra las comisarías de la Dirección Territorial Cusco X, éstas se relacionaron con la afectación del derecho de acceso a la justicia por negativa a recibir denuncias y por irregularidades en la tramitación de éstas.

Los establecimientos de atención médica de Abancay fueron la cuarta institución acerca de la cual se recibieron más quejas, que se refirieron a la negativa a entregar dictámenes médicos, a la ausencia de personal, a los cobros ilegales, etcétera. Como las razones fueron muy variadas, no pudo identificarse una gran concentración de quejas en un solo hecho vulneratorio.

Finalmente, el mayor número de quejas recibidas en contra del Gobierno Regional de Apurímac se refirieron al incumplimiento de obligaciones laborales, y principalmente fueron interpuestas por organizaciones sindicales. Otros motivos de queja fueron la omisión de dar respuesta a solicitudes y el incumplimiento del plazo para entregar la información.

#### **a.1 Módulo de Atención de Andahuaylas**

Según el cuadro N° 27, en el año 2008 el Módulo de Atención de Andahuaylas —que depende de la Oficina Defensorial de Apurímac— atendió 1.089 casos: 146 (13,41%) quejas, 401 (36,82%) petitorios y 542 (49,77%) consultas.

Cabe indicar que de las 146 quejas atendidas, 138 (94,52%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, y 8 (5,48%) fueron iniciadas de oficio por la Defensoría del Pueblo.

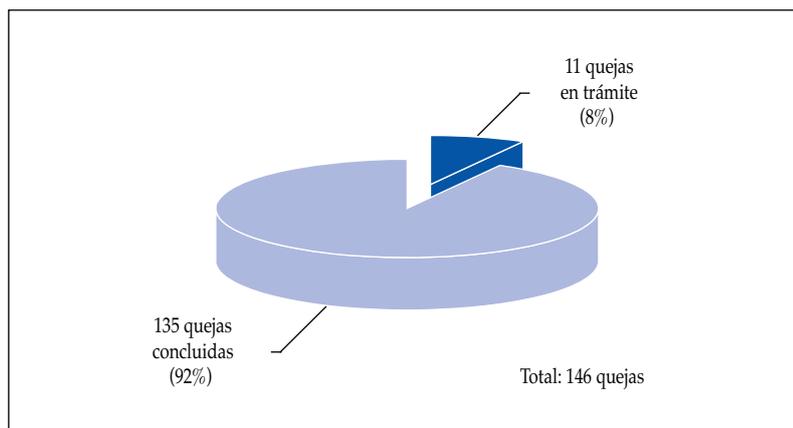
**Cuadro N° 27**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE ANDAHUAYLAS: NÚMERO DE ATENCIONES POR CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			1.089	100,00%
Quejas			146	13,41%
A pedido de parte	138	94,52%		
Intervenciones de oficio	8	5,48%		
Petitorios			401	36,82%
Consultas			542	49,77%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 14**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN EL MÓDULO DE ATENCIÓN DE ANDAHUAYLAS, 2008**



Este incremento en la atención de casos se debió no sólo a la labor desplegada por el Módulo de Atención de Andahuaylas —que desarrolló diversos talleres y charlas con diferentes organizaciones sociales— sino, además, a la presentación en la provincia de Andahuaylas del Informe Defensorial N° 132, «¿Ciudadanos desprotegidos?: estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana».

El gráfico N° 14 muestra un nivel de conclusión de 92% (135 quejas concluidas). Las quejas en trámite —11 quejas (8%)— son las ingresadas durante los últimos meses del año 2008, por lo que se encuentran dentro del plazo previsto para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

**Cuadro N° 28**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE ANDAHUAYLAS: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	138	Porcentaje	Porcentaje acumulado
UGEL - Región Apurímac	27	19,57%	19,57%
Colegios estatales - Región Apurímac	11	7,97%	27,54%
Comisarías - Dirección Territorial Cusco X	9	6,52%	34,06%
Gobernaciones y tenencias de gobernación de Apurímac - MININTER	7	5,07%	39,13%
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Apurímac	7	5,07%	44,20%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

El cuadro N° 28 muestra que, en el 2008, las UGEL fueron las entidades contra las cuales se recibieron más quejas. En su mayoría, estas quejas se presentaron por omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal a las solicitudes de los administrados. El factor determinante en este caso fue el cambio del Director de la UGEL de Andahuaylas, hecho que motivó que muchas peticiones no fueran atendidas. Los casos se solucionaron como consecuencia de la intervención defensorial.

La negativa a recibir peticiones es un problema generalizado en la administración pública, como se puede apreciar en los hechos vulneratorios más frecuentes presentados contra las UGEL. Esta situación se produjo principalmente en la mesa de partes de la UGEL de Andahuaylas, con el argumento de que, antes de admitir las solicitudes, era necesario realizar una evaluación previa.

Los colegios estatales de la región Apurímac fueron la segunda entidad contra la cual se recibieron más quejas. El incumplimiento de la gratuidad de la enseñanza en las instituciones educativas durante los procesos de matrícula es un problema nacional que también se presentó en la región. Por este motivo, la labor de supervisión se intensifica en época de matrículas, con el objeto de que las instituciones educativas no condicionen la matrícula al pago de derechos por APAFA.

Las quejas presentadas en contra de los colegios estatales por maltrato físico o psicológico e irregularidades vinculadas a la asistencia de personal fueron temas abordados en la campaña «Educación sin Corrupción», con el fin de que los padres de familia conozcan sus derechos y la labor de la Defensoría del Pueblo sobre el particular.

Las quejas recibidas contra las comisarías de la Dirección Territorial Cusco X —que incluye las regiones de Cusco, Madre de Dios y Apurímac— se debieron a repudiabiles prácticas consistentes en trato cruel, inhumano o degradante hacia ciudadanos y ciudadanas; a detenciones arbitrarias o ilegales; y a casos de maltrato físico o psicológico vinculados al derecho a la integridad personal. Esta situación es particularmente preocupante por tratarse de una institución encargada de proteger a la ciudadanía.

En cuanto a las gobernaciones, los casos estuvieron relacionados, principalmente, con la negativa a recibir peticiones. Los gobernadores, por tener un cargo político, son removidos continuamente, lo que conlleva a un desconocimiento de sus funciones y obligaciones. Esto impide erradicar prácticas aberrantes de vulneración de derechos por trato cruel, inhumano o degradante, así como el uso desproporcionado de la fuerza pública.

En el quinto lugar de las instituciones con mayor número de quejas se encuentran los hospitales regionales, institutos y similares de la región Apurímac. La mayoría de quejas recibidas se refirieron a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal y al incumplimiento de obligaciones laborales a los técnicos.

## B. Oficina Defensorial del Cusco

**Cuadro N° 29**  
**OFICINA DEFENSORIAL DEL CUSCO: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

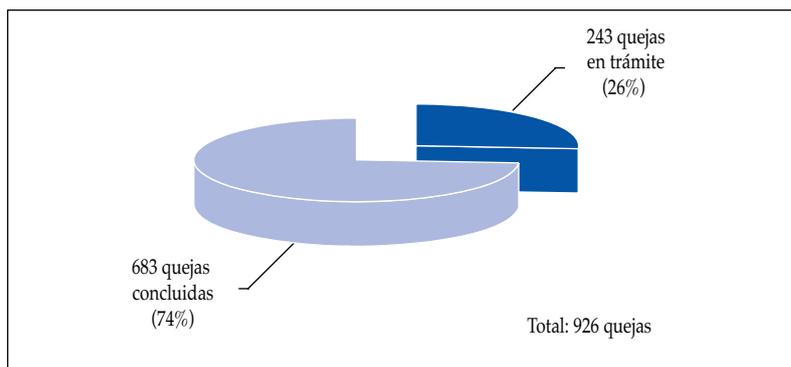
Casos atendidos			3.014	100,00%
Quejas			926	30,72%
A pedido de parte	872	94,17%		
Intervenciones de oficio	54	5,83%		
Petitorios			311	10,32%
Consultas			1.777	58,96%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

El cuadro N° 29 muestra el número de casos atendidos por la Oficina Defensorial del Cusco en el 2008. De las 3.014 atenciones, 926 (30,72%) fueron quejas; 311 (10,32%), petitorios; y 1.777 (58,96%), consultas. Asimismo, del total de quejas atendidas en el 2008, 94,17% fueron por pedido expreso de las y los ciudadanos, y 5,83% fueron producto de intervenciones de oficio por parte de la Defensoría del Pueblo.

**Gráfico N° 15**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DEL CUSCO, 2008**



En el 2008 se atendieron 3.014 casos, lo que significó un incremento de 18,57% respecto al 2007, durante el cual se atendieron 2.542 casos.

En el 2008, se lograron concluir 683 (74%) quejas ingresadas a la Oficina Defensorial del Cusco. Las 243 (26%) que se encuentran aún en trámite fueron recibidas durante los últimos meses del año, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención según el Protocolo de Actuaciones Defensoriales. En el año 2007, se concluyeron 73% de las quejas presentadas.

**Cuadro N° 30**  
**OFICINA DEFENSORIAL DEL CUSCO: INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES**  
**SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	872	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Colegios estatales - Región Cusco	160	18,35%	18,35%
Comisarías - Dirección Territorial Cusco X	101	11,58%	29,93%
UGEL - Región Cusco	69	7,91%	37,84%
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Cusco	37	4,24%	42,08%
DRE - Región Cusco	28	3,21%	45,29%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

En el cuadro N° 30, se observa que los colegios estatales y las comisarías de la Dirección Territorial Cusco X ocupan el primer y segundo puesto entre las entidades contra las cuales se presentaron más quejas durante el año 2008. Se desprende, además, que el sector Educación, que agrupa a tres entidades —colegios, UGEL y DRE—, concentra 29,47% de las quejas presentadas.

Entre las quejas contra los colegios estatales de la región Cusco se encuentran las referidas al maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio educativo. Es preciso resaltar que estas quejas se han incrementado a partir de la campaña «Educación sin Corrupción», debido a que los padres de familia, en muchos casos, desconocían sus derechos, y cuando acudían a interponer quejas ante las instancias pertinentes, en la mayoría de los casos éstas terminaban archivadas.

Asimismo, se presentaron quejas sobre obstaculización de la continuidad en el sistema educativo, temática que también se abordó en la campaña «Educación sin Corrupción». El desconocimiento de las normas por parte de los directores de las instituciones educativas origina la vulneración de este derecho.

Respecto a la afectación del derecho a la gratuidad de la educación, la intervención defensorial se dirigió a prevenir los cobros arbitrarios y los condicionamientos. En muchos de los casos reportados, la causa de la vulneración radica en el desconocimiento de la norma que indica expresamente el impedimento de condicionar la matrícula al pago por concepto de APAFA. Estos hechos fueron puestos en conocimiento de la DRE del Cusco, lo que generó que el Órgano de Control Interno de esta dirección emitiera un informe en contra de siete instituciones educativas, recomendando la intervención de la Comisión de Procesos Administrativos.

En cuanto a las comisarías de la Dirección Territorial Cusco X, las quejas más frecuentes se refirieron a la demora de las comisarías en realizar las investigaciones preliminares; es decir, no se remite el atestado policial dentro de los plazos establecidos para conocimiento del Ministerio Público.

Por otro lado, la negativa o condicionamiento para recibir denuncias sigue siendo una práctica frecuente. En las diferentes comisarías, no se registran las denuncias que requieren respuesta del Instituto de Medicina Legal, especialmente en los casos de violencia familiar psicológica y, en contados casos, de violencia sexual; o en su defecto, se condiciona el registro de la denuncia a que la agraviada retorne con el certificado médico-legal. Asimismo, se presentaron quejas por incumplimiento de los deberes de función en la investigación preliminar. Se descubrió que, en algunos casos, la autoridad policial no cumplió con las normas que regulan la investigación preliminar, lo que se evidenció en la negativa a otorgar oficios para el reconocimiento médico-legal cuando se presentaron agresiones recíprocas, o en el hecho de que no se recogieran oportunamente los certificados médico-legales ni otras pericias criminalísticas.

En el tercer lugar de la lista se encuentran las UGEL de la Región Cusco. Se reportaron quejas por omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, así como actuaciones dilatorias para responder las solicitudes y recursos impugnatorios de los ciudadanos y ciudadanas. Del mismo modo, se presentaron quejas relacionadas con irregularidades en las contrataciones y nombramientos del personal docente y el incumplimiento de obligaciones laborales, como retención ilegal del pago de remuneraciones, pago de créditos devengados y reintegro de los haberes por dirección y por zona rural.

Por otro lado, las quejas presentadas contra los hospitales regionales, institutos y similares de la región Cusco estuvieron relacionadas con casos de negligencia médica, los cuales cubrieron un amplio espectro de especialidades: atención prenatal, en servicios de emergencia, en servicios de especialidad, entre otros. Además, se presentaron quejas por la inadecuada organización administrativa, que impide o retarda el acceso a los servicios de salud; la mayoría de éstos se refirieron a la deficiente atención que reciben los pacientes en los servicios de emergencia y al retraso en el acceso a los servicios de salud, que obliga a las y los usuarios a realizar colas desde la madrugada, situación que se agudiza cuando se trata de acceder a servicios de especialidad.

Finalmente, respecto a la DRE del Cusco, los hechos vulneratorios más frecuentes se refieren a la omisión a dar respuesta por escrito en el plazo legal, a irregularidades en las contrataciones y nombramientos de personal docente y al incumplimiento de las obligaciones laborales.

### C. Oficina Defensorial de Madre de Dios

El cuadro N° 31 muestra que en el 2008 se atendieron 1.220 casos en la Oficina Defensorial de Madre de Dios. En comparación con el 2007, año en el que se atendieron 1.055 casos, se observa un incremento de 15,64%.

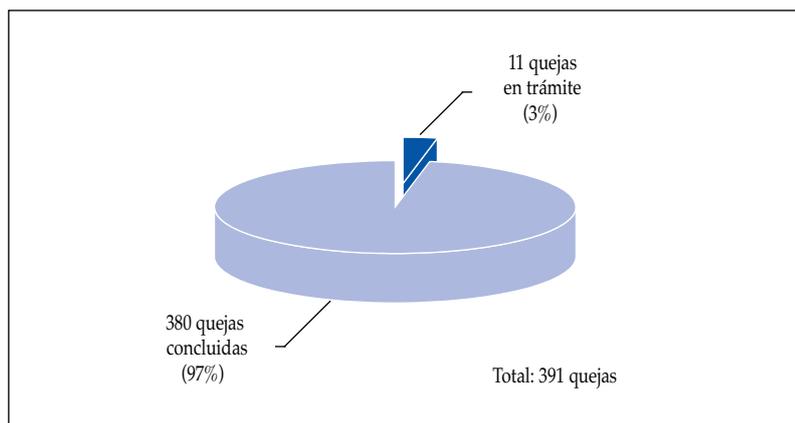
**Cuadro N° 31**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE MADRE DE DIOS: NÚMERO DE ATENCIONES POR CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			1.220	100,00%
Quejas			391	32,05%
A pedido de parte	372	95,14%		
Intervenciones de oficio	19	4,86%		
Petitorios			380	31,15%
Consultas			449	36,80%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 16**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE MADRE DE DIOS, 2008**



Del total de los casos atendidos durante el período materia del presente informe, 391 (32,05%) fueron quejas; 380 (31,15%), petitorios; y 449 (36,80%), consultas.

De las 391 quejas atendidas, 372 (95,14%) fueron presentadas por la ciudadanía en general, y las 19 restantes (4,86%) fueron intervenciones de oficio referentes a la vulneración de diversos derechos o al manifiesto incumplimiento de obligaciones por parte de algunas instituciones públicas.

El gráfico N° 16 muestra un nivel de conclusión de quejas de 97% (380 quejas), cifra superior que la registrada en el año 2007: 96%. Las quejas en trámite (3%) corresponden, la mayoría de las veces, a las solicitudes ingresadas a la institución durante los últimos meses del año 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

Según el cuadro N° 32, la mayor parte de quejas recibidas fueron formuladas contra la DRE de Madre de Dios.

De las cinco instituciones citadas, las dos primeras —la DRE de Madre de Dios y las comisarías de la Dirección Territorial Cusco X— han mantenido un porcentaje equivalente de quejas respecto a períodos anteriores, siendo equiparables también los supuestos de hechos vulneratorios y los contextos en los cuales se presentaron.

Las quejas contra la DRE de Madre de Dios se refirieron a omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal e incumplimiento de obligaciones laborales.

**Cuadro N° 32**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE MADRE DE DIOS: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	372	Porcentaje	Porcentaje acumulado
DRE - Región Madre de Dios	49	13,17%	13,17%
Comisarías - Dirección Territorial Cusco X	41	11,02%	24,19%
Hospitales regionales, institutos y similares – Región Madre de Dios	31	8,33%	32,52%
Corte Superior de Madre de Dios	21	5,65%	38,17%
Jefatura Regional Cusco - RENIEC	21	5,65%	43,82%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

En cambio, las quejas recibidas contra las comisarías aludieron a la dilación en la investigación preliminar.

En el caso de los establecimientos de salud, las quejas estuvieron relacionadas con la falta de consentimiento informado para acto o diagnóstico terapéutico, y maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio de salud. En la presentación de quejas por estas razones, influyó el desarrollo de la campaña «Todos tenemos derecho a una buena atención en salud», en el marco de la cual la población adquirió una mayor conciencia acerca de las diversas prerrogativas del derecho a la salud.

En cuarto lugar, se encuentra la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios. En este caso, las quejas se vinculan a vulneraciones al derecho al debido proceso, sobre todo dilaciones indebidas.

Por último, respecto de la Jefatura Regional Cusco del RENIEC, se constató un alto porcentaje de vulneraciones del derecho a la identidad, sobre todo en lo referente a rectificaciones de partidas de nacimiento.

#### **D. Oficina Defensorial de Puno**

Según el cuadro N° 33, en el año 2008 la Oficina Defensorial de Puno atendió 1.339 solicitudes de intervención: 399 (29,80%) quejas, 200 (14,93%) petitorios y 740 (55,27%) consultas.

De las 399 quejas atendidas, 343 (85,96%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, y 56 (14,04%) fueron producto de intervenciones de oficio.

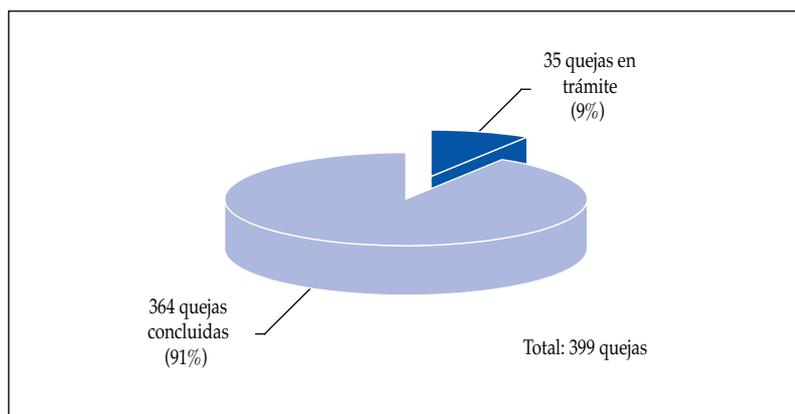
**Cuadro N° 33**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE PUNO: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			1.339	100,00%
Quejas			399	29,80%
A pedido de parte	343	85,96%		
Intervenciones de oficio	56	14,04%		
Petitorios			200	14,93%
Consultas			740	55,27%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 17**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE PUNO, 2008**



El gráfico N° 17 muestra un nivel de conclusión de quejas de 91% (364 quejas concluidas). Las quejas en trámite corresponden, en la mayoría de los casos, a las solicitudes ingresadas a la institución durante los últimos meses del 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

Como se aprecia en el cuadro N° 34, los colegios estatales de la Región Puno concentraron 10,20% de las quejas ingresadas. La mayoría de éstas se refirieron a la afectación del derecho a la gratuidad de la educación, al maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio educativo y a la negativa a recibir peticiones, esto es, solicitudes de rendición de cuentas que los padres de familia requieren de la autoridad educativa.

**Cuadro N° 34**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE PUNO: INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES SE**  
**RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	343	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Colegios estatales - Región Puno	35	10,20%	10,20%
UGEL - Región Puno	30	8,75%	18,95%
Región Puno	28	8,16%	27,11%
DRE - Región Puno	15	4,37%	31,48%
Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)	12	3,50%	34,98%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

La afectación del derecho a la gratuidad de la educación se detecta durante el período correspondiente a la etapa de matrículas en los colegios. A pesar de las disposiciones emitidas por el MINEDU, aún persiste el condicionamiento de la matrícula al pago de las cuotas de APAFA, hecho que se pudo advertir en las visitas de supervisión y la atención a los pedidos de intervención.

En el caso de las UGEL de Puno, las quejas presentadas se refirieron a la afectación de derechos por omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, la negativa a dar información por excepciones no contempladas en la normativa vigente y la presencia de irregularidades en las contrataciones y nombramientos del personal docente.

Al atender estos pedidos de intervención, se advirtió que la mayoría de las UGEL no cumplen con los plazos establecidos por la norma administrativa para dar respuesta o atender los pedidos de los administrados. Cuando se indagó por las razones de esta tardanza, la respuesta fue que se debe a la sobrecarga administrativa y a la falta de personal.

Respecto a la negativa a dar información por excepciones no contempladas en la normativa vigente, se puede afirmar que esta actitud está vinculada a la renuencia a cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806. Por ello, los empleados de las UGEL señalan que para absolver un pedido de información requieren contar con la autorización de sus superiores.

Asimismo, durante el desarrollo del Concurso Público para Nombramientos de Docentes del 2008, se apreció el descontento de los postulantes por la informa-

ción sesgada emitida desde las UGEL —en especial en lo referente al número de plazas vacantes— y a los errores al remitir la información a las sedes centrales.

La tercera entidad de la lista es el Gobierno Regional de Puno. En este caso, los hechos vulneratorios estuvieron referidos al incumplimiento de obligaciones laborales —quejas por falta de pago de haberes a los trabajadores de proyectos y obras del gobierno regional, que no fueron atendidas oportunamente— y a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal.

En cuarto lugar se ubica la DRE de Puno. Los principales hechos vulneratorios son la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, la inejecución de resoluciones jurisdiccionales y la negativa a recibir peticiones.

Por último, en el cuadro de las entidades acerca de las cuales se presentaron más quejas ante la Oficina Defensorial de Puno se ubica el COFOPRI, que incurrió en hechos vulneratorios como la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, la privación o limitación arbitraria de los atributos de la propiedad, y cobros ilegales o arbitrarios.

#### d.1 Módulo de Atención de Juliaca

El 7 de mayo del 2007 se aprobó, mediante Resolución Administrativa N° 023-2007/DP, la creación del Módulo de Atención de Juliaca, que depende de la Oficina Defensorial de Puno y cuyo ámbito geográfico de competencia comprende las provincias de Azángaro, Carabaya, Huancané, Moho y Sandía.

El resultado obtenido en el 2008 constituye, en los hechos, el inicio de la labor defensorial a cargo del Módulo de Atención de Juliaca, que se implementó paulatinamente a lo largo del año, tanto en el aspecto humano como logístico.

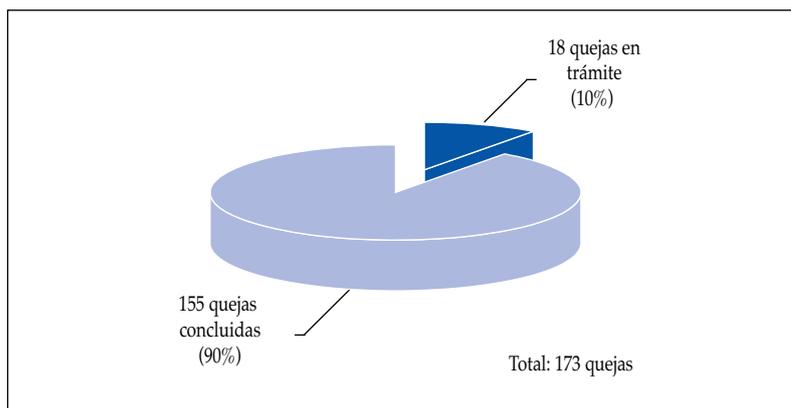
**Cuadro N° 35**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE JULIACA: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			563	100,00%
Quejas			173	30,73%
A pedido de parte	158	91,33%		
Intervenciones de oficio	15	8,67%		
Petitorios			156	27,71%
Consultas			234	41,56%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 18**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN EL**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE JULIACA, 2008**



En su primer año, el Módulo de Atención de Juliaca atendió 563 casos: 173 (30,73%) quejas, 156 (27,71%) petitorios y 234 (41,56%) consultas.

De las 173 quejas atendidas, 158 (91,33%) fueron presentadas por ciudadanos y ciudadanas, y 15 (8,67%) fueron producto de intervenciones de oficio.

El gráfico N° 18 muestra un nivel de conclusión de quejas de 90% (155 quejas concluidas). Las quejas en trámite (10%) corresponden, en la mayoría de los casos, a las solicitudes ingresadas a la institución durante los últimos meses del 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

Las cinco entidades con mayor número de quejas concentraron 46,20% del total.

Las UGEL de la región Puno, ubicadas en primer lugar, fueron objeto de una serie de quejas: omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, afectaciones del derecho al debido procedimiento, e irregularidades en las contrataciones y nombramientos del personal docente.

Los colegios estatales de la región Puno ocuparon el segundo lugar. En este caso, las quejas estuvieron relacionadas con la afectación del derecho a la gratuidad de la educación y el maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio educativo. Frecuentemente, los directores de los colegios estatales implementan procedimientos que, en forma indirecta, condicionan las matrículas al pago de

**Cuadro N° 36**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE JULIACA: INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES**  
**SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	158	Porcentaje	Porcentaje acumulado
UGEL - Región Puno	22	13,92%	13,92%
Colegios estatales - Región Puno	19	12,03%	25,95%
Gerencias y subgerencias provinciales de San Román - Puno	14	8,86%	34,81%
Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad de Puno (ELECTROPUNO) - Electricidad	10	6,33%	41,14%
Establecimientos de atención médica San Román - Región Puno	8	5,06%	46,20%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

la cuota por APAFA, como ubicar a los miembros de esta instancia en las puertas de la Dirección o del aula donde se realiza la matrícula.

La tercera entidad con mayor número de quejas es la Municipalidad Provincial de San Román —gerencias y subgerencias—. Los hechos vulneratorios estuvieron referidos sobre todo a la omisión de dar respuesta por escrito dentro del plazo legal, a afectaciones del derecho al debido procedimiento, y a negativa, demora o exigencia de requisitos excesivos para el otorgamiento de licencias.

Justamente, se ha apreciado una excesiva dilación de los procedimientos administrativos ventilados ante la Municipalidad Provincial de San Román —gerencias y subgerencias— debido a las deficiencias en su organización administrativa.

Respecto a las quejas presentadas contra la Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad (ELECTROPUNO S. A. A.), éstas fueron por hechos vulneratorios como la interrupción arbitraria o injustificada del servicio público, condicionamientos indebidos para prestar el servicio, o afectaciones del derecho al debido procedimiento.

A modo de hipótesis, cabe señalar que la interrupción arbitraria o injustificada del servicio público puede explicarse, entre otros factores, por la falta de capacidad de transporte en la línea de transmisión Putina-Rinconada, por la falta de potencia de transformación en la subestación de Azángaro, así como por las descargas atmosféricas que se presentan en el altiplano puneño.

Finalmente, respecto a los establecimientos de atención médica de San Román, las quejas estuvieron referidas a la vulneración del derecho de petición por omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, al maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio de salud y a las irregularidades en la atención de denuncias.

Sobre el particular, se ha notado que, en muchos establecimientos de salud, los mecanismos o procedimientos para acercar al usuario al servicio presentan matices condicionantes o de coacción, como las «sanciones» en caso de que no se cumplan las vacunas o controles prenatales; es decir, se ha maltratado psicológicamente a las y los usuarios por haberse negado a recibir atención médica.

De igual forma, aún se mantiene cierta resistencia a brindar información sobre las historias clínicas o diagnósticos médicos cuando éstos son requeridos por los usuarios.

### 3.3.3 Arequipa, Moquegua y Tacna

#### A. Oficina Defensorial de Arequipa

En el cuadro N° 37 se muestra que los casos atendidos durante el 2008 por la Oficina Defensorial de Arequipa sumaron 4.109: 1.206 (29,35%) quejas, 792 (19,27%) petitorios y 2.111 (51,38%) consultas. Con relación al 2007, año en el que se registraron 4.302 casos, se observa una disminución de 4,49%.

De las 1.206 quejas atendidas, 913 (75,70%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, y 293 (l 24,30%), producto de intervenciones de oficio.

El gráfico N° 19 muestra un nivel de conclusión de 89% (1.079 quejas concluidas). Las quejas en trámite corresponden, la mayoría de las veces, a solicitudes

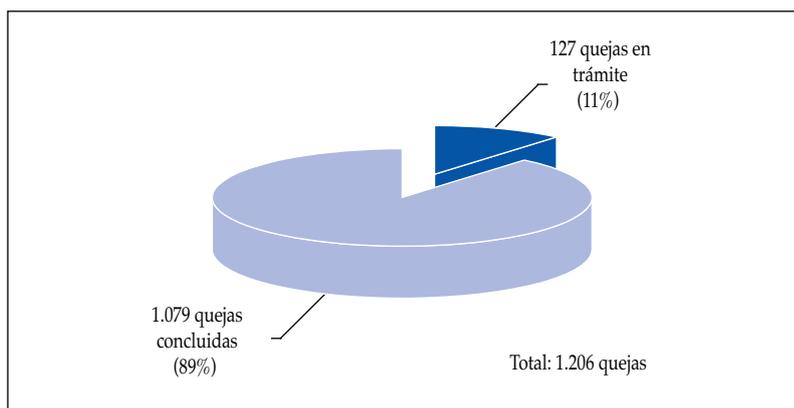
**Cuadro N° 37**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE AREQUIPA: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			4.109	100,00%
Quejas			1.206	29,35%
A petición de parte	913	75,70%		
Intervenciones de oficio	293	24,30%		
Petitorios			792	19,27%
Consultas			2.111	51,38%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 19**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE AREQUIPA, 2008**



ingresadas a la Defensoría del Pueblo durante los últimos meses del año 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales. Es pertinente señalar que, en el año 2007, el nivel de conclusión de quejas fue de 93%.

El cuadro N° 38 muestra que la Red Asistencial de Arequipa, órgano desconcentrado de EsSALUD, fue la institución contra la cual se recibieron más quejas. Éstas se relacionaron con la inadecuada organización administrativa —que impide

**Cuadro N° 38**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE AREQUIPA: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	913	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Red Asistencial Arequipa	79	8,65%	8,65%
Región Arequipa	49	5,37%	14,02%
UGEL - Región Arequipa	39	4,27%	18,29%
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Arequipa	38	4,16%	22,45%
Colegios estatales - Región Arequipa	37	4,05%	26,50%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

o retarda el acceso a los servicios de salud—, seguida por la falta de información clara y completa respecto al tratamiento y/o a los medicamentos que debe emplear el paciente.

El Gobierno Regional de Arequipa aparece como la segunda institución acerca de la cual se recibieron más quejas. La mayoría de éstas se refieren a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, al incumplimiento de obligaciones laborales y al incumplimiento del plazo para entregar información.

Las quejas recibidas contra las UGEL de la Región Arequipa se debieron, principalmente, a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, así como al incumplimiento de obligaciones laborales.

En cuanto a los hospitales regionales, institutos y similares que dependen del Gobierno Regional de Arequipa, las quejas estuvieron relacionadas básicamente con la inadecuada organización administrativa —que impide o retarda el acceso a los servicios de salud— y con el maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio de salud.

Finalmente, las quejas presentadas en contra de los colegios estatales se refirieron a la afectación del derecho a la gratuidad de la educación, la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal y el condicionamiento para el acceso al sistema educativo.

Cabe precisar que la afluencia de quejas referidas a la salud y la educación se debe, en el primer caso, a las campañas realizadas en los establecimientos de salud de Arequipa y sus provincias, en el marco de las cuales se recibieron quejas por maltrato, mala calidad del servicio y falta de información sobre el tratamiento de salud y los medicamentos. En el segundo caso, tiene relación con las supervisiones llevadas a cabo en las instituciones educativas durante el proceso de matrículas 2008, en las cuales se encontró condicionamiento de la matrícula al pago de la cuota de APAFA.

## **B. Oficina Defensorial de Moquegua**

En el 2008 se atendieron 826 casos: 451 (54,60%) quejas, 152 (18,40%) petitorios y 223 (27,00%) consultas. Del total de quejas, 420 (93,13%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, mientras que las 31 (6,87%) restantes se debieron a intervenciones de oficio. Se ha registrado una disminución de 35,67% respecto al año 2007, cuando se atendieron 1.284 casos.

El recorte presupuestal sufrido por la Defensoría del Pueblo durante el segundo semestre del 2008 impidió la realización de campañas itinerantes, particularmente hacia la ciudad de Ilo y los distritos de la provincia de Ilo, que

**Cuadro N° 39**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE MOQUEGUA: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			826	100,00%
Quejas			451	54,60%
A pedido de parte	420	93,13%		
Intervenciones de oficio	31	6,87%		
Petitorios			152	18,40%
Consultas			223	27,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

albergan a cerca de 50% de la población del departamento de Moquegua. Por otra parte, el paro regional acaecido en la región Moquegua en los meses de junio y octubre del 2008 determinó que no pudieran ejecutarse muchas de las actividades previstas.

Entre las actividades que realizó la Oficina Defensorial de Moquegua estuvieron las visitas a las ciudades de Ilo y Omate, capitales de las provincias de Ilo y General Sánchez Cerro, respectivamente. Del mismo modo, se realizaron viajes con equipos de comisionados a la mayoría de los distritos de la región: El Algarrobal, Pacocha, Samegua, Torata, Puquina, La Capilla, Ichuña, Yunga, Chojata y Lloque. En estas campañas itinerantes también se recibieron quejas, petitorios y consultas, además de la atención que se prestó a la población de Moquegua, provincia de Mariscal Nieto, capital del Moquegua.

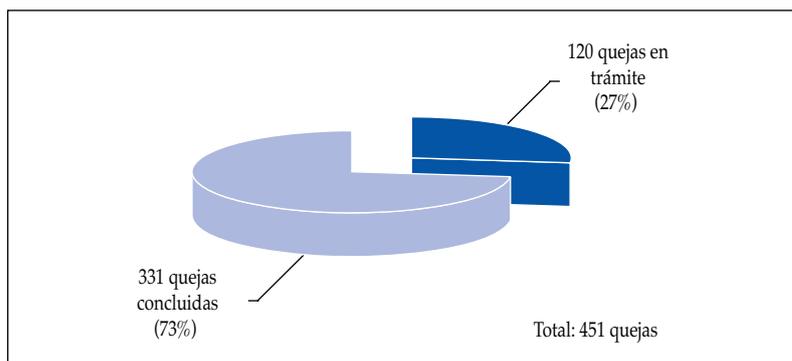
En el gráfico N° 20 se aprecia un nivel de conclusión de 73% (331 quejas concluidas). Las quejas en trámite, que representan 27%, son solicitudes recibidas durante los últimos meses del año 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales. En el año 2007, el nivel de conclusión fue menor: 70%.

El cuadro N° 40 muestra que, al igual que en años anteriores, las instituciones vinculadas al sector Educación concentran la mayoría de las quejas.

En cuanto a las UGEL de la región Moquegua, un grupo importante de quejas estuvo relacionado con la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, el incumplimiento de obligaciones laborales, y las irregularidades en contrataciones y nombramientos de personal docente.

Como producto de las visitas de supervisión efectuadas, se encontraron distintos hechos vulneratorios en algunos colegios estatales de la región: afectaciones

**Gráfico N° 20**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE MOQUEGUA, 2008**



**Cuadro N° 40**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE MOQUEGUA:**  
**INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	420	Porcentaje	Porcentaje acumulado
UGEL - Región Moquegua	41	9,76%	9,76%
Colegios estatales - Región Moquegua	32	7,62%	17,38%
Alcaldía Provincial de Mariscal Nieto - Moquegua	19	4,52%	21,90%
DRE - Región Moquegua	19	4,52%	26,42%
Comisarías - Dirección Territorial Arequipa XI	18	4,29%	30,71%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

del derecho a la gratuidad de la educación, omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal y discriminación en el acceso al sistema educativo.

Por otro lado, los hechos vulneratorios más frecuentes presentados en contra de la DRE de Moquegua fueron el incumplimiento de obligaciones laborales y la omisión de dar respuesta por escrito dentro del plazo legal.

Durante el año 2008, se registró un incremento importante de quejas en contra de los gobiernos locales y del Gobierno Regional de Moquegua, las que se relacio-

naron con la vulneración del derecho al acceso a la información pública y la omisión a acatar las disposiciones emanadas de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información. La Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto fue la que recibió el mayor número de quejas.

Con la entrada en vigencia del Nuevo Código Procesal Penal en el año 2008, las quejas presentadas en contra del Poder Judicial y el Ministerio Público por presunta vulneración al debido proceso o dilación indebida registraron una importante disminución. Sin embargo, continuaron presentándose quejas en contra de la PNP, especialmente contra las comisarías de la Dirección Territorial Arequipa XI. Entre los hechos vulnerados, destacaron la dilación en la investigación preliminar, el abuso de funciones, el mal uso de los bienes del Estado para beneficio personal y el maltrato físico o psicológico.

### C. Oficina Defensorial de Tacna

En el cuadro N° 41 se observa el número de atenciones por categoría de casos. Así, en el 2008 se atendieron 2.419 casos: 512 (21,17%) quejas, 570 (23,56%) petitorios y 1.337 (55,27%) consultas. Es pertinente señalar que en comparación con el año 2007, en el que se atendieron 1.042 casos, se registró un incremento de 132%.

El gran incremento de casos de la Oficina Defensorial de Tacna se debió a las visitas diarias que se llevaron a cabo a gobiernos locales, centros de salud, hospitales, instituciones educativas, dependencias regionales, instituciones que brindan servicios públicos y espacios de concurrencia masiva de ciudadanos y ciudadanas, como centros comerciales, mercados, mercadillos y plazas. Los objetivos de estas visitas fueron difundir el papel de la Defensoría del Pueblo, recibir quejas y pedidos de manera directa, y absolver consultas de la ciudadanía. Además de ello, las campañas como «Todos tenemos derecho a una buena atención en salud»

**Cuadro N° 41**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE TACNA: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			2.419	100,00%
Quejas			512	21,17%
A pedido de parte	450	87,89%		
Intervenciones de oficio	62	12,11%		
Petitorios			570	23,56%
Consultas			1.337	55,27%

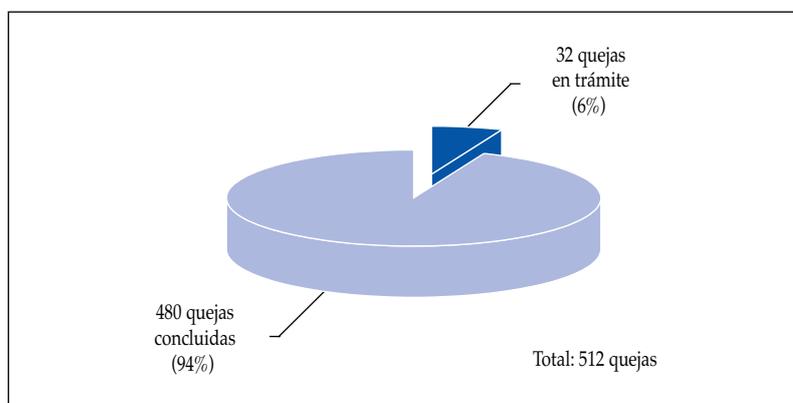
Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

y las supervisiones a instituciones educativas tuvieron un gran impacto en la opinión pública regional, lo que motivó a más personas a presentar sus casos ante la Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, hay que señalar que de las 512 quejas atendidas en el 2008, 450 (87,89%) fueron por recurrencia de ciudadanos y las 62 restantes (12,11%), producto de intervenciones de oficio.

**Gráfico N° 21**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE TACNA, 2008**



El gráfico N° 21 muestra un nivel de conclusión de quejas de 94% (480 quejas), porcentaje inferior que el del año 2007, en el que se concluyeron 96%. Respecto a las 32 (6%) quejas en trámite, la mayor parte corresponden a las solicitudes ingresadas a la Defensoría del Pueblo durante los últimos meses del 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

En el año 2008, la institución que recibió mayor número de quejas fue la Corte Superior de Justicia de Tacna. Éstas se refirieron a la falta de celeridad procesal, a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal y a afectaciones del derecho al debido proceso. El alto número de quejas respecto a la demora de procesos judiciales se debió a las continuas visitas que realizó la Oficina Defensorial a los establecimientos penitenciarios de varones y mujeres de Pocollay.

La segunda institución de la lista fue el hospital regional Hipólito Unanue. Esto se debió a la realización de la campaña «Todos tenemos derecho a una buena atención en salud», en cuyo marco se realizaron visitas dos veces por semana durante seis meses. Los hechos vulneratorios más frecuentes fueron el maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio de salud y la inadecuada organización administrativa, que impide o retarda el acceso a los servicios de salud.

Entre las quejas dirigidas contra la DRE, que ocupa el tercer lugar, destacan las referidas a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, al incumplimiento del plazo para entregar información y a la obstaculización de la continuidad en el sistema educativo. Respecto al período anterior, se evidencia no sólo una mejora en la colaboración con la Defensoría del Pueblo, sino también un descenso en el número de quejas.

En el caso de la Municipalidad Provincial de Tacna, que ocupa el penúltimo lugar, las quejas se relacionaron con la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal y las afectaciones del derecho al debido procedimiento, entre otros.

Los ciudadanos y ciudadanas que presentaron quejas contra la PNP hicieron referencia al trato cruel, inhumano y degradante, a afectaciones del derecho al debido procedimiento y al uso desproporcionado de la fuerza pública. Gran número de estas quejas fueron recibidas por la Oficina Defensorial de Tacna en los días posteriores a las paralizaciones regionales de protesta contra la redistribución del canon minero. Cabe resaltar que el número de quejas contra la PNP durante el año 2008 se incrementó en 75% respecto al 2007.

**Cuadro N° 42**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE TACNA: INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad	Quejas ingresadas		
	450	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Corte Superior de Tacna	64	14,22%	14,22%
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Tacna	60	13,33%	27,55%
DRE - Región Tacna	40	8,89%	36,44%
Alcaldía Provincial de Tacna - Tacna	38	8,44%	44,88%
PNP	35	7,78%	52,66%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

### 3.3.4 Ayacucho y Huancavelica

#### A. Oficina Defensorial de Ayacucho

La Región Ayacucho, que actualmente pasa por un período posconflicto después de la grave etapa de violencia que la azotó, tiene una población de 653.755 habitantes, de acuerdo con los resultados del Censo Nacional 2007; de ellos, 46,3% se dedican a la agricultura, principal actividad productiva. La actividad del Estado se concentra principalmente en las capitales de las provincias.

En este contexto, el número de atenciones de la Oficina Defensorial de Ayacucho en las zonas urbanas disminuyó en el 2008 respecto al año anterior, advirtiéndose que los ciudadanos, de acuerdo con la naturaleza de sus reclamos, acuden directamente a las instancias pertinentes. Sin embargo, atendiendo al trabajo en zonas excluidas —con alto índice de pobreza, desnutrición, analfabetismo y exclusión social y laboral—, se observa que se han incrementado ostensiblemente las intervenciones de oficio, conforme se puede apreciar en el cuadro N° 43.

Del total de casos atendidos en el 2008, que sumaron 5.200, 797 (15,33%) fueron quejas; 615 (11,82%), petitorios; y 3.788 (72,85%), consultas.

De las 797 quejas atendidas, 595 (74,65%) fueron producto de la recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, y 202 (25,35%), producto de intervenciones de oficio.

**Cuadro N° 43**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE AYACUCHO: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			5.200	100,00%
Quejas			797	15,33%
A pedido de parte	595	74,65%		
Intervenciones de oficio	202	25,35%		
Petitorios			615	11,82%
Consultas			3.788	72,85%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

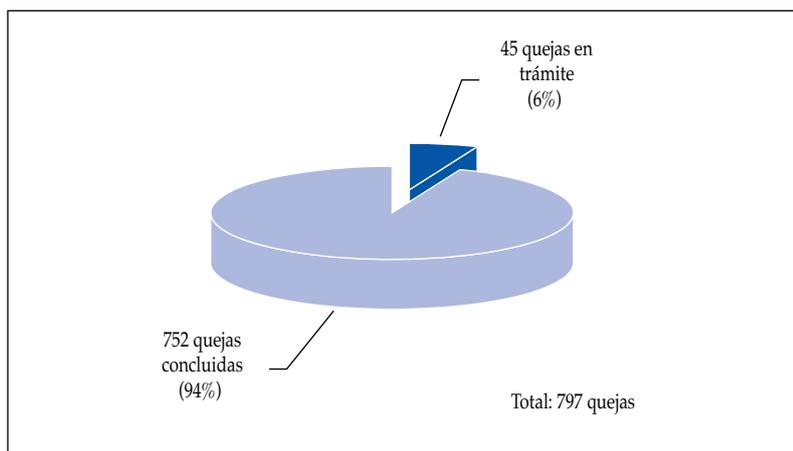
Conviene precisar que las intervenciones de oficio obedecieron a los viajes realizados por los equipos itinerantes a las zonas más alejadas de la región, en los cuales se tomó conocimiento de diversas situaciones que afectaban los derechos de los ciudadanos. Asimismo, parte de estos casos fueron tomados a partir de las informaciones publicadas en los diarios de la región.

Del total de quejas admitidas, se concluyeron 752 (94%). Las quejas que quedaron en trámite fueron solamente 45 (6%), y en su mayoría corresponden a las atenciones recibidas durante los últimos meses del año, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

Es pertinente señalar que el elevado porcentaje de quejas concluidas se debió, principalmente, a las acciones inmediatas desplegadas por los comisionados y las comisionadas en los viajes de los equipos itinerantes.

Conviene acotar que en el año 2007, las UGEL y los colegios fueron las instituciones que concentraron mayor número de quejas, referidas, entre otros temas, al

**Gráfico N° 22**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE AYACUCHO, 2008**



condicionamiento de la matrícula, a los cobros indebidos y a las irregularidades en la contratación de docentes. Para el año 2008, tal como se aprecia en el cuadro N° 44, los colegios estatales —a diferencia de las UGEL— continúan siendo las instituciones acerca de las cuales se reciben más quejas. Éstas se refirieron a la afectación del derecho a la gratuidad de la educación, así como a otros condicionamientos para el acceso al sistema educativo y el incumplimiento de obligaciones laborales.

Respecto a la afectación del derecho a la gratuidad de la educación, se constató el condicionamiento de la matrícula escolar al pago previo de la cuota de APAFA.

**Cuadro N° 44**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE AYACUCHO: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	595	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Colegios estatales - Región Ayacucho	60	10,08%	10,08%
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Ayacucho	41	6,89%	16,97%
Comisarías - Dirección Territorial Ayacucho IX	36	6,05%	23,02%
EPS AYACUCHO S. A. - Saneamiento	33	5,55%	28,57%
Gerencias y subgerencias provinciales de Huamanga - Ayacucho	25	4,20%	32,77%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

Ésta es una interpretación errada de las obligaciones de los padres de familia que realizan principalmente los directores, quienes incluso establecieron cobros inverosímiles como «mantenimiento de piscina» o «contratación de docentes para computación e idiomas».

Con relación al rubro «otros condicionamientos para el acceso al sistema educativo», se advirtió que algunos directores de colegios exigían la partida de nacimiento como requisito indispensable para la matrícula, cuando la falta de ésta no constituye un impedimento. Conviene precisar que estas afectaciones se suscitaron sobre todo durante los meses de enero y febrero, en plena etapa de matrícula escolar. En cuanto al incumplimiento de obligaciones laborales, si bien estos hechos involucraron también a las UGEL, la actitud renuente de algunos directores para otorgar la posesión del cargo a los docentes contratados constituyó un problema importante.

En lo que atañe a los hospitales regionales, institutos y similares, que ocupan el segundo lugar, destaca el lamentable incremento de los casos de violencia sexual. Este tema generó una intervención defensorial inmediata buscando que los operadores jurídicos cumplan adecuadamente sus funciones.

Por otra parte, una vez más, los hechos vulneratorios referidos a las restricciones al acceso y la continuidad en el empleo de los trabajadores del sector Salud fueron causa de quejas recurrentes; éstas se relacionaron, sobre todo, con los concursos de méritos para ocupar plazas en las zonas adyacentes a la capital de la región.

Las quejas por presuntas negligencias médicas siguen siendo el denominador común en el desempeño laboral de los profesionales de salud. La mayoría de los casos presentados durante el año aluden a deficientes atenciones médicas brindadas a niños y niñas —que en algunos casos, generaron muertes— y a la falta de insumos pertinentes para brindar una adecuada atención.

El tercer lugar de la lista lo ocupan las comisarías de la Dirección Territorial Ayacucho IX. Las vulneraciones más frecuentes se refieren a dilación en la investigación preliminar. Igualmente, destacan los obstáculos para que las mujeres víctimas de violencia sexual o familiar accedan a la administración de justicia. Las dilaciones, sumadas a la carencia de personal convenientemente capacitado en la etapa prejudicial —sobre todo en las zonas rurales— conspiran contra el propósito de brindar una atención celeré y adecuada a las agraviadas, que por el contrario, vuelven a convertirse en víctimas. Es urgente la adopción de acciones correctivas.

La Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Ayacucho S. A. (EPSASA) ocupa el cuarto lugar entre las instituciones acerca de las cuales se recibieron más quejas. Los casos presentados se refirieron a la mala atención que algunos funcionarios brindan a los usuarios, situación que a veces se agrava por la inobservancia de las normas que regulan los procesos de reclamo.

Respecto a las quejas presentadas contra las gerencias y subgerencias de la Municipalidad Provincial de Huamanga, éstas se refirieron, en principio, a irregularidades en el ejercicio de la potestad sancionadora, como es el caso del incumplimiento de los principios de legalidad y debido proceso, así como a la imposición de sanciones no contempladas legalmente. Mención aparte merecen las subgerencias de Registros de Estado Civil. La Oficina Defensorial de Ayacucho recibió diversas quejas relacionadas con la negativa a realizar inscripciones extraordinarias de nacimientos y a tramitar reconocimientos de paternidad, lo cual denota una restricción ilegal del derecho a la identidad.

Entre otros hechos vulneratorios en los que incurrieron los funcionarios de dicha comuna ayacuchana, se aprecian las omisiones a dar respuesta por escrito en el plazo legal a las peticiones presentadas por los recurrentes, quienes por esta razón muchas veces se vieron impedidos de acudir a otros órganos de la administración para que se pronunciaran sobre sus solicitudes.

#### a.1 Módulo de Atención de Puquio

En el cuadro N° 45 se muestra el número de atenciones recibidas en el Módulo de Atención de Puquio, el cual depende de la Oficina Defensorial de Ayacucho. En el 2008, se atendieron 1.155 casos: 313 (27,10%) quejas, 28 (2,42%) petitorios y 814 (70,48%) consultas. De las quejas atendidas, 214 (68,37%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, y 99 (31,63%), por intervenciones de oficio.

**Cuadro N° 45**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE PUQUIO: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

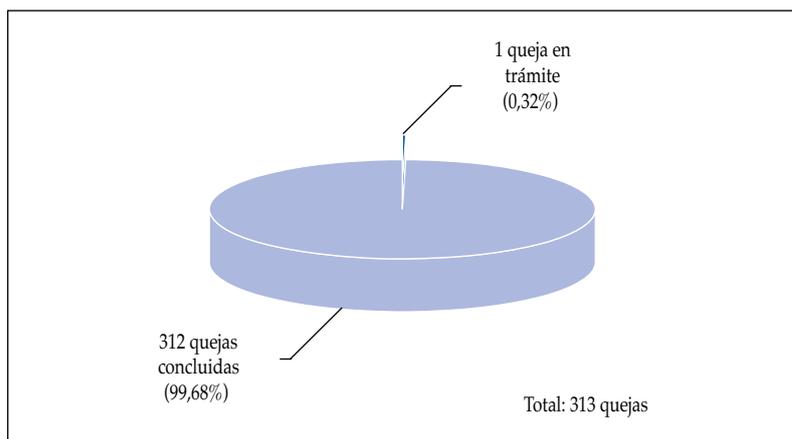
Casos atendidos			1.155	100,00%
Quejas			313	27,10%
A pedido de parte	214	68,37%		
Intervenciones de oficio	99	31,63%		
Petitorios			28	2,42%
Consultas			814	70,48%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

En el gráfico N° 23 se muestra el nivel de conclusión de las quejas durante el año 2008. Las quejas concluidas alcanzaron 99,68% (312 quejas) y sólo quedó en trámite una queja (0,32%), que como ingresó en el último trimestre del 2008, está dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

**Gráfico N° 23**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS DEL**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE PUQUIO, 2008**



**Cuadro N° 46**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE PUQUIO: INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES**  
**SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	214	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Colegios estatales - Región Ayacucho	68	31,78%	31,78%
Comisarías - Dirección Territorial Ayacucho IX	18	8,41%	40,19%
Fiscalía Provincial Mixta - Ministerio Público Ica	18	8,41%	48,60%
Establecimientos de atención médica de Lucanas - Región Ayacucho	12	5,61%	54,21%
Alcaldía Provincial de Lucanas - Ayacucho	9	4,21%	58,42%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

Es pertinente señalar que las cinco entidades contra las cuales se presentaron más quejas concentraron 58,41% de las 214 quejas registradas sin intervención de oficio, tal como se aprecia en el cuadro N° 46.

Los colegios estatales de la región Ayacucho fueron las instituciones contra las cuales se recibieron más quejas, referidas, principalmente, a irregularidades vinculadas a la asistencia de personal, incumplimiento de obligaciones laborales e incumplimiento del currículum.

La situación descrita evidencia que las instancias de gestión educativa presentan serias deficiencias administrativas, lo que se traduce en una prestación deficiente del servicio, que atenta contra el futuro de las y los usuarios de la educación.

Por otro lado, respecto a las comisarías de la Dirección Territorial Ayacucho IX, la mayoría de las solicitudes de intervención recibidas se relacionaron con el acceso a la justicia —en la modalidad de negativa o condicionamiento a recibir denuncias—, dilación en la investigación preliminar e incumplimiento de deberes de función en esta investigación.

Respecto a las quejas presentadas contra las fiscalías provinciales mixtas de Lucanas, Parinacochas y Páucar del Sara Sara, pertenecientes al Distrito Judicial de Ica, uno de los hechos vulneratorios más recurrentes en el año 2008 fue la dilación del trámite de las investigaciones preliminares. Del mismo modo, se observó que el representante del Ministerio Público no concurrió a las dependencias policiales con la finalidad de tomar conocimiento de la situación jurídica de las personas detenidas. Asimismo, hubo quejas respecto a la negativa de los efectivos policiales a levantar actas con denuncias presentadas por personas quechuahablantes.

Los establecimientos de atención médica de Lucanas, que ocupan el cuarto lugar de la lista, fueron objeto de quejas por incumplimiento del plazo para entregar información y por omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, entre otros.

Finalmente, en el quinto lugar de las instituciones acerca de las cuales se recibieron más quejas se ubica la Municipalidad Provincial de Lucanas. La mayoría de las solicitudes de intervención se refirieron a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, así como al incumplimiento del plazo para entregar información. Esto evidencia que dicha municipalidad es poco sensible al ejercicio del derecho de petición y que sus empleados trabajan cubiertos por el manto del secreto, lo que aleja a la institución de su razón de ser, que es el servicio a los ciudadanos.

#### **B. Oficina Defensorial de Huancavelica**

En el año 2008, tal como se aprecia en el cuadro N° 47, se atendieron 3.676 casos: 772 (21,00%) petitorios, 2.481 (67,49%) consultas y 423 (11,51%) quejas. De éstas, 395 (93,38%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, y 28 (6,62%), por intervenciones de oficio. En comparación con el 2007, año en el que se atendieron 1.971 casos, se registra un incremento de 86,50%.

El gráfico N° 24 muestra un nivel de conclusión de quejas de 72% (306 quejas concluidas). Esta cifra es inferior que la del año 2007, en que se concluyeron 86% de las quejas. Las 117 (28%) quejas en trámite corresponden, la mayoría de las veces, a las solicitudes ingresadas durante los últimos meses del 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

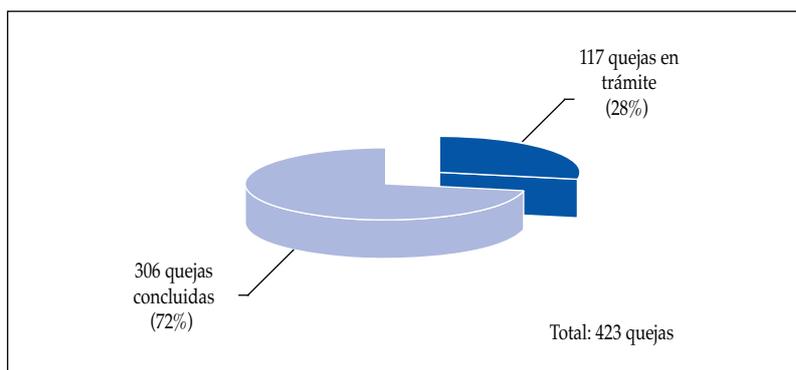
**Cuadro N° 47**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE HUANCVELICA: NÚMERO DE ATENCIONES POR CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			3.676	100,00%
Quejas			423	11,51%
A pedido de parte	395	93,38%		
Intervenciones de oficio	28	6,62%		
Petitorios			772	21,00%
Consultas			2.481	67,49%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

**Gráfico N° 24**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA OFICINA DEFENSORIAL DE HUANCVELICA, 2008**



En el año 2008, los colegios estatales de la región Huancavelica concentraron la mayor cantidad de quejas. Éstas se refirieron al abuso de funciones y al mal uso de los bienes del Estado para beneficio personal. Asimismo, debido al condicionamiento de la matrícula al pago de las cuotas de APAFA y otros, se presentaron quejas por la afectación del derecho a la educación pública gratuita, así como por la vulneración del derecho al debido procedimiento.

La DRE de Huancavelica fue la segunda entidad contra la cual se recibieron más quejas, que estuvieron referidas al incumplimiento de las obligaciones laborales, restricciones al acceso y continuidad en el empleo de los docentes.

Las quejas contra las UGEL de la región Huancavelica, que ocuparon el tercer lugar, se presentaron por incumplimiento de las obligaciones laborales,

**Cuadro N° 48**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE HUANCAMELICA: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	395	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Colegios estatales - Región Huancavelica	40	10,13%	10,13%
DRE - Región Huancavelica	39	9,87%	20,00%
UGEL - Región Huancavelica	30	7,59%	27,59%
Alcaldía Provincial de Huancavelica - Huancavelica	19	4,81%	32,40%
Comisarías - Dirección Territorial Huancayo VIII	18	4,56%	36,96%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

restricciones al acceso y continuidad en el empleo de los docentes, y afectaciones al debido procedimiento.

La Municipalidad Provincial de Huancavelica fue la cuarta entidad en recibir más quejas, las cuales giraron en torno a las irregularidades en la atención de las denuncias, el incumplimiento de las obligaciones laborales y el abuso de funciones.

Por último, las quejas presentadas contra las comisarías se relacionaron con la demora en la investigación policial, las irregularidades en el ejercicio de la facultad sancionadora y los tratos crueles, inhumanos o degradantes.

### 3.3.5 Huánuco, Junín y Pasco

#### A. Oficina Defensorial de Huánuco

En el año 2008, la Oficina Defensorial de Huánuco atendió 1.983 casos, los que, sumados a los 1.103 del Módulo de Atención de Tingo María, dieron un total de 3.086 atenciones en todo el departamento de Huánuco y en la provincia de Tocache, del departamento de San Martín, que se atiende desde Tingo María por la mayor accesibilidad.

Se registró un incremento de 50,46% respecto al año 2007, en el que, en el mismo ámbito, se atendieron 2.051 casos. Este incremento se debe al impacto de la presencia de la Defensoría del Pueblo en todo el país, así como a los esfuerzos de los comisionados de la Oficina Defensorial de Huánuco por difundir el trabajo institucional mediante viajes itinerantes. Del mismo modo, los recurrentes

**Cuadro N° 49**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE HUÁNUCO: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			1.983	100,00%
Quejas			489	24,66%
A pedido de parte	378	77,30%		
Intervenciones de oficio	111	22,70%		
Petitorios			509	25,67%
Consultas			985	49,67%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

satisfechos se constituyen en difusores de la labor que realiza la Defensoría del Pueblo, ubicada como una entidad que brinda una buena atención.

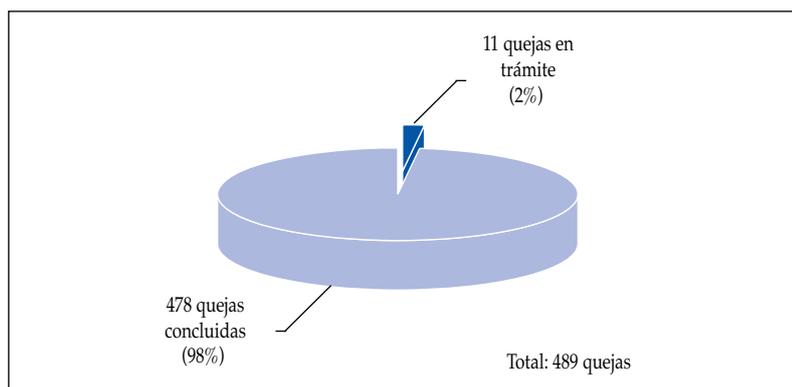
Del total de los casos atendidos en el año 2008 —sin contar los del Módulo de Atención de Tingo María, que serán analizados por separado—, 489 (24,66%) fueron quejas; 509 (25,67%), petitorios; y 985 (49,67%), consultas. El alto número de consultas probablemente refleje la distancia entre el Estado y las poblaciones, en especial las más pobres, que llegan a la Defensoría del Pueblo buscando orientación porque no saben a qué entidad deben dirigirse para solucionar sus problemas.

Por otro lado, de las 489 quejas atendidas, 378 (77,30%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, mientras que 111 (22,70%), producto de intervenciones de oficio. Estas últimas buscaron incidir en la corrección de algunos aspectos en las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos, aspectos que para la Defensoría del Pueblo son prioritarios, aunque no siempre son objeto de quejas directas, quizá porque la conciencia de los derechos y el hábito de reclamar cuando se los vulnera es todavía incipiente en importantes sectores de la población.

Según el gráfico N° 25, del total de quejas, se concluyeron 478 (98%). De las 11 (2%) quejas en trámite, la mayor parte fueron ingresadas durante los últimos meses del año 2008, por lo que se encuentran dentro del plazo previsto para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales. El alto porcentaje de conclusiones se explica porque, en la medida de lo posible, se trata de atender las quejas mediante acciones inmediatas, de acuerdo con los principios de inmediación, informalismo, sumariedad y eficacia que guían la actuación defensorial.

Entre las entidades con mayor número de quejas ingresadas en la Oficina Defensorial de Huánuco figuran, en primer lugar, las comisarías de la Dirección Territorial Huancayo VIII. Las quejas se relacionaron principalmente con la

**Gráfico N° 25**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE HUÁNUCO, 2008**



dilación en la investigación preliminar, el incumplimiento de deberes de función en la investigación preliminar o en procedimientos especiales, y la negativa o los condicionamientos a recibir denuncias o demandas.

La Oficina Defensorial de Huánuco constató que gran número de los casos materia de queja son denuncias por violencia familiar o sexual. Al parecer, muchos efectivos policiales se mostraron insensibles ante las agresiones a niñas o mujeres dentro de sus hogares, pues las demoras en la tramitación de las denuncias no se explican de otro modo. La ilegal exigencia de que se presenten certificados médicos como condición para admitir las denuncias, antes que un desconocimiento de la ley, parece revelar una intención de retrasar o disminuir la atención de ese tipo de casos.

Por ello, la labor de la Defensoría del Pueblo no sólo consistió en tramitar las quejas hasta concluir las, sino que también se hicieron recomendaciones concretas —que se reciban todas las denuncias sin esperar el diagnóstico médico, que la investigación sea célere y que se mejore el trato— y actividades de capacitación sobre la normatividad contra la violencia familiar. Estas últimas se dirigieron a las autoridades públicas competentes, incluida la PNP, lo que llevó a que, progresivamente, las comisarías modifiquen sus formas de actuación ante ese tipo de denuncias.

El segundo lugar de la lista les corresponde a los hospitales regionales, institutos y similares de la región Huánuco. En este caso, las quejas están relacionadas con la inadecuada organización administrativa —que impide o retarda el acceso a los servicios de salud—, el maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio de salud y, por último, la negligencia médica. Es decir, si bien es cierto que

**Cuadro N° 50**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE HUÁNUCO: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	378	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Comisarías - Dirección Territorial Huancayo VIII	27	7,14%	7,14%
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Huánuco	26	6,88%	14,02%
Colegios estatales - Región Huánuco	22	5,82%	19,84%
Universidad Nacional Hermilio Valdizán (UNHEVAL)	18	4,76%	24,60%
DRE - Región Huánuco	17	4,50%	29,10%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

las carencias de los establecimientos de salud —falta de medicinas, ausencia de médicos especialistas, infraestructura inadecuada, etcétera— se deben, en buena parte, a problemas estructurales de abastecimiento, presupuesto y organización, también hay una responsabilidad importante del personal. Los servidores de la salud no tratan bien a los pacientes y actúan, paradójicamente, con impaciencia, la que en algunos casos ha llegado a tornarse en maltrato, pasando por la omisión de brindar información comprensible y adecuada.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo ha puesto especial énfasis en la exigencia de buen trato a las y los pacientes, más allá de supervisar la adecuada provisión de medicamentos —en especial los que están cubiertos por el SIS, que cuenta con los recursos para reponerlos— y de incidir en la mejora de las instalaciones de los servicios básicos de los centros de salud. Asimismo, se han atendido quejas por negligencia médica, tanto supervisando que se realicen las investigaciones administrativas como haciendo seguimiento a las que tienen denuncia fiscal.

En el tercer lugar de las entidades con mayor número de quejas se encuentran los colegios estatales de la región Huánuco, por hechos vulneratorios como la afectación del derecho a la gratuidad de la educación, omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal y otros condicionamientos para el acceso al sistema educativo. En general, tanto los condicionamientos al acceso a las prestaciones educativas como la afectación del derecho a la gratuidad de la educación son hechos vulneratorios que se concentran en los primeros meses del año. Los directores de las instituciones educativas no son los actores directos de las prácticas vulneratorias, sino más bien los responsables de consentir el condicionamiento de los estudios a pagos a las APAFA y, en algunas ocasiones, a docentes.

La cuarta entidad con mayor número de quejas fue la UNHEVAL, con afectaciones del derecho al debido procedimiento, incumplimiento del plazo para entregar información y discriminación en el acceso al sistema educativo. Algunos hechos vulneratorios se produjeron en el contexto de conflictos electorales intrauniversitarios. En el 2008 se nombró a un nuevo rector, por lo que es de esperar que los problemas administrativos se superen.

En el quinto lugar de la lista se ubica la DRE de Huánuco. La mayoría de las solicitudes de intervención se refirieron a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, a políticas públicas vulneratorias de derechos laborales y, por último, a irregularidades vinculadas a la asistencia de personal en el sector Educación. Es decir, una parte importante de las quejas fueron de los propios docentes contra su institución.

No deja de ser notorio que tres de las cinco instituciones con mayor número de quejas estén relacionadas con la educación, lo que podría estar indicando la necesidad de atender mejor la problemática estructural de este sector, dada su relevancia en el progreso de los pueblos.

#### a.1 Módulo de Atención de Tingo María

En el año 2008 se atendieron 1.103 casos: 266 (24,12%) quejas, 576 (52,22%) petitorios y 261 (23,66%) consultas. Destaca el relativamente bajo porcentaje de consultas, lo que significa que gran parte del trabajo del módulo estuvo dirigida hacia casos cuya atención implicaba una mejora en la relación de la ciudadanía con las administraciones públicas.

De las 266 quejas atendidas, 252 (94,74%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, y las 14 (5,26%) restantes, producto de intervenciones de oficio.

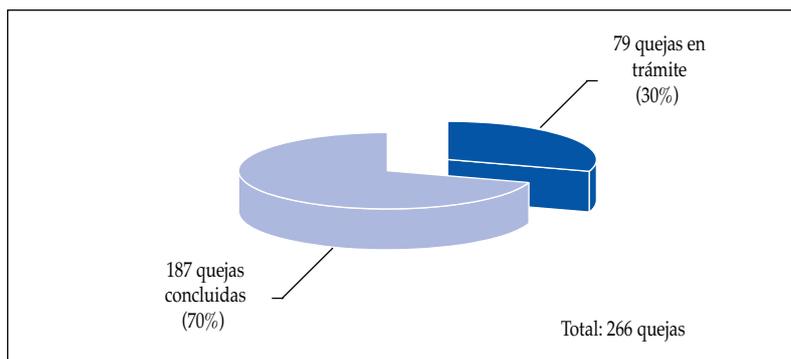
**Cuadro N° 51**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE TINGO MARÍA: NÚMERO DE ATENCIONES POR CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			1.103	100,00%
Quejas			266	24,12%
A pedido de parte	252	94,74%		
Intervenciones de oficio	14	5,26%		
Petitorios			576	52,22%
Consultas			261	23,66%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 26**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE TINGO MARÍA, 2008**



Del total de quejas, se concluyeron 187 (70%); las 79 (30%) que estaban en trámite fueron recibidas en su mayor parte al final del año, por lo que están dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales. Cabe indicar que algunas de las entidades con quejas en trámite —comisarías, municipalidades, cuarteles, instituciones educativas— se encuentran en lugares a los cuales es complicado acceder por razones climáticas, geográficas o presupuestales, lo que dificultó obtener respuesta para las gestiones defensoriales.

La PNP-Frente Policial Huallaga fue la institución que concentró el mayor número de quejas, que estuvieron relacionadas con el incumplimiento de deberes

**Cuadro N° 52**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE TINGO MARÍA: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	252	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Frente Policial PNP Huallaga	32	12,70%	12,70%
UGEL - Región Huánuco	21	8,33%	21,03%
Gobernaciones y tenencias de gobernación de Huánuco - MININTER	17	6,75%	27,78%
Fiscalía Provincial Penal - Ministerio Público Huánuco	14	5,56%	33,34%
Región Militar Oriente - EP	14	5,56%	38,90%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

de función en la investigación preliminar o en procedimientos especiales, el uso desproporcionado de la fuerza pública y la negativa o condicionamientos a recibir denuncias o demandas. Los dos primeros tipos de hechos vulneratorios están vinculados a la vigencia del estado de emergencia que rige desde diciembre del 2005, que en ocasiones se presentó como una justificación para la inobservancia de procedimientos o para los excesos en el uso de la fuerza.

Por otra parte, se ha pretendido justificar las negativas a recibir denuncias porque no existía un reconocimiento médico previo, pero esta exigencia es ilegal. Por ello, se ha venido incidiendo con los comisarios de la zona para que ellos, a su vez, instruyan a su personal sobre la necesidad de atender las denuncias de manera inmediata e incondicional, teniendo en cuenta que las comisarías representan la primera cara de la justicia penal ante la población.

Por otro lado, el incumplimiento de deberes de función tiene como causa complementaria la deficiencia logística de la PNP para realizar las investigaciones preliminares, así como la falta de personal especializado en este tipo de tareas.

Respecto a los casos presentados contra las UGEL, la mayoría se relacionaron con el incumplimiento de obligaciones laborales, las afectaciones del derecho a la gratuidad de la educación e irregularidades en las contrataciones y nombramientos del personal docente. Es pertinente señalar que la mayoría de las quejas provino de los propios trabajadores del sector, en un año signado por cuestionamientos a la gestión educativa local que llevaron a cambios importantes en la dirección de la UGEL Leoncio Prado.

Por su parte, las gobernaciones y tenencias de gobernación acumularon quejas por daños a la propiedad, omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal y negativa o condicionamientos a recibir denuncias o demandas.

Entre las instituciones con mayor número de quejas estuvo la Fiscalía Provincia Penal, por dilación en la investigación preliminar, negativa a dar información por excepciones no contempladas en la normativa vigente y falta de celeridad procesal. Una explicación al primer y tercer tipo de casos, más allá de las actitudes personales de los encargados del despacho de la única fiscalía provincial penal de Leoncio Prado —además de las fiscalías especializadas en tráfico ilícito de drogas y en delitos de terrorismo y lesa humanidad—, es que esta dependencia no cuenta con el personal mínimo que le permita atender el gran número de casos que se presentan en la provincia. Para solucionar este problema, se requeriría contar con una fiscalía adicional, lo que se podría conseguir si la fiscalía penal transitoria se convirtiera en permanente, teniendo en cuenta que hace tres años que funciona en forma provisional.

La quinta institución de la lista es la Región Militar Oriente. La mayoría de las quejas se relacionaron con el reclutamiento arbitrario: básicamente, se trató de casos de captación de menores de edad para el servicio militar, a pesar de la

prohibición de hacerlo. Cabe indicar que luego de las gestiones defensoriales, algunos menores fueron devueltos a sus lugares de origen.

### B. Oficina Defensorial de Junín

En el año 2008, de acuerdo con el cuadro N° 53, se atendieron 5.265 casos: 1.624 (30,85%) quejas, 386 (7,33%) petitorios y 3.255 (61,82%) consultas.

Del total de quejas atendidas, 808 (49,75%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, y 816 (50,25%), producto de intervenciones de oficio.

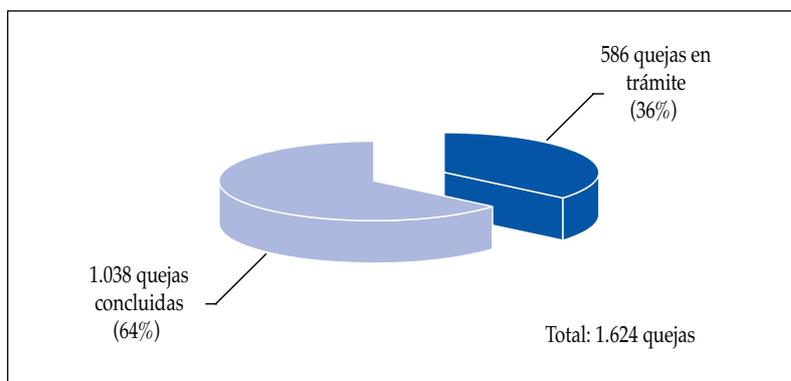
**Cuadro N° 53**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE JUNÍN: NÚMERO DE ATENCIONES POR CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			5.265	100,00%
Quejas			1.624	30,85%
A pedido de parte	808	49,75%		
Intervenciones de oficio	816	50,25%		
Petitorios			386	7,33%
Consultas			3.255	61,82%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 27**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA OFICINA DEFENSORIAL DE JUNÍN, 2008**



El gráfico N° 27 muestra un nivel de conclusión de quejas de 64% (1.038 quejas atendidas). Las 586 (36%) quejas en trámite corresponden, en su gran mayoría, a las solicitudes ingresadas a la institución durante los últimos meses del año 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

**Cuadro N° 54**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE JUNÍN: INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES**  
**SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	808	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Colegios estatales - Región Junín	108	13,37%	13,37%
Gerencias y subgerencias provinciales de Huancayo - Junín	48	5,94%	19,31%
UGEL - Región Junín	44	5,45%	24,76%
Establecimientos de atención médica de Huancayo - Región Junín	40	4,95%	29,71%
Comisarías - Dirección Territorial Huancayo VIII	38	4,70%	34,41%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

En el 2008, al igual que en los últimos años, los colegios estatales de la región Junín fueron las instituciones que concentraron la mayor cantidad de quejas: 13,37%, es decir, 108 de un total de 808.

Las quejas recibidas contra los colegios estatales se encuentran relacionadas con los siguientes hechos vulneratorios: incumplimiento de obligaciones laborales —problemas en el pago de las remuneraciones de los docentes—, insuficiente o inadecuada infraestructura —quioscos escolares con cables eléctricos descubiertos, sin instalaciones de agua ni desagüe, entre otros—, y afectación del derecho a la gratuidad de la educación —condicionamiento para ratificación de matrícula, exigencia de compra de textos escolares—.

En segundo lugar, se ubica la Municipalidad Provincial de Huancayo, gerencias y subgerencias. En este caso, las quejas se relacionaron, entre otros aspectos, con irregularidades en la atención de denuncias, afectación del derecho al debido procedimiento y omisión a dar respuesta por escrito en el plazo legal.

Se detectó que esta municipalidad muchas veces dilatava excesivamente el plazo para iniciar la investigación ante un hecho irregular, lo que traía como consecuencia que las denuncias presentadas por los ciudadanos fueran archivadas

o se extraviaran en el proceso de derivación de una oficina a otra. Al respecto, cabe mencionar que la municipalidad no ha tomado las acciones necesarias para corregir estas deficiencias.

Las quejas por vulneración del derecho al debido procedimiento se presentaron básicamente por dos razones: los administrados no fueron notificados o la notificación se realizó de manera inadecuada.

Sin embargo, el mayor número de quejas recibidas contra la Municipalidad Provincial de Huancayo se refirió al incumplimiento de la obligación de dar respuesta por escrito en el plazo legal.

Las quejas contra las UGEL se concentraron sobre todo en la de Huancayo, por ser la que cuenta con mayor población docente y estudiantil en la Región Junín. La mayor parte de éstas se refirieron a la falta de transparencia o a irregularidades en los procesos de contratación y adquisición de bienes y servicios del sector Educación, omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal e incumplimiento de obligaciones laborales.

Los establecimientos de salud ocuparon el cuarto lugar de la lista debido a la realización de la campaña «Todos tenemos derecho a una buena atención en salud», que sirvió para que las y los usuarios tomaran conocimiento de sus derechos. Las quejas se relacionaron con las inadecuadas condiciones para la prestación del servicio de salud —no se respetó el derecho a la privacidad para la atención en los servicios de ginecología, no se contaba con el instrumental médico necesario y la infraestructura hospitalaria era insuficiente o inadecuada—; la deficiente organización administrativa, que impide o retarda el acceso al servicio de salud —demora en el otorgamiento de citas, entrega de historias clínicas y resultados de análisis—; y los cobros indebidos en los establecimientos de salud, por las tarjetas de control de la gestación y el duplicado de éstas.

Por último, las quejas recibidas contra las comisarías se relacionaron con los siguientes hechos violatorios: incumplimiento de deberes de función, dilación en la investigación preliminar e irregularidades en el ejercicio de la potestad sancionadora.

#### **b.1 Módulo de Atención de La Merced**

El cuadro N° 55 muestra que en el 2008, el Módulo de Atención de La Merced atendió 1.355 casos: 488 quejas (36,01%), 146 (10,77%) petitorios y 721 consultas (53,21%).

Durante el año, el Módulo de Atención de La Merced realizó una labor intensa, pues incrementó el número de supervisiones a las instituciones públicas,

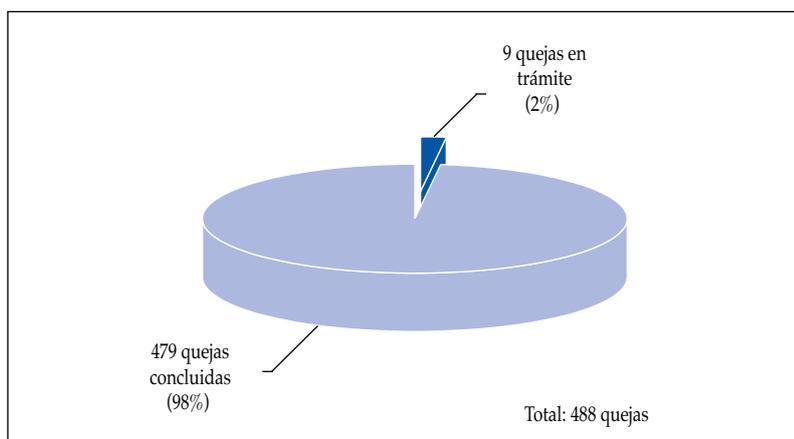
**Cuadro N° 55**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE LA MERCED: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			1.355	100,00%
Quejas			488	36,01%
A pedido de parte	317	64,96%		
Intervenciones de oficio	171	35,04%		
Petitorios			146	10,77%
Consultas			721	53,21%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 28**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN EL**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE LA MERCED, 2008**



y organizó talleres y charlas con los integrantes de organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, el programa «De la mano con la Defensoría» causó un gran impacto en la sociedad, y motivó a que más ciudadanos y ciudadanas acudieran a las oficinas de la Defensoría del Pueblo.

El gráfico N° 28 muestra un nivel de conclusión de 98% (479 quejas concluidas). Las 9 (2%) quejas en trámite corresponden, en su mayoría, a las solicitudes ingresadas durante los últimos meses del 2008, motivo por el cual se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

**Cuadro N° 56**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE LA MERCED: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	317	Porcentaje	Porcentaje acumulado
UGEL - Región Junín	37	11,67%	11,67%
Región Militar Centro - EP	30	9,46%	21,13%
Comisarías - Dirección Territorial Huancayo VIII	26	8,20%	29,33%
Gerencias y subgerencias provinciales de Chanchamayo - Junín	23	7,26%	36,59%
Colegios estatales - Región Junín	20	6,31%	42,90%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

El primer lugar lo ocupa la UGEL de Chanchamayo. La deficiente capacitación de los funcionarios, así como su desconocimiento respecto a la normatividad en materia administrativa, hace que cometan errores que vulneran derechos fundamentales de los administrados.

Las quejas recibidas en contra de las UGEL se relacionaron con los siguientes hechos vulneratorios: incumplimiento de obligaciones laborales, irregularidades vinculadas a la asistencia de personal y negativa a recibir peticiones.

Con respecto a la Región Militar Centro del Ejército Peruano, se advierte que durante el año 2008 se presentaron diversas quejas por reclutamiento arbitrario, detención arbitraria y trato cruel, inhumano o degradante. Esto se debió al desconocimiento de la Ley del Servicio Militar, Ley N° 27178.<sup>7</sup>

Respecto a los casos presentados contra las comisarías de la Dirección Territorial Huancayo VIII, se debe señalar que la mayoría se relacionan con el incumplimiento de deberes de función en la investigación preliminar o en procedimientos especiales, la dilación en la investigación preliminar, y la negativa o los condicionamientos a recibir denuncias o demandas. Estos hechos vulneratorios reflejaron, en muchos casos, la deficiente capacitación de los efectivos de la PNP, así como las carencias logísticas de las comisarías de las provincias de Chanchamayo y Tarma.

<sup>7</sup> La Ley N° 27178 fue derogada por la Ley N° 29248, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 28 de junio del 2008 y que entró en vigencia el 1 de enero del 2009.

Respecto a las gerencias y subgerencias de la Municipalidad Provincial de Chanchamayo, se advierte que la vulneración de los derechos fundamentales de los administrados se debe a la deficiente capacitación del personal, a las rotaciones permanentes en los puestos de trabajo y a la inestabilidad laboral, pues los empleados son cambiados constantemente. Las quejas se presentaron por la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, las irregularidades en el ejercicio de la potestad sancionadora y la inejecución de resoluciones administrativas.

Finalmente, en quinto lugar se encuentran los colegios estatales de la provincia de Chanchamayo. Ello es resultado de la deficiente capacitación de los docentes y el incumplimiento de las horas lectivas. Por otro lado, se advirtió que las instituciones educativas no toman las medidas de prevención necesarias para garantizar la salud integral de la población educativa. Finalmente, se constató la deficiente capacitación para llevar adelante el proceso de contratación de docentes con todas las garantías que establece la ley. Así, las quejas presentadas en el Módulo de Atención de La Merced estuvieron relacionadas con el incumplimiento de los estándares de calidad del bien o servicio suministrado, la falta de transparencia o la presencia de irregularidades en los procesos de contratación y adquisición de bienes y servicios del sector Educación, y las irregularidades vinculadas a la asistencia del personal.

## b.2 Módulo de Atención de Satipo

El cuadro N° 57 muestra que en el año 2008 se atendieron 950 casos: 181 (19,05%) quejas, 127 (13,37%) petitorios y 642 (67,58%) consultas.

De las quejas atendidas, 118 (65,19%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, y 63 (34,81%), producto de intervenciones de oficio.

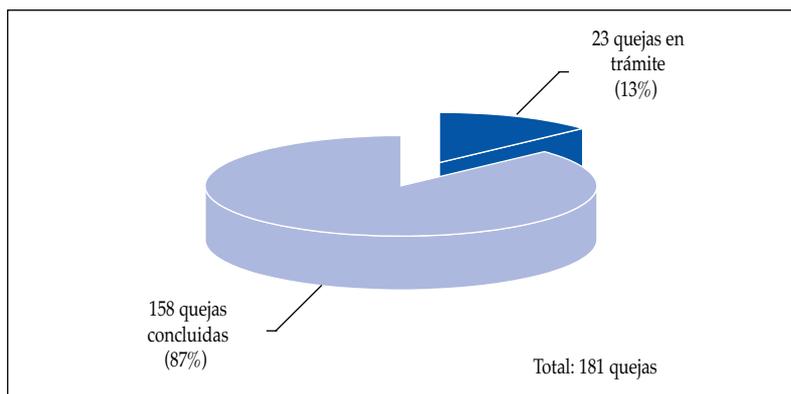
**Cuadro N° 57**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE SATIPO: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			950	100,00%
Quejas			181	19,05%
A pedido de parte	118	65,19%		
Intervenciones de oficio	63	34,81%		
Petitorios			127	13,37%
Consultas			642	67,58%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 29**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN EL**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE SATIPO, 2008**



El gráfico N° 29 muestra un nivel de quejas concluidas de 87% (158 quejas concluidas). Las 23 que están en trámite (13%) ingresaron en los últimos meses del año 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

El cuadro N° 58 muestra, en primer lugar, a la UGEL de Satipo, contra la cual se presentaron quejas referidas al incumplimiento de obligaciones laborales, la afectación del derecho a la gratuidad de la educación —condicionamiento de las matrículas—, e irregularidades en las contrataciones y nombramientos del personal docente.

En segundo lugar, se encuentra la DRE de Junín. Las quejas presentadas están relacionadas con irregularidades en las contrataciones y nombramientos del personal docente —no se cumplieron las formalidades de ley en el proceso de contratación—, omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal y otros condicionamientos para el acceso al sistema educativo.

Las quejas presentadas contra las comisarías se relacionan con casos de tortura, irregularidades en el ejercicio de la potestad sancionadora y negativa a recibir peticiones, lo que demuestra la deficiente capacitación de los efectivos de la PNP en temas de derechos humanos y el desconocimiento de sus funciones de servicio a la comunidad.

La cuarta institución contra la cual se recibieron más quejas durante el año 2008 fue la Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Centro S. A. (ELECTROCENTRO S. A.). Éstas se presentaron por incumplimiento de los estándares de calidad del bien o servicio suministrado, interrupción arbitraria o injustificada

**Cuadro N° 58**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE SATIPO: INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES**  
**SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	118	Porcentaje	Porcentaje acumulado
UGEL - Región Junín	16	13,56%	13,56%
DRE - Región Junín	8	6,78%	20,34%
Comisarías - Dirección Territorial Huancayo VIII	7	5,93%	26,27%
Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Centro (ELECTROCENTRO) - Electricidad	7	5,93%	32,20%
Establecimientos de atención médica de Satipo - Región Junín	6	5,08%	37,28%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

de un servicio público y falta de seguridad de las instalaciones de servicios públicos. Hay que hacer notar que la central hidroeléctrica de Chalhuanayo no generó la suficiente cantidad de energía para abastecer a la provincia de Satipo, lo que originó cortes intempestivos del servicio y el consecuente malestar de la población.

Respecto a los establecimientos de atención médica de Satipo, se advierte que durante el año 2008 se presentaron quejas por restricciones en el acceso al servicio de salud, desconocimiento de otros principios o reglas que la ley especial establece, y negativa arbitraria o maltrato en el acceso o en la prestación del servicio de salud.

### C. Oficina Defensorial de Pasco

En el 2008, la Oficina Defensorial de Pasco atendió 1.016 casos: 400 (39,37%) quejas, 187 (18,41%) petitorios y 429 (42,22%) consultas.

En comparación con el 2007, año en el que se atendieron 711 casos, hubo un incremento en el número de atenciones equivalente a 42,90%.

Este incremento se debió a las campañas itinerantes realizadas en los distritos rurales de la región, así como a la constante difusión de las actuaciones a través de los medios de comunicación locales. Ambas acciones permitieron dar a conocer la labor de la Defensoría del Pueblo y acercarla a la población. Asimismo, vale resaltar la relevancia de la Feria Informativa «La Defensoría del Pueblo más cerca de la gente», que se desarrolló en Pasco el 26 de junio del 2008, pues este espacio

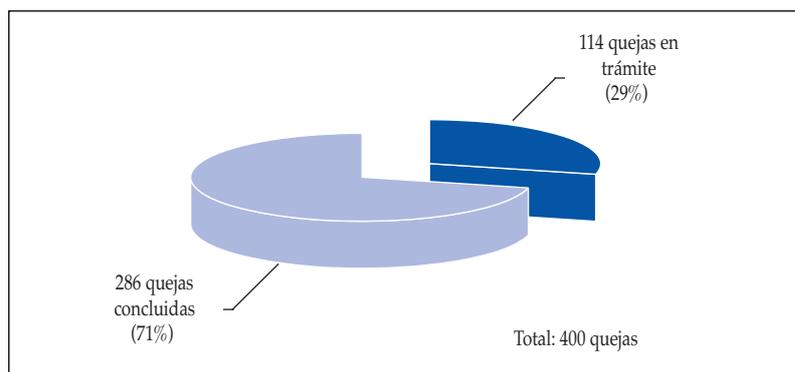
**Cuadro N° 59**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE PASCO: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			1.016	100,00%
Quejas			400	39,37%
A pedido de parte	300	75,00%		
Intervenciones de oficio	100	25,00%		
Petitorios			187	18,41%
Consultas			429	42,22%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

**Gráfico N° 30**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE PASCO, 2008**



permitió que la ciudadanía comprendiera mejor las funciones que cumple la Defensoría del Pueblo en la protección de los derechos fundamentales.

De las 400 quejas atendidas, 300 (75,00%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, mientras que las 100 restantes (25,00%) fueron producto de intervenciones de oficio, realizadas sobre todo en los viajes itinerantes a los distritos rurales de la región Pasco.

El gráfico N° 30 muestra al nivel de conclusión de las quejas recibidas durante el 2008. Se puede observar que de las 400 quejas ingresadas, se concluyeron 286 (71%). Las 114 (29%) quejas que aún se encuentran en trámite corresponden a las solicitudes de investigación ingresadas durante el último trimestre del 2008, por lo que aún se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención según

**Cuadro N° 60**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE PASCO: INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES SE**  
**RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	300	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Colegios estatales - Región Pasco	34	11,33%	11,33%
Región Militar Centro - EP	29	9,67%	21,00%
Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (UNDAC)	23	7,67%	28,67%
Otras direcciones - Región Pasco	16	5,33%	34,00%
Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Centro (ELECTROCENTRO) - Electricidad	13	4,33%	38,33%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

el Protocolo de Actuaciones Defensoriales. Es pertinente mencionar que durante el año 2007, el nivel de quejas concluidas por la Oficina Defensorial de Pasco alcanzó 70% del total recibido.

El cuadro N° 60 muestra las instituciones contra las cuales se presentaron más quejas en la Oficina Defensorial de Pasco. Las quejas recibidas en contra de los colegios estatales de la región Pasco se deben, principalmente, a condicionamientos para el acceso al sistema educativo, pues algunos directores exigían, por ejemplo, utilizar determinado tipo de ropa para ingresar a las instituciones educativas, lo cual era justificado con el argumento de mantener la disciplina e identificación con el centro educativo.

Asimismo, se constataron irregularidades vinculadas a la inasistencia injustificada del personal docente, lo que perjudica el normal desarrollo de las clases y, por tanto, el proceso educativo de las y los estudiantes. Las intervenciones defensoriales buscaron que las horas perdidas fueran recuperadas efectivamente por las y los docentes, para lo cual se emitieron recomendaciones.

Por otro lado, en el sector Educación se advirtieron políticas públicas destinadas a sustituir las directivas emitidas por el MINEDU en perjuicio de los postulantes a los procesos de contratación o de aquellos docentes cuyas plazas no debieron ser convocadas a concurso. Estos hechos, si bien se configuraron como irregularidades de orden administrativo, significaron un gran perjuicio para los derechos laborales de los docentes que presentaron las quejas.

La segunda entidad contra la cual se presentaron mayor número de quejas fue la base militar de Quiulacocha, perteneciente a la Región Militar Centro del

Ejército Peruano. Estas quejas estuvieron relacionadas con el reclutamiento arbitrario, tanto de mayores como de menores de edad, pese a la disposición legal de que el servicio militar en el activo es prestado por los jóvenes a partir de los 18 años cumplidos y de forma voluntaria. Es preciso advertir que las solicitudes de intervención fueron presentadas en su gran mayoría por padres de familia cuyos hijos tenían entre 14 y 17 años.

Por su parte, la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión, que ocupa el tercer lugar, recibió quejas que guardan relación con condicionamientos para el acceso al sistema educativo. Para admitir la matrícula de los alumnos, se les exigía que repitieran un curso que habían llevado en semestres anteriores, pues por errores de índole administrativa, no se podían aceptar las notas que se les había asignado en su momento.

En el cuarto lugar se encuentran las direcciones regionales del Gobierno Regional de Pasco —distintas de las direcciones de Educación y de Salud—, contra las cuales se recibieron quejas referidas a daños en la propiedad a raíz de algunas obras ejecutadas y omisión a dar respuesta por escrito a los pedidos de la ciudadanía. Respecto a esto último, se pudo advertir también el insuficiente conocimiento que tienen los funcionarios de estos sectores acerca de la Ley de Silencio Administrativo, Ley N° 29060; esto se hizo evidente incluso en el hecho de que sus textos únicos de procedimientos administrativos (TUPA) aún no habían sido reestructurados.

Finalmente, entre las quejas presentadas en contra de ELECTROCENTRO S. A. destacaron sobre todo las referidas a cobros excesivos del servicio —por lo general debido a una inadecuada lectura del medidor—, a la falta de seguridad de las instalaciones —ya sea de los postes de alta tensión que no se encuentran reforzados o de cables que no guardan las distancias mínimas establecidas— y al incumplimiento de los estándares de calidad del servicio, relacionados con deficiencias en el funcionamiento de los medidores.

### 3.3.6 Lima, Callao, Áncash e Ica

#### A. Oficina Defensorial de Lima

En el 2008, la Oficina Defensorial de Lima<sup>8</sup> atendió 31.170 solicitudes de intervención: 9.751 (31,28%) quejas, 1.074 (3,45%) petitorios y 20.345 (65,27%) consultas. Cabe señalar que esta cifra representa 27,65% del total de atenciones realizadas por la Defensoría del Pueblo en el ámbito nacional durante el año, que suman 112.694 casos.

8 La Oficina Defensorial de Lima atiende las solicitudes de intervención relacionadas con instituciones públicas ubicadas en los distritos del Cercado de Lima, Barranco, Breña, Jesús María, Lince, La Victoria, Magdalena del Mar, Miraflores, Pueblo Libre, Rímac, San Isidro, San Miguel, San Borja y Surquillo.

**Cuadro N° 61**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LIMA: INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES SE**  
**RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Casos atendidos			31.170	100,00%
Quejas			9.751	31,28%
A pedido de parte	9.629	98,75%		
Intervenciones de oficio	122	1,25%		
Petitorios			1.074	3,45%
Consultas			20.345	65,27%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

Con relación al año 2007, en el que se atendieron 8.910 quejas, se registra un incremento equivalente a 9,43%. Del total de quejas, 9.629 (98,75%) se realizaron a pedido de parte y 122 (1,25%) fueron iniciadas de oficio.

El incremento se debió no sólo a la labor desplegada por la Oficina Defensorial de Lima —que intensificó sus labores de supervisión a las instituciones públicas, y organizó talleres y charlas con los integrantes de organizaciones sociales—, sino además, entre otros factores, al impacto que tuvo en la opinión pública nacional la presentación del Informe Defensorial N° 135, «Por un acceso justo y oportuno a la pensión: aportes para una mejor gestión de la ONP». Ello generó una afluencia masiva de asegurados y pensionistas hacia las oficinas defensoriales en el ámbito nacional, y especialmente a la Oficina Defensorial de Lima.

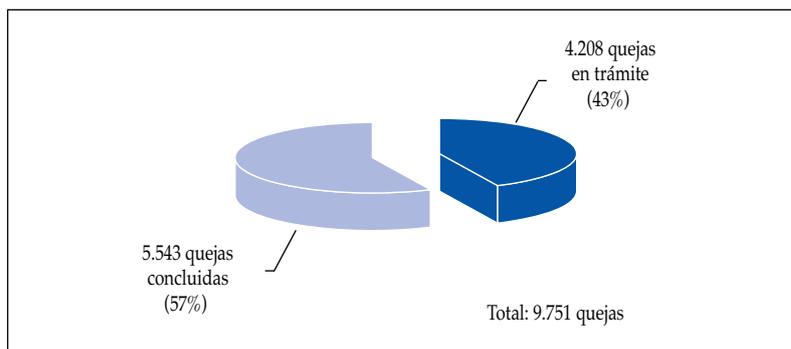
El gráfico N° 31 muestra un nivel de conclusión de quejas de 57% (5.543 quejas concluidas), porcentaje superior que el registrado en el año 2007, que fue 51%. Las quejas en trámite corresponden, en la mayoría de los casos, a las solicitudes ingresadas a la institución durante los últimos meses del 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

En el 2008, al igual que en los últimos años, la ONP fue la institución que concentró el mayor número de quejas: más de la mitad (69,65%) de las recibidas por la Oficina Defensorial de Lima; es decir, 6.707 quejas de un total de 9.629.

Con relación al número de casos recibidos contra la ONP, debemos mencionar que, en comparación con el 2007, el número de atenciones durante el 2008 se incrementó en 30,33%, pues se pasó de 5.146 quejas en el 2007 a 6.707 en el 2008.

Las quejas recibidas contra la ONP se relacionaron, sobre todo, con la dilación en el trámite de la pensión, las irregularidades en el trámite de las solicitudes de libre desafiliación y al desconocimiento de los años de aportación.

**Gráfico N° 31**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LIMA, 2008**



Respecto de la dilación en el trámite de pensión, este hecho vulneratorio se debe a la demora en la que incurre la ONP para responder a los reclamos y/o solicitudes de otorgamiento de algún derecho pensionario comprendido en el SNP.

Sobre las quejas atendidas por libre desafiliación, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley N° 28991, Ley de Libre Desafiliación Informada, Pensiones Mínima y Complementarias, y Régimen Especial de Jubilación Anticipada, si bien le corresponde a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) fiscalizar y emitir las resoluciones respecto a este trámite, la verificación de las aportaciones realizadas al SNP —sea que el afiliado tenga o no bono— es de responsabilidad exclusiva de la ONP. El resultado al que se llegue será incorporado en el reporte situacional (RESIT SNP).

Es con relación a este último documento que la ONP ha estado incumpliendo los plazos establecidos para emitirlo, que van de 20 a 30 días útiles, dependiendo de si el afiliado cuenta o no con bono de reconocimiento. Esta situación generó el incremento de las quejas contra la ONP, las cuales han sido declaradas fundadas en su totalidad respecto a la demora incurrida.

Conviene resaltar, con relación a las quejas por desconocimiento de los años de aportación, que el problema se suscita debido a que la ONP no cuenta con una historia laboral fidedigna del trabajador anterior al año 1992, razón por la cual los asegurados cuestionan la denegatoria de la pensión, la cual se sustenta en la no acreditación de los años de aportación suficientes para acceder a la prestación económica requerida.

Al respecto, es dable suponer que el incremento de quejas obedece a la modificación del artículo 54 del Reglamento del Decreto Ley N° 19990, que limitó las prue-

**Cuadro N° 62**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LIMA: INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES SE**  
**RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	9.629	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Oficina de Normalización Previsional (ONP)	6.707	69,65%	69,65%
Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)	251	2,61%	72,26%
Corte Superior de Lima	200	2,08%	74,34%
PNP	134	1,39%	75,73%
Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima	114	1,18%	76,91%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

bas supletorias que pueden presentar los interesados, así como los requisitos de su contenido. Acerca de este tema, sobre la base de un pronunciamiento del Ministerio de Trabajo obtenido por la Defensoría del Pueblo, se está logrando incorporar en la práctica la validación de otros documentos, como sentencias judiciales e inclusive los propios libros de planillas que no reunían ciertas formalidades de ley.

Por otro lado, la SBS aparece como la segunda institución contra la cual se han recibido más quejas. Esta situación se explica porque la entrada en vigencia de la Ley de Libre Desafiliación determinó el incremento de las solicitudes referidas a los trámites de desafiliación del Sistema Privado de Pensiones (SPP). Las quejas más recurrentes fueron las relacionadas con las dilaciones e irregularidades en el trámite de desafiliación.

De las quejas recibidas, se ha podido advertir que el problema principal radica en la elaboración del RESIT SNP,<sup>9</sup> documento que contiene información sobre los *aportes efectivos* realizados en el SNP, a cargo de la ONP, y con el cual la SBS podrá determinar, conjuntamente con el RESIT-SPP,<sup>10</sup> si procede el pedido de desafiliación y, así, emitir la respectiva resolución.

De acuerdo con los plazos establecidos en la Resolución SBS N° 1041-2007, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de julio del 2007, Reglamento Operativo para la Libre Desafiliación Informada y Régimen Especial de Jubilación Anticipada del Sistema Privado de Pensiones, el plazo que, en promedio,

9 Reporte de situación en el SNP que acredita el cumplimiento de los supuestos de desafiliación.

10 Reporte de situación en el SPP que acredita el cumplimiento de los supuestos de desafiliación.

debería suponer el procedimiento de desafiliación informada es de tres meses. Sin embargo, esto no se cumple por dilaciones en las que incurren tanto la ONP como la SBS.

Con relación a las quejas presentadas contra la Corte Superior de Justicia de Lima, uno de los hechos vulneratorios más recurrentes fue la dilación del trámite de los procesos judiciales, con énfasis en los órganos de justicia contencioso-administrativos. Cabe reconocer que con la finalidad de darle fluidez al trámite de los procesos y descargar la saturación de los juzgados permanentes, se crearon, durante el año 2008, nuevos juzgados transitorios, y, meses después, la subespecialidad en materia previsional. Sin embargo, debido a una inadecuada planificación para implementar estas medidas, se generó un mayor retraso en el trámite de los expedientes judiciales redistribuidos.

Asimismo, se ha apreciado una excesiva dilación en el trámite de los procesos constitucionales presentados en esta instancia, en especial los de amparo y de cumplimiento. De esta manera, se ha desnaturalizado su esencia garantista y se los ha convertido, en la práctica, en procesos ordinarios, aunque debe mencionarse que hacia fines del 2008 se dispuso la conversión de 10 juzgados civiles de Lima en juzgados constitucionales.<sup>11</sup>

Respecto a los casos presentados contra la PNP, la mayoría se refieren a afectaciones al debido procedimiento administrativo, a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal establecido y al incumplimiento de obligaciones laborales.

A modo de hipótesis, cabe señalar que estos hechos vulneratorios se explican, entre otros factores, por las deficiencias logísticas que aún mantienen las instancias administrativas de la PNP, entre éstas, la falta de un sistema integrado de información documentaria —la recepción documentaria se realiza manualmente, mientras la información de los expedientes en trámite se encuentra en sistemas informativos implementados por cada dirección—, la gran cantidad de expedientes administrativos en trámite —en las direcciones generales—, la falta de equipos informáticos, así como la ausencia de un sistema de notificación, pues las notificaciones se realizan a través de las comisarías.

Por otro lado, hasta el año 2008, la Dirección de Recursos Humanos de la PNP atendía expedientes relacionados con temas pensionarios, lo que le generaba una carga adicional y, por tanto, la demora en la emisión de resoluciones. Posteriormente se creó la Dirección de Pensiones de la PNP, con lo que se pretende agilizar dichos trámites.

11 Mediante Resolución Administrativa N° 319-2008-CE-PJ, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 28 de enero del 2009.

No es menos importante señalar que se ha advertido la necesidad de que se les brinde mayor capacitación a los encargados de tramitar las solicitudes sobre los alcances del debido procedimiento administrativo y las normas que lo regulan.

Finalmente, en el quinto lugar entre las instituciones acerca de las cuales se recibió un mayor número de quejas se ubica la Municipalidad Distrital de La Victoria. La mayoría de las solicitudes de intervención recibidas se refieren a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal —solicitudes de prescripción, devolución, etcétera—, así como a los cobros excesivos o arbitrarios de tributos o arbitrios.

Se debe mencionar que en el año 2008, la Oficina Defensorial de Lima recibió diversas quejas contra esta municipalidad relacionadas con la inejecución de resoluciones administrativas y medidas cautelares, en especial referidas a demoliciones o clausura de locales. Esto denota un incumplimiento de las obligaciones y atribuciones referidas a la fiscalización.

Asimismo, es importante señalar que la citada municipalidad mantiene dos características que contribuyeron a que, en el período acerca del que se informa, se concentrara un número significativo de quejas. La primera es que, debido a las deficiencias en su organización administrativa, en muchos casos no cumplió con atender las solicitudes de acceso a la información; y la segunda que, en otros casos, realizó cobros indebidos, ya que su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) no ha sido ratificado por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

#### **B. Oficina Defensorial de Lima Norte**

El cuadro N° 63 muestra que, en el 2008, la Oficina Defensorial de Lima Norte<sup>12</sup> atendió 3.613 solicitudes de intervención: 1.024 (28,34%) quejas, 307 (8,50%) petitorios y 2.282 (63,16%) consultas. En comparación con el 2007, año en el que se atendieron 4.171 casos, hubo una disminución de 13,37% en el número de atenciones.

De las 1.024 quejas, 777 (75,88%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, y las restantes 247 (24,12%), producto de intervenciones de oficio.

A diferencia del 2007, año en el que se concluyeron 85% del total de quejas, durante el 2008 se concluyeron 91%. La mayoría de las 93 (9%) quejas en trámite fueron recibidas durante los últimos meses del 2008, por lo que están dentro

---

12 La Oficina Defensorial de Lima Norte abarca ocho distritos de Lima Metropolitana: Ancón, Carabayllo, Comas, Independencia, Los Olivos, Puente Piedra, San Martín de Porres y Santa Rosa. Del mismo modo, tiene competencia en las provincias de Canta, Cajatambo, Huaura y Oyón.

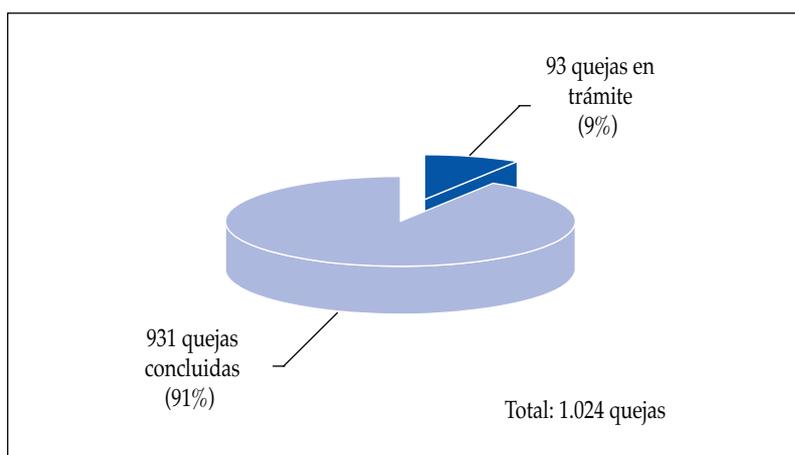
**Cuadro N° 63**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LIMA NORTE: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			3.613	100,00%
Quejas			1.024	28,34%
A pedido de parte	777	75,88%		
Intervenciones de oficio	247	24,12%		
Petitorios			307	8,50%
Consultas			2.282	63,16%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 32**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LIMA NORTE, 2008**



de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

De acuerdo con el cuadro N° 64, la mayor parte de las quejas recibidas ante esta oficina defensorial durante el 2008 fueron formuladas contra SEDAPAL y se refirieron a cobros arbitrarios, cobros excesivos y negativa o demora injustificada para prestar el servicio. Es importante tener en cuenta que muchas zonas de los distritos de Carabaylo, Comas, Independencia y Puente Piedra no cuentan con el servicio de agua potable, por lo que es necesario el reparto en camiones cisterna; otras zonas sí cuentan con dicho servicio, pero éste es restringido, ya que sólo se

**Cuadro N° 64**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LIMA NORTE: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	777	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL)	109	14,03%	14,03%
Municipalidad Distrital de San Martín de Porres - Lima	79	10,17%	24,20%
Hospitales y centros médicos en general de Lima Metropolitana - MINSAs	49	6,31%	30,51%
Municipalidad Distrital de Comas - Lima	49	6,31%	36,82%
Comisarías - Dirección Territorial VII Lima	44	5,66%	42,48%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

brinda por algunas horas. Cabe advertir que grandes sectores de la población de los distritos mencionados se resisten a la instalación de medidores, pues consideran que con ese sistema tendrían que pagar más y prefieren mantener la facturación por promedio.

La inadecuada organización administrativa de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres continúa siendo el motivo por el cual la entidad ocupa el segundo lugar de la lista. La vulneración de los derechos se expresó en la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, irregularidades en el ejercicio de la potestad sancionadora e irregularidades en la supervisión de la construcción de obras y en la aprobación de habilitaciones urbanas.

Las quejas contra hospitales y centros médicos se relacionaron, en su mayoría, con la calidad del servicio; esto es, maltratos físicos o psicológicos por parte del personal de salud. Asimismo, dieron cuenta de que la inadecuada organización administrativa de los hospitales o centros de salud impide o retarda el acceso a los servicios de salud. En menor cantidad, se presentaron quejas por negligencia médica.

La Municipalidad Distrital de Comas, que en el 2007 no se encontraba entre las cinco entidades contra las cuales se presentaron mayor número de quejas, en el 2008 se convirtió en la cuarta entidad de la lista. La vulneración de los derechos se expresó en la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, los cobros excesivos o arbitrarios por concepto de arbitrios o tributos, y las irregularidades en la supervisión de construcción de obras y en la aprobación de habilitaciones urbanas. Al igual que en la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, la inadecuada organización administrativa perjudicó la buena atención.

Las comisarías ocuparon el quinto puesto. En este caso, las quejas se refirieron, sobre todo, a dilaciones en el trámite de la investigación preliminar y, en segundo lugar, a la negativa o condicionamientos a recibir denuncias o demandas. Este último hecho vulneratorio fue frecuente sobre todo en las denuncias por violencia familiar —con frecuencia se sigue exigiendo evidencia de maltrato físicos— y por abuso sexual, en las que el registro se condiciona al resultado de los exámenes médico-legales.

### C. Oficina Defensorial de Lima Sur

El cuadro N° 65 refleja el número total de casos recibidos en la Oficina Defensorial de Lima Sur.<sup>13</sup> En el 2008 se atendieron 3.515 casos, habiéndose registrado un aumento de 56,92% respecto al año 2007, cuando se atendieron 2.240 casos.

**Cuadro N° 65**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LIMA SUR: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			3.515	100,00%
Quejas			712	20,26%
A pedido de parte	637	89,47%		
Intervenciones de oficio	75	10,53%		
Petitorios			144	4,09%
Consultas			2.659	75,65%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

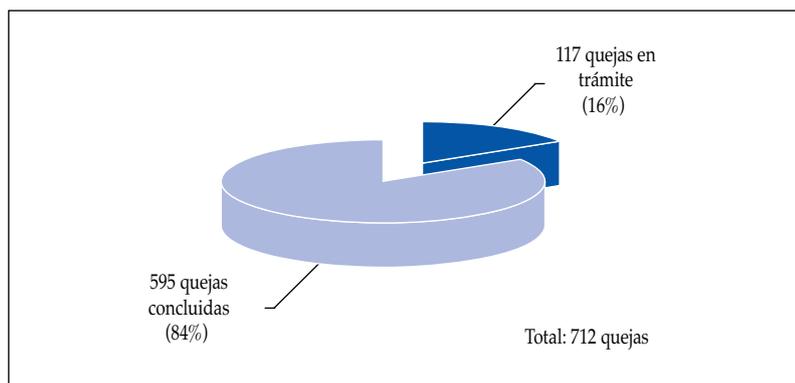
Del total de los casos atendidos en el 2008, 712 (20,26%) fueron quejas; 144 (4,09%), petitorios; y 2.659 (75,65%), consultas.

De las quejas, 637 (89,47%) fueron por recurrencia de ciudadanos, mientras que 75 (10,53%) fueron producto de intervenciones de oficio.

A diferencia del 2007, en que el nivel de conclusión de quejas fue de 79%, en el 2008 éste fue de 84%. Respecto a las 117 (16%) quejas restantes, en su mayoría

<sup>13</sup> La Oficina Defensorial de Lima Sur atiende las solicitudes de intervención relacionadas con instituciones públicas ubicadas en los distritos de Santiago de Surco, Chorrillos, San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador, Pachacámac, Lurín, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, Santa María del Mar y Pucusana, así como de las provincias de Cañete y Yauyos.

**Gráfico N° 33**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LIMA SUR, 2008**



se trata de casos ingresados durante los últimos meses del 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

A lo largo del 2008, los colegios estatales que se encuentran en el ámbito de la UGEL N° 1 concentraron el mayor número de quejas. Los hechos vulneratorios más frecuentes se refirieron a la afectación del derecho a la gratuidad de la educación, al maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio educativo y a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal.

**Cuadro N° 66**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LIMA SUR: INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES**  
**SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	637	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Colegios estatales - UGEL N° 1	108	16,95%	16,95%
Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores - Lima	61	9,58%	26,53%
Municipalidad Distrital de Santiago de Surco - Lima	48	7,54%	34,07%
Comisarías - Dirección Territorial VII Lima	44	6,91%	40,98%
SEDAPAL	44	6,91%	47,89%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

La Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores fue la segunda institución acerca de la cual se recibieron más quejas. Entre los hechos vulneratorios más frecuentes, se puede señalar la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, las afectaciones del derecho al debido procedimiento e irregularidades en la atención de denuncias.

La ubicación geográfica de la Oficina Defensorial Lima Sur en el distrito de San Juan de Miraflores genera que los vecinos y vecinas del distrito perciban a la Defensoría del Pueblo como una institución cercana, a la que acuden constantemente. En forma adicional, el lanzamiento de la campaña «Trabajando por el buen gobierno municipal» se realizó en este distrito, con la participación de líderes vecinales que canalizan las quejas sobre la base de las capacitaciones recibidas. Por otro lado, durante muchos años el distrito creció desordenadamente y sin control —por actividades económicas y construcciones irregulares—, razón por la cual las actividades de fiscalización y sanción resultan ahora insuficientes comparadas con la gran demanda de la población.

La Municipalidad Distrital de Santiago de Surco se ubica en el tercer puesto entre las instituciones acerca de las cuales se recibieron más quejas. En este caso, los hechos vulneratorios más recurrentes aluden a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, a afectaciones del derecho al debido procedimiento y a cobros excesivos o arbitrarios por concepto de arbitrios o tributos. Los vecinos y vecinas de Santiago de Surco que solicitan la intervención de la Defensoría del Pueblo conocen los derechos que les asisten, así como las funciones y competencias defensoriales, razón por la cual no escatiman realizar los procedimientos necesarios para la vigencia de éstos.

En cuarto lugar están las dependencias policiales que se encuentran en el ámbito de la Dirección Territorial VII Lima. Las quejas en contra de estas comisarías se refieren, básicamente, a la negativa o a condicionamientos a recibir denuncias o demandas, incumplimiento de deberes de función en la investigación preliminar o en procedimientos especiales, y dilación en la investigación preliminar.

Dado el alto valor de bienes como la libertad individual y el derecho al acceso a la justicia, es necesario seguir esforzándose para que disminuya la actual tendencia de estas transgresiones, a las cuales se suma la creciente percepción de inseguridad ciudadana.

Entre las cinco instituciones acerca de las cuales se recibieron más quejas, el último lugar lo ocupa SEDAPAL. Frecuentemente, los recurrentes solicitaron la intervención de la Defensoría del Pueblo por cobro excesivo del servicio público, interrupción arbitraria o injustificada de éste y cobro arbitrario.

**D. Oficina Defensorial de Lima Este**

**Cuadro N° 67**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LIMA ESTE: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			2.467	100,00%
Quejas			689	27,93%
A pedido de parte	648	94,05%		
Intervenciones de oficio	41	5,95%		
Petitorios			272	11,02%
Consultas			1.506	61,05%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

En el 2008, en la Oficina Defensorial de Lima Este<sup>14</sup> se atendieron 2.467 casos: 689 (27,93%) quejas, 272 (11,02%) petitorios y 1.506 (61,05%) consultas. Con relación al año 2007, en el que se atendieron 2.737 casos, se observa una disminución de 9,86%.

De las 689 quejas atendidas, 648 (94,05%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, y 41 (5,95%), producto de intervenciones de oficio.

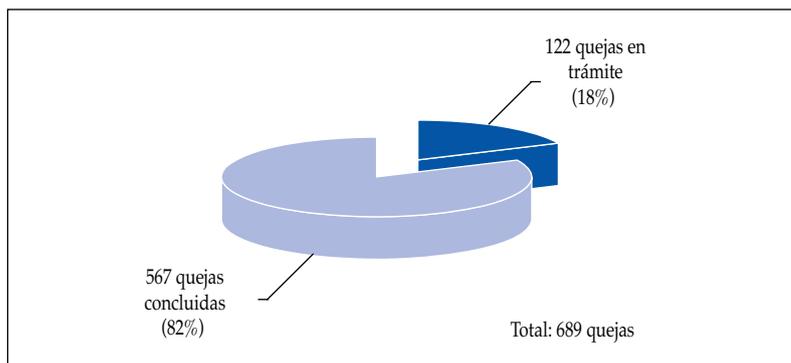
En el gráfico N° 34 se muestra el nivel de conclusión de las quejas durante el año 2008. Las quejas concluidas son 567 (82%) y las que quedan en trámite, 122 (18%), las cuales, en su mayoría, fueron ingresadas en el último trimestre del 2008, por lo que están dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales. Con relación al año 2007, en el que se concluyeron 69%, se registra un incremento de 13% en el nivel de conclusión.

Como en años anteriores, las municipalidades distritales de San Juan de Lurigancho y de Ate se encuentran entre las instituciones acerca de las cuales se plantearon más quejas.

En primer lugar, se encuentra la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho. Los hechos vulneratorios motivo de queja son la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, los cobros excesivos por concepto de arbitrios o tributos, y las irregularidades en la atención de las denuncias.

14 La Oficina Defensorial de Lima Este atiende las quejas, consultas y petitorios de la población residente en los distritos de Ate, Cieneguilla, Chaclacayo, El Agustino, La Molina, Lurigancho-Chosica, Santa Anita, San Juan de Lurigancho y San Luis, así como de los 32 distritos que conforman la provincia de Huarochirí.

**Gráfico N° 34**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LIMA ESTE, 2008**



**Cuadro N° 68**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LIMA ESTE: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	648	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores - Lima	76	11,73%	11,73%
Municipalidad Distrital de Ate - Lima	53	8,18%	19,91%
Corte Superior de Lima	40	6,17%	26,08%
Comisarías - Dirección Territorial VII Lima	37	5,71%	31,79%
Colegios estatales - UGEL N° 6	36	5,56%	37,35%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

En lo concerniente a las quejas formuladas contra la Municipalidad Distrital de Ate, éstas se refieren a la excesiva demora en la atención de los escritos y solicitudes presentados por los vecinos, lo cual vulnera el derecho al debido procedimiento.

En tercer lugar se encuentra la Corte Superior de Lima. Las quejas estuvieron relacionadas con la falta de celeridad procesal, la vulneración del derecho de defensa, y la negativa o condicionamiento a recibir denuncias o demandas.

Las comisarías de la Dirección Territorial VIII Lima ocupan el cuarto lugar de esta relación. En este caso, las quejas se refieren a la dilación en la investigación

preliminar, la negativa o condicionamiento a recibir denuncias o demandas, y el incumplimiento de deberes de función en la investigación preliminar o en los procedimientos: las notificaciones tienen que realizarlas los propios efectivos, que carecen de recursos para ello; y como no se cuenta con registros debidamente informatizados, éstos son manuales.

Finalmente, las quejas presentadas contra los colegios estatales que conforman la UGEL N° 6 giraron en torno a la afectación del derecho a la gratuidad de la educación.

#### E. Oficina Defensorial del Callao

En el año 2008, la Oficina Defensorial del Callao atendió 3.819 solicitudes de intervención: 803 (21,03%) quejas, 338 (8,85%) petitorios y 2.678 (70,12%) consultas, tal como se aprecia en el cuadro N° 69. En la medida en que el 2007 se registraron 5.338 atenciones, en el 2008 se observa un descenso en el ingreso de casos de 28,46%.

De las 803 quejas atendidas durante el año 2008, 782 (97,38%) fueron presentadas por ciudadanos y ciudadanas, y las 21 (2,62%) quejas restantes fueron producto de intervenciones de oficio.

**Cuadro N° 69**  
**OFICINA DEFENSORIAL DEL CALLAO: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

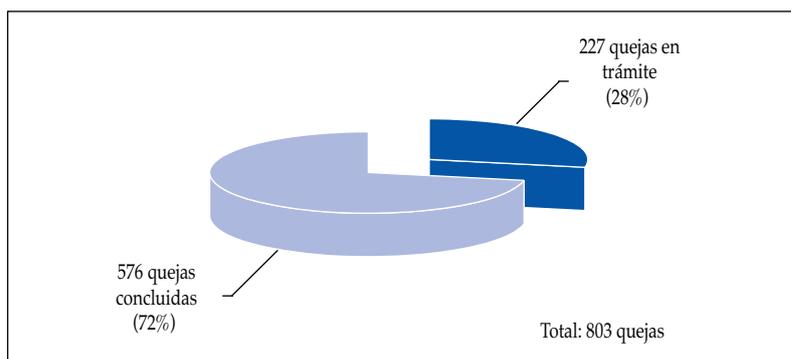
Casos atendidos			3.819	100,00%
Quejas			803	21,03%
A pedido de parte	782	97,38%		
Intervenciones de oficio	21	2,62%		
Petitorios			338	8,85%
Consultas			2.678	70,12%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

El gráfico N° 35 muestra un nivel de conclusión de quejas de 72% (576 quejas concluidas). Las quejas en trámite representan apenas 28%, y en su mayoría ingresaron a la institución en los últimos meses del 2008, por lo cual se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales. El nivel de conclusión de quejas coincide con el porcentaje del año 2007.

**Gráfico N° 35**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DEL CALLAO, 2008**



**Cuadro N° 70**  
**OFICINA DEFENSORIAL DEL CALLAO:**  
**INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	782	Porcentaje	Porcentaje acumulado
SEDAPAL	73	9,34%	9,34%
Gerencias y subgerencias provinciales del Callao - Callao	65	8,31%	17,65%
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Callao	55	7,03%	24,68%
Comisarías - Dirección Territorial VII Lima	50	6,39%	31,07%
DRE - Región Callao	41	5,24%	36,31%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

Durante el año 2008, SEDAPAL se ha mantenido por segundo año consecutivo como la institución acerca de la cual se recibieron más quejas en la Oficina Defensorial del Callao. Éstas se refirieron, sobre todo, al cobro excesivo del servicio público o al cobro arbitrario de servicios no brindados —cortes y reconexiones—. En un número significativo de casos, los usuarios reclamantes refirieron que no habían sido notificados con la resolución que resolvía el reclamo o recurso de reconsideración interpuesto a SEDAPAL, mientras que la empresa sostuvo que sí había efectuado la notificación dentro del término de la ley y que había pasado estas notificaciones por debajo de las puertas.

Aunque en menor medida que en el 2007, se registró un número importante de casos referidos a la demora de SEDAPAL en instalar los medidores de los usuarios o en reponer los que funcionaban mal o habían sido robados.

Las gerencias y subgerencias de la Municipalidad Provincial del Callao ocupan el segundo lugar en el grupo de entidades contra las cuales se presentaron más quejas en el 2008. Ello se debió a la demora excesiva para brindar respuesta dentro del plazo legal a las denuncias que presentaron los ciudadanos sobre infracciones de las normas de construcción de viviendas, funcionamiento de establecimientos comerciales que no cumplen con los parámetros legales, e inadecuada prestación de los servicios de seguridad ciudadana y limpieza pública, parques y jardines. Tampoco se atendieron con prontitud las solicitudes de entrevista personal con la autoridad local por parte de grupos de vecinos interesados en exponer la problemática de las urbanizaciones o asentamientos humanos en los que habitan.

Estas demoras, que se mantuvieron iguales respecto al 2007, se debieron, en algunos casos, a la inadecuada organización administrativa. Muchas veces, los archivos no se encuentran debidamente ordenados y las gerencias se ven abrumadas por las elevadas cargas de expedientes; algunos de éstos son remitidos a instancias que no necesariamente tienen competencia para atenderlos o que, aunque la tengan, simplemente los archivan sin contestarlos.

Las quejas relativas a irregularidades en los procedimientos administrativos sancionadores en su mayoría se refirieron a los procedimientos de sanción por infracciones a las normas de tránsito que viene imponiendo la Municipalidad Provincial del Callao a través de medios electrónicos. Muchas quejas estuvieron relacionadas con notificaciones de multas sin el sustento correspondiente, el cobro de tasas como requisito para la presentación de reclamos contra las multas impuestas, la demora en brindar respuesta a los reclamos, la regulación de límites de velocidad y la señalización de las vías.

Otros hechos vulneratorios que se presentaron en forma reiterada fueron los cobros excesivos y arbitrarios de tributos municipales por servicios que no se prestan, por ejemplo, por seguridad ciudadana, y por parques y jardines.

Por último, se presentaron quejas, aunque en menor medida, por los cobros arbitrarios del impuesto al patrimonio vehicular: la Municipalidad Provincial del Callao considera que es la instancia competente para recabar estos cobros, pese a que los ciudadanos reclamantes afirmaron haber cumplido esa obligación ante la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Con relación a los establecimientos de salud del Ministerio de Salud que están siendo transferidos al gobierno regional, uno de los hechos vulneratorios más frecuentes se refirió a la inadecuada organización administrativa, que impidió o retardó el acceso a los servicios de salud.

Otro motivo de quejas fue la negligencia médica. Los ciudadanos denunciaron una actuación irregular o deficiente del personal de los establecimientos de salud, que no se ajusta a los protocolos de atención y las normas técnicas en esta materia. Según las quejas, esta actitud ha generado afectaciones a la salud; se refirieron, inclusive, casos en los que la actuación médica irregular o deficiente causó la muerte de pacientes.

La falta de respuesta a las solicitudes de los usuarios de los servicios de salud en el plazo de ley fue otro de los hechos vulneratorios. Las quejas hicieron referencia a que los trabajadores asistenciales y administrativos no brindaron suficiente información sobre diagnósticos y tratamientos, lo que constituye una forma más de maltrato.

Por otra parte, si bien es cierto que existe una buena coordinación con los oficiales encargados de las diferentes comisarías de la Región Callao, éstas presentaron un número considerable de quejas en su contra. Las más recurrentes se refirieron a la negativa a recibir denuncias sobre delitos, faltas y casos de violencia familiar, así como a la demora en la investigación preliminar.

#### E. Oficina Defensorial de Áncash

Según el cuadro N° 71, en el año 2008 la Oficina Defensorial de Áncash atendió 1.401 casos: 615 (43,90%) quejas, 204 (14,56%) petitorios y 582 (41,54%) consultas. Cabe destacar que en este año se incrementó el número de intervenciones referidas a conflictos socioambientales, básicamente por actividades extractivas mineras e hidroenergéticas en el ámbito regional, que fueron atendidos de manera coordinada entre la Oficina Defensorial de Áncash y el Módulo de Atención de Chimbote.

De las 615 quejas atendidas, 441 (71,71%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, y 174 (28,29%) producto de intervenciones de oficio.

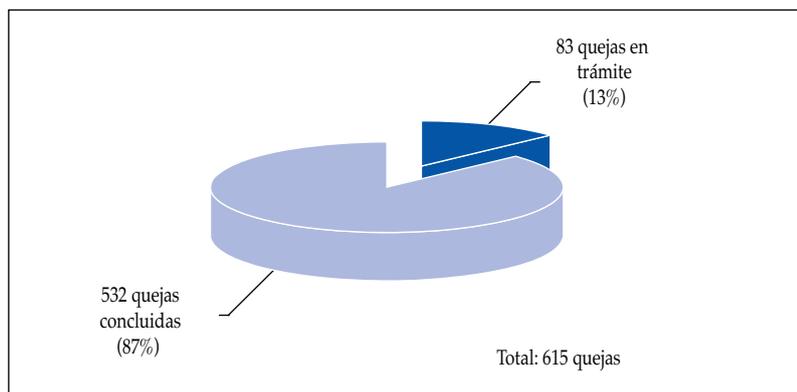
**Cuadro N° 71**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE ÁNCASH: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			1.401	100,00%
Quejas			615	43,90%
A pedido de parte	441	71,71%		
Intervenciones de oficio	174	28,29%		
Petitorios			204	14,56%
Consultas			582	41,54%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 36**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE ÁNCASH, 2008**



El gráfico N° 36 muestra un nivel de conclusión de quejas de 87% (532 quejas). Las quejas en trámite (13%) corresponden, en su mayoría, a solicitudes ingresadas a la Oficina Defensorial de Áncash durante los últimos meses del 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

El cuadro N° 72 muestra las instituciones contra las cuales se recibieron más quejas en la Oficina Defensorial de Áncash.

**Cuadro N° 72**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE ÁNCASH: INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES**  
**SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	441	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Áncash	48	10,88%	10,88%
Colegios estatales - Región Áncash	45	10,20%	21,08%
UGEL - Región Áncash	36	8,16%	29,24%
Municipalidad Distrital de Independencia - Áncash	28	6,35%	35,59%
COFOPRI	16	3,63%	39,22%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

Las quejas por vulneración del derecho a la salud se incrementaron de manera significativa. Así, los hospitales regionales e institutos de la región ocupan el primer lugar de la lista. Asimismo, los casos de supuestas negligencias médicas generaron mucho interés en la población afectada.

En segundo y tercer lugar se encuentran los colegios estatales y las UGEL de la región Áncash, respectivamente. Las quejas en el sector Educación se refirieron, sobre todo, a la vulneración del derecho a la gratuidad de la educación en época de matrícula.

Los constantes cambios de director regional, así como de directores de algunas UGEL, obstaculizaron los esfuerzos de la Oficina Defensorial para resolver los casos.

La Municipalidad Distrital de Independencia aparece en el cuarto lugar de la lista de instituciones contra las cuales se plantearon más quejas. En este caso, éstas se relacionaron con la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, el incumplimiento del plazo para entregar información, así como la hostilización. Si bien el alcalde se mostró predispuesto a colaborar con la Defensoría del Pueblo, el constante cuestionamiento a sus funcionarios, los permanentes cambios de personal y la crisis desatada por las amenazas de vacancia impidieron que se consolide un vínculo sólido.

Las quejas contra COFOPRI, la última institución de la lista, se refirieron, sobre todo, a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, así como a restricciones en el acceso a la propiedad formal.

#### f.1 Módulo de Atención de Chimbote

El cuadro N° 73 muestra que en el Módulo de Atención de Chimbote se atendieron 1.247 casos: 551 (44,19%) quejas, 147 (11,78%) petitorios y 549 (44,03%) consultas.

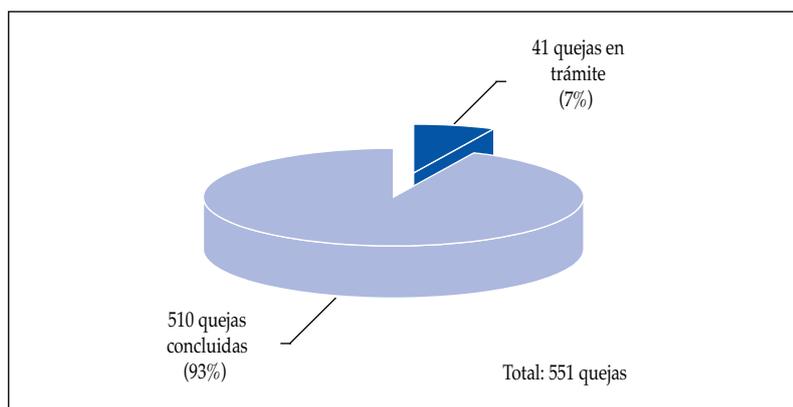
**Cuadro N° 73**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE CHIMBOTE: NÚMERO DE ATENCIONES POR CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			1.247	100,00%
Quejas			551	44,19%
A pedido de parte	466	84,57%		
Intervenciones de oficio	85	15,43%		
Petitorios			147	11,78%
Consultas			549	44,03%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 37**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN EL**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE CHIMBOTE, 2008**



De las 551 quejas atendidas, 466 (84,57%) fueron por recurrencia de los ciudadanos y las ciudadanas, y 85 (15,43%) producto de intervenciones de oficio.

El gráfico N° 37 muestra que del total de quejas investigadas, se concluyeron 510 (93%) y se encuentran en trámite 41 (7%); la mayoría de estas últimas ingresaron los últimos meses del 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos para su atención señalados por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

El cuadro N° 74 muestra las instituciones contra las cuales se recibieron más quejas. En primer lugar, se encuentran los centros asistenciales de EsSalud del

**Cuadro N° 74**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE CHIMBOTE: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	466	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Centros asistenciales de EsSalud de Santa - Áncash	52	11,16%	11,16%
Gerencias y subgerencias provinciales de Santa - Áncash	45	9,66%	20,82%
SEDACHIMBOTE S.A. - Saneamiento	43	9,23%	30,05%
Colegios estatales - Región Áncash	36	7,73%	37,78%
Empresa de Servicio Público de Electricidad Electro Norte Medio (HIDRANDINA) - Electricidad	22	4,72%	42,50%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

Santa. Las quejas estuvieron relacionadas con la inadecuada organización administrativa, el maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio de salud y la ausencia de personal en los establecimientos de salud.

En cuanto a las quejas recibidas contra las gerencias y sugerencias de la Municipalidad Provincial del Santa, en su mayoría se refirieron a la dilación en atender trámites y a la inobservancia de los principios que regulan los procedimientos administrativos en general.

En segundo lugar, aparece la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento de Chimbote, Casma y Huarmey S. A. (SEDACHIMBOTE S. A.). Los motivos de las quejas fueron la negativa o demora injustificada para reparar fallas, el incumplimiento de los estándares de calidad y la negativa o demora injustificada para prestar el servicio.

Se registraron quejas contra los colegios estatales de la región Áncash por afectación del derecho a la gratuidad de la educación, maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio educativo, e irregularidades vinculadas a la asistencia de personal. En el período acerca del que se informa, la mayoría de las quejas fueron registradas durante el proceso de matrícula, por diversas situaciones que implicaban el condicionamiento de ésta a requisitos que no eran legalmente exigibles.

En quinto lugar se encuentra la Empresa HIDRANDINA S. A., que atiende a Santa, Casma y Huarmey. La mayoría de las quejas se refirieron a la negativa o demora injustificada para reparar fallas, a la falta de seguridad de las instalaciones de servicios públicos y al incumplimiento de los estándares de calidad del bien o servicio suministrado. Esta empresa sufre el robo constante de cables de energía eléctrica, situación que ocasionó cortes intempestivos de la energía eléctrica; la demora en la reposición del servicio se debió a que no se contaba con el suficiente material logístico.

#### **G. Oficina Defensorial de Ica**

Durante el año 2008, se atendieron 2.230 casos: 849 (38,07%) quejas, 157 (7,04%) petitorios y 1.224 (54,89%) consultas.

Con relación al año 2007, en el que se atendieron 2.326 casos, se registró una disminución de 4,13%, que se relaciona con la suspensión de los viajes itinerantes, lo que limitó la posibilidad de acercar los servicios de la Defensoría del Pueblo a los sectores más alejados de la capital de la provincia. Esta medida se tomó desde septiembre del 2008, debido a las restricciones impuestas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

De las 849 quejas atendidas, 827 (97,41%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, y 22 (2,59%), producto de intervenciones de oficio.

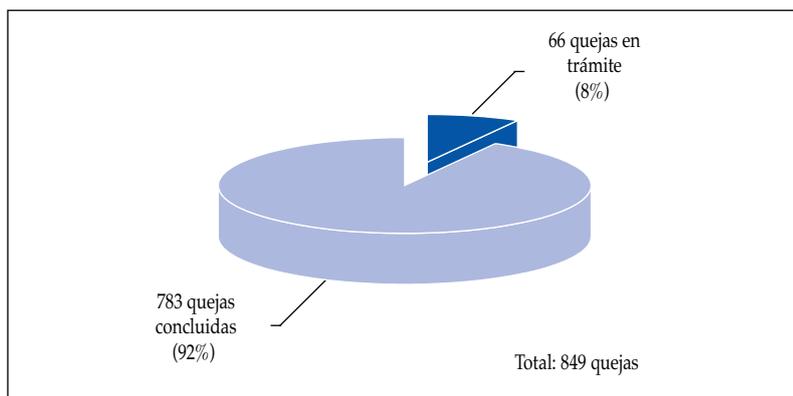
**Cuadro N° 75**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE ICA: NÚMERO DE ATENCIONES POR CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			2.230	100,00%
Quejas			849	38,07%
A pedido de parte	827	97,41%		
Intervenciones de oficio	22	2,59%		
Petitorios			157	7,04%
Consultas			1.224	54,89%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 38**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA OFICINA DEFENSORIAL DE ICA, 2008**



Del total de quejas atendidas en el 2008, se concluyeron 783 (92%). Las quejas en trámite son 66 (8% del total), que corresponden a las presentadas durante los últimos meses del 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos en el Protocolo de Actuaciones Defensoriales. Se mantiene el elevado nivel de conclusión de quejas registrado en el 2007, año en que se concluyeron 91%.

En el cuadro N° 76 se observan las cinco entidades con más quejas ingresadas, que concentraron 27,57% del total.

En primer lugar, se encuentra el Banco de Materiales (BANMAT). En este caso, las quejas se encuentran relacionadas con el otorgamiento del Bono 6000, una de las alternativas para la reconstrucción de viviendas en Ica luego del sismo de agosto

**Cuadro N° 76**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE ICA:**  
**INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	827	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Banco de Materiales (BANMAT)	58	7,01%	7,01%
COFOPRI	47	5,68%	12,69%
Gerencias y subgerencias provinciales de Ica - Ica	43	5,20%	17,89%
Municipalidad Distrital de San Clemente - Ica	41	4,96%	22,85%
Colegios estatales - Región Ica	39	4,72%	27,57%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

del 2007. Los problemas denunciados por la población se referían a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal y a afectaciones del derecho al debido procedimiento.

Las quejas contra la segunda entidad, COFOPRI, estuvieron relacionadas con el proceso de reconstrucción en Ica. La falta de titularidad de la propiedad propició que esta entidad procediera a iniciar de oficio el proceso de titulación de los predios. Asimismo, debido a su fusión con el Programa Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT),<sup>15</sup> COFOPRI recibió en herencia una sobrecarga de trabajo que no pudo atender. La población presentó sus quejas principalmente por restricciones al acceso a la propiedad formal, afectaciones del derecho al debido procedimiento y la privación o limitación arbitraria de los atributos a la propiedad.

El tercer lugar lo ocupa la Municipalidad Provincial de Ica —gerencias y subgerencias—. En este caso, las quejas se centraron en la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, el incumplimiento de obligaciones laborales y las afectaciones al debido procedimiento.

La Municipalidad Distrital de San Clemente, ubicada en cuarto lugar, recibió quejas relacionadas con la constancia de damnificado para el otorgamiento del Bono 6000, que debía emitir a través de su Comité de Defensa Civil.

<sup>15</sup> Fusión aprobada mediante Decreto Supremo N° 005-2007-VIVIENDA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 22 de febrero del 2007.

Finalmente, el quinto lugar les corresponde a los colegios estatales de la región Ica. La mayor parte de las quejas se recogieron en el marco de la campaña de supervisión de la gratuidad de la enseñanza, desarrollada en el proceso de matrícula del año escolar 2008. A pesar de que —de acuerdo con la normativa sectorial— la matrícula era automática, se registraron casos de afectación del derecho a la gratuidad de la educación y condicionamientos para el acceso al sistema educativo. Por otra parte, también se registraron casos de omisión de respuesta por escrito en el plazo legal.

### 3.3.7 Loreto, San Martín y Ucayali

#### A. Oficina Defensorial de Loreto

En el año 2008, tal como lo muestra el cuadro N° 77, en la Oficina Defensorial de Loreto se atendieron 2.338 casos: 585 (25,02%) quejas, 709 (30,33%) petitorios y 1.044 (44,65%) consultas.

**Cuadro N° 77**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LORETO: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			2.338	100,00%
Quejas			585	25,02%
A pedido de parte	453	77,44%		
Intervenciones de oficio	132	22,56%		
Petitorios			709	30,33%
Consultas			1.044	44,65%

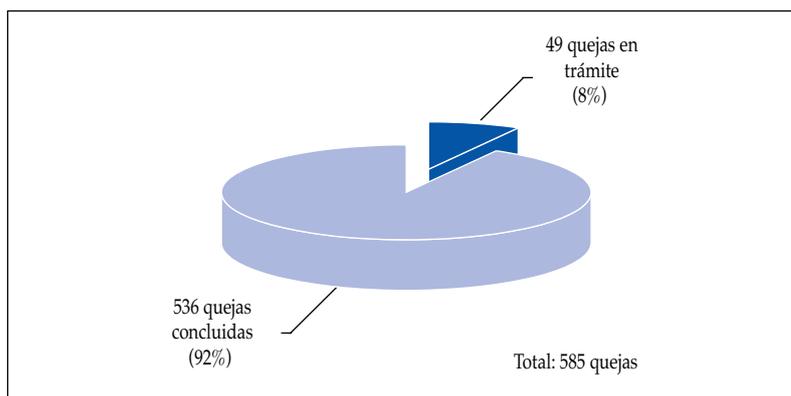
Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

De las 585 quejas atendidas en el 2008, 453 (77,44%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, mientras que las 132 (22,56%) restantes fueron producto de intervenciones de oficio.

En comparación con el 2007, año en el que se atendieron 3.068 casos, en el 2008 se observa una disminución de 23,79%. Por ello, la Oficina Defensorial de Loreto se ha propuesto intensificar su trabajo en los distintos distritos que conforman su ámbito de intervención, así como intensificar las supervisiones a las entidades del Estado y a las empresas prestadoras de servicios públicos. Del mismo modo, se pretende continuar realizando campañas itinerantes, talleres y charlas de difusión acerca de la labor de la Defensoría del Pueblo.

**Gráfico N° 39**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LORETO, 2008**



En el gráfico N° 39 se muestra que, del total de quejas, se concluyeron 536 (92%). Las 49 quejas en trámite (8%) corresponden a solicitudes ingresadas durante el último trimestre del 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales. Se observa un incremento con relación al 2007, año en el que se concluyeron 74% de las quejas.

A diferencia del año 2007, en el que la entidad acerca de la cual se recibieron más quejas fue la DRE, en el 2008 el primer lugar les correspondió a los colegios estatales de la región. Las quejas estuvieron relacionadas, en su mayoría, con

**Cuadro N° 78**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LORETO: INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES**  
**SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	453	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Colegios estatales - Región Loreto	84	18,54%	18,54%
DRE - Región Loreto	63	13,91%	32,45%
Comisarías - Dirección Territorial V Iquitos	32	7,06%	39,51%
Región Loreto	16	3,53%	43,04%
Alcaldía Provincial de Maynas - Loreto	14	3,09%	46,13%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

afectaciones del derecho a la gratuidad de la educación —cobros indebidos y arbitrarios, condicionamiento de la matrícula—, ausentismo de los docentes e incumplimiento de plazos para entregar información.

El segundo lugar lo ocupó la DRE de Loreto. En este caso, las quejas tenían relación con la falta de respuesta por escrito, dentro del plazo legal, a las peticiones presentadas, así como con el ausentismo de los docentes —sin que se haya iniciado proceso administrativo por ese motivo—, y con las barreras o limitaciones para recibir una educación intercultural y bilingüe.

Las quejas contra las comisarías se centraron en el incumplimiento de deberes de función en la investigación, la dilación en la investigación preliminar y las detenciones arbitrarias. Este último problema se debió, principalmente, a la falta de actualización de los datos de las personas con requisitorias.

El cuarto lugar lo ocupó el Gobierno Regional de Loreto. Las quejas se refirieron, sobre todo, a la falta de diligencia para dar respuesta en el plazo legal; a la mala actuación, que afecta derechos subjetivos colectivos; y a las afectaciones al debido procedimiento.

Finalmente, el quinto lugar lo ocupó la Municipalidad Provincial de Maynas, contra la cual se presentaron quejas relacionadas con el incumplimiento del plazo para entregar información, la omisión de dar respuesta por escrito a los pedidos de los ciudadanos y la contaminación sonora, entre otros.

#### B. Oficina Defensorial de San Martín

El cuadro N° 79 muestra que, en el 2008, se atendieron 1.339 casos: 350 (26,14%) quejas, 175 (13,07%) petitorios y 814 (60,79%) consultas.

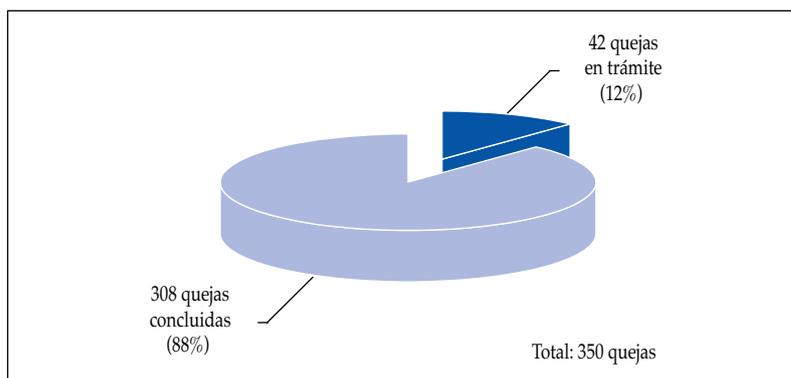
**Cuadro N° 79**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE SAN MARTÍN: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Casos atendidos			1.339	100,00%
Quejas			350	26,14%
A pedido de parte	270	77,14%		
Intervenciones de oficio	80	22,86%		
Petitorios			175	13,07%
Consultas			814	60,79%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 40**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE SAN MARTÍN, 2008**



Por otro lado, de las 350 quejas atendidas, 270 (77,14%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, mientras que 80 (22,86%) fueron producto de intervenciones de oficio.

El gráfico N° 40 muestra un nivel de conclusión de quejas de 88% (308 quejas concluidas). Las quejas en trámite corresponden, sobre todo, a las solicitudes ingresadas a la institución durante los últimos meses del 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

**Cuadro N° 80**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE SAN MARTÍN: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	270	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Colegios estatales - Región San Martín	36	13,33%	13,33%
Comisarías - Dirección Territorial IV Tarapoto	32	11,85%	25,18%
UGEL - Región San Martín	22	8,15%	33,33%
DRE - Región San Martín	20	7,41%	40,74%
Fiscalía Provincial Penal - Ministerio Público San Martín	10	3,70%	44,44%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

El cuadro N° 80 muestra que, en primer lugar, se encuentran las instituciones educativas de la región San Martín, especialmente del Alto Mayo, que comprende las provincias de Moyobamba y Rioja. Los temas recurrentes fueron la obstaculización de la continuidad en el sistema educativo —afectaciones del derecho a la gratuidad de la educación y condicionamientos de matrícula, los cuales se evidencian durante el proceso de matrículas—, el abuso de funciones, el mal uso de bienes del Estado para beneficio personal y el maltrato físico o psicológico.

En segundo lugar, están las comisarías de la IV Dirección Territorial de San Martín, entre éstas las de Moyobamba, Soritor y Alto Amazonas. Esto se debe a que la población ha tomado mayor conciencia acerca de la importancia de denunciar la dilación en la investigación preliminar, especialmente en lo referido a las afectaciones contra la indemnidad sexual de menores. Otro de los hechos materia de queja fue el incumplimiento de los deberes de función en la investigación preliminar o en procedimientos especiales, así como la privación o limitación arbitraria de los atributos de la propiedad, al intervenir e incautar los vehículos lineales —motocicletas— y no levantar las actas correspondientes, especialmente durante los operativos de control del tránsito.

Las UGEL de Moyobamba y Rioja ocuparon el tercer lugar entre las entidades contra las cuales se presentaron mayor número de quejas, las cuales se centraron en irregularidades en las contrataciones y nombramientos del personal docente. Estas quejas suelen registrarse durante los tres primeros meses del año, período en el que los docentes provenientes de otras regiones presentan quejas contra la DRE de San Martín, que en una clara inobservancia de las directivas nacionales, establece requisitos para favorecer a los postulantes lugareños.

La omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal también es un tema reiterativo por parte de la entidad pública, cuyos funcionarios y servidores justifican su actuación señalando que ya dieron una respuesta verbal, no obstante la negativa del administrado o administrada a recibirla. Finalmente, el impedimento para que funcionen instituciones educativas también fue otro hecho recurrente.

La cuarta entidad contra la cual se presentaron más quejas fue la DRE de San Martín. Los hechos vulneratorios se centraron en la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, la restricción al acceso y la continuidad en el empleo de los docentes, y el incumplimiento del plazo para entregar información pública, no obstante que la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, está vigente desde el 2002. En las investigaciones realizadas, se evidenció que la escasa importancia que se le da a este tema, sumada a la excesiva burocracia, obstaculiza el propósito de brindar una adecuada y oportuna atención a los administrados y administradas.

Otro aspecto que se debe evaluar es la actuación de la entidad en el proceso de contrataciones y nombramientos del personal docente, que se agrava especialmente

cuando la DRE, conjuntamente con el Gobierno Regional, desconocen las disposiciones y directivas nacionales emitidas por el MINEDU, aduciendo principios de autonomía y descentralización, no obstante las sanciones establecidas en la ley.

Finalmente, el quinto lugar lo ocupa la Fiscalía Provincial Penal de Moyobamba por presunta dilación en la investigación preliminar y falta de celeridad procesal. Estos hechos vulneratorios están relacionados con la dilación que registra el funcionario público para emitir pronunciamiento luego de las investigaciones preliminares de la PNP. Se han registrado casos en los que ha habido más de dos meses de demora en la denuncia penal por presunto delito de violación de la indemnidad sexual de un menor.

### b.1 Módulo de Atención de Tarapoto

En el año 2008, el Módulo de Atención de Tarapoto atendió 1.761 casos: 338 (19,19%) quejas, 331 (18,80%) petitorios y 1.092 (62,01%) consultas.

De las 338 quejas atendidas, 82,54% fueron por recurrencia de ciudadanos, mientras que 17,46% fueron producto de intervenciones de oficio, es decir, casos tomados sobre todo de los medios de comunicación.

Del total de quejas, se concluyeron 306, es decir 91%; están en trámite 32, que equivalen a 9%. Las quejas en trámite corresponden, en la mayoría de los casos, a las solicitudes ingresadas en los últimos meses del año 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

El cuadro N° 82 muestra, en primer lugar, a los colegios estatales de la región San Martín. Las quejas recibidas se encuentran relacionadas en su mayoría con

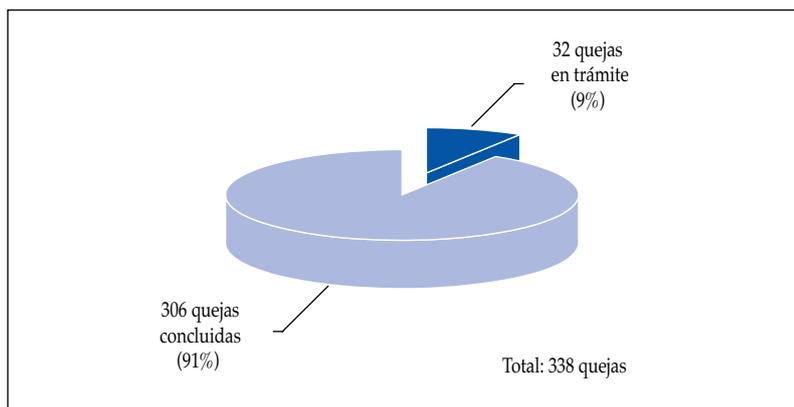
**Cuadro N° 81**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE TARAPOTO: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			1.761	100,00%
Quejas			338	19,19%
A pedido de parte	279	82,54%		
Intervenciones de oficio	59	17,46%		
Petitorios			331	18,80%
Consultas			1.092	62,01%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 41**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN EL**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE TARAPOTO, 2008**



**Cuadro N° 82**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE TARAPOTO: INSTITUCIONES CONTRA LAS**  
**CUALES SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	279	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Colegios estatales - Región San Martín	29	10,39%	10,39%
UGEL - Región San Martín	13	4,66%	15,05%
Corte Superior de San Martín	12	4,30%	19,35%
Gerencias y subgerencias provinciales de San Martín - San Martín	12	4,30%	23,65%
Juzgados de paz de San Martín	12	4,30%	27,95%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

la afectación del derecho a la gratuidad de la educación. Este hecho vulneratorio suele concretarse en el momento de la matrícula de los estudiantes, a través del condicionamiento a pagar la cuota de APAFA para obtener la libreta de notas, reservar una vacante, entre otros.

Asimismo, estas quejas están relacionadas con irregularidades vinculadas a la asistencia de los docentes, sobre todo en la zona rural. En muchos casos,

los profesores no llegan oportunamente al empezar el año escolar debido a dificultades de carácter geográfico para trasladarse hasta su centro de labores, demoras de las UGEL para concluir los procesos de selección de personal, entre otras.

Estas instancias no contribuyen a solucionar esta problemática, puesto que no cuentan con un sistema eficaz que les permita supervisar al personal docente de la zona rural con el apoyo de los padres de familia y las autoridades locales.

Con relación a las UGEL de San Martín, las quejas interpuestas obedecieron, entre otras razones, al incumplimiento de obligaciones laborales —no entregaban a los docentes sus resoluciones de contrato, lo cual generaba muchas veces que no se les pagara o que sus remuneraciones se retrasaran—, a irregularidades vinculadas a la asistencia de personal, y al abuso de funciones y/o mal uso de los bienes del Estado para beneficio personal.

Las quejas presentadas contra la Corte Superior de Justicia de San Martín estuvieron relacionadas con la falta de celeridad procesal, la afectación del derecho al debido procedimiento y la detención por nombre igual o similar que el de un procesado debido a que la requisitoria contenía sus datos de identidad. Uno de los problemas en los que se ha reincidido ha sido la demora en el traslado de personas requisitorizadas, quienes han tenido que esperar más allá de los plazos legales para ser conducidas a los distritos judiciales correspondientes.

En el caso de la Municipalidad Provincial de San Martín, cuarta institución con mayor número de quejas, entre los hechos vulneratorios recurrentes durante el año 2008 se encuentran las irregularidades en el ejercicio de la potestad sancionadora respecto a administrados que incumplieron dispositivos municipales y ambientales, a quienes muchas veces no se los sancionó debido a cierto desorden o a deficiencias administrativas. Por ejemplo, se puede citar la dificultad para acreditar que los aserraderos, carpinterías o discotecas superan los límites permisibles de ruido. También se registraron quejas sobre irregularidades en la atención de denuncias, toda vez que éstas no fueron debidamente tramitadas una vez presentadas por los administrados; los empleados municipales tardaban demasiado en resolver estas quejas o las resolvían recién tras la intervención de la Defensoría del Pueblo.

Finalmente, en el quinto lugar entre las instituciones que concentraron mayor número de quejas se encuentran los juzgados de paz de San Martín, sobre todo de los distritos de Morales y La Banda de Shilcayo. La mayor parte de solicitudes de intervención estuvieron referidas a la vulneración del derecho de defensa, la falta de celeridad procesal y la motivación parcial o incongruente. En muchos casos, se advirtió inclusive la falta de notificación al demandado; además, se dejaron pasar plazos excesivos y no hubo mayor fundamentación o consistencia al momento de emitir las resoluciones judiciales.

### C. Oficina Defensorial de Ucayali

El cuadro N° 83 muestra el número de atenciones recibidas por la Oficina Defensorial de Ucayali durante el año 2008. Se atendieron 2.382 casos: 449 (18,85%) quejas, 743 (31,19%) petitorios y 1.190 (49,96%) consultas.

**Cuadro N° 83**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE UCAYALI: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			2.382	100,00%
Quejas			449	18,85%
A pedido de parte	315	70,16%		
Intervenciones de oficio	134	29,84%		
Petitorios			743	31,19%
Consultas			1.190	49,96%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjuntía.

En comparación con el 2007, año en el que se recibieron 2.376 casos, la diferencia es mínima (0,25%). Para la Defensoría del Pueblo, fue prioritario promover la defensa y la protección de derechos en las zonas con mayor grado de vulnerabilidad del departamento de Ucayali.

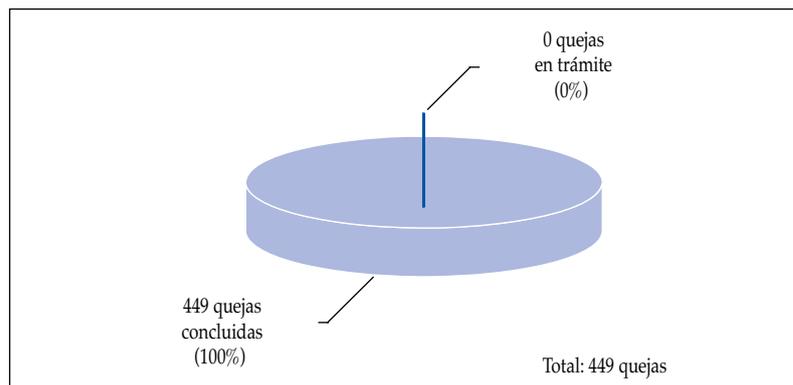
De las 449 quejas atendidas, 315 (70,16%) fueron por recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, y 134 (29,84%) como producto de intervenciones de oficio.

Los casos se recibieron en viajes itinerantes; en las intervenciones de oficio; durante las actividades de capacitación, difusión y promoción de derechos; así como durante los talleres, charlas y seminarios dirigidos a la población, a funcionarios públicos y a autoridades.

El gráfico N° 42 muestra el estado de ejecución de las quejas en la Oficina Defensorial de Ucayali. Como se puede apreciar, tal como ocurrió en el año 2007, fueron concluidas 100% de las quejas (449). Esta cifra refleja la aplicación de los plazos establecidos en el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

En el año 2008, la DRE de Ucayali fue la institución que concentró el mayor número de quejas, que en su mayoría se refirieron al incumplimiento de obligaciones laborales, al incumplimiento del plazo para entregar información, y a la entrega de información incompleta, no solicitada, no comprensible y/o en formato no requerido.

**Gráfico N° 42**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE UCAYALI, 2008**



Los colegios estatales se ubicaron en segundo lugar. Entre los hechos vulneratorios más frecuentes están los referidos a irregularidades en la asistencia de personal y a la afectación del derecho a la gratuidad de la educación.

En tercer lugar están las comisarías de la Dirección Territorial VI Pucallpa. Los hechos vulneratorios estuvieron referidos a la dilación en la investigación preliminar, la detención arbitraria o ilegal, y el trato cruel, inhumano o degradante; estos dos últimos hechos fueron advertidos al verificar la dilación en la investigación preliminar. En algunas oportunidades, estas investigaciones se dilataban debido a que los policías que las estaban realizando eran trasladados, y luego nadie

**Cuadro N° 84**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE UCAYALI: INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES**  
**SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	315	Porcentaje	Porcentaje acumulado
DRE - Región Ucayali	37	11,75%	11,75%
Colegios estatales - Región Ucayali	30	9,52%	21,27%
Comisarías - Dirección Territorial VI Pucallpa	19	6,03%	27,30%
EMAPACOP S.A. - Saneamiento	16	5,08%	32,38%
Jefatura Regional Pucallpa - RENIEC	15	4,76%	37,14%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

asumía esta tarea. Asimismo, se advirtieron detenciones que sobrepasaban el plazo estipulado por ley, que no puede exceder las 24 horas.

En cuanto a la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Coronel Portillo (EMAPACOP S. A.), que ofrece cobertura a 30% de la población de Coronel Portillo, las quejas se refirieron a cobros arbitrarios, a la negativa o demora injustificada para reparar fallas y al cobro excesivo del servicio público.

Finalmente, la sede del RENIEC en la región Ucayali fue la quinta entidad con mayor número de quejas, que estuvieron relacionadas con restricciones o negligencia en la emisión de documentos de identidad personal, documentos de estado civil e inscripciones de nacimientos, así como con la indebida cancelación de documentos de identidad. Hay que recordar que el derecho a la identidad personal es básico para el ejercicio legítimo de otros derechos, y que éste se vio restringido por las acciones burocráticas y los requisitos irrazonables impuestos por algunos funcionarios del RENIEC.

### 3.3.8 Piura y Tumbes

#### A. Oficina Defensorial de Piura

Según el cuadro N° 85, en el 2008 se atendieron 6.425 casos. En comparación con el 2007, año en el cual se recibieron 6.898 casos, se registra un descenso de 6,86%, que se explica por la cancelación, a partir de octubre del 2008, de 12 visitas itinerantes a zonas de pobreza y extrema pobreza. Por lo general, en esta actividad defensorial se recoge un número sustancial de quejas, petitorios y consultas.

Del total de los casos atendidos, 984 (15,32%) fueron quejas; 143 (2,22%), petitorios; y 5.298 (82,46%), consultas.

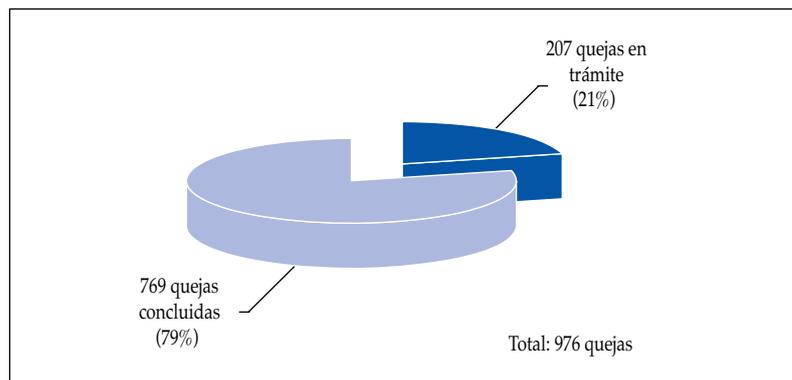
**Cuadro N° 85**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE PIURA: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			6.425	100,00%
Quejas			984	15,32%
A pedido de parte	726	73,78%		
Intervenciones de oficio	258	26,22%		
Petitorios			143	2,22%
Consultas			5.298	82,46%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

**Gráfico N° 43**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE PIURA, 2008**



De las quejas atendidas, 726 (73,78%) fueron por recurrencia de ciudadanos, mientras que 258 (26,22%) como producto de intervenciones de oficio.

El gráfico N° 43 muestra un nivel de conclusión de quejas de 79% (769 quejas concluidas). Las quejas en trámite corresponden, la mayoría de las veces, a las solicitudes ingresadas durante los últimos meses del 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales. Se registra una ligera disminución del nivel de quejas concluidas con relación al año 2007, que fue 83%.

**Cuadro N° 86**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE PIURA: INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES SE**  
**RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	718	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Colegios estatales - Región Piura	65	9,05%	9,05%
EPS GRAU S. A. - Saneamiento	65	9,05%	18,10%
DRE - Región Piura	63	8,77%	26,87%
UGEL - Región Piura	56	7,80%	34,67%
Alcaldía Provincial de Piura - Piura	49	6,82%	41,49%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

Al igual que en períodos anteriores, el sector Educación —colegios estatales, DRE de Piura y UGEL— continúa concentrando el mayor número de quejas, aunque con un universo menor (184 quejas) respecto al 2007, año en el que se registraron 471 quejas debido al desarrollo de la campaña «Educación sin Corrupción», que tuvo gran acogida.

Los casos contra instituciones educativas se refirieron, sobre todo, a la afectación del derecho a la gratuidad de la educación, lo cual se evidenció en las visitas de supervisión ejecutadas con motivo del inicio del año escolar. A diferencia del 2007, se registró un gran número de quejas relacionadas con irregularidades vinculadas a la asistencia de personal en el sector Educación, que fueron advertidas a lo largo de todo el año escolar.

Un alto porcentaje de las quejas contra la DRE de Piura y las UGEL se relaciona con el incumplimiento de obligaciones laborales —falta de pago a docentes—, problemática que se viene registrando desde el 2007.

Finalmente, ha sido recurrente el incumplimiento de obligaciones por parte del sector para garantizar que las instituciones educativas cuenten con una infraestructura adecuada. En las supervisiones realizadas, se evidenció la precaria infraestructura de los colegios, principalmente de la sierra y zonas marginales. En algunos casos, esta situación suponía un grave riesgo para la vida y la integridad de la comunidad educativa. La precariedad incluía la falta de pago de los servicios básicos: agua, electricidad y teléfono.

La Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento GRAU S. A. (EPS GRAU S. A.) se ubicó en el segundo lugar de las instituciones con mayor número de quejas. Los principales hechos vulneratorios se refieren a la negativa o demora injustificada para reparar fallas, la contaminación por aguas residuales y el incumplimiento de los estándares de calidad del agua. Las precipitaciones pluviales ocurridas en los meses de verano, que causaron el colapso del sistema de alcantarillado en diferentes zonas de la ciudad, se sumaron a la antigüedad de las redes. Ambos factores generaron continuas fallas en la operatividad del servicio, con la consecuente formación de focos infecciosos por la presencia de aguas residuales.

Mención especial merecen las continuas interrupciones del servicio de agua potable en las provincias de Paita y Talara, producidas por diversos factores como la suspensión del bombeo de agua debido a la disminución del caudal del río Chira, así como la erosión del terreno de la planta de captación El Arenal, que generó daños en las electrobombas.

Esta situación motivó reuniones constantes de las autoridades del Gobierno Regional y de los gobiernos locales afectados, lo que impulsó que se emitiera el Decreto Supremo N° 066-2008-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el

3 de octubre del 2008, que declaró el estado de emergencia en el sistema de agua de la zona.

Por otro lado, se constató que algunos distritos como Lancones, Chulucanas, Piura, Talara y Paita carecen del servicio de agua en condiciones adecuadas para el consumo humano.

En el caso de la Municipalidad Provincial de Piura, los hechos vulneratorios más frecuentes se refirieron a la afectación del derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación en las modalidades de contaminación sonora y contaminación por residuos sólidos.

En el 2008 se registraron numerosas quejas por el funcionamiento irregular de establecimientos comerciales dedicados al expendio de bebidas alcohólicas, lo que originó malestar entre los vecinos por los constantes disturbios, ruidos molestos e inseguridad. A pesar de que muchos de estos establecimientos no cuentan con la licencia de funcionamiento correspondiente, la Oficina de Fiscalización de dicha municipalidad no dispone su cierre inmediato, como corresponde, sino que les permite regularizar su situación. Esta oficina tampoco cuenta con instrumentos básicos para medir los diferentes tipos y niveles de contaminación ambiental sonora.

## B. Oficina Defensorial de Tumbes

En el cuadro N° 87 se muestra el número de casos recibidos en la Oficina Defensorial de Tumbes. En el 2008 se atendieron 1.780 casos, lo que representa un aumento de 41,16% respecto al año 2007, cuando se atendieron 1.261 casos.

El incremento del número de casos tramitados durante el 2008 se debió a la exitosa intervención defensorial realizada a partir de las supervisiones a diversos

**Cuadro N° 87**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE TUMBES: NÚMERO DE ATENCIONES POR**  
**CATEGORÍA DE CASOS, 2008**

Casos atendidos			1.780	100,00%
Quejas			525	29,49%
A pedido de parte	464	88,38%		
Intervenciones de oficio	61	11,62%		
Petitorios			171	9,61%
Consultas			1.084	60,90%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

centros educativos públicos, en las que no sólo se detectaron irregularidades en la prestación del servicio de educación, sino que se promovió la sanción administrativa a varios directores y docentes. La difusión de dichas sanciones a través de los principales medios de comunicación del departamento generó una afluencia masiva de personas que acudieron a la Oficina Defensorial de Tumbes para presentar quejas sobre diversas irregularidades tanto del sector Educación como de los demás sectores.

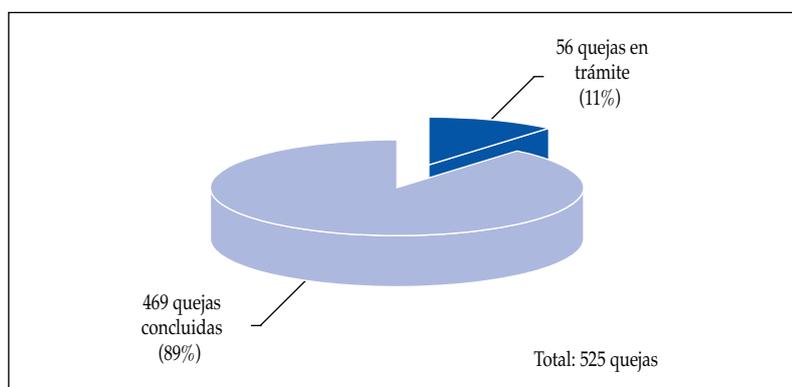
Por otro lado, durante el 2008 se realizaron cuatro grandes talleres defensoriales dirigidos a la sociedad civil y a funcionarios públicos respecto a los siguientes temas: discriminación, trata de personas, derecho a la identidad y potestad sancionadora de la administración pública.

Del total de los casos atendidos en el 2008, 525 (29,49%) fueron quejas; 171 (9,61%), petitorios; y 1.084 (60,90%), consultas.

De las 525 quejas atendidas, 88,38% fueron presentadas por la parte que consideraba vulnerados sus derechos, mientras que 11,62% fueron producto de intervenciones de oficio.

El gráfico N° 44 muestra un nivel de conclusión de quejas de 89% (469 quejas concluidas). Las quejas en trámite corresponden, en la mayoría de los casos, a las solicitudes ingresadas a la institución durante los últimos meses del 2008, por lo que se encuentran dentro de los plazos establecidos para su atención por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales. En comparación con el año 2007, en el que se alcanzó 83%, se registra un incremento en el nivel de conclusión de quejas.

**Gráfico N° 44**  
**ESTADO DE LAS QUEJAS EN LA**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE TUMBES, 2008**



**Cuadro N° 88**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE TUMBES: INSTITUCIONES CONTRA LAS CUALES**  
**SE RECIBIERON MÁS QUEJAS, 2008**

Entidad del Estado	Quejas ingresadas		
	464	Porcentaje	Porcentaje acumulado
DRE - Región Tumbes	73	15,73%	15,73%
Colegios estatales - Región Tumbes	45	9,70%	25,43%
AGUAS DE TUMBES S. A. - Saneamiento	34	7,33%	32,76%
Alcaldía Provincial de Contralmirante Villar - Tumbes	16	3,45%	36,21%
Otras direcciones - Región Tumbes	15	3,23%	39,44%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

En el 2008, la DRE de Tumbes concentró el mayor número de quejas: 15,73% de las 464 que se registraron. Las quejas recibidas se refirieron, entre otros hechos vulneratorios, a las afectaciones del derecho al debido proceso, a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal y al incumplimiento de obligaciones laborales.

Respecto a los hechos vulneratorios expuestos, la Oficina Defensorial de Tumbes observó con mucha preocupación la demora que se presenta en la DRE para tramitar las solicitudes, reclamos o recursos impugnatorios de los administrados. Esta demora se basa en la ausencia de un trámite simplificado para resolverlos, así como en la desidia de algunos funcionarios. La Oficina Defensorial ha solicitado que se investigue a estas personas y se les aplique la sanción administrativa que corresponda.

Sobre el incumplimiento de las obligaciones laborales, hay que señalar que el sector Educación tiene muchas deudas impagas en perjuicio de los administrados, pagos que están aprobados por resoluciones administrativas firmes, tales como subsidio de luto, pago por concepto de tiempo de servicios y bonificaciones legales por trabajar en el sector. Cabe señalar que mediante la intervención defensorial se logró el pago de muchos de estos adeudos e incluso se obtuvo el compromiso de que se realizaran pagos fraccionados a favor de los administrados.

Por otro lado, los colegios estatales de Tumbes aparecen como la segunda institución acerca de la cual se recibieron más quejas. Los principales hechos vulneratorios son las irregularidades vinculadas a la asistencia del personal, la afectación del derecho a la gratuidad en la educación y el maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio educativo.

Durante el 2008, la Oficina Defensorial de Tumbes desarrolló un fuerte y constante trabajo de supervisión de los centros educativos estatales, llegando a visitar más de 60. Gracias a las intervenciones realizadas —en las que no sólo se verificó la gratuidad de la educación, sino también la asistencia y cumplimiento de horarios por parte del personal directivo, docente y administrativo—, se hicieron públicas graves irregularidades en perjuicio de los estudiantes. Además, se promovió el control por parte de la autoridad educativa, mediante la emisión de resoluciones administrativas de sanción —sanciones de amonestación y suspensión—. Por otro lado, se desarrollaron varias charlas —dirigidas a los estudiantes y a los docentes— con la finalidad de promover el respeto por los derechos a la educación gratuita y al buen trato a los estudiantes.

La EPS AGUAS DE TUMBES S. A. es la tercera institución objeto de quejas. Éstas se relacionaron con el incumplimiento de los estándares de calidad del bien o servicio suministrado, la negativa o demora injustificada para reparar fallas y la interrupción arbitraria o injustificada del servicio público.

Por otra parte, durante el año 2008 se realizó un trabajo defensorial constante respecto a las quejas por fallas de operaciones en las redes de alcantarillado en Tumbes; la provincia en la que se presentaron mayores problemas de este tipo fue Zarumilla.

En el 2005, el servicio de agua potable y saneamiento de Tumbes fue otorgado en concesión a una empresa privada. Hasta la fecha, se han visto mejoras sólo en la provincia de Tumbes —cambio de redes de agua y alcantarillado, micromedición, aumento del número de horas de suministro de agua, etcétera—, mas no en las otras dos provincias del departamento, Zarumilla y Contralmirante Villar.

La población de la provincia de Zarumilla, de donde proviene el mayor número de quejas, sufre constantes colapsos en las redes de alcantarillado, con el consecuente desborde de aguas servidas. De este modo, se vulnera el derecho de los usuarios a recibir un buen servicio de saneamiento y a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado.

La Alcaldía Provincial de Contralmirante Villar ocupa el cuarto lugar entre las instituciones que recibieron más quejas. Los hechos vulneratorios fueron la omisión a dar respuesta por escrito en el plazo legal, el incumplimiento del plazo para entregar la información y el incumplimiento de obligaciones laborales.

Se ha verificado que dicha municipalidad no cumple con responder las solicitudes presentadas por los administrados —solicitudes de certificación de derechos reales, de inspecciones y de reclamos por paralización de obras municipales—, lo cual se vincula con la ausencia de personal capacitado para brindar a la ciudadanía un trato respetuoso y adecuado. La alta rotación de personal en las diversas áreas administrativas de dicha municipalidad no hace más que empeorar el problema.

Finalmente, en el quinto lugar entre las instituciones acerca de las cuales se recibieron más quejas se ubican las direcciones regionales de Agricultura, Trabajo y Transporte del Gobierno Regional de Tumbes. Los principales hechos vulneratorios fueron el incumplimiento de obligaciones legales —negativa a la reincorporación de trabajadores, a recibir peticiones y a brindar información pública—, irregularidades en la supervisión de construcción de obras y en la aprobación de habilitaciones urbanas, y mala actuación de la administración, que afecta derechos subjetivos colectivos.

## CAPÍTULO 4

### CUMPLIMIENTO DEL DEBER DE COOPERACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL CON LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Como se ha mencionado en el capítulo 1, la Defensoría del Pueblo es un organismo constitucional autónomo que se encarga de la defensa y la protección de los derechos humanos, así como de supervisar el cumplimiento de las obligaciones de la administración estatal y de la prestación de los servicios públicos. Para ejecutar este mandato, la Defensoría del Pueblo se basa en el contenido del artículo 161 de la Constitución Política del Perú, que señala que las instituciones del Estado tienen la obligación de colaborar con ella cuando lo considere necesario.

Esta obligación se entiende en el contexto de la importancia que tiene la investigación defensorial, pues antes de declarar fundada una queja, se deben agotar todos los medios necesarios; es decir, se debe determinar si, efectivamente, la autoridad administrativa vulneró algún derecho fundamental.

En esa medida, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo<sup>1</sup> impone a toda autoridad administrativa o judicial el deber de cooperación. En efecto, de acuerdo con lo señalado por el artículo 16 de esta norma, las autoridades tienen el deber de cooperar con la labor realizada por los funcionarios de la Defensoría del Pueblo. De esta manera, los comisionados y comisionadas defensoriales pueden apersonarse a las diferentes entidades de la administración estatal, incluso sin previo aviso, para obtener la información necesaria, realizar entrevistas personales o proceder al estudio de otros expedientes o de cualquier otro elemento que les sea útil en su investigación. Esta disposición, de acuerdo con el artículo 17 de la citada norma, se puede realizar sin perjuicio de las restricciones legales en materia de secreto judicial y de la invocación del interés superior del Estado. Asimismo, este artículo establece que cuando un mismo hecho violatorio de derechos humanos esté siendo investigado por otra autoridad, la Defensoría del Pueblo podrá acceder a las informaciones pertinentes al caso, así como coordinar con dicha autoridad para aportar los resultados provenientes de su propia investigación.

Así, el deber de cooperación impuesto a las autoridades de la administración estatal tiene como finalidad facilitar las investigaciones que la Defensoría del Pueblo realiza sobre quejas y alegaciones de los ciudadanos y ciudadanas respecto al

---

1 Ley N° 26520. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 4 de agosto de 1995.

ejercicio indebido de funciones de estas entidades que vulnere o ponga en riesgo los derechos de la persona o de la comunidad.

El objetivo del presente capítulo es dar a conocer en qué medida las autoridades estatales cumplieron con su deber de cooperación.

Ahora bien, para medir el nivel de cooperación de las instituciones de la administración pública respecto a las intervenciones de la Defensoría del Pueblo, se desarrollaron tres instrumentos de gestión defensorial, los cuales, conforme se ha detallado en el capítulo 1, son: i) el Protocolo de Actuaciones Defensoriales,<sup>2</sup> ii) el Sistema de Información Defensorial (SID) y iii) el Defensómetro.

El instrumento de gestión defensorial que permite medir el indicador de *cooperación*, además de los indicadores de *oportunidad* y *calidad*, es el Defensómetro. Así, el indicador de *oportunidad* evalúa si la entrega de la información se efectuó dentro del plazo otorgado o fuera de este plazo, o si hubo omisión de dar respuesta a la solicitud de información, mientras que el indicador de *calidad* evalúa si la entrega de la información solicitada fue total o parcial, si hubo una negativa expresa a brindar la información o si ésta fue irrelevante.

Para efectos del análisis del nivel de cooperación, resulta pertinente precisar, en primer lugar, que el universo utilizado está constituido por las entidades con mayor porcentaje de hechos vulneratorios fundados; es decir, las entidades en las que, luego de llevar a cabo una exhaustiva investigación, la Defensoría del Pueblo ha comprobado que existe un mayor número de afectaciones a los derechos de los ciudadanos.<sup>3</sup>

En segundo lugar, es importante mencionar que el indicador de cooperación mide las respuestas brindadas por las entidades —es decir, el indicador de *calidad*, que evalúa si se entregó toda la información solicitada o sólo una parte, si se entregó información irrelevante o si hubo una negativa expresa a brindar la información solicitada—, mas no el resultado final de las gestiones realizadas, así como tampoco la posible restitución del derecho. Ello porque, en efecto, pueden presentarse casos en los que haya un alto nivel de colaboración —que se concrete a través de la entrega de información—, pero en los que, sin embargo, finalmente no se acoja la recomendación de la Defensoría del Pueblo para restituirle el derecho al ciudadano.

Una precisión adicional es que sólo ingresan al cómputo del indicador de cooperación las acciones relevantes y oportunas. En este punto, se debe mencionar

2 Aprobado por Resolución Administrativa N° 047-2008-DP/PAD, del 15 de agosto del 2008.

3 El cuadro N° 1 refleja el total de hechos vulneratorios sobre los que los ciudadanos presentan quejas y el porcentaje de ese total que se declara fundado luego de la investigación defensorial.

que el plazo de respuesta otorgado a la autoridad administrativa es de 30 días calendario, de acuerdo con lo señalado en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Defensoría y el artículo 38 del Protocolo de Actuaciones Defensoriales. Por ello, si la respuesta se recibe fuera de este plazo, esta acción no ingresa al Defensómetro. Del mismo modo, las respuestas que no brindan información relevante sólo constituyen un acuse de recibo, por lo que tampoco son consideradas ni para la investigación ni para el registro en el Defensómetro.

Asimismo, es importante mencionar que el indicador de cooperación sólo considera las acciones sustentadas. Es decir, únicamente se toman en cuenta aquellas acciones que dejan alguna constancia documentaria, como oficios y actas suscritas por la autoridad entrevistada; de esta manera, se excluyen las comunicaciones telefónicas y los correos electrónicos.

Al respecto, es importante recordar que el mencionado protocolo reconoce dos tipos de actuaciones defensoriales de gestión: acción inmediata y trámite ordinario. La primera se refiere a la gestión que se realiza dentro del plazo de los cinco días hábiles siguientes a la admisión de la queja, y que obtiene una respuesta que solucione el caso en ese mismo plazo. Así, las acciones o respuestas que se den fuera de este plazo no serán consideradas como acciones inmediatas, sino de trámite ordinario.

Asimismo, es necesario considerar que una parte de las acciones inmediatas no serán consideradas en este capítulo, toda vez que la mayoría de este tipo de acciones se realiza mediante comunicación telefónica o correos electrónicos.

Sin perjuicio de ello, la Defensoría del Pueblo reconoce la especial importancia de la colaboración de las autoridades en las acciones inmediatas, ya que ello favorece que nuestra institución pueda contar, en forma celeré, con los elementos de juicio necesarios para la tramitación de las investigaciones. Valoramos mucho el especial esfuerzo que realizan las autoridades para atender en forma inmediata nuestros requerimientos como parte de las labores propias de su función.

Para efectos de la calificación del deber de cooperación, los rangos considerados en el presente informe anual son los siguientes:

- De 0,00% a 50,00%: cooperación deficiente.
- De 50,01% a 75,00%: cooperación aceptable.
- De 75,01% a 100,00%: cooperación óptima o satisfactoria.

Realizadas estas precisiones, se procederá al análisis del deber de colaboración en el ámbito nacional y de acuerdo con la competencia de las oficinas defensoriales.

#### 4.1 Evaluación del cumplimiento del deber de cooperación en el ámbito nacional

**Cuadro N° 1**  
**DEFENSORÍA DEL PUEBLO: COOPERACIÓN SEGÚN ENTIDADES DEL ESTADO**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado		Hechos vulneratorios			Cooperación		
					Gestiones sustentadas realizadas		
		Total	Fundados		Total	Con respuesta relevante y oportuna	
Ámbito nacional		32.546	17.218	52,90%	9.492	6.528	68,77%
1	Oficina de Normalización Previsional (ONP)	7.446	2.890	38,81%	6.423	186	2,90%
2	Municipalidades provinciales	6.461	3.824	59,19%	1.405	885	62,99%
3	Direcciones Regionales de Educación (DRE)	4.202	2.507	59,66%	1.301	860	66,10%
4	Direcciones Regionales de Salud (DIRESA)	1.737	974	56,07%	618	463	74,92%
5	Policía Nacional del Perú (PNP)	1.727	811	46,96%	591	423	71,57%
6	Poder Judicial	1.356	716	52,80%	315	227	72,06%
7	Ministerio de Educación (MINEDU)	887	449	50,62%	350	275	78,57%
8	Regiones	886	533	60,16%	443	286	64,56%
9	Seguro Social de Salud (EsSALUD)	872	482	55,28%	347	251	72,33%
10	Ministerio Público	583	289	49,57%	174	143	82,18%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI) - Gabinete - Primera Adjunta.

Entre las entidades que menos cooperan en el ámbito nacional figura, en primer lugar, la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con 2,90%. Este porcentaje, considerado deficiente, obedece a la precaria organización interna de esta entidad, situación que se abordó en el Informe Defensorial N° 135, «Por un acceso justo y oportuno a la pensión. Aportes para una mejor gestión de la ONP». En efecto, este informe dio cuenta de los problemas organizacionales y procedimentales que

existen dentro de la ONP —como por ejemplo, las excesivas etapas en el proceso de calificación y la tercerización de los servicios—, que no sólo generan la demora en la resolución de las solicitudes de los ciudadanos, sino que también constituyen la principal causa del retraso y la falta de respuesta a los pedidos de información de la Defensoría del Pueblo.

Esta situación determina que, al no recibir respuesta dentro del plazo, la Defensoría del Pueblo no pueda llevar a cabo las investigaciones sobre las quejas contra la ONP en forma adecuada. Aun cuando la entidad remita una respuesta, si ésta se produce en un plazo mayor que el establecido —que, en algunos casos, ha superado el año—, no es percibida por el ciudadano como una solución oportuna a su reclamo.

Es importante señalar que en 94,50% de las quejas que la Defensoría del Pueblo recibió en contra de la ONP, nuestra institución emitió una recomendación y está esperando una respuesta. Es decir, la Defensoría del Pueblo ya ha emitido un pronunciamiento final que contiene una recomendación, pero ésta aún no ha sido debidamente implementada ni se ha informado al respecto.

Sin perjuicio de ello, se debe reconocer que en comparación con el año anterior, durante el 2008 mejoró la coordinación con la ONP, pues a partir de las recomendaciones formuladas en el Informe Defensorial N° 135<sup>4</sup> se incrementaron los espacios de reunión para tratar las quejas individuales.

El segundo lugar en la lista de las entidades que menos cooperan está ocupado por las municipalidades provinciales. En este ámbito, se constata la existencia de un serio problema de gestión que impide a estas entidades responder y atender adecuadamente las solicitudes de los ciudadanos. Los problemas de gestión, sumados a la movilización de personal y a la presencia de procedimientos excesivamente burocráticos, generan un incumplimiento del deber de cooperación con la Defensoría del Pueblo. Asimismo, el hecho de que un gran porcentaje de quejas se deba al incumplimiento de las obligaciones laborales y pensionarias dificulta la inmediatez en la respuesta, ya que el deficiente manejo en la gestión presupuestaria impide la sostenibilidad de los avances logrados. Resulta pertinente resaltar que la existencia de gobiernos regionales con un nivel de cooperación similar que el de las municipalidades provinciales se explica por factores también similares.

En el ámbito de la educación, el nivel de cooperación registrado fue aceptable. Sin embargo, se advierte que las direcciones regionales de Educación (DRE) y el Ministerio de Educación (MINEDU) continúan presentando deficiencias en la cooperación con la Defensoría del Pueblo; tanto las unas como el otro están entre las 10 entidades que menos cooperan. Al respecto, se debe precisar que si bien

---

4 Estos avances han sido detallados en el capítulo 2, referente al derecho a la seguridad social.

actualmente las DRE —que agrupan a las unidades de gestión educativa local (UGEL)— dependen de distintos gobiernos regionales, en la práctica realizan una función que tiene una estructura similar y problemas comunes. Así, las dificultades más importantes son un sistema de gestión interna poco ordenado, procedimientos engorrosos, áreas con superposición de funciones y personal con insuficiente capacitación en el cumplimiento de sus deberes, debido, en parte, al alto grado de desplazamiento interno que existe en el sector.

En lo que respecta al sector Salud, si bien el Ministerio de Salud (MINSa) no se encuentra entre las entidades que menos cooperan, las direcciones regionales de salud (DIRESA) sí lo están debido a las quejas contra los hospitales regionales. En estos casos, se advirtió que existe una tendencia a que el nivel de cooperación sea mayor en los temas concernientes propiamente al derecho a la salud, mientras que en los temas administrativos —y particularmente en los referentes a sanciones disciplinarias— se evidencia más demora. Cabe precisar que en lo relativo al derecho a la salud, luego de una adecuada capacitación a los funcionarios sobre la labor de la Defensoría del Pueblo se viene superando la resistencia a proporcionar historias clínicas. Respecto a ESSALUD, persiste la demora en dar respuesta a los oficios remitidos a las redes de salud; no obstante, los oficios enviados a policlínicos menores son respondidos con mayor celeridad. Adicionalmente, durante el período acerca del cual se informa hubo una mayor disposición para el tratamiento de los casos mediante reuniones de trabajo y entrevistas con los funcionarios.

Al igual que en años anteriores, la PNP mantuvo un buen nivel de coordinación en lo que respecta a las comisarías y a los temas vinculados a la función policial. Sin embargo, en los temas administrativos propios del personal policial —como los procedimientos administrativos, el reconocimiento de derechos laborales y pensionarios, y en general los vinculados a la gestión interna de personal— se presentaron mayores dificultades para la cooperación. Así, los requerimientos escritos no fueron respondidos, por lo que los comisionados de la Defensoría del Pueblo tuvieron que acudir personalmente a recabar la información, lo que supone hacer un seguimiento del expediente por distintas áreas, con la consecuente dilación de las investigaciones defensoriales. Teniendo en cuenta este problema, en el mes de mayo del 2009 se publicó el Informe Defensorial N° 142, «Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención vigente», que abarca la problemática de los ascensos, el régimen disciplinario, los cambios de colocación y el reconocimiento de incentivos, entre otros aspectos.

Finalmente, en lo referente a los órganos de administración de justicia, se debe precisar que tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público presentaron un nivel de cooperación aceptable. En algunos casos, mejoró la oportunidad en la entrega de información. No obstante, persistió el problema de que la mayor parte de la información fue obtenida mediante visitas de los comisionados y entrevistas con los magistrados, pues los oficios en los que se solicitaba la información fueron respondidos fuera del plazo o con posterioridad a la recepción de los oficios reiterativos.

## 4.2 Evaluación del cumplimiento del deber de cooperación por oficinas defensoriales

En primer lugar, debe señalarse que el universo que ha servido de base para la elaboración de los cuadros que se presentan en este capítulo está constituido por las entidades que presentan el mayor número de hechos vulneratorios fundados. Por ello, las instituciones evaluadas no son necesariamente aquellas contra las cuales se recibieron quejas en cada jurisdicción (éstas aparecen en el capítulo 3).

Asimismo, es necesario tener en cuenta que los hechos vulneratorios fundados son aquellos en los cuales se ha comprobado la vulneración de derechos constitucionales o fundamentales, o en los cuales existe una actuación irregular por parte de la entidad objeto de queja. Así, según esta premisa, en una queja puede haber uno o más hechos vulneratorios fundados.

Luego de estas precisiones, se pasará a analizar la cooperación de las entidades estatales por región.

### 4.2.1 Amazonas, Cajamarca, La Libertad y Lambayeque

#### A. Oficina Defensorial de Amazonas

**Cuadro N° 2**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE AMAZONAS: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Colegios estatales - Región Amazonas	45	78,95%
DRE - Región Amazonas	23	85,42%
Corte Superior de Amazonas	13	80,00%
Juzgados de paz de Amazonas	12	71,43%
Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza (UNAT-AMAZONAS)	10	57,14%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

En la región Amazonas, el nivel de cooperación de las entidades que tuvieron más hechos vulneratorios fundados fue óptimo o satisfactorio. Así, si bien el sector Educación es el que más hechos vulneratorios presenta, se observa que la cooperación de las dos instancias que lo conforman —colegios estatales y DRE Amazonas— fue de 78,95% y 85,42%, respectivamente.

En cuanto a estas dos instituciones públicas, los hechos vulneratorios que fueron declarados fundados se relacionaron sobre todo con irregularidades durante los procesos de contratación y movimiento de personal —reasignaciones, permutas e inclusive destagues—, así como con afectaciones del derecho a la gratuidad de la educación e inasistencia del personal docente. También se registró incumplimiento de obligaciones laborales de pago a los docentes —beneficios económicos por tiempo de servicios, subsidios por luto y sepelio, remuneraciones— y vulneraciones del derecho de petición de los docentes.

Respecto a la Corte Superior de Justicia de Amazonas y a los juzgados de paz del citado distrito judicial, la cooperación con la Defensoría del Pueblo fue óptima en el primer caso (80,00%) y aceptable en el segundo (71,43%). Esta cooperación se tradujo en una pronta respuesta a las actuaciones defensoriales.

Los hechos vulneratorios declarados fundados estuvieron relacionados sobre todo con la afectación del derecho al debido proceso —falta de celeridad procesal—, pues los órganos jurisdiccionales pertenecientes a la Corte Superior de Justicia de Amazonas incumplen de manera reiterada los plazos fijados por ley para la realización de determinados actos procesales. En consecuencia, la intervención de la Oficina Defensorial de Amazonas ante estas instituciones —que consistió en entrevistas con magistrados y secretarios, pedidos de información y revisión de expedientes— se centró en que los procesos judiciales de los ciudadanos no sigan dilatándose.

En cuanto a la UNAT-AMAZONAS, los hechos vulneratorios fundados estuvieron referidos al incumplimiento de obligaciones laborales, a dar respuesta por escrito en el plazo legal y a la afectación del derecho al debido proceso. La intervención defensorial se desarrolló a través de reuniones con distintas autoridades de la casa de estudios, con el fin de lograr que ésta cumpliera sus obligaciones como entidad estatal. Asimismo, se solicitó información —tanto de manera verbal como a través de oficios— para, sobre esa base, coordinar las reuniones. Todo ello tuvo como resultado que la cooperación con la Defensoría del Pueblo fuera aceptable (57,14%).

## **B. Oficina Defensorial de Cajamarca**

La Municipalidad Provincial de Cajamarca —gerencias y subgerencias— fue la institución que presentó el mayor número de hechos vulneratorios fundados en el año 2008. Dos factores influyeron en este resultado: i) éste es el gobierno local con mayores recursos de la región; y ii) el local de la Oficina Defensorial es muy accesible a la población de la ciudad de Cajamarca, lo que facilitó la presentación de quejas contra dicha municipalidad.

A pesar del alto número de hechos vulneratorios fundados, el nivel de cooperación de esta entidad fue óptimo (86,67%), superado únicamente por la EPS SEDACAJ.

**Cuadro N° 3**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE CAJAMARCA: COOPERACIÓN DE LAS**  
**ENTIDADES CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Gerencias y subgerencias provinciales de Cajamarca - Cajamarca	24	86,67%
Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento de Cajamarca S. A. (EPS SEDACAJ) - Saneamiento	18	100,00%
Colegios estatales - Región Cajamarca	17	0,00%
Corte Superior de Cajamarca	11	58,82%
Otras direcciones - Región Cajamarca	10	0,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Así, la disposición de los funcionarios de la Municipalidad Provincial de Cajamarca para atender los requerimientos de información y las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo permitió solucionar la mayor parte de quejas.

En cuanto a la EPS SEDACAJ, cabe mencionar que esta empresa brinda los servicios básicos de agua potable y alcantarillado a la ciudad de Cajamarca y a las provincias de San Miguel y Contumazá. La población que formuló sus quejas ante la Oficina Defensorial fue la de la ciudad de Cajamarca, y éstas se refirieron principalmente a cobros arbitrarios y a la inobservancia de las normas de recupero por consumo de agua.

Pese a ser una de las entidades que presenta mayor número de hechos vulneratorios fundados, la EPS SEDACAJ atendió las recomendaciones y los pedidos de información realizados por la Oficina Defensorial de Cajamarca, lo cual permitió una pronta y rápida solución de los casos. Por eso, su nivel de cooperación (100%) fue calificado como óptimo.

En ambas instituciones —la Municipalidad Provincial de Cajamarca y la EPS SEDACAJ—, las actuaciones defensoriales consistieron en reuniones y entrevistas con los funcionarios públicos, además de pedidos de información escritos y verbales.

En el 2008, la cooperación con la Defensoría del Pueblo por parte de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca fue aceptable (58,82%). Así, en este año se advirtió una mejor disposición por parte de los operadores de justicia para brindar la información solicitada. Sin embargo, es preciso que la Defensoría del Pueblo continúe trabajando y coordinando con los órganos jurisdiccionales —sobre todo

con los juzgados que se encuentran en las provincias de Cajamarca—, toda vez que fue necesario reiterar los pedidos de información solicitados por escrito por no haber recibido una respuesta oportuna, como en el caso del Juzgado Mixto de Contumazá.

En cuanto a los colegios estatales y las direcciones regionales diferentes de las de Salud (DIRESA) y Educación (DRE), teniendo en cuenta que se califica la oportunidad de la respuesta —que llegue en el lapso establecido por el Protocolo de Actuaciones Defensoriales— y la calidad de la información —que sea relevante—, se puede afirmar que estas entidades cooperaron de manera deficiente, debido a que si bien en algunos casos remitieron información, ésta no fue ni oportuna ni relevante.

#### b.1 Módulo de Atención de Jaén

**Cuadro N° 4**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE JAÉN: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) - Región Cajamarca	18	100,00%
Colegios estatales - Región Cajamarca	13	87,50%
Establecimientos de atención médica de Jaén - Región Cajamarca	10	100,00%
Municipalidad Provincial de Jaén - Cajamarca	6	100,00%
Comisarías - Dirección Territorial II Chiclayo	4	100,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

En cuanto al Módulo de Atención de Jaén, se puede apreciar que, en general, la cooperación con la Defensoría del Pueblo de las instituciones con mayor número de hechos vulneratorios fundados fue óptima, ya que cuatro de éstas alcanzaron 100%.

En primer lugar, entre las instituciones con mayor cantidad de hechos vulneratorios fundados están las UGEL de las provincias de Jaén y San Ignacio, contra las cuales se presentaron quejas por irregularidades en los procesos de contratación de personal, desplazamientos de personal y ausencia de docentes en las instituciones educativas de la zona rural.

En particular, durante el primer semestre del año 2008 se presentaron quejas contra la gestión de la UGEL Jaén por hechos de corrupción, que generaron cambios

del titular de la entidad en dos ocasiones, período en el que se dificultó la labor defensorial. Esta situación mejoró considerablemente con la última gestión, en la cual el grado de cooperación fue óptimo. Cabe resaltar que si bien el nivel de cooperación llegó a 100,00%, durante el 2008 los funcionarios de la UGEL San Ignacio presentaron conductas renuentes, pues en algunos casos intentaron obstaculizar las gestiones defensoriales, consistentes en pedidos de información por escrito y en forma verbal, además de entrevistas con los funcionarios públicos.

Las instituciones educativas estatales de la Región Cajamarca contribuyeron con celeridad a la solución de los casos, remitiendo información relevante y oportuna en general. Así, el nivel de cooperación de estas instituciones fue de 87,50%. No obstante, esta cooperación no se presentó en la totalidad de los centros de estudio, por lo que en algunos casos aislados la Defensoría del Pueblo tuvo que acudir a la instancia superior (UGEL).

En los establecimientos de salud ubicados en el ámbito de acción del Módulo de Atención, durante el 2008 se evidenció un nivel de cooperación óptimo, lo que favoreció la labor de los comisionados y permitió que, en la mayoría de los casos, las quejas se solucionaran de inmediato. Igual situación se presentó en la Municipalidad Provincial de Jaén, cuyos funcionarios brindaron la información solicitada de manera oportuna y relevante, e implementaron las recomendaciones defensoriales.

Las comisarías que conforman la División Policial de Jaén y San Ignacio, dentro de la Dirección Territorial II Chiclayo, mostraron un grado de cooperación óptimo en el período 2008. Sin embargo, es necesario precisar que para obtener la información en las dependencias policiales, en algunos casos hubo que recurrir al superior, debido a que el personal policial se mostró renuente a entregar datos o a suscribir las actas defensoriales.

### **C. Oficina Defensorial de La Libertad**

Los colegios estatales fueron las instituciones con mayor número de hechos vulneratorios fundados, pero su nivel de cooperación fue óptimo (85,71%). Durante el año 2008, tanto las autoridades educativas como el profesorado se mostraron dispuestos a brindar la información requerida, facilitar las visitas y cumplir las recomendaciones formuladas por la Oficina Defensorial de La Libertad. El alto nivel de cooperación se explica, además, porque la Oficina Defensorial celebró reuniones con los funcionarios y profesores, organizó capacitaciones para los funcionarios del sector y realizó visitas de inspección a las instituciones educativas de la zona rural.

Los hechos vulneratorios declarados fundados se relacionaron sobre todo con la vulneración del derecho a acceder gratuitamente a la educación —condicionamiento

**Cuadro N° 5**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LA LIBERTAD: COOPERACIÓN DE LAS**  
**ENTIDADES CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Colegios estatales - Región La Libertad	148	85,71%
Establecimientos de atención médica de Trujillo - Región La Libertad	66	86,36%
Gerencias y subgerencias provinciales de Trujillo - La Libertad	52	87,50%
Centros asistenciales de ESSALUD de Trujillo - La Libertad	48	68,75%
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad S. A. (SEDALIB) - Saneamiento	42	92,31%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

para el acceso al sistema educativo— y con la permanencia del alumno o alumna en el sistema educativo.

Respecto a los establecimientos de atención médica de Trujillo que pertenecen a la región y no a ESSALUD, el nivel de cooperación fue óptimo (86,36%). Ello obedece a que la Oficina Defensorial celebró diversas reuniones de coordinación y seguimiento de casos con los funcionarios y servidores de estos establecimientos. Las quejas presentadas se refirieron principalmente a hechos vulneratorios relacionados con la inadecuada organización administrativa —que impidió o retardó el acceso a los servicios de salud—, la falta o ausencia de personal en los establecimientos médicos y la negligencia médica. La Oficina Defensorial coordinó con estos establecimientos una serie de visitas de supervisión para verificar el manejo adecuado de los residuos sólidos hospitalarios y capacitar en este tema al personal responsable.

El nivel de cooperación con la Defensoría del Pueblo por parte de las gerencias y subgerencias de la Municipalidad Provincial de Trujillo fue satisfactorio (87,50%). Entre las diversas actuaciones defensoriales destacan las inspecciones y las permanentes reuniones tanto con los gerentes y subgerentes como con el Alcalde, a fin de coordinar la solución de las quejas y explicar los alcances de las recomendaciones defensoriales.

A pesar de que los centros asistenciales de ESSALUD de Trujillo-La Libertad mostraron un nivel de cooperación aceptable (68,75%), es importante señalar que esto se debió en gran parte a las constantes reuniones de coordinación con funcionarios y servidores.

Finalmente, el nivel de cooperación del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad S. A. (SEDALIB) fue de 92,31% (satisfactorio), lo cual obedece a que la Oficina Defensorial coordinó con los funcionarios de las diferentes áreas para encontrar una solución oportuna a los casos planteados. La mayoría de hechos vulneratorios fundados se relacionó con deficiencias operacionales de los servicios de agua y saneamiento, así como con la atención de reclamos por parte de la empresa.

#### D. Oficina Defensorial de Lambayeque

**Cuadro N° 6**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LAMBAYEQUE: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Lambayeque S. A. (EPSEL) - Saneamiento	138	82,35%
Colegios estatales - Región Lambayeque	45	82,14%
Gerencias y subgerencias provinciales de Chiclayo - Lambayeque	30	47,83%
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Lambayeque	26	70,59%
UGEL - Región Lambayeque	20	82,86%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Entre las instituciones que presentan un mayor número de hechos vulneratorios fundados encontramos, en primer lugar, a la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento de Lambayeque S. A. (EPSEL S. A.); en segundo lugar, a los colegios estatales; en tercer lugar están las gerencias y subgerencias de la Municipalidad Provincial de Chiclayo; en cuarto lugar, los hospitales regionales, institutos y similares; y por último, las UGEL.

El nivel de cooperación con la Defensoría del Pueblo de la mayoría de estas instituciones públicas fue óptimo. Así, EPSEL S. A. registró un nivel de cooperación de 82,35%, y los colegios estatales, los hospitales regionales y las UGEL Lambayeque alcanzaron un nivel de cooperación de 82,14%, 70,59% y 82,86%, respectivamente. Sin embargo, en el caso de las gerencias y subgerencias de la Municipalidad Provincial de Chiclayo el deber de cooperación fue deficiente: 47,83%.

Los funcionarios y servidores públicos de las cuatro instituciones públicas que cooperaron de manera satisfactoria con la Defensoría del Pueblo durante el

año 2008 mostraron una buena predisposición para atender los pedidos escritos de información.

En el caso de las gerencias y subgerencias de la Municipalidad Provincial de Chiclayo, su deber de cooperación fue deficiente debido, entre otros factores, al constante cambio de funcionarios y servidores que están a cargo de las jefaturas y/o gerencias, lo que ocasionó que los pedidos de información fueran atendidos de manera tardía. Por ello, la Oficina Defensorial de Lambayeque tuvo que realizar diversas acciones, como reiterar los pedidos de información por escrito y sostener una serie de entrevistas con los jefes y/o gerentes de las dependencias municipales para explicarles los alcances del deber de cooperación que tienen todas las entidades públicas con la Defensoría del Pueblo.

#### 4.2.2 Apurímac, Cusco, Madre de Dios y Puno

##### A. Oficina Defensorial de Apurímac

**Cuadro N° 7**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE APURÍMAC: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
UGEL - Región Apurímac	17	0,00%
Colegios estatales - Región Apurímac	17	0,00%
Región Apurímac	7	0,00%
Comisarías - Dirección Territorial Cusco X	7	100,00%
Establecimientos de atención médica de Abancay - Región Apurímac	6	100,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Insistiendo nuevamente en que la cooperación se califica como la respuesta oportuna —dentro del plazo de 30 días— y relevante que emiten las entidades públicas respecto a los pedidos de información y las actuaciones defensoriales, se concluye que la cooperación de las instituciones públicas con mayor número de hechos vulneratorios fundados fue en su mayoría deficiente. Así, las UGEL-Apurímac, los colegios estatales y el Gobierno Regional no remitieron la información solicitada en forma oportuna y relevante.

En el caso de las UGEL, la gran mayoría de hechos vulneratorios declarados fundados se refirieron a la afectación al derecho de petición, debido a que omitieron dar respuesta a las solicitudes presentadas por los administrados. En cuanto

a los colegios estatales de la región, los hechos estuvieron referidos a la afectación del derecho de acceso a la educación por condicionamientos económicos; en razón de su urgencia, los comisionados de la Oficina Defensorial buscaron atender estos casos de manera inmediata a través de entrevistas, reuniones y visitas de inspección. Finalmente, en lo que se refiere al Gobierno Regional de Apurímac, la mayoría de los hechos vulneratorios fundados giraron en torno al incumplimiento de obligaciones laborales. En este caso, el grueso de las gestiones defensoriales fueron entrevistas, reuniones y visitas de inspección.

El nivel de cooperación de las comisarías fue óptimo, pues cumplieron con brindar la información solicitada en el momento en que se realizaron las acciones inmediatas: reuniones, visitas de inspección y comunicaciones con los funcionarios. Los hechos vulneratorios fundados estuvieron referidos a la afectación del derecho de acceso a la justicia por negativa a recibir denuncias y las exigencias de requisitos ilegales o arbitrarios para acceder a la información.

Finalmente, en lo que se refiere a los establecimientos de atención médica de Abancay, el nivel de cooperación también fue óptimo. Los hechos vulneratorios fundados estuvieron vinculados a la insuficiente o inadecuada infraestructura de los establecimientos de salud, la ausencia de personal, los cobros ilegales y arbitrarios para acceder al servicio de salud, y la negativa de algunos operadores a brindar al paciente copia de su historia clínica.

#### a.1 Módulo de Atención de Andahuaylas

Como se puede apreciar en el cuadro N° 8, las instituciones que presentan mayor número de hechos vulneratorios fundados son las pertenecientes al sector Educación, entre ellas las UGEL de Andahuaylas y Chincheros, y los colegios estatales de

**Cuadro N° 8**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE ANDAHUAYLAS: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
UGEL - Región Apurímac	15	88,89%
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Apurímac	8	100,00%
Colegios estatales - Región Apurímac	7	100,00%
Comisarías - Dirección Territorial Cusco X	6	80,00%
Región Militar Sur - Ejército Peruano (EP)	5	100,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).  
Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

la región. Sin embargo, cabe destacar que el nivel de cooperación de las UGEL fue óptimo (88,89%) debido a las continuas acciones defensoriales realizadas, que consistieron en entrevistas y visitas de inspección. Cuando los pedidos de información se realizaron mediante oficios, se advirtió una falta de cooperación que se explica, principalmente, por el cambio constante de los directores de las UGEL, que implicó también el cambio de funcionarios de nivel intermedio que ya conocían los casos. En lo que respecta a los colegios estatales, éstos cumplieron en forma óptima con su deber constitucional de colaborar con la Defensoría del Pueblo; la actuación defensorial privilegió las acciones inmediatas, como visitas de inspección, reuniones y entrevistas.

De igual manera, tanto los hospitales regionales, institutos y similares como la Región Militar Sur (Ejército Peruano) tuvieron un nivel de cooperación óptimo (100,00% en ambos casos). En el primer caso, los hechos vulneratorios más frecuentes se refirieron a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, al incumplimiento de obligaciones laborales y al incumplimiento en el plazo para entregar información; mientras que en el segundo, el de la Región Militar Sur, se refirieron a reclutamientos arbitrarios. En ambos casos, las gestiones defensoriales más frecuentes fueron las visitas de inspección, las entrevistas y las reuniones con los funcionarios competentes.

Finalmente, las comisarías tuvieron un nivel de cooperación óptimo, que alcanzó 80,00%. Hay que tener en cuenta que este nivel de cooperación se vio influenciado porque, en el caso de las comisarías alejadas, la distancia impidió que los pedidos de información mediante oficio fueran respondidos oportunamente. Sin embargo, cuando se realizaron visitas de inspección o entrevistas con los funcionarios, la cooperación fue total.

## B. Oficina Defensorial del Cusco

**Cuadro N° 9**  
**OFICINA DEFENSORIAL DEL CUSCO: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Colegios estatales - Región Cusco	64	100,00%
Comisarías - Dirección Territorial Cusco X	31	87,27%
UGEL - Región Cusco	18	0,00%
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Cusco	14	50,00%
Otras direcciones - Región Cusco	10	87,50%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

El mayor número de hechos vulneratorios fundados se concentra en el sector Educación —colegios estatales y UGEL—, que representa el mayor número de quejas recibidas durante el 2008 en la Oficina Defensorial del Cusco (véase el capítulo 3).

Existe una gran diferencia entre el deber de cooperación mostrado por los colegios estatales (100,00%) y las UGEL de la Región Cusco (0,00%). Ello se debe a que en el caso de los colegios estatales, las intervenciones defensoriales consistieron en acciones inmediatas, lo que motivó la respuesta también inmediata de los funcionarios públicos; mientras que en el caso de las UGEL, la falta al deber de cooperación se explica por el escaso interés para responder dentro del plazo establecido. Los hechos vulneratorios declarados fundados en las UGEL se refirieron a actuaciones dilatorias al responder a las solicitudes de los ciudadanos, así como a la vulneración del principio de legalidad por la inobservancia de obligaciones en el ejercicio de funciones y/o atribuciones. En cuanto a los colegios estatales, la mayoría de los hechos vulneratorios estuvieron relacionados con la afectación del derecho a la gratuidad de la educación y la continuidad en el sistema educativo.

Por otro lado, las comisarías de la Dirección Territorial Cusco X tuvieron un nivel de cooperación óptimo (87,27%), que se explica tanto por las intervenciones inmediatas de la Defensoría del Pueblo ante las quejas presentadas por la población como por la buena disposición de los efectivos policiales para atender las recomendaciones defensoriales. En este rubro, los hechos vulneratorios fundados se refirieron a la negativa o condicionamiento para recibir denuncias o demandas y al incumplimiento de deberes de función en la investigación preliminar.

En cuanto a los hospitales regionales, institutos y similares de la región Cusco, el nivel de cooperación fue de 50,00%, lo que se debió, principalmente, a las intervenciones inmediatas realizadas por la Oficina Defensorial como respuesta a los pedidos de la ciudadanía. Los hechos vulneratorios se relacionaron, en su mayoría, con la inadecuada organización administrativa —que impidió o retardó el acceso a los servicios de salud—, la negligencia médica por parte del personal de salud y la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal.

En el rubro «otras direcciones» se considera a las direcciones regionales de las diferentes entidades públicas que están en el ámbito de cada oficina defensorial, a excepción de las DIRESA y las DRE, que por su importancia están consideradas aparte. En este caso, el nivel de cooperación fue óptimo (87,50%) y los hechos vulneratorios se refirieron a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, al incumplimiento de obligaciones laborales y a la negativa a recibir peticiones por parte de las personas que acuden a hacer trámites.

### C. Oficina Defensorial de Madre de Dios

En líneas generales, se puede observar que la cooperación por parte de las instituciones que presentan mayor número de hechos vulneratorios fundados fue

**Cuadro N° 10**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE MADRE DE DIOS: COOPERACIÓN DE LAS**  
**ENTIDADES CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
DRE - Región Madre de Dios	34	25,00%
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Madre de Dios	22	62,50%
Comisarías - Dirección Territorial Cusco X	17	50,00%
Jefatura Regional Cusco - Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)	13	0,00%
Colegios estatales - Región Madre de Dios	12	50,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

poco aceptable. Así, la DRE Madre de Dios tiene un nivel de cooperación de 25,00% por ausencia de respuesta o respuesta parcial e irrelevante a los pedidos realizados tanto en diferentes reuniones como a través de oficios. Fueron pocos los casos en los que la DRE facilitó toda la información o que ésta fue relevante. Los hechos vulneratorios fundados estuvieron relacionados con la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, el incumplimiento de obligaciones laborales, y las irregularidades en las contrataciones y nombramientos del personal docente.

En lo que respecta a los hospitales regionales, institutos y similares de la región de Madre de Dios, el nivel de cooperación fue aceptable (62,50%) gracias a las continuas acciones defensoriales, entre las cuales se encuentran las reuniones con las diversas autoridades y los oficios de solicitud de información. En especial, cabe resaltar la cooperación del Hospital Santa Rosa, en el cual se estableció una Comisión de Atención de Quejas. Los hechos vulneratorios fundados se vinculan a la inadecuada organización administrativa —que impide o retarda el acceso a los servicios de salud— y al maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio de salud.

El nivel de cooperación con la Defensoría del Pueblo por parte de las comisarías de la Dirección Territorial del Cusco X, que fue de 50,00%, se explica por la distancia de las dependencias policiales ubicadas en los distritos fuera de la capital del departamento. Por ello, se tuvo que requerir la información a través de la Jefatura Regional, para lo cual fue necesario sostener entrevistas con el Jefe de la Región Policial. Los hechos vulneratorios fundados se relacionaron con la dilación en la investigación preliminar, la negativa o condicionamiento a recibir denuncias o demandas, y el incumplimiento de deberes de función en la investigación preliminar.

En cuanto a la Jefatura Regional del Cusco del RENIEC, el nivel de cooperación no fue el más adecuado: las solicitudes de información no fueron atendidas de manera oportuna y, ante los pedidos reiterativos, esta institución no brindó información relevante. Como es obvio, la dilación de la entrega de información vulneró el derecho a la identidad de los ciudadanos.

Respecto al deficiente nivel de colaboración de los colegios estatales (50,00%), se pudo observar que, en algunos casos, éstos no brindaron la información solicitada de manera oportuna y relevante. Los hechos vulneratorios más frecuentes se relacionaron con cobros irregulares en el proceso de matrícula, irregularidades en la contratación y nombramiento del personal docente, restricción en el acceso y continuidad en el empleo de los docentes.

#### D. Oficina Defensorial de Puno

**Cuadro N° 11**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE PUNO: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES CON**  
**MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Colegios estatales - Región Puno	19	60,00%
UGEL - Región Puno	18	27,50%
Región Puno	18	21,21%
DRE - Región Puno	13	31,03%
Comisaría - Dirección Territorial Puno XII	7	60,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Los colegios estatales registraron un índice de cooperación con la Oficina Defensorial de Puno de 60,00%, es decir, aceptable. Los directores de estas instituciones se mostraron dispuestos a atender y solucionar las afectaciones del derecho a la educación, en especial la vulneración de la gratuidad y el maltrato. Es necesario señalar que las visitas de supervisión, las actuaciones inmediatas y las entrevistas permitieron resolver de manera satisfactoria las quejas planteadas.

Las UGEL de la región Puno alcanzaron un deficiente nivel de cooperación: 27,50%. Se observó renuencia y dilación para brindar la información solicitada, sobre todo por parte de los órganos de control de las UGEL, que dependen funcionalmente de la Contraloría General de la República.<sup>5</sup> Así, para poder atender las

5 De acuerdo con los artículos 17 y 18 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de

quejas planteadas, fue necesario insistir a través de visitas y entrevistas directas. En algunas ocasiones, los funcionarios de estas dependencias llamaron a la Oficina Defensorial para solicitar un plazo adicional para responder. Los hechos vulneratorios se relacionaron, en su mayoría, con la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, con la negativa a dar información por excepciones no contempladas en la ley, y con las irregularidades en las contrataciones y nombramientos del personal docente.

El Gobierno Regional tiene un índice de deber de cooperación deficiente con relación a las demás instituciones: 21,21%. Se ha observado que los hechos vulneratorios fundados se relacionaron principalmente con el incumplimiento de obligaciones laborales. Para conseguir información y atender las quejas, la Oficina Defensorial realizó acciones inmediatas, en especial entrevistas con los gerentes.

La DRE registró 31,03% de cooperación con la Oficina Defensorial de Puno. Si bien sus funcionarios mostraron una buena disposición para atender los pedidos de información presentados, se registraron demoras en las respuestas —sobre todo en la Oficina de Control Institucional y en la Oficina de Asesoría Legal—, lo cual hizo necesario sostener reuniones con los responsables de estas dependencias. Los hechos vulneratorios fundados se relacionaron con la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, la inejecución de resoluciones jurisdiccionales y la negativa a recibir peticiones.

El nivel de cooperación con la Defensoría del Pueblo por parte de las comisarías de la XII Dirección Territorial de Puno fue aceptable (60,00%), lo cual refleja una disposición parcial para atender los pedidos de información. Las intervenciones estuvieron relacionadas principalmente con la dilación en las investigaciones preliminares, por lo que fue necesario insistir mediante pedidos de reiteración.

#### **d.1 Módulo de Atención de Juliaca**

Durante el 2008, las UGEL registraron un índice de cooperación de 58,82%, que refleja un nivel de cooperación aceptable. Sin embargo, se presentaron casos como el de la UGEL de Azángaro en los que, a pesar de las acciones de persuasión, los funcionarios se mostraron renuentes a brindar la información requerida. Para atender las quejas, el Módulo de Atención de Juliaca buscó acercarse a los funcionarios de las UGEL a través de reuniones conjuntas. Asimismo, se priorizaron las intervenciones inmediatas y los pedidos de información, frente a los cuales los funcionarios manifestaron cierta disponibilidad.

---

Control y de la Contraloría General de la República. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de julio del 2002.

**Cuadro N° 12**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE JULIACA: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
UGEL - Región Puno	16	58,82%
Colegios estatales - Región Puno	9	72,73%
Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad de Puno (ELECTROPUNO) - Electricidad	9	100,00%
Servicio de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado Juliaca S. A. (SEDAJULIACA) - Saneamiento	9	25,00%
Establecimientos de atención médica San Román - Región Puno	5	60,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Durante el período acerca del cual se informa, el nivel de cooperación de los colegios estatales fue aceptable (72,73%), lo que da cuenta de la buena disposición de los directores a contribuir a solucionar las afectaciones del derecho a la educación. La comunicación con los colegios estatales fue fluida tanto en las visitas de supervisión realizadas durante el proceso de matrícula del 2008 como en el desarrollo de las actividades defensoriales relacionadas con la difusión del derecho de acceso a la educación.

Respecto a ELECTROPUNO S. A. A., en todo momento se advirtió la buena disposición de la empresa para colaborar con la Defensoría del Pueblo, por lo que se alcanzó un nivel de cooperación de 100,00 %. Con esta entidad, el Módulo de Atención de Juliaca efectuó reuniones de coordinación, visitas de inspección y solicitudes de información, las cuales fueron bien recibidas y respondidas oportunamente.

SEDAJULIACA S. A. registró un deficiente nivel de cooperación con la Defensoría del Pueblo (25,00%). Desde el primer momento, esta empresa prestadora de servicios públicos se mostró poco dispuesta a atender los pedidos de información. Asimismo, a pesar de que el Módulo de Atención de Juliaca le hizo notar las afectaciones de los derechos de los usuarios —como la negativa a recibir o atender sus reclamos—, éstas persistieron durante el período 2008. A fin de mejorar esta relación, se sostuvo reuniones con la Gerencia General y la Gerencia de Operaciones, y se realizaron intervenciones inmediatas y pedidos de información.

Por su parte, los establecimientos de atención médica de San Román alcanzaron 60,00% en el nivel de cooperación. Mostraron una disposición parcial para atender los requerimientos de información y, sobre todo, mejorar el trato a los

usuarios y las usuarias. Entre las gestiones defensoriales se encuentra la participación en reuniones multisectoriales y en actividades de difusión sobre el derecho a la salud, así como las solicitudes de información.

### 4.2.3 Arequipa, Moquegua y Tacna

#### A. Oficina Defensorial de Arequipa

**Cuadro N° 13**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE AREQUIPA: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Red Asistencial Arequipa	51	75,61%
Otras direcciones - Región Arequipa	48	87,50%
Región Arequipa	46	72,97%
Colegios estatales - Región Arequipa	35	64,29%
UGEL - Región Arequipa	33	52,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Las instituciones con mayor número de hechos vulneratorios declarados fundados mostraron una cooperación aceptable con la Defensoría del Pueblo. Así, la Red Asistencial de ESALUD Arequipa tuvo una cooperación óptima (75,61%), que se vio reforzada por las campañas realizadas por la Oficina Defensorial en los establecimientos médicos de Arequipa. Los hechos vulneratorios se refirieron sobre todo a la inadecuada organización administrativa —que impide o retarda el acceso a los servicios de salud—, la falta de información clara y completa respecto al tratamiento y/o los medicamentos recetados, y el maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio de salud.

Por otro lado, la Región Arequipa tuvo, en general, un nivel de cooperación aceptable. Así, las gerencias regionales del Gobierno Regional de Arequipa —distintas de las DRE y las DIRESA— mantuvieron una relación muy estrecha con la Defensoría del Pueblo, lo que se debió a las supervisiones sobre transparencia, presupuesto participativo y rendición de cuentas llevadas a cabo, que se tradujeron en una coordinación óptima (87,50%). Con las demás oficinas y direcciones, el nivel de cooperación fue aceptable (72,97%). Los casos más relevantes fueron los referidos a derechos laborales y acceso a la información pública.

Respecto a los colegios estatales, el nivel de cooperación fue aceptable (64,29%). En estas instituciones, los hechos vulneratorios se refirieron a quejas por maltrato

a las y los estudiantes, ruptura de relaciones institucionales, problemas administrativos con docentes y directores, y problemas de acceso a la educación en el proceso de matrícula. Debido a la importancia del derecho a la educación para niños, niñas y adolescentes, la Oficina Defensorial priorizó acciones inmediatas como entrevistas y supervisiones defensoriales.

La situación de las UGEL fue un poco diferente: si bien su nivel de cooperación alcanzó la calificación de aceptable, fue menor que el de los colegios estatales (52,00%). Asimismo, a diferencia de los colegios estatales, los hechos vulneratorios en su mayoría se relacionaron con irregularidades en los procesos de asignación de personal —reasignaciones, permutas, destaques—; es decir, las quejas se refirieron a vulneraciones del derecho de petición de los docentes.

## B. Oficina Defensorial de Moquegua

**Cuadro N° 14**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE MOQUEGUA: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Colegios estatales - Región Moquegua	17	50,00%
UGEL - Región Moquegua	16	40,00%
Comisarías - Dirección Territorial Arequipa XI	10	90,91%
DRE - Región Moquegua	9	27,27%
Región Militar Sur - EP	9	100,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Las instituciones vinculadas al sector Educación de la Región Moquegua concentraron el mayor número de hechos vulneratorios fundados y presentaron un deficiente nivel de cooperación. Así, tanto los colegios estatales como la UGEL de Mariscal Nieto tienen un nivel de 50,00% y 40,00%, respectivamente, debido sobre todo a la demora en la respuesta a los requerimientos de información. Los hechos vulneratorios se relacionaron con la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, el incumplimiento de obligaciones laborales, las irregularidades en las contrataciones y nombramientos del personal docente, y la afectación del derecho a la gratuidad de la educación.

Un caso preocupante dentro de este sector fue el de la DRE, que presentó un nivel de cooperación de sólo 27,27%.

Por otro lado, es menester destacar que existió una oportuna respuesta a los requerimientos de información dirigidos a las comisarías, así como a las

dependencias del EP asentadas en la Región Moquegua, las que vienen cumpliendo las recomendaciones efectuadas por la Defensoría del Pueblo. Este esfuerzo por parte de las citadas instituciones se tradujo en óptimos niveles de cooperación: 90,91% y 100,00%, respectivamente.

### C. Oficina Defensorial de Tacna

**Cuadro N° 15**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE TACNA: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES CON**  
**MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Corte Superior de Tacna	55	0,00%
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Tacna	54	0,00%
DRE - Región Tacna	28	0,00%
PNP	22	100,00%
Colegios estatales - Región Tacna	20	0,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

A diferencia de lo que sucede en otras regiones, el nivel de cooperación con la Defensoría del Pueblo en la región Tacna fue, en general, preocupantemente deficiente. Así, cuatro de las instituciones que presentaron mayor número de hechos vulneratorios fundados no cooperaron con la Oficina Defensorial en forma oportuna y/o relevante, a pesar de ser instituciones pertenecientes a sectores importantes —Justicia, Salud y Educación—, que tratan casos de personas en especial situación de vulnerabilidad.

En cuanto a los hechos vulneratorios declarados fundados, en el caso de la Corte Superior de Tacna éstos estuvieron relacionados con la demora en los procesos judiciales; respecto a los hospitales regionales, institutos y similares de la región, se relacionaron con el acceso al derecho a la salud y la calidad de la atención; y en cuanto a la DRE y los colegios estatales, los hechos vulneratorios se vincularon a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, al incumplimiento del plazo para entregar información y a las dificultades para la continuidad de los alumnos y alumnas en el sistema educativo.

La única institución que presentó un nivel de colaboración óptimo fue la PNP. En este caso, los hechos vulneratorios estuvieron relacionados con el trato cruel, inhumano o degradante, las afectaciones del derecho al debido proceso y el uso desproporcionado de la fuerza pública.

#### 4.2.4 Ayacucho y Huancavelica

##### A. Oficina Defensorial de Ayacucho

**Cuadro N° 16**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE AYACUCHO: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Comisarías - Dirección Territorial Ayacucho IX	51	100,00%
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Ayacucho	44	0,00%
Colegios estatales - Región Ayacucho	33	0,00%
DRE - Región Ayacucho	19	0,00%
Gerencias y subgerencias provinciales de Huamanga - Ayacucho	19	0,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Al igual que en la Oficina Defensorial de Tacna, cuatro de las instituciones con mayor número de hechos vulneratorios fundados en la Región Ayacucho tuvieron un nivel de cooperación deficiente con la Defensoría del Pueblo. Nuevamente, se aprecia que los sectores Salud y Educación fueron poco colaboradores, mientras que la PNP, a través de las comisarías, tuvo un nivel de cooperación óptimo (100,00%).

En este caso, la Oficina Defensorial realizó continuas visitas de inspección a las comisarías de la provincia de Huamanga, mientras que los pedidos de información a las demás provincias del departamento de Ayacucho se realizaron mediante oficios que fueron respondidos en forma oportuna y relevante. Los hechos vulneratorios se refirieron a la dilación en la investigación preliminar, la existencia de obstáculos en el acceso a la administración de justicia para las mujeres víctimas de violencia, y el trato cruel, inhumano o degradante. El alto nivel de cooperación se explica también porque, en los casos relacionados con dilación en la investigación, la Oficina Defensorial realizó recomendaciones a los superiores, quienes aplicaron medidas correctivas.

En cuanto a las demás instituciones que aparecen en el cuadro N° 16, su colaboración fue deficiente, pues omitieron responder a los pedidos de información realizados por la Oficina Defensorial y, en algunos casos, la información remitida no fue relevante. A fin de superar estas carencias, la Oficina Defensorial procedió a efectuar en vía de ampliación pedidos de información de manera formal. Asimismo, se solicitaron reuniones con los funcionarios o servidores públicos responsables de remitir la información requerida.

### a.1 Módulo de Atención de Puquio

**Cuadro N° 17**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE PUQUIO: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Colegios estatales - Región Ayacucho	88	60,00%
Comisarías - Dirección Territorial Ayacucho IX	22	62,50%
Gobernaciones y tenencias de gobernación de Ayacucho - Ministerio del Interior (MININTER)	17	100,00%
Establecimientos de atención médica de Lucanas - Región Ayacucho	15	33,33%
Gerencias y subgerencias provinciales de Lucanas - Ayacucho	11	0,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

En el 2008, los colegios estatales fueron las instituciones que registraron la mayor cantidad de hechos vulneratorios declarados fundados, pero su nivel de cooperación fue aceptable (60,00%), por cuanto cumplieron con brindar la información requerida de manera oportuna y relevante. Los hechos vulneratorios se relacionaron con la existencia de irregularidades vinculadas a la asistencia del personal, el incumplimiento de obligaciones laborales y el incumplimiento del currículum.

La situación de las comisarías —Dirección Territorial IX Ayacucho— fue similar: presentaron un número significativo de hechos vulneratorios declarados fundados, pero brindaron información relevante; sin embargo, en muchos casos ésta no fue remitida de manera oportuna debido a falencias administrativas, lo cual limitó el deber de cooperación. Buscando superar este problema, el Módulo de Atención realizó reuniones con los comisarios responsables de las dependencias policiales de las provincias de Lucanas, Parinacochas y Páucar del Sara Sara.

En cuanto a las gobernaciones y tenencias de gobernación de Ayacucho —Lucanas, Parinacochas y Páucar del Sara Sara—, registraron un regular número de hechos vulneratorios fundados. Su nivel de cooperación fue óptimo debido, principalmente, a las coordinaciones y reuniones sostenidas con el Módulo de Atención de Puquio.

La Red de Salud-Lucanas, una de las instituciones que presentó un número importante de hechos vulneratorios fundados, mostró un deficiente nivel de cooperación. Su Director se mostró reticente a brindar información oportuna y no puso en práctica las recomendaciones defensoriales, lo que llevó a que algunos casos tuvieran que ser informados a la instancia inmediata superior, la Dirección

Regional de Salud de Ayacucho, a través de la Jefatura de la Oficina Defensorial de Ayacucho.

La Municipalidad Provincial de Lucanas-Puquio, que también registró un número significativo de hechos vulneratorios declarados fundados, presentó un nivel de cooperación deficiente debido a las descoordinaciones entre sus propias gerencias y áreas municipales, que no fueron capaces de brindar la información oportunamente. Esta situación generó que, muchas veces, los representantes defensoriales tuvieran que reunirse con el Gerente Municipal y el Alcalde Provincial para recoger la información requerida.

## B. Oficina Defensorial de Huancavelica

**Cuadro N° 18**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE HUANCVELICA: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
DRE - Región Huancavelica	17	100,00%
Región Huancavelica	8	0,00%
Comisarías - Dirección Territorial Huancayo VIII	7	0,00%
Municipalidad Provincial de Huancavelica - Huancavelica	7	100,00%
Alcaldía Provincial de Huancavelica - Huancavelica	6	0,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

La DRE de Huancavelica y la Municipalidad Provincial de Huancavelica fueron las entidades que, a pesar de presentar un significativo número de hechos vulneratorios declarados fundados, mantuvieron un nivel de cooperación óptimo (100,00%). En el caso de la DRE, los hechos vulneratorios se relacionaron con la dilación en el procedimiento administrativo, el incumplimiento de obligaciones laborales, la omisión de dar respuesta a las solicitudes de los ciudadanos y el incumplimiento de obligaciones funcionales. Sin embargo, gracias a la buena disposición de las autoridades de la entidad, la mayoría de veces se restituyó el derecho del ciudadano. En el caso de la Municipalidad Provincial de Huancavelica, los hechos vulneratorios se presentaron en contra de las oficinas pertenecientes a esta entidad, excluyendo a las gerencias y subgerencias. Las quejas se refirieron a la restricción en el acceso a la información, a la omisión de dar respuesta en el plazo legal, y a la falta de acceso a la participación política. Al igual que la DRE, esta municipalidad brindó las facilidades necesarias para que la Defensoría del Pueblo cumpliera con su mandato de protección de los derechos ciudadanos.

Lamentablemente, no se advirtió esta misma disposición en el caso de la Alcaldía de la referida municipalidad. Cabe resaltar que la Alcaldía Provincial de Huancavelica se diferencia de la Municipalidad Provincial de Huancavelica debido a que las quejas presentadas a la primera se dirigen en forma directa al Despacho del Alcalde.

El nivel de cooperación de las otras tres instituciones —Región Huancavelica, comisarías y Alcaldía Provincial de Huancavelica— que presentan mayor número de hechos vulneratorios fundados fue deficiente, pues ninguna de éstas cooperó con la Defensoría del Pueblo de manera oportuna y relevante.

Los hechos vulneratorios declarados fundados en la Región Huancavelica se relacionaron con el incumplimiento de obligaciones funcionales, la omisión de dar respuesta a las solicitudes y la dilación en el procedimiento administrativo, además de la vulneración de obligaciones laborales. En cuanto a las comisarías de la Región Policial de Huancavelica, los hechos vulneratorios se vincularon a la negativa o condicionamiento para recibir denuncias —acceso a la justicia—; las detenciones arbitrarias o ilegales —derecho a la libertad personal—; la falta de celeridad procesal; el trato cruel, inhumano o degradante; y la dilación en la investigación preliminar. Los hechos vulneratorios registrados directamente contra el Despacho del Alcalde de la Municipalidad Provincial se refirieron sobre todo al incumplimiento de plazos legales para brindar una respuesta por escrito, a la vulneración del derecho a la propiedad y al incumplimiento de obligaciones laborales.

Cabe señalar que, en todos los casos, la Defensoría del Pueblo desplegó una serie de gestiones orientadas a que la autoridad edil y sus funcionarios cumplieran con el deber constitucional de cooperación. Para ello, se remitieron oficios y se sostuvieron reuniones y entrevistas.

#### **4.2.5 Huánuco, Junín y Pasco**

##### **A. Oficina Defensorial de Huánuco**

En el ámbito de la Oficina Defensorial de Huánuco, se observa que los hospitales regionales, institutos y similares tuvieron un óptimo nivel de cooperación (100,00%). Estas instituciones mantuvieron una constante coordinación con la Oficina Defensorial a fin de resolver los problemas y quejas de la ciudadanía. Entre los hechos vulneratorios relacionados con el derecho a la salud se encuentran la inadecuada organización administrativa —que impide o retarda el acceso a los servicios de salud—, el maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio de salud y la negligencia médica por parte de algunos operadores de salud.

En cuanto al sector Educación, se puede apreciar que existe una gran diferencia en el nivel de cooperación de los colegios estatales y la DRE de la Región

**Cuadro N° 19**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE HUÁNUCO: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Huánuco	40	100,00%
Colegios estatales - Región Huánuco	26	0,00%
Comisarías - Dirección Territorial Huancayo VIII	25	90,00%
Universidad Nacional Hermilio Valdizán (UNHEVAL)	15	80,00%
DRE - Región Huánuco	15	100,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Huánuco, y por lo tanto, en la atención de las quejas y problemas de la población. Así, mientras que el nivel de cooperación de los colegios estatales fue deficiente, el nivel de cooperación de la DRE fue óptimo. La fluida coordinación con la DRE permitió el envío oportuno de información relevante, que contribuyó a solucionar las quejas. Los hechos vulneratorios se relacionaron con la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, la afectación del derecho a la gratuidad de la educación, y la negativa o condicionamiento a recibir denuncias o demandas.

El nivel de cooperación de las comisarías fue óptimo (90,00%), pues se logró una buena coordinación con el personal policial. Los hechos vulneratorios se relacionaron con la dilación en la investigación, el incumplimiento de deberes de función en la investigación preliminar y la negativa o condicionamiento a recibir denuncias o demandas.

El buen nivel de cooperación de la Universidad Nacional Hermilio Valdizán refleja el cambio que esta entidad ha empezado a experimentar tras la elección de un nuevo rector, quien ha mostrado su disposición a colaborar con la Defensoría del Pueblo. Los hechos vulneratorios de esta casa de estudios se relacionaron con las afectaciones del derecho al debido procedimiento y el incumplimiento del plazo para entregar información.

#### **a.1 Módulo de Atención de Tingo María**

La actitud poco cooperante de la UGEL, que se encontraba en proceso de reorganización, se reflejó también en el nivel de colaboración de las instituciones educativas, que tampoco fue óptimo a pesar de que se encontraban entre las entidades con mayor número de hechos vulneratorios fundados. Éstos se refirieron, fundamentalmente, al incumplimiento de obligaciones laborales, a la afectación del

**Cuadro N° 20**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE TINGO MARÍA: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Frente Policial PNP Huallaga	15	100,00%
Fiscalía Provincial Penal - Ministerio Público Huánuco	9	100,00%
UGEL - Región Huánuco	8	33,33%
Colegios estatales - Región Huánuco	7	0,00%
Gobernaciones y tenencias de gobernación de Huánuco - MININTER	7	100,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

derecho a la gratuidad de la educación, y a la existencia de irregularidades en las contrataciones y los nombramientos del personal docente.

En contraste, si bien el Frente Policial de Huallaga fue la entidad con mayor número de hechos vulneratorios fundados, también fue una de las que más prontamente cooperó en la solución de los casos que se le presentaron, al igual que las gobernaciones y tenencias de gobernación. Respecto a estas últimas, debe recalcarse que su cooperación con la Defensoría del Pueblo fue más allá de las quejas concretas, pues colaboraron a difundir los mensajes defensoriales contra la violencia familiar y en pro del mayor conocimiento de los derechos constitucionales.

En cuanto a la PNP, los hechos vulneratorios se relacionaron con el incumplimiento de deberes de función en la investigación preliminar, el uso desproporcionado de la fuerza pública y la negativa o condicionamiento a recibir denuncias o demandas. Los hechos vulneratorios respecto a las gobernaciones y tenencias de gobernación se relacionaron con daños a la propiedad privada, la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal y la negativa o condicionamiento a recibir denuncias o demandas.

De igual manera, se observó que el nivel de cooperación por parte de la Fiscalía Provincial Penal fue satisfactorio, pues en todo momento esta institución se mostró dispuesta a atender los pedidos de información de manera oportuna y relevante.

## **B. Oficina Defensorial de Junín**

En el ámbito de la Oficina Defensorial de Junín, el nivel de cooperación de las instituciones que presentaron mayor número de hechos vulneratorios fundados fue óptimo.

**Cuadro N° 21**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE JUNÍN: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES CON**  
**MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Colegios estatales - Región Junín	180	84,85%
UGEL - Región Junín	59	46,38%
Gerencias y subgerencias provinciales de Huancayo - Junín	30	83,33%
DRE - Región Junín	29	95,45%
Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)	25	88,46%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

El sector que presentó mayor número de hechos vulneratorios fundados fue Educación en sus tres ámbitos: colegios estatales, UGEL y DRE. El nivel de cooperación de dos de sus entidades fue óptimo —colegios estatales obtuvo 84,85% y la DRE Junín, 95,45%—, pero el de las UGEL, deficiente: 46,38%. Este último resultado se debe, básicamente, a que las UGEL no cuentan con una organización administrativa aceptable, además de que su personal está conformado por profesionales insuficientemente calificados para desempeñarse como especialistas, o se trata de empleados que están contratados temporalmente y carecen de capacidades técnicas.

En las tres instituciones del sector Educación, los hechos vulneratorios estuvieron relacionados con el incumplimiento en el plazo para entregar información, el condicionamiento de requisitos en el proceso de matrícula —afectación del derecho a la gratuidad de la educación—, la falta de transparencia o irregularidades en los procesos de contratación de docentes y adquisición de bienes, la omisión de dar respuesta y el incumplimiento de obligaciones laborales.

En cuanto a las gerencias y subgerencias de la Municipalidad Provincial de Huancayo, el nivel de cooperación fue óptimo (83,33%). Los hechos vulneratorios se refirieron a irregularidades en la atención de denuncias, afectaciones del derecho al debido proceso y omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal.

Respecto al Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) de Junín, por las intervenciones de oficio se conoció el incumplimiento en la entrega oportuna de los alimentos a las instituciones educativas de la localidad. Mediante entrevistas personales y oficios de recomendación, se puso en conocimiento de este hecho al Jefe Zonal del PRONAA-Junín, quien adoptó las medidas correctivas necesarias, implementando muchas de las recomendaciones formuladas. El nivel de cooperación de PRONAA fue óptimo: 88,46%.

### b.1 Módulo de Atención de La Merced

**Cuadro N° 22**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE LA MERCED: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Colegios estatales - Región Junín	64	0,00%
UGEL - Región Junín	30	0,00%
Región Militar Centro - EP	20	0,00%
Comisarías - Dirección Territorial Huancayo VIII	17	100,00%
Municipalidad Distrital de San Ramón - Junín	15	100,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

El nivel de cooperación con el Módulo de Atención de La Merced fue, en general, deficiente. Así, sólo dos de las entidades con mayor número de hechos vulneratorios fundados tuvieron una cooperación óptima: las comisarías y la Municipalidad Distrital de San Ramón.

En cuanto al sector Educación, tanto los colegios estatales como las UGEL de la Región Junín presentaron un nivel de cooperación deficiente porque no remitaron la información solicitada por la Defensoría del Pueblo de manera oportuna y relevante. En este sector, la vulneración de los derechos fundamentales se debe a la deficiente coordinación entre la UGEL Chanchamayo y los colegios estatales. Otro factor que se debe tomar en cuenta es la insuficiente capacitación de los maestros y funcionarios públicos sobre temas como las funciones y atribuciones de la Defensoría del Pueblo, así como el derecho a la educación. En este sector, los hechos vulneratorios se relacionaron principalmente con la falta de transparencia o irregularidades en el proceso de contratación y adquisición de bienes y servicios, las irregularidades vinculadas a la asistencia de personal, la negativa a recibir peticiones de los administrados y el incumplimiento de obligaciones laborales.

En el caso de la Región Militar Centro-EP, se advirtió que la vulneración de derechos se debió exclusivamente al incumplimiento de la Ley del Servicio Militar,<sup>6</sup> toda vez que a pesar de que está prohibido incorporar a ciudadanos en contra de su voluntad, los efectivos militares de la base de Pichanaki persisten en esta nociva práctica; en muchos casos, apelan a engaños pues ofrecen beneficios que nunca se entregarán. A pesar de las recomendaciones de la Defensoría del

<sup>6</sup> Ley N° 27178, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de septiembre de 1999.

Pueblo, se continuaron registrando casos de reclutamiento arbitrario, motivo por el cual el Módulo de Atención se vio obligado a presentar los casos al Ministerio Público. El nivel de cooperación fue deficiente.

Como ya se adelantó, el nivel de cooperación de las comisarías y de la Municipalidad Distrital de San Ramón fue óptimo: los pedidos de información fueron respondidos en forma oportuna y relevante, y además se pusieron en práctica las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo, lo cual permitió la restitución de los derechos vulnerados.

## b.2 Módulo de Atención de Satipo

**Cuadro N° 23**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE SATIPO: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Colegios estatales - Región Junín	20	0,00%
Establecimientos de atención médica de Satipo - Región Junín	7	100,00%
Municipalidad Distrital de Pangoa - Junín	5	50,00%
Jefatura Regional de Huancayo - RENIEC	4	0,00%
Gerencias y subgerencias provinciales de Satipo - Junín	4	100,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Los colegios estatales no cumplieron con la obligación de colaborar con el Módulo de Atención de Satipo debido, principalmente, al desconocimiento del personal de las instituciones educativas ubicadas fuera del radio urbano respecto a las funciones y atribuciones de la Defensoría del Pueblo, a los procedimientos administrativos, a las normas vigentes en el sector Educación y a los derechos humanos. Los hechos vulneratorios estuvieron relacionados con la omisión de dar respuesta dentro del plazo legal y la afectación del derecho a la gratuidad de la educación.

Por otro lado, en lo que se refiere a los establecimientos de atención médica de Satipo, el nivel de cooperación fue óptimo debido a las gestiones de coordinación y persuasión con las microrredes de salud de la provincia. Los hechos vulneratorios más frecuentes se relacionaron con restricciones del acceso al servicio de salud, el incumplimiento de otros principios y la negativa arbitraria o el maltrato en el acceso o en la prestación del Seguro Integral de Salud (SIS).

El nivel de cooperación de la Municipalidad Distrital de Pangoa fue deficiente (50,00%) debido, principalmente, al contexto geográfico, ya que la distancia dificultó las coordinaciones con este gobierno local. Por ello, las respuestas a los pedidos escritos de información emitidos por el Módulo de Atención no fueron oportunas. Los hechos vulneratorios más frecuentes se relacionaron con el incumplimiento de entregar información dentro del plazo establecido.

En el 2008, la Jefatura Regional de Huancayo-RENIEC presentó un nivel de cooperación deficiente, pues no cumplió con responder los pedidos de información defensoriales en forma oportuna y relevante. Este deficiente porcentaje de cooperación (0,00%) se debió a que las gestiones realizadas por dicha institución no fueron fluidas, toda vez que en la provincia de Satipo se encuentra instalada solamente una sucursal, que si bien presta servicios, carece de facultades para resolver asuntos administrativos. Con relación a esta entidad, los hechos vulneratorios se refirieron a la existencia de restricciones o negligencia en la emisión del documento nacional de identidad (DNI).

Por último, respecto a las gerencias y subgerencias de la Municipalidad Provincial de Satipo-Junín, el nivel de cooperación fue óptimo gracias a las constantes gestiones de coordinación con los funcionarios.

### C. Oficina Defensorial de Pasco

**Cuadro N° 24**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE PASCO: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES CON**  
**MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Región Militar Centro - EP	26	100,00%
Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (UNDAC)	15	0,00%
Colegios estatales - Región Pasco	14	50,00%
Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Centro (ELECTROCENTRO) - Electricidad	12	100,00%
Gobernaciones y tenencias de gobernación de Pasco - MININTER	11	100,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

El cuadro N° 24 muestra cuáles fueron las cinco entidades que registraron el mayor número de hechos vulneratorios declarados fundados en el año 2008, y en qué medida éstas colaboraron con la Oficina Defensorial de Pasco.

La entidad que ocupa el primer lugar es la base militar de Quiulacocha, perteneciente a la Región Militar Centro del EP. Esta base mostró un nivel de colaboración óptimo con la Defensoría del Pueblo, lo cual permitió resolver en forma inmediata las quejas formuladas por los ciudadanos. Los hechos vulneratorios fundados se refirieron, fundamentalmente, al reclutamiento forzoso de menores de edad. Es oportuno precisar que este nivel de cumplimiento satisfactorio se alcanzó gracias a las constantes reuniones previas llevadas a cabo con las autoridades militares del lugar, en las que se incidió sobre el papel de la Defensoría del Pueblo.

Una situación distinta se observa en el caso de la UNDAC, que ocupa el segundo lugar, pues conforme se advierte en el cuadro, el nivel de cumplimiento del deber de cooperación fue de 0,00%. La UNDAC no proporcionó la información dentro del plazo establecido o ésta fue incompleta, lo que impidió la investigación oportuna. La Oficina Defensorial realizó continuas visitas a los funcionarios de esta universidad a fin de obtener la información necesaria. Respecto a las quejas presentadas, la mayoría se referían a la vulneración del derecho a la buena administración.

En lo concerniente a los colegios estatales, se puede señalar que, en general, mostraron un nivel aceptable del deber de cooperación. Mientras que algunas instituciones educativas brindaron en forma oportuna la información requerida, en otros casos se advirtió alguna demora en la remisión. Para superar esta debilidad, la Oficina Defensorial promovió una comunicación fluida con los directores de los centros educativos, en forma presencial o mediante oficios, dependiendo de la ubicación geográfica de los planteles. Los hechos vulneratorios tratados en las diferentes coordinaciones con estos funcionarios se relacionaron con el condicionamiento para el acceso al sistema educativo y la presencia de irregularidades vinculadas a la asistencia del personal.

En el caso de ELECTROCENTRO S. A., la empresa concesionaria de energía que ocupa el cuarto lugar en el cuadro, se advierte que mostró un óptimo nivel de cooperación con la Defensoría del Pueblo. Esto representa un cambio, pues no siempre fue así: en el año 2007, esta entidad mostraba sólo un nivel aceptable de colaboración, que mejoró debido a la labor permanente de la Oficina Defensorial de Pasco. Los hechos vulneratorios se relacionaron con el cobro excesivo del servicio público, la falta de seguridad de las instalaciones públicas y el incumplimiento de los estándares de calidad del bien o servicio suministrado.

Finalmente, con relación a las gobernaciones y tenencias de gobernación ubicadas en la región Pasco, éstas mostraron también un óptimo nivel de colaboración. Los hechos vulneratorios estuvieron relacionados con la falta de seguridad de las instalaciones de servicios públicos, las irregularidades en la atención de denuncias y el desconocimiento de los principios o reglas que la ley especial establece.

#### 4.2.6 Lima, Callao, Áncash e Ica

##### A. Oficina Defensorial de Lima

**Cuadro N° 25**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LIMA: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES CON**  
**MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Corte Superior de Lima	115	86,67%
Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)	76	70,00%
PNP	62	30,00%
Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)	59	89,47%
Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima	53	47,83%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).  
 Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Si bien durante el año 2008 la Corte Superior de Lima mostró un óptimo nivel de cooperación (86,67%), aún persisten algunos inconvenientes.

Así por ejemplo, mejoraron las condiciones de acceso de las y los comisionados a la lectura de los expedientes judiciales en los módulos, pues ya no se les exigió apersonarse previamente a la instancia correspondiente u obtener una autorización escrita del juez o vocal. Asimismo, las entrevistas con los jueces se realizaron de manera más fluida, aun fuera del horario de atención al público establecido por los juzgados.

También se debe mencionar que, en el 2008, un mayor número de magistrados de esta Corte Superior respondieron los oficios de requerimiento de información, e incluso cumplieron con adjuntar copias certificadas de los actuados y emitir resoluciones en las que daban cuenta de las respuestas cursadas a la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, en algunos casos aún subsiste la demora en dar respuesta a estos pedidos, situación que fue resuelta por los comisionados mediante la intervención directa en la sede judicial correspondiente.

Durante el año 2008, la Oficina Defensorial de Lima recibió numerosas solicitudes de intervención ante la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) por la demora en el trámite de Libre Desafiliación Informada del Sistema Privado de Pensiones —Ley N° 28991 y Decreto Supremo N° 063-2007-EF—, así como por la omisión de dar respuesta escrita en el plazo legal.

En la mayoría de los casos, estas solicitudes fueron atendidas de manera oportuna, pues la SBS facilitó la información requerida. En los casos en los que se pidió información a través de un documento, la respuesta se recibió con el sustento adjunto, esto es, con copia del oficio y la resolución remitida al recurrente.

No obstante la buena disposición de la SBS a cooperar en la labor defensorial, en los casos relacionados con los recursos administrativos se produjo una demora en la atención de los pedidos de información; esto se debió, entre otras razones, a que la ONP no emite el informe que le corresponde dentro de los plazos señalados.

Adicionalmente, se debe mencionar que la SBS y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), en su interés por cooperar en la labor defensorial, remiten sus bases de datos, lo que permite visualizar las resoluciones emitidas y si existe o no un recurso administrativo, así como la fecha en la que se solicitó el informe a la ONP y la fecha en la que éste ingresó.

Respecto a la PNP, se debe mencionar que, al igual que en el 2007, mostró un nivel deficiente de cooperación con la Defensoría del Pueblo (30,00%). Esto se debió, en la mayoría de los casos, a la omisión de dar respuesta a pedidos formales efectuados por la Defensoría y a respuestas inoportunas —remitidas fuera de plazo— e incompletas, que no aportaron a la investigación o solución de las quejas tramitadas.

A pesar de que durante el año que abarca el presente informe se sostuvieron diversas reuniones con oficiales de mando de la PNP, el nivel de cooperación no mejoró en forma significativa, situación que se espera revertir en el 2009, considerando las numerosas coordinaciones realizadas, en especial durante los últimos meses del 2008.

Cabe señalar que, a diferencia de las instancias administrativas de la PNP —Inspectoría, Área de Recursos Humanos, entre otras—, las comisarías de la VII Dirección Territorial de Lima sí mantuvieron un buen nivel de cooperación, puesto que en las visitas realizadas por los comisionados de la Defensoría del Pueblo se les proporcionó la información y la documentación solicitada.

Es importante resaltar que el sistema de información con el que cuenta la PNP y los procedimientos implementados son deficientes y no facilitan la labor que desempeña su personal. Esta carencia no sólo genera malestar en la ciudadanía por la percepción de que la entidad está desorganizada, sino también contribuye a la falta de cooperación con la Defensoría del Pueblo.

En cuanto al COFOPRI, cabe señalar que su nivel de cooperación fue óptimo (89,47%), ya que remitió información oportuna y relevante, lo que permitió resolver las quejas presentadas en su contra.

Respecto a la Municipalidad Distrital de La Victoria, se debe mencionar que si bien durante los tres primeros trimestres del año mantuvo un nivel de colaboración deficiente, esta situación mejoró a partir del cuarto trimestre, gracias a las reuniones mantenidas con el nuevo Secretario General, quien en la mayoría de los casos proporcionó la información requerida. Por ello, la citada municipalidad aparece con 47,83% de cooperación.

#### a.1 Caso particular: el nivel de cooperación de la ONP fue de 2,89%

**Cuadro N° 26**  
**NIVEL DE COOPERACIÓN DE LA ONP**

Hechos vulneratorios		7.446
En trámite		3.989
Recomendaciones con respuesta parcial		1.957
Recomendaciones sin respuesta		2.032
Concluidos		3.457
Fundados		2.890
Solucionados		2.704
No solucionados		186
Infundados/inconclusos		567

##### Indicador del Defensómetro:

Eficacia de solución de los hechos vulneratorios = hechos vulneratorios concluidos fundados solucionados /  
hechos vulneratorios concluidos fundados 93,56%

##### Indicador para la ONP con recomendaciones en trámite sin respuesta significativa

Porcentaje de solución = hechos vulneratorios concluidos fundados solucionados /  
hechos vulneratorios concluidos fundados + trámite sin respuesta 54,94%

El cuadro N° 26 requiere una explicación particular, considerando que la ONP presenta el mayor volumen de quejas ingresadas y admitidas durante el año 2008. Como se mencionó en el capítulo 2, la razón del incremento de quejas obedece principalmente a la incorporación del trámite de Libre Desafiliación Informada previsto por la Ley N° 28991, que está a cargo de la SBS y en el que la ONP juega un papel muy importante, pues debe acreditar las aportaciones y realizar la proyección de las pensiones en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP). Este análisis permite tener un punto de comparación válido del total de quejas ingresadas respecto al año 2007.

Cabe señalar que en el año 2008, se identificó un total de 7.446 hechos vulneratorios, sólo con referencia a las quejas. Para atender esta demanda, la Defensoría

del Pueblo realizó actuaciones de persuasión —recomendaciones, sugerencias e instancias— respecto a 3.989 quejas que aún permanecen en trámite. De éstas, la ONP entregó respuesta parcial en 1.957 casos. Estas respuestas recibieron el calificativo de «parcial» porque no se adjuntó la documentación sustentatoria que daría la atención necesaria y permitiría concluir la relación de casos incluidos en las referidas recomendaciones.

No obstante los problemas de la ONP para el cumplimiento del deber de cooperación, se debe reconocer que ésta acató en parte algunas de las recomendaciones formuladas por la Oficina Defensorial de Lima. Así sucedió en los siguientes casos:

- *Libre desafiliación informada.* Oficio N° 143-2008.DPR/ONP, del 29 de octubre del 2008, a través del cual se informó que la ONP ha adoptado las medidas necesarias para incrementar la producción de reportes situacionales (RESIT SNP), en los que se consignará el nombre completo y el sello del funcionario que realizó el control de calidad de las solicitudes. Los RESIT SNP también ofrecerán mayor información y utilizarán un lenguaje más sencillo, comprensible para los ciudadanos.
- *Documentación ingresada por mesa de partes.* La ONP precisó que se está gestionando que esta documentación sea derivada a la Subdirección de Atención al Asegurado, para su respectiva atención.
- *Bonos.* Se están implementando los criterios de verificación y calificación en los procesos de bonos de reconocimiento (Oficio N° 115-2008-DSO/ONP).
- *Duplicación de documentos.* Desde fines de mayo del 2008, se viene implementando un área que se encargará de fotocopiar los documentos para atender a la brevedad posible este tipo de solicitudes. Asimismo, se ha procedido a la digitalización de las resoluciones, a fin de que las solicitudes de estos documentos sean atendidas —directamente y de inmediato— en las plataformas de atención al público.

Por otro lado, es preciso señalar que la Defensoría del Pueblo está priorizando y brindando una gestión distinta en los casos urgentes por razones de salud o riesgo de vida, así como en los casos individuales que revistan especial particularidad.

Finalmente, debe acotarse que las comunicaciones —respuestas— brindadas por la ONP se plasman en actas que son entregadas con cierta periodicidad a la Oficina Defensorial de Lima.

## **B. Oficina Defensorial de Lima Norte**

El cumplimiento del deber de cooperación por parte de SEDAPAL fue óptimo (79,55%), debido a la buena coordinación con sus directivos y funcionarios, quienes colaboraron en forma adecuada dando respuestas casi inmediatas. Los 63 casos

**Cuadro N° 27**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LIMA NORTE: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL)	63	79,55%
Municipalidad Distrital de San Martín de Porres - Lima	59	64,71%
Municipalidad Distrital de Comas - Lima	46	80,00%
Municipalidad Distrital de Los Olivos - Lima	44	75,00%
Municipalidad Distrital de Carabaylo - Lima	37	75,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

registrados con hechos vulneratorios fundados se refirieron, principalmente, a cobros indebidos, cobros excesivos y falta del servicio de agua potable y alcantarillado en amplios sectores de la población de Lima Norte.

Los requerimientos a la empresa se realizaron a través de visitas y reuniones con los funcionarios, a fin de exponerles los casos, especialmente los de naturaleza colectiva, como el acceso a la instalación de medidores.

En cuanto a la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, el nivel de cooperación (64,71%) es aceptable, si se considera que su sistema administrativo es sumamente deficiente y engorroso, y que existe un pasivo administrativo muy elevado conformado por expedientes y problemas acumulados durante muchos años. A pesar de estas dificultades, se logró una respuesta institucional de cooperación. Así, el desarrollo de algunas acciones de apoyo a la entidad por parte de la Oficina Defensorial —charlas de capacitación al personal, intermediación en conflictos, apoyo a gestiones de la municipalidad ante otras instituciones— permitió establecer una buena relación con los funcionarios públicos, quienes siempre se mostraron dispuestos a colaborar. Los hechos vulneratorios fundados se refirieron a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal y a la existencia de irregularidades en el ejercicio de la potestad sancionadora, así como en la supervisión de construcciones de obras y en la aprobación de habilitaciones urbanas.

Los requerimientos de información se formularon sobre todo mediante oficios, y se complementaron con entrevistas con los funcionarios. Excepcionalmente, algunos casos se solucionaron con una acción inmediata a través de visitas.

La Municipalidad Distrital de Comas registró un óptimo nivel de cooperación (80,00%) debido, principalmente, a la disposición manifiesta de algunos funcionarios de las diferentes áreas de esta entidad —Gerencia de Fiscalización, Secretaría General y Gerencia de Administración Tributaria— en las cuales se concentró una

gran cantidad de quejas. Sin embargo, se pudo observar que otras áreas —como la Gerencia de Desarrollo Urbano y la Subgerencia de Obras Públicas, que también concentraron un considerable número de quejas— no cumplieron con el deber de cooperación.

Al igual que en todas las municipalidades, los requerimientos de información se gestionaron formalmente mediante oficios, y luego se realizaron reuniones con los funcionarios, las cuales permitieron que la Oficina Defensorial accediera en forma inmediata a la información solicitada o se agilizará su envío formal. Los hechos vulneratorios se relacionaron con la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, el cobro excesivo o arbitrario por concepto de arbitrios o tributos, y la existencia de irregularidades en la supervisión de construcción de obras y en la aprobación de habilitaciones urbanas.

Finalmente, las municipalidades distritales de Los Olivos y Carabaylo tuvieron también un aceptable nivel de cooperación con la Defensoría del Pueblo, pues ambas obtuvieron 75,00%. Lo mismo que con las otras municipalidades, los requerimientos se hicieron en primer término a través de oficios.

### C. Oficina Defensorial de Lima Sur

**Cuadro N° 28**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LIMA SUR: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Colegios estatales - UGEL N° 1	51	82,18%
Comisarías - Dirección Territorial VII Lima	31	100,00%
Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores - Lima	30	45,16%
Municipalidad Distrital de Santiago de Surco - Lima	23	42,31%
Municipalidad Distrital de Chorrillos - Lima	21	34,78%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Las instituciones educativas de la jurisdicción de la UGEL N° 01 tuvieron un nivel de cooperación óptimo (82,18%). Esta cifra se explica, en gran medida, por la forma en que intervino la Oficina Defensorial de Lima Sur para atender las quejas formuladas por los ciudadanos y las ciudadanas. Las permanentes visitas de supervisión inopinadas que se realizaron como parte del trámite de las denuncias aportaron información relevante para la investigación y permitieron consolidar la presencia defensorial en estas instituciones. En consecuencia, se fortaleció la persuasión defensorial y las recomendaciones formuladas fueron recogidas. Por su parte, los

servidores públicos se mostraron dispuestos a acudir a las entrevistas solicitadas por la Oficina Defensorial, así como a coordinar oportunamente las medidas para solucionar los casos planteados.

En estas instituciones, los hechos vulneratorios se relacionaron principalmente con la afectación del derecho a la gratuidad de la educación, el maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio educativo y la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal.

Las comisarías ubicadas en el ámbito de intervención de la Oficina Defensorial de Lima Sur evidenciaron un óptimo nivel de cooperación (100,00%). Un porcentaje importante de actuaciones defensoriales en las dependencias policiales consistió en visitas de inspección inopinadas que, generalmente, se realizaron debido a presuntos actos contra la libertad individual y la integridad personal. En todas estas visitas, el personal policial brindó la información solicitada por los comisionados.

Igualmente, los pedidos escritos de información fueron oportunamente respondidos por las distintas dependencias policiales. Sólo en casos excepcionales se recurrió al superior jerárquico para resolver demoras en las respuestas.

Finalmente, hay que señalar que este alto nivel de cumplimiento del deber de cooperación no se vio afectado por el hecho de que algunas de las quejas declaradas fundadas fueron derivadas al Ministerio Público, dado que se concluyó que la vulneración detectada lesionaba ciertos bienes jurídicamente protegidos por nuestra legislación penal, por ejemplo la integridad física. La tensión generada por el hecho de que las quejas pasaran al Ministerio Público se redujo debido a que se compartieron adecuadamente otros espacios de coordinación, como por ejemplo los comités distritales de seguridad ciudadana.

La Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores no sólo es el gobierno local de Lima Sur acerca del cual se recibieron más quejas, sino que reiteradamente viene incumpliendo el deber de cooperación con la Defensoría del Pueblo, pues no responde los pedidos de información ni considera las recomendaciones con análisis de fondo sobre los hechos vulneratorios fundados. Éstos giran en torno a temas recurrentes, como la omisión de responder por escrito y dentro del plazo legal a los casos por afectaciones del derecho al debido proceso e irregularidades en la atención de denuncias. El nivel de cooperación de esta entidad fue deficiente: 45,16%.

En cuanto a la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, se debe señalar que, usualmente, atendió los pedidos de información, pero brindó respuestas imprecisas y poco relevantes para la solución de los casos. Se pudo apreciar que las diversas gerencias y subgerencias funcionan como compartimentos estancos que se limitan a atender sólo una arista de los problemas. Así, basta la atención

por parte de una de las áreas involucradas para que la comuna considere como atendido el pedido de información, lo que obliga a la Oficina Defensorial a realizar pedidos de información complementarios, que dilatan el plazo de atención de la queja y, por consiguiente, la restitución de algún derecho, como por ejemplo, la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, las afectaciones al debido proceso y los cobros excesivos o arbitrarios por concepto de arbitrios o tributos. Su nivel de cooperación fue de 42,31%.

Al igual que la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, la Municipalidad Distrital de Chorrillos tuvo un nivel deficiente de cooperación (34,78%). La actitud renuente de esta última es ya de larga data, salvo infrecuentes e irrelevantes respuestas para atender los requerimientos de información o adoptar las recomendaciones defensoriales emitidas. Los funcionarios ediles —gerentes, subgerentes y secretario general— evitaron hasta donde les fue posible celebrar reuniones con los comisionados y comisionadas de la Defensoría del Pueblo, por lo cual la atención de las quejas se dilató.

#### D. Oficina Defensorial de Lima Este

**Cuadro N° 29**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LIMA ESTE: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho - Lima	44	100,00%
Municipalidad Distrital de Ate - Lima	39	78,45%
Colegios estatales - UGEL N° 5	21	100,00%
Colegios estatales - UGEL N° 6	20	100,00%
Municipalidad Distrital de Lurigancho Chosica - Lima	17	88,89%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

En el ámbito de la Oficina Defensorial de Lima Este, se observa que las instituciones que presentan mayor número de hechos vulneratorios declarados fundados pertenecen a los sectores de gobiernos locales y de Educación.

En cuanto a los gobiernos locales —municipalidades distritales de Ate, Lurigancho-Chosica y San Juan de Lurigancho—, el nivel de cooperación fue óptimo. Así por ejemplo, en San Juan de Lurigancho la comuna viene implementando líneas de trabajo más asertivas en beneficio de la ciudadanía, y la capacidad de gestión se incrementa progresivamente. En estos gobiernos locales se presentaron hechos vulneratorios relacionados con la omisión de dar respuesta por escrito en

el plazo legal, las afectaciones del derecho al debido proceso, los cobros excesivos o arbitrarios por concepto de tributos y la existencia de irregularidades en la atención de denuncias.

Asimismo, resalta el nivel de cooperación de los colegios estatales pertenecientes a las UGEL N° 5 y N° 6, que fue óptima en ambos casos. Respecto a estas instituciones, los hechos vulneratorios se relacionaron con la afectación de los derechos a la gratuidad de la educación, a la continuidad y a la accesibilidad al sistema educativo.

### E. Oficina Defensorial del Callao

**Cuadro N° 30**  
**OFICINA DEFENSORIAL DEL CALLAO: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
SEDAPAL	44	83,61%
Gerencias y subgerencias provinciales del Callao - Callao	24	100,00%
Comisarías - Dirección Territorial VII Lima	24	55,56%
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Callao	24	50,00%
Centros asistenciales de EsSALUD del Callao - Sabogal	20	0,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

La empresa SEDAPAL presentó un óptimo nivel de cumplimiento del deber de cooperación (83,61%), puesto que la mayoría de los requerimientos de información realizados por la Oficina Defensorial del Callao cumplieron los requisitos de oportunidad y calidad, lo que hizo posible que las numerosas quejas pudieran ser atendidas progresivamente, sin generar acumulaciones.

Durante el 2008, la Oficina Defensorial del Callao mantuvo una comunicación permanente y fluida con los servidores y funcionarios de las distintas gerencias y áreas de la empresa SEDAPAL, a través de oficios y reuniones de trabajo periódicas. Esta forma de trabajo continuó durante todo el año, a pesar de los cambios introducidos en algunos cargos jefaturales o de dirección de SEDAPAL, lo cual permitió la atención inmediata de los casos. En cuanto a los hechos vulneratorios declarados fundados, éstos se relacionaron con el cobro excesivo del servicio público prestado por la empresa.

La Municipalidad Provincial del Callao registró un nivel óptimo de cooperación debido al seguimiento constante —reuniones de trabajo, visitas de inspección

conjunta y pedidos de información por escrito— de los casos presentados por los ciudadanos que realizó la Oficina Defensorial. Los funcionarios de las principales gerencias —gerencias generales de Administración Tributaria y Rentas, Desarrollo Urbano, Desarrollo Económico Local y Comercialización, y Gerencia de Transporte y Tránsito, entre otras— se mostraron muy dispuestos a buscar una solución a estos casos y restituir los derechos conculcados. Los hechos vulneratorios fundados se refirieron a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, la existencia de irregularidades en el ejercicio de la potestad sancionadora y los cobros excesivos o arbitrarios por concepto de tributos.

En lo que concierne a las comisarías (PNP), durante el año 2008 el nivel de cumplimiento de su deber de cooperación se consideró aceptable, al haberse registrado un promedio de 55,56% a pesar de la carencia de recursos humanos y logísticos: computadoras, útiles de escritorio, sistemas informáticos, fax, Internet, etcétera. Estas deficiencias explican, precisamente, que el nivel de cooperación de la entidad policial no haya sido mayor. La actuación defensorial con las comisarías consistió, sobre todo, en la realización de acciones inmediatas —visitas de inspección y reuniones de trabajo en las distintas dependencias policiales—, que permitieron atender con prontitud la mayoría de los casos presentados por la ciudadanía.

A su vez, la Oficina Defensorial, con el objeto de cumplir su mandato de manera más eficaz y de mejorar el nivel de cooperación de la entidad policial, se reunió periódicamente con el Jefe de la Región Policial del Callao, los jefes policiales distritales, así como los comisarios y responsables de todas las unidades y dependencias policiales del Callao y las provincias de Huaral y Barranca, para explicarles cuáles son las competencias defensoriales y la necesidad de trabajar coordinadamente a favor de la ciudadanía. Los hechos vulneratorios se relacionaron con la dilación en la investigación preliminar, la negativa o condicionamiento a recibir denuncias o demandas y el desproporcionado uso de la fuerza pública.

Por otra parte, el nivel de cooperación con la Defensoría del Pueblo de los servicios estatales de salud brindados a través de hospitales regionales, institutos y similares de la región Callao —no pertenecientes a ESALUD— fue de 50,00%, debido a que algunos establecimientos no cumplieron con remitir la información adecuada, o ésta era incompleta o irrelevante. Frente a esta dificultad, la Oficina Defensorial del Callao incrementó los mecanismos de actuación directa mediante visitas a los establecimientos de salud o coordinaciones por fax y otros medios para solicitar información.

En gran parte de los casos, el inadecuado cumplimiento del deber de cooperación se debió a la falta de coordinación entre los funcionarios de las entidades de salud pertenecientes antes al MINSA y hoy al Gobierno Regional del Callao. Se constató que una vez recibida la comunicación defensorial, la dirección del establecimiento de salud cumplía con remitirla al funcionario encargado de la prestación del servicio, quien resolvía el caso, pero omitía informar el resultado a la dirección

del hospital. Estos problemas de incomunicación —detectados en numerosos establecimientos, como por ejemplo el Hospital Daniel Alcides Carrión— originaban confusiones, pues la Oficina Defensorial no tenía modo de saber cómo habían evolucionado los casos.

En lo que concierne al cumplimiento del deber de cooperación por parte de los establecimientos de ESSALUD, los resultados fueron deficientes: la información entregada a la Defensoría del Pueblo era incompleta, irrelevante o tardía, o simplemente se omitía dar una respuesta. La actuación defensorial consistió en visitas constantes al Hospital Sabogal y los establecimientos de salud que forman parte de la Red de Salud Sabogal. Asimismo, se realizaron reuniones periódicas con el Director de la Red Asistencial y los directores de los establecimientos de salud conformantes de la red, con la finalidad de que ajusten sus procedimientos para que la Defensoría del Pueblo pueda recibir la información solicitada dentro del plazo de ley.

#### E. Oficina Defensorial de Áncash

**Cuadro N° 31**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE ÁNCASH: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Áncash	34	90,63%
Colegios estatales - Región Áncash	26	76,19%
UGEL - Región Áncash	23	78,13%
Municipalidad Distrital de Independencia - Áncash	17	55,56%
COFOPRI	13	0,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).  
Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

En la Oficina Defensorial de Áncash, la mayor parte de casos se refirieron a vulneraciones al derecho a la salud: inadecuada organización administrativa, que impide o retarda el acceso a los servicios de salud, y negligencia médica. A pesar de ello, durante el año 2008 se recibió información relevante y oportuna que permitió resolver los casos, por lo cual el nivel de cooperación de los hospitales, institutos y similares fue calificado como óptimo (90,63%). Este nivel de cooperación se logró gracias a actuaciones inmediatas, como visitas de los comisionados y solicitudes de información a través de oficios.

En el sector Educación también se registró un número importante de hechos vulneratorios, vinculados en su mayoría a la gratuidad de la enseñanza y el acceso

a la educación en las instituciones públicas. Se observó cierta resistencia por parte de las autoridades de los colegios estatales a remitir la información solicitada, sobre todo en temas como la gratuidad de las matrículas y los cobros ilegales. Respecto de las UGEL, si bien la mayoría manifestó predisposición a colaborar, la excesiva burocracia generó muchas dificultades para que se concrete tanto la entrega de la información solicitada como la implementación de recomendaciones. El nivel de cooperación en el sector Educación fue de 76,19% para los colegios estatales y de 78,13% para las UGEL, por lo que el balance general es positivo.

La Municipalidad Distrital de Independencia registró un aceptable nivel de colaboración gracias a las continuas visitas realizadas a su titular, lo que permitió una coordinación relativamente fluida para solucionar los hechos vulneratorios declarados fundados. Éstos se refirieron, sobre todo, a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal y al incumplimiento del plazo de entrega de información. La calificación alcanzada, 55,56%, habría podido ser mayor si no se hubieran presentado demoras en la entrega de la información a causa de los numerosos cambios de funcionarios, pues los que recién asumían el cargo desconocían la problemática. Otro aspecto que afectó el nivel de cooperación fue la inestabilidad institucional originada por un pedido de vacancia contra el alcalde, que fue desestimado hacia fines de año.

Finalmente, la oficina de COFOPRI de la ciudad de Huaraz fue la única institución que no cooperó con la Defensoría del Pueblo, debido a que no envió la información solicitada de manera oportuna a pesar de las visitas realizadas y los continuos pedidos a través de oficios. Los hechos vulneratorios se relacionaron con la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal y las restricciones al acceso a la propiedad formal.

### **f.1 Módulo de Atención de Chimbote**

A pesar de que SEDACHIMBOTE fue la entidad que presentó el mayor número de hechos vulneratorios fundados, fue también la que tuvo el más alto nivel de cooperación con la Defensoría del Pueblo en la región (86,67%). Este resultado se logró sobre la base de una buena coordinación, que permitió resolver de manera inmediata los casos en contra de esta entidad. Los hechos vulneratorios se relacionaron con la negativa o demora injustificada para reparar fallas, el incumplimiento de los estándares de calidad del bien o servicio suministrado y la demora injustificada para prestar el servicio.

Respecto a los centros asistenciales de ESSALUD del Santa, las campañas defensoriales y las capacitaciones realizadas en los hospitales III de ESSALUD y La Caleta de Chimbote permitieron un acercamiento in situ al trabajo de los profesionales de la salud, lo que se tradujo en un nivel de cooperación aceptable por parte de los centros asistenciales (71,43%). Este trabajo permitió solucionar las quejas en el

**Cuadro N° 32**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE CHIMBOTE: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Empresa de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Chimbote, Casma y Huarney (SEDACHIMBOTE) S. A. - Saneamiento	52	86,67%
Centros asistenciales de ESALUD del Santa - Áncash	43	71,43%
Gerencias y subgerencias provinciales del Santa - Áncash	36	0,00%
Colegios estatales - Región Áncash	29	0,00%
Empresa de Servicio Público de Electricidad Electro Norte Medio (HIDRANDINA) - Electricidad	24	70,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

lapso más breve y lograr, en la mayoría de los casos, la restitución de los derechos vulnerados. Las quejas estuvieron vinculadas a la accesibilidad —inadecuada organización administrativa, que impide o retarda el acceso a los servicios de salud—, calidad —maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio de salud— y disponibilidad —falta o ausencia de personal en los establecimientos de salud— del derecho a la salud.

Las diversas gerencias y subgerencias de la Municipalidad Provincial del Santa no remitieron la información solicitada de manera oportuna, por lo que su nivel de cooperación fue deficiente; no obstante, la remisión posterior de la información permitió continuar el trámite de las quejas. Respecto a estas entidades, los hechos vulneratorios en su mayoría se relacionaron con la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, la presencia de irregularidades en la atención de denuncias y la inejecución de resoluciones administrativas.

Respecto a los colegios estatales de las provincias del Santa y Casma, hay que señalar que no remitieron la información solicitada dentro de los plazos establecidos. Los hechos vulnerados declarados fundados se refirieron a la afectación del derecho a la gratuidad de la educación, al maltrato físico o psicológico en la prestación del servicio educativo y a la existencia de irregularidades vinculadas a la asistencia del personal.

Por último, en el año 2008, la empresa HIDRANDINA S. A., que cubre las provincias del Santa, Casma y Huarney, tuvo un nivel de cooperación aceptable (70,00%). Esto se debió a que la empresa tiene un área encargada de coordinar con la Defensoría del Pueblo para que las quejas sean atendidas de manera inmediata, en muchos casos en el mismo día. Los hechos vulneratorios se relacionaron con

la negativa o demora injustificada para reparar fallas, la falta de seguridad de las instalaciones de servicios públicos y el incumplimiento de los estándares de calidad del bien o servicio suministrado.

### G. Oficina Defensorial de Ica

**Cuadro N° 33**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE ICA: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES CON**  
**MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Banco de Materiales (BANMAT)	49	24,66%
COFOPRI	33	42,67%
Otras direcciones - Región Ica	27	72,73%
Gerencias y subgerencias provinciales de Ica - Ica	23	57,14%
Alcaldía Provincial de Ica - Ica	21	58,33%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

El proceso de reconstrucción posterior al terremoto de agosto del 2007 generó gran expectativa por parte de la población, especialmente por el otorgamiento del Bono 6000,<sup>7</sup> cuyo objetivo era proporcionar una ayuda económica para la reconstrucción de las viviendas. Sin embargo, se recibieron quejas en contra de esta institución por el no otorgamiento de las tarjetas BANMAT, la omisión de dar respuesta por escrito dentro del plazo legal, y la existencia de irregularidades en la ejecución de los fondos y/o programas. Ante la urgencia de continuar la reconstrucción y asistir a la ciudadanía, la Oficina Defensorial solicitó información al BANMAT, pero éste no contestó oportunamente los requerimientos escritos, por lo que fue necesario reiterar los pedidos de información y efectuar gestiones adicionales, como entrevistas con los funcionarios; en algunas ocasiones, fue necesario recurrir a los superiores jerárquicos en la ciudad de Lima. Por estas razones, la cooperación de BANMAT fue calificada como deficiente (24,66%).

En el caso de COFOPRI, el nivel de cooperación también fue deficiente (42,67%) debido a que esta entidad no proporcionó de manera oportuna la información solicitada por la Oficina Defensorial a través de oficios y visitas de coordinación

<sup>7</sup> El Bono 6000 es una subvención que otorga el Estado a los damnificados del terremoto ocurrido en la zona sur del Perú en el año 2007. Una vez aprobado, el bono puede ser usado en los programas de vivienda del Estado o en forma particular, para comprar materiales mediante la entrega de la tarjeta de débito BANMAT.

a los funcionarios responsables. Ante el poco interés mostrado, se recurrió a los superiores jerárquicos en la ciudad de Lima para poder obtener la información solicitada y restituir los derechos vulnerados, que estuvieron relacionados con la dilación en la atención de los casos y las restricciones al acceso a la propiedad formal.

En cuanto al rubro «otras direcciones de la región Ica», que excluye a las DIRESA y las DRE, el nivel de cooperación fue aceptable (72,73%) ya que éstas —por ejemplo, la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones y la Dirección Regional de Agricultura— cumplieron con remitir la información de manera oportuna. En este rubro, los hechos vulneratorios se relacionaron con la omisión de dar respuesta dentro del plazo legal, las afectaciones al debido proceso, la negativa a recibir peticiones y los cobros ilegales o arbitrarios.

En la Municipalidad Provincial de Ica, tanto en la Alcaldía (despacho) como en sus gerencias, llamó poderosamente la atención que a pesar de existir una directiva interna que dispone la colaboración con la Defensoría del Pueblo —la que fue emitida para mejorar el nivel de cooperación, que no llega a 60% en ambos casos—, ésta no haya sido óptima; es decir, la Municipalidad desconoció su propia disposición. Esto sucedió, particularmente, en los casos que necesitaban atención directa de la Alcaldía y la Gerencia de Desarrollo Urbano.

#### 4.2.7 Loreto, San Martín y Ucayali

##### A. Oficina Defensorial de Loreto

**Cuadro N° 34**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE LORETO: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Colegios estatales - Región Loreto	69	94,12%
DRE - Región Loreto	50	96,15%
Comisarías - Dirección Territorial V Iquitos	24	0,00%
Municipalidad Distrital de Belén - Loreto	14	57,14%
UGEL - Región Loreto	13	50,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Respecto al sector Educación, el nivel de cooperación de los colegios estatales de esta jurisdicción y de la DRE de la región Loreto fue óptimo: 94,12% y 96,15%, respectivamente. Las actuaciones defensoriales realizadas —reuniones con los

directores de las instituciones educativas y de la DRE, pedidos de información, recomendaciones, entre otros—, en las que se solicitaba información sobre hechos vulneratorios, fueron respondidas en forma relevante y oportuna.

Adicionalmente, los funcionarios de estas entidades públicas cumplieron los compromisos acordados en las reuniones y adoptaron las recomendaciones establecidas por la Oficina Defensorial, lo que permitió atender las quejas de manera oportuna y restaurar el derecho vulnerado.

El nivel de cooperación de la UGEL Loreto fue, por el contrario, deficiente: la información se remitió fuera de plazo o se enviaron datos irrelevantes o parciales, lo que limitó la actuación defensorial.

En estos tres ámbitos del sector Educación, los hechos vulneratorios declarados fundados se refirieron a la omisión de dar respuesta por escrito en el plazo legal, a la existencia de irregularidades vinculadas a la asistencia de personal, y a la presencia de barreras o limitaciones para recibir una educación intercultural y bilingüe.

Por otra parte, las comisarías pertenecientes a la V Dirección Territorial-Iquitos presentaron un nivel de cooperación deficiente, debido a que no se pudo obtener información de manera oportuna y relevante. Asimismo, los funcionarios de estas dependencias se mostraron renuentes a cooperar con la Defensoría del Pueblo, lo que dificultó la labor defensorial y la solución de los casos presentados. Los hechos vulneratorios declarados fundados se refirieron al incumplimiento de deberes de función en la investigación preliminar, la dilación en esta investigación y la detención arbitraria o ilegal.

Finalmente, con relación a la Municipalidad Distrital de Belén, el nivel de cooperación fue aceptable (57,14%), en tanto se presentaron casos en los cuales no se cumplió con brindar información oportuna y de calidad.

## **B. Oficina Defensorial de San Martín**

Si bien los colegios estatales fueron las entidades que presentaron mayor número de hechos vulneratorios calificados como fundados, es necesario resaltar que mostraron un óptimo nivel de cooperación (85,71%) con la Defensoría del Pueblo durante la tramitación de las investigaciones. Así, en la mayoría de los casos los funcionarios y servidores públicos facilitaron información relevante y oportuna durante las visitas y entrevistas. En zonas alejadas a la sede institucional, se incidió en los pedidos de información por escrito. Sin embargo, sobre todo debido a la distancia, en algunos casos estas entidades remitieron la información incompleta, lo que demandó pedidos reiterativos y/o pedidos de intervención del ente superior. Los hechos vulneratorios se refirieron a la obstaculización de la continuidad en el

**Cuadro N° 35**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE SAN MARTÍN: COOPERACIÓN DE LAS**  
**ENTIDADES CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Colegios estatales - Región San Martín	36	85,71%
Comisarías - Dirección Territorial IV Tarapoto	28	67,44%
UGEL - Región San Martín	18	55,00%
DRE - Región San Martín	16	77,42%
Municipalidad Provincial de Moyobamba - San Martín	12	85,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

sistema educativo, el abuso de funciones y/o el mal uso de los bienes del Estado para beneficio personal y el maltrato físico o psicológico.

Las comisarías ocuparon el segundo lugar en número de hechos vulneratorios declarados fundados. No obstante, cabe destacar su aceptable nivel de cumplimiento del deber de cooperación (67,44%) con la Defensoría del Pueblo, pues respondieron de manera oportuna y con información relevante. Las dificultades en la cooperación con la Defensoría del Pueblo se evidenciaron en las dependencias policiales alejadas de la sede institucional —tales como las ubicadas en Soritor y Naranjos—, que no remitieron información completa sobre los casos investigados, por lo que fue necesario realizar una nueva intervención a través de pedidos reiterativos y exhortaciones. Los hechos vulneratorios se relacionaron con la dilación en la investigación preliminar, el incumplimiento de deberes de función en la investigación preliminar, y la privación o limitación arbitraria de los atributos de la propiedad.

En el caso de las UGEL, el nivel de cooperación fue calificado apenas como aceptable (55,00%), debido al escaso interés por responder los pedidos de información de manera oportuna y relevante, sobre todo en lo relacionado con las acciones adoptadas por la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER) respecto a los hechos investigados. Se evidenció dilación y deficiencia en las acciones de los órganos de control.

La DRE mantuvo un aceptable nivel de cooperación, toda vez que proporcionó información relevante y de manera oportuna en 77,42% del total de hechos vulneratorios calificados como fundados, lo que, sin duda, contribuyó a una adecuada tramitación y atención de las quejas de los recurrentes. En este caso, la intervención defensorial se centró básicamente en visitas y entrevistas directas a los funcionarios y servidores públicos involucrados en las quejas.

En el caso de la Municipalidad Provincial de Moyobamba, se aprecia que mostró un nivel óptimo (85,00%) en el cumplimiento del deber de cooperación con la Defensoría del Pueblo; al brindar información relevante y oportuna, contribuyó a mejorar la atención a los recurrentes y solucionar adecuadamente las quejas registradas. Los mecanismos adoptados para la intervención se centraron en visitas y entrevistas con los funcionarios y servidores públicos. Los pedidos de información formulados a través de oficios evidenciaron ligeras demoras, que fueron posteriormente superadas.

### b.1 Módulo de Atención de Tarapoto

**Cuadro N° 36**  
**MÓDULO DE ATENCIÓN DE TARAPOTO: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Colegios estatales - Región San Martín	28	66,67%
Gerencias y subgerencias provinciales de San Martín - San Martín	15	60,53%
Juzgados de paz de San Martín	12	94,74%
Corte Superior de San Martín	11	69,23%
EMAPA San Martín - Saneamiento	8	100,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Los colegios estatales mostraron un aceptable nivel de cooperación (66,67%) con la Defensoría del Pueblo. El Módulo de Atención de Tarapoto centró su intervención defensorial en visitas a los funcionarios y servidores públicos, lo que repercutió en una adecuada atención a los recurrentes.

En el caso de las gerencias y subgerencias de la Municipalidad Provincial de San Martín, se advirtió que estas entidades mostraron un nivel de cooperación aceptable (60,53%). El Módulo de Atención realizó visitas a los funcionarios públicos y, en casos complejos —por ejemplo los referidos a contaminación sonora—, incidió en los pedidos de información mediante oficios.

En el caso de los juzgados de paz, se aprecia un óptimo nivel de cumplimiento del deber de cooperación (94,74%) con la Defensoría del Pueblo. Estos juzgados respondieron de manera oportuna y relevante los pedidos escritos de información, y en las visitas proporcionaron los datos solicitados. Esto permitió solucionar la mayoría de los hechos vulneratorios declarados fundados, que estaban referidos

sobre todo a la vulneración del derecho de defensa y la falta de celeridad procesal.

En cuanto a la Corte Superior de Justicia de San Martín, el nivel de cooperación fue aceptable (69,23%), ya que esta entidad proporcionó información relevante y oportuna durante las visitas a los funcionarios y servidores públicos. Contrariamente, en los pedidos de información por escrito se evidenciaron ciertas deficiencias por la demora en la respuesta. Los hechos vulneratorios que se investigaron fueron, sobre todo, los relacionados con el traslado de personas requisitorias a los distritos judiciales solicitantes, para lo cual fue muy importante la intervención del Programa de Protección de Derechos en Dependencias Policiales de la Defensoría del Pueblo.

En el caso de la Empresa Municipal de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de San Martín S. A. (EMAPA San Martín), resalta el óptimo nivel de cooperación con la Defensoría del Pueblo, dado que en 100,00% de los hechos vulneratorios calificados como fundados esta entidad proporcionó información relevante y oportuna. Esta eficiencia contribuyó a la adecuada atención a los recurrentes y a la solución de los hechos vulneratorios, relacionados sobre todo con cobros ilegales o arbitrarios, cobros excesivos del servicio público y negativa o demora para reparar fallas.

### C. Oficina Defensorial de Ucayali

**Cuadro N° 37**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE UCAYALI: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Colegios estatales - Región Ucayali	62	100,00%
DRE - Región Ucayali	32	100,00%
Comisarías - Dirección Territorial VI Pucallpa	15	0,00%
EMAPACOP S. A. - Saneamiento	14	100,00%
Jefatura Regional Pucallpa - RENIEC	12	75,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

En el ámbito de la Oficina Defensorial de Ucayali, el sector Educación —colegios estatales y DRE de la Región Ucayali— fue el que concentró mayor número de hechos vulneratorios, pero a su vez, tuvo un óptimo nivel de cooperación (100,00%). En cuanto a los colegios estatales, si bien es cierto que en las visitas efectuadas por la Defensoría del Pueblo se advirtieron irregularidades relacionadas con la asistencia

del personal docente, éstas se pusieron en conocimiento de los directores de las instituciones educativas, quienes atendieron los casos de manera oportuna.

En cuanto a la DRE de la región Ucayali, se evidenciaron hechos vulneratorios relacionados con el incumplimiento de obligaciones laborales, el incumplimiento del plazo para entregar información y la entrega de información incompleta, no solicitada o no comprensible. Ante estas circunstancias, la Oficina Defensorial emitió recordatorios, recomendaciones y exhortos, a los que la DRE respondió oportunamente remitiendo la información solicitada.

Las comisarías, por su parte, no cumplieron con el deber de cooperación. La labor defensorial de investigación de los hechos vulneratorios —referidos en especial a la dilación en la investigación preliminar y la detención arbitraria o ilegal— se vio dificultada por la negativa o la demora en remitir información relevante y oportuna.

La Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Coronel Portillo (EMAPACOP S. A.) respondió las solicitudes de información dentro de los plazos previstos para su entrega y con información de calidad, por lo cual su nivel de cooperación fue calificado como óptimo. Los hechos vulneratorios se refirieron a cobros arbitrarios, negativa o demora injustificada para reparar fallas y cobros excesivos del servicio público.

Finalmente, la Jefatura Regional del RENIEC mostró un nivel de cooperación aceptable (75,00%). Así, colaboró parcialmente en los casos relacionados con restricciones o negligencia en la emisión de documentos, indebida cancelación de documentos y negligencia en la inscripción de nacimientos.

#### **4.2.8 Piura y Tumbes**

##### **A. Oficina Defensorial de Piura**

El nivel de cooperación de la EPS Grau fue óptimo debido a la buena coordinación existente entre la Gerencia de Operaciones, la Jefatura Zonal y la Oficina Defensorial. Esto posibilitó la solución de los casos reportados, permitiendo que se solucionen los hechos vulneratorios, que estuvieron referidos principalmente al colapso de desagües, situación que requiere una atención inmediata por el riesgo que genera para la salud de las personas. Atendiendo a la intervención defensorial, los funcionarios de estas áreas dispusieron la presencia de operarios especializados, además de la maquinaria y los materiales necesarios para reparar los colapsos reportados.

Respecto a esta entidad, se privilegiaron las visitas de inspección en las zonas, así como las entrevistas con los funcionarios responsables y las visitas de

**Cuadro N° 38**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE PIURA: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES CON**  
**MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Grau S. A. (EPS GRAU) - Saneamiento	107	75,93%
Colegios estatales - Región Piura	72	53,70%
UGEL - Región Piura	65	32,69%
DRE - Región Piura	41	47,06%
Alcaldía Provincial de Piura - Piura	32	51,61%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

supervisión para verificar si se realizó la reparación correspondiente. Lamentablemente, debido al deterioro de la redes y su falta de renovación, en algunas zonas —mercado de Piura, asentamiento humano El Indio— los colapsos fueron recurrentes, por lo que las medidas adoptadas por la entidad objeto de queja resultaron paliativas.

El nivel de cooperación del sector Educación fue por lo general aceptable en los temas relacionados con el condicionamiento en el proceso de matrícula, la inasistencia de docentes y la deficiente infraestructura. Para tales efectos, se llevaron a cabo diversos requerimientos de información y, sobre todo, visitas de supervisión a las instituciones educativas objeto de queja, a fin de verificar el cumplimiento de la normatividad en la materia, lo que permitió solucionar algunos casos, como por ejemplo, lograr que se matriculen alumnos afectados; sin embargo, no existió el mismo grado de cooperación cuando se recomendó la devolución de cobros indebidos.

El nivel de cooperación de las instituciones educativas se evaluó sobre la base de la entrega oportuna de la información requerida y la aceptación de las recomendaciones formuladas. Así, mientras los colegios estatales obtuvieron un nivel de cooperación aceptable (53,70%), éste fue deficiente en las UGEL (32,69%) y en la DRE de la región Piura (47,06%). Los hechos vulneratorios declarados fundados estuvieron referidos a tres temas: i) problemas estructurales —mala organización administrativa, superposición de competencias, desconocimiento de funciones, excesiva burocracia—; ii) pago oportuno de las obligaciones laborales de los docentes contratados y de los beneficios sociales del personal nombrado, sin que se hubiera presentado información clara y transparente sobre las razones que originaron las deficiencias presupuestarias en el sector; y iii) problemas en la investigación de las irregularidades en la asistencia de los profesores.

Por otro lado, en las supervisiones realizadas y en las quejas ciudadanas se evidenciaron dos problemas recurrentes: la inadecuada infraestructura y la carencia y/o falta de pago de los servicios básicos —agua, electricidad—, situación que afectó directamente el contenido esencial del derecho a la educación en lo referido a la aceptabilidad. En lo que corresponde a la inadecuada infraestructura observada en las visitas itinerantes, salió a la luz la falta de una política regional educativa que busque mejorar las condiciones de los colegios.

Respecto a las instituciones del sector Educación, el trámite de las quejas se realizó a través de reiterados pedidos de información y entrevistas con los funcionarios; en este último caso, hay que señalar que, en numerosas oportunidades, los representantes de la Oficina Defensorial de Piura no fueron atendidos por los funcionarios directamente responsables, lo cual, obviamente, dilató el trámite.

Mención aparte merece la UGEL de Sullana, institución que se mostró permanentemente renuente a colaborar con la Defensoría del Pueblo, por lo que se hizo necesario buscar al Director, quien promovió que se respondieran las solicitudes defensoriales.

En cuanto a la Alcaldía Provincial de Piura, el nivel de colaboración fue aceptable (51,61%). Sin embargo, la Oficina Defensorial tuvo mucha dificultad para coordinar los casos relacionados con la fiscalización del gobierno local. La falta de cooperación por parte de la oficina encargada de esta tarea se explica por la alta rotación de los funcionarios responsables, la descoordinación entre las distintas áreas municipales —División de Licencias, Serenazgo—, la carencia de equipos y materiales para realizar la labor fiscalizadora, la predisposición a aceptar los recursos impugnativos de los presuntos infractores y el manejo inadecuado de los expedientes sancionadores, que genera su pérdida.

Las otras áreas administrativas de la Municipalidad Provincial de Piura demostraron niveles adecuados de cooperación al atender oportunamente los requerimientos formulados por la Oficina Defensorial respecto a temas como el derecho de petición, el acceso a la información pública o las obligaciones laborales. Las estrategias empleadas para el trámite de los casos fueron pedidos de información, pedidos reiterativos y entrevistas con funcionarios municipales.

## **B. Oficina Defensorial de Tumbes**

La DRE de Tumbes tuvo un nivel de cooperación deficiente, por cuanto sólo 50,00% de los requerimientos de información realizados por la Oficina Defensorial fueron respondidos oportunamente. Esta situación conllevó a que se emitieran oficios reiterativos de pedido de información y a que la Oficina Defensorial promoviera

**Cuadro N° 39**  
**OFICINA DEFENSORIAL DE TUMBES: COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES**  
**CON MÁS HECHOS VULNERATORIOS FUNDADOS, 2008**

Entidad del Estado	Hechos vulneratorios fundados	Cooperación
DRE - Región Tumbes	56	50,00%
Colegios estatales - Región Tumbes	51	0,00%
Alcaldía Provincial de Contralmirante Villar - Tumbes	14	0,00%
Hospitales regionales, institutos y similares - Región Tumbes	13	100,00%
Alcaldía Provincial de Tumbes - Tumbes	12	0,00%

Fuente: Defensoría del Pueblo - Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

Elaboración: Oficina de Tecnología de la Información (OTI).

reuniones de coordinación con el titular de la entidad —el Director Regional de Educación— y los jefes de las principales oficinas: Asesoría Legal, Presupuesto, Personal, etcétera.

Los colegios estatales de Tumbes mostraron un nivel de cooperación deficiente debido a que los directores o directoras no cumplieron con responder los pedidos de información en un plazo oportuno, e incluso no cumplieron con responder los oficios reiterativos de pedido de información. Considerando que los hechos vulneratorios investigados se referían al derecho a la educación —inasistencia de docentes, incumplimiento de horarios, falta de control por parte de los directores y las directoras, etcétera—, el personal de la Defensoría del Pueblo se constituyó en los centros educativos con la finalidad de entrevistarse personalmente con los funcionarios. Incluso se consideró necesario, como estrategia, solicitar la presencia de personal de la UGEL en cada una de las visitas defensoriales.

La Alcaldía Provincial de Contralmirante Villar, por su parte, mostró un nivel de cooperación deficiente, pues siempre fue renuente a responder los pedidos de información defensoriales (oficios) en los plazos oportunos. Asimismo, a pesar de que el personal defensorial realizó coordinaciones con esta entidad y en algunas oportunidades visitó el local municipal, la información no se brindó oportunamente, lo cual obligó a promover reuniones con las gerencias de la municipalidad, a cuyos representantes se les exhortó respetar su deber de cooperación con la Defensoría del Pueblo.

La cooperación mostrada por el Hospital José Alfredo Mendoza Olavarría (JAMO) de Tumbes fue óptima (100,00%). Los requerimientos de información fueron debidamente atendidos, generalmente por el propio Director del hospital o por el Jefe del SIS. Cabe resaltar, asimismo, que durante la atención defensorial

itinerante que se realizó al interior del nosocomio, el personal no sólo respondió inmediatamente los pedidos de información, sino que adoptó las acciones correctivas del caso a partir de las recomendaciones formuladas.

Finalmente, la Alcaldía Provincial de Tumbes reportó un deficiente nivel de cooperación con la Defensoría del Pueblo, porque si bien alcanzó los requerimientos de información, lo hizo fuera del plazo legal. Ante ello, el personal de la Oficina Defensorial emitió oficios reiterativos y se constituyó en la municipalidad con la finalidad de exhortar a los funcionarios ediles a que remitieran la información requerida. Asimismo, se realizaron entrevistas con la Gerencia Municipal y con el Alcalde Provincial.

### 4.3 Casos significativos de incumplimiento del deber de cooperación

**Nombre del funcionario:** José Luis Chirinos Chirinos

**Cargo:** Jefe de la ONP

Número de expediente u oficio	Información solicitada o actitud requerida	Conducta del funcionario
Oficios N° 310, 457, 490, 612, 627, 644, 653, 671, 682, 693, 695, 700-2008-OD/LIMA-DLP, del 23 de mayo, 7 de julio, 21 de julio, 26 de agosto, 1 de septiembre, 23 de septiembre, 30 de septiembre, 3 de noviembre, 25 de noviembre y 3 de diciembre del 2008, respectivamente.	Se solicitó información acerca de las razones por las cuales no se atendieron las quejas señaladas en los cuadros anexados a las solicitudes (se reportaron aproximadamente 50 casos por cada solicitud).	Omisión parcial de respuesta.

**Nombre del funcionario:** Salvador Medina Prada

**Cargo:** Gerente de Operaciones de la Oficina de la ONP

Número de expediente u oficio	Información solicitada o actitud requerida	Conducta del funcionario
Oficios N° 056, 076, 099, 156, 162, 163, 182, 188, 210, 212, 270, 349-2008-OD/LIMA-DLP, del 16 de enero, 11 de febrero, 7 de febrero, 4 de marzo, 29 de febrero, 29 de febrero, 24 de marzo, 31 de marzo, 11 de abril, 21 de abril, 7 de mayo y 30 de mayo del 2008, respectivamente.	Se solicitó información acerca de las razones por las cuales no se atendieron las quejas señaladas en los cuadros anexados a las solicitudes (se reportaron aproximadamente 50 casos en cada solicitud).	Omisión parcial de respuesta.

**Nombre del funcionario:** Carlos Vigil Meseth

**Cargo:** Gerente de Fiscalización y Control de la Municipalidad Distrital de La Victoria, Lima

Número de expediente u oficio	Información solicitada o actitud requerida	Conducta del funcionario
Expediente N° 12162-08. Oficio N° 764-2008-DP-OD-LIMA/BA, del 15 de agosto del 2008. Oficio reiterativo N° 891-2008-DP-OD-LIMA/BA, del 1 de octubre del 2008.	Se solicitó proporcionar información sobre el escrito que pide la anulación de la multa administrativa N° 2016-2003-DR/MDLV, de acuerdo con la Decimocuarta Disposición Complementaria a la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.	Omisión de respuesta.

**Nombre del funcionario:** Jorge Andújar Moreno

**Cargo:** Secretario General de la Municipalidad Distrital de La Victoria, Lima

Número de expediente u oficio	Información solicitada o actitud requerida	Conducta del funcionario
Expediente N° 25428-08. Oficio N° 938-2008-DP/OD-LIMA-BA, del 28 de noviembre del 2008. Oficio reiterativo N° 51-2009-DP/OD-LIMA-BA, del 5 de febrero del 2009.	Se solicitó proporcionar información sobre el estado de los escritos en los que se denuncian construcciones antirreglamentarias en la vía pública y la falta de seguridad en la cuadra 7 del jirón San Cristóbal, así como las medidas dispuestas para darles respuesta por escrito.	Omisión de respuesta.

**Nombre de la funcionaria:** Ángela Elizabeth Calderón Cuenca

**Cargo:** Directora (e) de la UGEL N° 7

Número de expediente u oficio	Información solicitada o actitud requerida	Conducta de la funcionaria
Expediente N° 10069-2008. Oficio N° 295-2008-OD/LIMA-DLP, del 19 de mayo del 2008. Oficio reiterativo N° 529-2008-OD/LIMA-DLP del 31 de julio del 2008.	Se solicitó información sobre la publicación del cuadro de méritos en el proceso de evaluación para cubrir plazas de personal administrativo y auxiliar de educación en la UGEL N° 7 llevado a cabo en el año 2007.	Omisión de respuesta.

**Nombre de la funcionaria:** María Elena Juscamaita Aranguena

**Cargo:** Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ) del MININTER

Número de expediente u oficio	Información solicitada o actitud requerida	Conducta de la funcionaria
Expediente N° 9924-08. Oficio N° 534-2008/OD/LIMA-DLP, del 4 de agosto del 2008.	Se solicitó información sobre los fundamentos por los cuales al parecer se derivó a la OGAJ el expediente de	Omisión de respuesta.

<p>➤ Oficio reiterativo N° 042-2008/OD/LIMA-DESC, del 15 de septiembre del 2008. Correo electrónico del 4 de diciembre del 2008.</p>	<p>la recurrente, señora Irene Fernández Moral, sobre pago de CTS y, de ser el caso, sobre por qué éste no fue devuelto a la instancia que le corresponde atenderlo, la Oficina de Personal. No obstante las coordinaciones efectuadas y las reiteradas llamadas telefónicas, la funcionaria no atendió el pedido defensorial.</p>	
--	--	--

**Nombre del funcionario:** General PNP Octavio Salazar Miranda

**Cargo:** Ex Director General de la PNP

Número de expediente u oficio	Información solicitada o actitud requerida	Conducta del funcionario
<p>Expediente N° 13892-08. Oficio N° 437-2008/OD/LIMA-DLP, del 27 de junio del 2008. Oficio reiterativo N° 001-2008/OD/LIMA-DESC, del 27 de agosto del 2008.</p>	<p>Se solicitó información acerca de si en los periodos 1994-2003 y 2005-2008 se habían entregado uniformes al personal policial, pidiendo además que se precise en qué forma se habían distribuido. Asimismo, se preguntó si en dichos períodos este concepto se encontraba previsto en el presupuesto de la institución y, de ser el caso, los motivos por los cuales no se concretó dicha entrega.</p>	<p>Omisión de respuesta.</p>

**Nombre de la funcionaria:** Edith García Samamé

**Cargo:** Directora de la DRE de Lima Metropolitana

Número de expediente u oficio	Información solicitada o actitud requerida	Conducta de la funcionaria
<p>Expediente N° 1887-2008. Oficio N° 191-2008-OD-LIMA/TP, del 3 de abril del 2008. Oficio reiterativo N° 262-2008-DP-LIMA-TP, del 10 de junio del 2008.</p>	<p>Se solicitó información sobre las acciones adoptadas para atender la solicitud formulada por el recurrente, el señor José Martín Encarnación Vallejos. Ante la falta de respuesta, se instó a que se dispusieran las medidas del caso para atender el pedido del solicitante.</p>	<p>Omisión de respuesta.</p>
<p>Expedientes N° 2018-2008, 3439-2008, 21109-2008, 20390-2008. Oficio N° 479-2008, del 22 de octubre del 2008. Oficio reiterativo N° 511-2008, del 16 de diciembre del 2008.</p>	<p>Se solicitó información sobre las razones por las cuales no se venían atendiendo los recursos de apelación dentro de los plazos legales vigentes, así como las acciones adoptadas para resolver —en el más breve plazo— los citados recursos.</p>	<p>Omisión de respuesta.</p>

**Nombre del funcionario:** Asabedo Fernández Carretero

**Cargo:** Secretario General del MINEDU

Número de expediente u oficio	Información solicitada o actitud requerida	Conducta del funcionario
Expediente N° 003-2008. Oficio N° 030-2008-OD-LIMA-TP, del 14 de enero del 2008. Oficio reiterativo N° 155-2008-OD-LIMA/TP, del 18 de marzo del 2008.	Se solicitó información sobre las razones por las cuales aparentemente se excluyó a la menor de iniciales N. A. M. Y., procedente de Puno, de participar en un concurso internacional de ortografía.	Omisión de respuesta.

**Nombre del funcionario:** Víctor Raúl Díaz Chávez

**Cargo:** Viceministro de Gestión Institucional del MINEDU

Número de expediente u oficio	Información solicitada o actitud requerida	Conducta del funcionario
Expediente N° 24589-2008. Oficio N° 341-2008 del 31 de octubre del 2008.	Se recomendó iniciar la investigación disciplinaria a fin de determinar la responsabilidad del docente Gabriel Cieza Bazán en el cargo de incumplimiento de horas lectivas y, además, ordenar al área encargada que descuenta de sus haberes los montos correspondientes a su falta. Asimismo, se solicitó iniciar una investigación para determinar la responsabilidad de las autoridades del Instituto Superior Tecnológico Público (ISTP) Argentina en este hecho y solucionar de inmediato la problemática surgida por el incumplimiento del dictado de clases.	Omisión de respuesta.

## CAPÍTULO 5

### REFLEXIONES FINALES

#### **Visión y misión institucional**

El 2008 ha sido un año marcado por la continuidad del crecimiento económico, el inicio de la crisis financiera mundial y la presencia en el país de un conjunto de problemas históricos relacionados con la discriminación.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo ha mantenido como visión y misión de su trabajo el combate contra la exclusión, el racismo y todas las formas de discriminación, porque entiende que la vigencia efectiva y real de los derechos fundamentales, más allá de su formalización legal, radica en la construcción de un contexto social e institucional que promueva valores de respeto y cumplimiento del orden democrático.

Desde esta visión institucional, concebimos y delineamos nuestras posiciones, planeamiento estratégico, temas prioritarios y transversales, así como las acciones defensoriales.

Para que estas últimas se traduzcan en mejoras reales en la protección, vigencia y disfrute de los derechos fundamentales de las personas, es necesario que la Defensoría del Pueblo incida en cada una de las etapas del ciclo político, vale decir: en primer término, que ubique los problemas sociales en un lugar privilegiado de la agenda política, como fue el caso de la conflictividad social y el transporte interprovincial y urbano, por citar dos ejemplos del año 2008; en segundo lugar, que desde su mandato constitucional contribuya a la formulación de las políticas públicas que promuevan la solución de la problemática puesta en agenda; y finalmente, que supervise tanto la implementación de las políticas como la evaluación de su eficacia en la solución de los problemas ciudadanos.

La lucha contra la exclusión y la discriminación, con miras a superar la fractura social del país, supone, entre otras medidas, que la administración estatal incorpore como prioritarios determinados temas sociales —o que, en todo caso, cuestione la importancia que les viene asignando—, muchos de los cuales fueron abordados por la Defensoría del Pueblo durante el año 2008. Por ello, la intención de estas reflexiones finales es abordar tres temas que, en los próximos años, deben merecer una especial atención y la acción coordinada de los diversos sectores del gobierno central y de los ámbitos de gobierno involucrados: los conflictos sociales,

la descentralización del país y la atención a los pueblos originarios, ubicada en el componente de lucha contra la discriminación.

Cabe mencionar que estos tres temas son de naturaleza transversal al trabajo que desarrolla la Defensoría del Pueblo y que se les ha concedido un lugar destacado en el Plan Estratégico Institucional.

### **Conflictividad social**

Durante el 2008, la conflictividad social en el país fue en aumento. Al cierre del año, el reporte de la Defensoría del Pueblo contabilizó 197 conflictos sociales, aproximadamente 150% más que en diciembre del 2007, en que se reportaron 78. Hasta mayo del 2009, fecha en la que se presenta este informe, la tendencia se ha mantenido inalterada, es decir, ha experimentado similar ritmo de crecimiento. En cuanto a la tipología de los conflictos y su peso relativo en la cifra total, los problemas en torno a asuntos ambientales siguen siendo los más numerosos, con un promedio mensual de 49%; en segundo lugar están los conflictos con el gobierno local y nacional, con 25%; y a continuación los conflictos laborales, con 9%.

Los conflictos sociales se caracterizan por responder tanto a causas estructurales e históricas como a otras más inmediatas y coyunturales. Se generan en un contexto en el que, por un lado, se percibe que el crecimiento económico de los últimos años no se ha reflejado en una mejora sustancial del bienestar de la población. Por otro lado, contribuye a esta situación el lento desarrollo de las capacidades de gestión pública en los tres niveles de gobierno, la escasa disposición al diálogo y a la actuación transparente por parte de algunas autoridades, la desconfianza mutua entre entidades del Estado y los casos de corrupción destapados. En el contexto mencionado, todos éstos se convierten en factores desfavorables para la construcción de vínculos de confianza entre los actores implicados en un conflicto, impidiendo el diálogo constructivo que apunte hacia soluciones prácticas y sostenibles.

Asimismo, sectores sociales desconfiados y poco informados acerca del papel de las instituciones públicas y privadas, así como sobre los procedimientos de participación y control, resultan más proclives a reconocer liderazgos radicales antes que a optar por otros basados en la concertación y el diálogo constructivo, los cuales suelen debilitarse con facilidad debido a la presión de sus propios representados, que pugnan por obtener resultados concretos e inmediatos. Igualmente, una parte —cada vez menor— del sector empresarial demuestra escasa comprensión de los espacios vitales e históricos en los que realiza sus actividades, y por tanto, un frágil compromiso con las comunidades asentadas en esos lugares. Debido a estas características, algunas empresas carecen de adecuados planes de relacionamiento social, de prevención y de tratamiento de los eventuales conflictos que puedan surgir.

No obstante ello, existe una conciencia cada vez mayor acerca de los mecanismos más adecuados para atender los conflictos: la ley y el diálogo. La Defensoría del Pueblo considera que el respeto por el principio de legalidad y el auspicio del diálogo son los pilares sobre los que se basa su labor de atención de las demandas sociales, sobre todo en un país como el Perú, que como producto de los 20 años de violencia terrorista, vio relegadas las vías pacíficas y de conciliación para solucionar los problemas. En ese contexto, el diálogo debe ser siempre una opción que las partes elijan libremente, para que, complementándolo con los procedimientos administrativos, constitucionales y jurisdiccionales, se pueda arribar a soluciones concretas, que presten atención a las demandas sociales. Así lo demuestran los 19 conflictos resueltos registrados por la Defensoría del Pueblo durante el 2008: en 13 de éstos, se desarrollaron procesos de diálogo estructurados, que condujeron a salidas prácticas y aceptadas por los actores involucrados; en los 6 restantes, se optó por seguir procedimientos administrativos, constitucionales o judiciales.

En igual medida, son destacables los esfuerzos de algunas instituciones estatales —como la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el recién creado Ministerio del Ambiente— por desarrollar canales de comunicación y mecanismos para mejorar su capacidad de respuesta institucional frente a los conflictos sociales que son de su competencia.

Por último, en cuanto a los conflictos socioambientales, se observa con satisfacción que muchas empresas cuya actividad económica se realiza en contacto directo con comunidades campesinas y nativas han desarrollado, recurriendo a equipos multidisciplinarios, planes de relacionamiento destinados a construir vínculos de largo plazo basados en el respeto mutuo y la cooperación para el desarrollo de las comunidades. Resulta destacable también la implementación, por parte de las empresas, de potentes instrumentos de gestión —como el monitoreo participativo y las visitas guiadas a sus instalaciones— dirigidos a crear, mantener y consolidar relaciones de confianza con las poblaciones vecinas.

Lamentablemente, las curvas de tendencia que grafican el crecimiento de los conflictos, así como el ritmo en el que se produce este incremento, no encuentran aún su punto de inflexión. Por el contrario, la tendencia se está acentuando, volviendo cada vez más grande y compleja la gestión y solución de los problemas. Asimismo, es importante anotar que los mecanismos que han venido funcionando para solucionar las crisis —al menos temporalmente— empiezan a registrar un notorio desgaste, el cual se expresa, por ejemplo, en la reactivación de conflictos que se consideraban superados y en el incremento de la velocidad con la que éstos escalan hasta la etapa de violencia.

Considerando esta situación, resulta cada vez más urgente entrar a una fase de reducción sostenida de la conflictividad social del país. En este orden de ideas,

la Defensoría del Pueblo tiene la certeza de que la única forma de revertir esta tendencia pasa por fortalecer y expandir la institucionalización social, estatal y empresarial.

El Perú es un país en el que, por lo general, la opción reactiva y providencial para enfrentar los problemas se impone a la solución estructural, definitiva y permanente. Como sociedad, debemos ser conscientes, en primer lugar, de que para que la población deje de percibir que la violencia es el método más rápido y eficaz de solucionar los conflictos, se requiere reemplazarla por otro método que sea considerado igualmente rápido y eficaz.

Al respecto, debemos de convenir en que la forma civilizada de solucionar los conflictos sociales no es otra que la institucional, entendida en sentido amplio. Por lo tanto, es necesario contar con instituciones sociales que encarnen los valores de diálogo, tolerancia y respeto por la vida y la dignidad de las personas, y que al mismo tiempo desarrollen mecanismos de sanción social a todos los actores que promuevan posturas antidemocráticas. En la Defensoría del Pueblo, tenemos la certeza de que la paz social requiere un contexto social e institucional que favorezca valores de respeto y cumplimiento de la institucionalidad democrática.

La construcción de la institucionalidad social exige, a su vez, instituciones estatales democráticas, que con su acción cotidiana irradien estos mismos principios de diálogo, tolerancia, respeto y reconocimiento del otro y de su dignidad como persona. En esa misma línea, una sociedad menos proclive a la violencia será también una sociedad en la cual los derechos de las personas se encuentren más y mejor protegidos.

La Defensoría del Pueblo, como organismo de defensa de los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad, afronta la tarea de contribuir a la consolidación de la institucionalidad democrática en el país a través de su acción en: i) el ciclo político, explicado en la parte inicial del presente capítulo; ii) la supervisión del Estado; iii) la atención de las quejas, consultas y petitorios de los ciudadanos; y iv), las tareas de difusión de derechos humanos.

En el marco del ciclo político, la Defensoría del Pueblo ha contribuido significativamente a poner en la agenda nacional, además de la propia conflictividad social, dos temas de enorme trascendencia para enfrentarla en forma institucional y estructural: la debilidad de la gestión ambiental peruana; y más recientemente, los problemas institucionales y regulatorios que enfrenta el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales. En ambos casos, el Estado ha reaccionado introduciendo cambios muy importantes, que en forma total o parcial acogen las recomendaciones defensoriales contenidas en sendos informes. Implementadas las medidas correctivas, es obligación de la Defensoría del Pueblo, en el marco de su mandato constitucional de supervisión de los deberes del Estado, supervisar y evaluar la eficacia de éstas.

Asimismo, la reciente creación de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad<sup>1</sup> busca fortalecer la capacidad de generar propuestas y recomendaciones al Estado en el campo de las políticas públicas dirigidas a atender la conflictividad social.

Para finalizar, no queremos dejar de recordar que las características de la conflictividad social peruana son, en parte, el reflejo de nuestras propias fallas como sociedad heredera de una tradición autoritaria, en la que la imposición del otro y sus ideas primó sobre los mecanismos democráticos, que funcionan basados en el principio de igualdad de las personas en términos de dignidad y derechos.

En tal contexto, es responsabilidad del Ombudsman peruano insistir en la realización de su visión institucional de contribuir a superar la fractura social, proyectándose como la institución que lidere el combate contra la exclusión, el racismo y todas las formas de discriminación que nos alejan de una vida en comunidad de personas y derechos.

## Descentralización

Para la Defensoría del Pueblo, reviste particular importancia el proceso de descentralización, en especial la transferencia de funciones desde el Gobierno Central hacia los gobiernos regionales y locales. Esto debido, principalmente, a que la vigencia de los derechos fundamentales de las y los ciudadanos depende, en gran medida, de la adecuada prestación de los servicios que estos ámbitos de gobierno proveen a los habitantes de sus regiones.

La trascendencia de la descentralización radica en los temas que forman parte de ésta. De su éxito o fracaso dependerá la realización de muchos derechos ciudadanos —como la salud, la educación, la seguridad, la atención a la niñez y adolescencia, entre otros—, y con ello, la consolidación definitiva e irreversible del sistema democrático, el Estado de Derecho y la paz social.

La descentralización es, pues, un proceso de orden político que genera un enorme impacto en la vida de la ciudadanía, en especial de sus integrantes en situación de mayor vulnerabilidad, quienes son las y los principales destinatarios de los bienes y servicios que brinda el Estado.

El proceso de descentralización genera nuevas expectativas y oportunidades para la promoción del desarrollo humano y la satisfacción de un conjunto de

---

1 La Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad fue creada mediante Resolución Defensorial N° 019-2009/DP, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 30 de abril del 2009.

demandas largamente postergadas, sobre todo en el interior del país. Del mismo modo, presenta nuevas oportunidades para introducir reformas institucionales que conduzcan a reforzar la relación entre el Estado y la sociedad.

Para la Defensoría del Pueblo, la descentralización se configura como una singular oportunidad para afrontar las desigualdades, promover el acceso a similares oportunidades de desarrollo y mejorar la calidad de vida de las personas; es decir, para garantizar plenamente el ejercicio de los derechos fundamentales e instalar en las mentes de las y los peruanos el sentido de la democracia y su valor.

Asimismo, estamos convencidos de que es una oportunidad para revertir la deslegitimación de las instituciones estatales, basada en la percepción de que son ineficientes e incapaces de responder a las demandas de la población. Así, la descentralización debe entenderse como la posibilidad de mejorar la relación entre el Estado y la sociedad, contribuyendo a que se reduzcan las brechas y desconfianzas que, eventualmente, han alejado a la ciudadanía de sus autoridades.

Existe una gran expectativa de las y los ciudadanos respecto a contar con un Estado más presente, con servicios continuos y de calidad. No se puede perder de vista que ellas y ellos necesitan gobiernos regionales y locales eficientes y eficaces.

Durante el período materia del presente informe, el Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo vino supervisando el proceso de transferencia de funciones. Su conclusión fue que el proceso de acreditación de funciones —destinado a fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales para asumir las competencias transferidas desde el Gobierno nacional, así como a medir su capacidad de gestión mediante la verificación del cumplimiento de los requisitos generales establecidos en las normas sobre transferencia de funciones y de los requisitos específicos señalados por los sectores respecto a cada función que será transferida— presenta serias y preocupantes debilidades.

Con la finalidad de apresurar el proceso de transferencia de competencias, se realizaron varias modificaciones en la regulación del proceso de acreditación. Entre las principales, se omitió la etapa de presentación de las solicitudes de transferencia por parte de los gobiernos regionales y se flexibilizó el cumplimiento de los requisitos generales, lo que permitió a estos gobiernos acceder a la acreditación asumiendo únicamente el compromiso de cumplir dichos requisitos. De esta manera, se estableció una nueva modalidad de certificación.

Con el nuevo diseño de acreditación, la etapa de certificación fue modificada drásticamente. Así, esta fase ya no consistió en verificar el cumplimiento de los requisitos generales y los requisitos específicos por cada función que iba a ser transferida, sino que se convirtió más bien en un espacio de autoevaluación —a cargo de cada gobierno regional— y de evaluación —a cargo de cada sector— del grado

de cumplimiento de los requisitos mínimos —recursos humanos y documentos técnicos normativos de gestión— que debían cumplir los gobiernos regionales para que se les transfirieran las competencias.

De acuerdo con la norma que regula el nuevo ciclo de acreditación, sólo en aquellos casos en los que había coincidencia entre los informes situacionales emitidos por el gobierno regional y el sector —respecto a la aptitud del ámbito regional para la transferencia de competencias—, la Secretaría de Descentralización de la PCM debía declarar al gobierno regional «apto» para la acreditación y transferencia de determinadas competencias. Sin embargo, en la práctica, ni siquiera esta pauta se cumplió y, aun en aquellos casos en los que tanto el gobierno regional como el sector declararon que el primero estaba «por potenciar» —es decir, que no cumplía los requisitos mínimos para la acreditación y transferencia de determinadas funciones—, éste fue acreditado con la sola suscripción de los convenios marco intergubernamentales (CMI), que comprendían acciones de colaboración, coordinación y cooperación.

Ante esta situación, en marzo del 2009, la Defensoría del Pueblo, en su Informe Defensorial N° 141, «Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales»,<sup>2</sup> recomendó a la Secretaría de Descentralización de la PCM adecuar el proceso de acreditación al diseño regulado en la Ley N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales,<sup>3</sup> así como en su reglamento,<sup>4</sup> para lograr una óptima transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos locales; la implementación de esta recomendación continúa pendiente. Asimismo, la Defensoría del Pueblo exhortó a todos los ministerios —especialmente al MIMDES; al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; y al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo— a que cumplieran los compromisos asumidos en los CMI suscritos con los gobiernos regionales, prioritariamente con aquellos declarados «por potenciar» durante el ciclo de acreditación 2007-2008.

La Defensoría del Pueblo confía en que los problemas que minan la estructura del proceso de descentralización se podrán superar siempre que todos los funcionarios públicos nos situemos a la altura del desafío, comprendiendo la verdadera dimensión de lo que está en juego respecto al ciudadano y la protección de sus derechos, que es, finalmente, el objetivo supremo y la justificación última del Estado.

2 El Informe Defensorial N° 141 fue aprobado mediante Resolución Defensorial N° 014-2009/DP, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 31 de marzo del 2009. El texto completo del informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

3 Ley N° 28273, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 9 de julio del 2004.

4 Decreto Supremo N° 080-2004-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16 de noviembre del 2004.

## Pueblos indígenas

La problemática de los pueblos indígenas, secularmente excluidos del Estado y sus decisiones, viene adquiriendo cada vez mayor importancia y urgencia en la agenda social nacional. Las paupérrimas condiciones en las que históricamente han vivido las y los ciudadanos indígenas en nuestra patria, agudizadas por los magros servicios básicos que reciben del Estado —en caso de que los hubiera— y la creciente presión sobre sus tierras —derivada de la expansión de las actividades extractivas y de la migración de colonos—, determinan la necesidad apremiante de que éste los atienda prioritariamente mediante políticas inclusivas, que se traduzcan en el respeto por su identidad cultural, el acceso a servicios básicos esenciales y la protección de su espacio de vida.

Es importante tener en cuenta que los derechos de estos pueblos son reconocidos de una forma sin precedentes en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que el Perú suscribió. Esta declaración representa un paso histórico en la lucha de los pueblos indígenas, y su adopción exige tanto a los Estados como a la sociedad civil en general un marco de acción claro para el diseño y la puesta en práctica de políticas que los involucren.

En el período acerca del que se informa, se han incrementado las demandas y protestas de los pueblos indígenas por el reconocimiento tanto de sus derechos individuales como de sus derechos colectivos. Así, se aprecia una mayor exigencia al Estado respecto al reconocimiento y respeto de sus derechos a la protección de su cultura, a la propiedad colectiva de sus tierras, a utilizar su idioma, a ejercer la medicina tradicional, a acceder a los recursos naturales y a los servicios públicos esenciales, entre otros. También se observa un crecimiento de las organizaciones indígenas, así como una mayor coordinación y colaboración entre los diferentes movimientos.

Tomando en cuenta todo esto, a los avances producidos en el plano formal o legal —que, ciertamente, contribuyen a la construcción de nuestra propia identidad como país— debemos sumarles acciones concretas de inclusión y respeto hacia los pueblos originarios.

Al respecto, es importante destacar la necesidad de que el Estado desarrolle los alcances y emprenda la tarea de aplicar de manera integral y adecuada el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, consagrado en el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Perú en 1993 mediante la Resolución Legislativa N° 26253.<sup>5</sup>

5 Resolución Legislativa N° 26253, que aprueba el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 2 de diciembre de 1993.

Este derecho, vigente en nuestro sistema legal desde hace más de 15 años, no ha encontrado aplicación efectiva hasta el momento debido, principalmente, a la necesidad de aprobar una norma marco de rango legislativo que establezca, entre otros aspectos centrales: i) la finalidad del derecho a la consulta; ii) su naturaleza esencial; iii) sus principios rectores; y iv), sus etapas y garantías procedimentales. El propósito de esta norma marco consistiría en asegurar la correcta aplicación de este derecho por el sector público cada vez que se prevea adoptar medidas legislativas y/o administrativas que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas, conforme lo dispone el citado convenio internacional.

El derecho al que nos estamos refiriendo, que forma parte de nuestro derecho interno, debe ser entendido por el Estado como una oportunidad muy importante para establecer una relación basada en el respeto y el mutuo reconocimiento con los pueblos originarios. En esta línea, reiteramos que resulta fundamental avanzar en la expedición de una ley marco en cuya elaboración deben ser considerados los pueblos indígenas.

Como sociedad, debemos evitar reducir la discusión en torno al derecho a la consulta a si sus efectos son o no vinculantes para el Estado. Conforme con los preceptos del Convenio N° 169 de la OIT, la consulta busca propiciar el diálogo entre los pueblos indígenas y el Estado con miras al acuerdo de voluntades acerca de medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarlos directamente.

El derecho a la consulta, que les asiste a los pueblos indígenas, es, entonces, un derecho instrumental, cuya finalidad trasciende al propio derecho y se proyecta hacia la vigencia de derechos colectivos, como los derechos a la identidad cultural, el desarrollo y la paz social.

Así, el proceso de consulta busca garantizar que las decisiones del Estado protejan los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y los incluyan en la gestión y el desarrollo de las políticas públicas que les conciernan. Por ello, le corresponde al Estado peruano implementar los mecanismos que garanticen un proceso de diálogo intercultural y respetuoso con los pueblos indígenas, con el deseo sincero de conseguir su consentimiento o de llegar a un acuerdo en forma previa al momento en que el Estado adopte cualquier tipo de medida administrativa o legislativa.

Aunque le corresponde al Estado —y es su responsabilidad— adoptar la decisión final sobre las medidas administrativas o legislativas, esta medida no debe concretarse sin implementar el derecho a la consulta a través de los procedimientos adecuados para lograr el consentimiento o el acuerdo con los representantes de los pueblos indígenas.

Es necesario resaltar la importancia de que el diálogo intercultural entre el Estado y los actores involucrados en la decisión que se adopte no se agote con el

derecho a la consulta, sino que se extienda durante el período de implementación, seguimiento y evaluación de la medida, a través del ejercicio del derecho a la participación ciudadana. De esta manera, se garantizará la participación de los pueblos indígenas en la implementación de la medida, se logrará sostenerla a través del tiempo y se vigilará si su implementación se adecua a los compromisos adoptados, respetando los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

Finalmente, debemos destacar que garantizar el derecho a la consulta es una tarea que le corresponde en forma exclusiva y excluyente al Estado peruano. La consulta debe ser organizada por las instituciones de la administración pública que prevean implementar una medida administrativa o legislativa que pueda afectar en forma directa a los pueblos indígenas.

Dicho proceso deberá ser supervisado y fiscalizado por el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), en su calidad de organismo rector de las políticas nacionales sobre pueblos indígenas, para garantizar que se realice con las máximas garantías.

La Defensoría del Pueblo está convencida de que la aplicación del derecho a la consulta logrará un mayor entendimiento y reconocimiento entre el Estado y los pueblos originarios, lo cual se traducirá en niveles superiores de protección de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y la mejora de su calidad de vida, con estricto respeto por sus libertades e identidad cultural. De esta manera, se estará aportando a la consolidación de una sociedad más justa y democrática.

### **La magistratura de la persuasión: herramienta fundamental de la Defensoría del Pueblo**

La Defensoría del Pueblo basa su actuación en lo que se ha venido a llamar «la magistratura de la persuasión», esto es, que no impone sino convence, no ordena sino exhorta y no juzga sino defiende. El poder de la palabra y de su correlato en sociedad, el diálogo, es el aliado que le permite desplegar este modo de actuación, que resulta peculiar si consideramos el dictado de nuestra historia, tan propensa a optar por mecanismos unilaterales de decisión, que han derivado, incluso, en métodos violentos.

En ausencia de la coerción como instrumento, el Ombudsman debe redoblar sus esfuerzos por cubrirse con un manto de credibilidad que le permita convocar la fe de la ciudadanía —que busca una solución a sus problemas— y, asimismo, conseguir el efecto esperado en el destinatario de sus recomendaciones, usualmente un funcionario de la administración pública.

Por ello, la primera impresión que se desprende de la lectura de este compendio, que da cuenta de las más importantes actuaciones de nuestros comisionados y

comisionadas en el ámbito nacional, es que nos mantenemos en el buen camino por el que estamos transitando a lo largo de nuestros 12 años de vida institucional.

De hecho, un número cada vez mayor de ciudadanos y ciudadanas recurren a nuestras oficinas en el ámbito nacional para presentar sus quejas ante la vulneración de un derecho, para solicitar que interpongamos nuestros buenos oficios ante una autoridad pública o buscando orientación legal, probablemente en ausencia de otras instituciones del Estado.

Adicionalmente, abonan en ese sentido algunas experiencias, como lo ocurrido en febrero del 2008 en el distrito del Monzón, Tingo María, en donde, en medio de una situación conflictiva que distanció a los pobladores de las Fuerzas Armadas, se identificó a la Defensoría del Pueblo como un actor neutral que recibió la confianza de ambos actores. De esta manera, se logró trasladar en un helicóptero de las Fuerzas Armadas a una ciudadana que presentaba un grave problema de salud y que, gracias a esta acción, salvó de morir.

Existen, asimismo, estudios de opinión que respaldan la actuación defensorial. De hecho, uno de ellos reforzó nuestra voluntad de trabajar con mayor ahínco para prevenir la corrupción, que afecta derechos fundamentales de la ciudadanía. Nos referimos a la encuesta realizada en diciembre del 2008 por la empresa Ipsos Apoyo, por encargo de la ONG PROÉTICA, en la cual la Defensoría del Pueblo salió elegida como la institución más confiable en la lucha contra la corrupción.

Por otro lado, atendiendo a una perspectiva enfocada más bien en la administración pública —en tanto receptora de las recomendaciones defensoriales—, debemos saludar el hecho de que un número cada vez mayor de reparticiones estatales comprenden el papel de colaboradora crítica que desempeña la Defensoría del Pueblo respecto al Estado. Esta conciencia acerca de la naturaleza de la labor defensorial se ha traducido en las diversas reuniones de trabajo sostenidas, a lo largo del 2008, con los representantes de las instituciones públicas.

Sin duda, este acercamiento ha sido fructífero, ya que en estas reuniones se han gestado diversos convenios de cooperación interinstitucional. La PCM, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior (MININTER), y más recientemente el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, son algunos de los pliegos que han acudido a nuestras oficinas en busca de alianzas que beneficien a las y los ciudadanos.

Naturalmente, la celebración de esos convenios no ha eximido a la Defensoría del Pueblo de seguir ejerciendo su papel de colaboradora crítica que, por el contrario, se ha intensificado. Los convenios reflejan, más bien, la apertura del Poder Ejecutivo a recibir nuestras sugerencias, cuyo único propósito —debemos enfatizarlo— es la protección de los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad.

De los resultados positivos que se han obtenido a la luz de la firma de los referidos convenios, deseamos resaltar, a modo de ejemplo, una constatación fáctica: desde que se suscribió el convenio de cooperación interinstitucional con el Ministerio de Defensa, cuyo objetivo era capacitar a su personal en materia de derechos humanos, se han reducido drásticamente los casos de hostigamiento sexual en contra de las cadetes mujeres que ingresan a las Fuerzas Armadas, por citar uno de sus efectos más benéficos.

Somos conscientes de que en informes como el presente se debe evitar incurrir en cualquier asomo de autocomplacencia, pero simultáneamente consideramos que no podemos dejar de mencionar casos concretos que evidencian la confianza que ha sabido ganar y mantener nuestra institución. Esto nos lleva a dedicar unas breves líneas a lo que consideramos una de nuestras importantes fortalezas: la institucionalidad de la Defensoría del Pueblo.

En el ámbito laboral, esta aseveración se plasma en la continuidad de un gran número de nuestros trabajadores y trabajadoras que, en buena cuenta, son las y los fundadores de la Defensoría del Pueblo, y cuya presencia garantiza que perviva la memoria institucional. Por otra parte, en un plano más vinculado a la posición que la Defensoría del Pueblo toma sobre materias de su competencia, debemos resaltar la predictibilidad que ofrece su actuación, basada en la continuidad de las líneas de trabajo institucional, como lo acreditan las investigaciones llevadas a cabo, que se presentan como informes defensoriales.

La acción de la Defensoría del Pueblo se sustenta en la confianza que pueda generar, y ésta es la base sobre la que se sostiene la magistratura de la persuasión, como instrumento del cambio social dirigido hacia un estadio superior de civilización, en el cual todos los derechos dejarán de ser una noble aspiración para convertirse en una expresión tangible de la condición humana.

Somos conscientes de que la confianza se construye y mantiene día a día en la medida en que el comportamiento institucional se rija por sólidos principios y prácticas como la excelencia en el servicio a las y los ciudadanos, la defensa de sus derechos fundamentales, la independencia en el ejercicio del mandato y una conducta basada en una ética incoercible, que nos comprometemos a mantener en forma militante e institucional.

## ANEXO 1

### OPINIONES SOBRE NORMAS EN PROCESO DE ELABORACIÓN

#### 1. Opiniones sobre proyectos de ley

- **Número de proyecto de ley:** 1467-2006-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 17 de septiembre del 2007.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Alberto Andrade Carmona, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.  
**Materia:** Propone la creación de la Superintendencia Nacional de Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 001-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1641-2006-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 10 de octubre del 2007.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Gloria Ramos Prudencio, Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.  
**Materia:** Propone una ley de educación y política de protección al medio ambiente.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 006-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1712-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 26 de octubre del 2007.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Gloria Ramos Prudencio, Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.  
**Materia:** Propone prohibir la importación, comercialización y uso de sustancias que agotan la capa de ozono.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 011-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1671-2006-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 10 de octubre del 2007.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Gloria Ramos Prudencio, Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.  
**Materia:** Propone la modificación de las disposiciones transitorias, complementarias y finales de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 012-2008-DP-PAD.

- **Número de proyecto de ley:** 1862-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 28 de noviembre del 2007.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Gloria Ramos Prudencio, Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.  
**Materia:** Propone declarar de interés y necesidad pública la construcción de la faja transportadora hermética temporal de minerales del Callao.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 018-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1706-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 26 de octubre del 2007.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Gloria Ramos Prudencio, Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.  
**Materia:** Propone declarar que el 12 de octubre sea el Día de la Resistencia de los Pueblos Originarios.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 019-2008-DP-PAD.
- **Números de proyectos de ley:** 223, 224, 275, 398 y 1415-2006-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 18 de abril del 2008.  
**Presentados a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Luis Gonzales Posada Eyzaguirre, Presidente de la Comisión Permanente.  
**Materia:** Proponen la Ley del Servicio Militar.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 132-2008-DP-PAD.
- **Números de proyectos de ley:** 223, 224, 275, 398 y 1415-2006-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 18 de abril del 2008.  
**Presentados a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Mercedes Cabanillas, Presidenta de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.  
**Materia:** Proponen la Ley del Servicio Militar.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 133-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1638-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 2 de octubre del 2007.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Raúl Castro Stagnaro, Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.  
**Materia:** Proponen extender el beneficio de la defensa legal gratuita para todas las víctimas de violencia familiar y/o sexual.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 287-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1638-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 13 de octubre del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Karina Beteta Rubín, Presidenta de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social.  
**Materia:** Proponen extender el beneficio de la defensa legal gratuita para todas las víctimas de violencia familiar y/o sexual.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 288-2008-DP-PAD.

- **Número de proyecto de ley:** 1926-2006-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 27 de diciembre del 2007.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Alberto Andrade Carmona, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.  
**Materia:** Propone modificar los artículos 25 y 32, y derogar el artículo 29, de la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL).  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 289-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1961-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 26 de diciembre del 2007.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Gloria Ramos Prudencio, Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.  
**Materia:** Propone una ley para controlar la calidad del ambiente en el Perú.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 310-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1674-2006-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 22 de octubre del 2007.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Alberto Andrade Carmona, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.  
**Materia:** Propone modificar el artículo 37 de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 312-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 608-2006-PE.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 17 de enero del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Javier Velásquez Quesquén, Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento.  
**Materia:** Ley que aprueba medidas en contra de la discriminación y modifica la Ley N° 26856 —ley que declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles, y establece zonas de dominio restringido—, así como las observaciones del Poder Ejecutivo respecto de la autógrafa de ley aprobada por el Congreso.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 332-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1562-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 16 de octubre del 2007.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Javier Velásquez Quesquén, Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento.  
**Materia:** Propone modificar los artículos 46 y 47 de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del RENIEC para Ampliación del Plazo de Inscripción de los Nacimientos.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 358-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2175-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 17 de marzo del 2008.

**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Mercedes Cabanillas Bustamante.

**Materia:** Proyecto de ley de alternancia en las elecciones generales, regionales y municipales.

**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 361-2008-DP-PAD.

- **Número de proyecto de ley:** 1274-2006-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 30 de mayo del 2007.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Raúl Castro Stagnaro, Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.  
**Materia:** Propone incorporar modificaciones a los artículos 46 y 51 de la Ley Orgánica del RENIEC en lo que se refiere a uniformar el plazo de la inscripción de nacimientos en el Registro Civil.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 363-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1475-2006-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 10 de abril del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Isaac Mekler Neiman, Presidente de la Comisión de Producción y Micro y Pequeña Empresa.  
**Materia:** Ley que elimina la intermediación laboral que prestan las empresas especiales de servicios y las cooperativas de trabajadores.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 376-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2191-2007-PE.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 17 de marzo del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Raúl Castro Stagnaro, Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.  
**Materia:** Propone modificar el Código Procesal Penal respecto a las condiciones para el traslado y el cumplimiento de condenas (artículo 542), y el trámite cuando el Perú solicita el traslado del extranjero (artículo 544).  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 383-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1770-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 9 de noviembre del 2007.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Franklin Sánchez Ortiz, Presidente de la Comisión Agraria.  
**Materia:** Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales, Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 394-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1770-2007-PE.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 28 de febrero del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Julio Herrera Pumayuli, Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción.  
**Materia:** Propone establecer el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales, Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 395-2008-DP-PAD.

- **Número de proyecto de ley:** 1992-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 2 de abril del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Gloria Ramos Prudencio, Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.  
**Materia:** Ley que modifica la Ley N° 26505, Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 396-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1900-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 28 de marzo del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Gloria Ramos Prudencio, Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.  
**Materia:** Ley que declara de interés público y prioridad nacional la titulación, el registro y la rectificación de predios rurales y comunidades campesinas y nativas.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 396-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2307-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 15 de abril del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Alberto Andrade Carmona, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.  
**Materia:** Propone una ley que modifique el artículo 6, inciso 6.5 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 397-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1706-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 4 de enero del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Gloria Ramos Prudencio, Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología.  
**Materia:** Propone el Proyecto de Ley de Consulta y Participación de los Pueblos Indígenas en Materia Ambiental.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 411-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1717-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 20 de febrero del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Rosa Florián Cedrón, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.  
**Materia:** Propone modificar los artículos 11-A, 11-B y 24 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, referentes a fortalecer la concertación y la rendición de cuentas.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 415-2008-DP-PAD.

- **Número de proyecto de ley:** 733-2006-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 13 de febrero del 2007.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Juan Carlos Eguren Neuenschwander, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.  
**Materia:** Propone modificar el artículo 5 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, que establece la barrera electoral para la elección del presidente y el vicepresidente del gobierno regional.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 416-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 889-2006-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 13 febrero del 2007.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Juan Carlos Eguren Neuenschwander, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.  
**Materia:** Propone modificar el artículo 23 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, y el artículo 5 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, referentes a establecer la segunda vuelta electoral para elegir a alcaldes, presidentes y vicepresidentes de los gobiernos regionales.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 416-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 900-2006-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 13 de febrero del 2007.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Juan Carlos Eguren Neuenschwander, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.  
**Materia:** Propone modificar los artículos 11 y 13 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y los artículos 5 y 8 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, referentes a la elección y conformación de los consejos regionales.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 416-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1277-2006-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 22 de mayo del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Susana Gladis Vilca Achata, Presidenta de la Comisión de Transportes y Comunicaciones.  
**Materia:** Proyecto de ley que modifica el artículo 46 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 419-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1833-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 21 de noviembre del 2007.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Susana Vilca Achata, Presidenta de la Comisión de Transportes y Comunicaciones.  
**Materia:** Propone precisar el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 299, referido a los contratos de arrendamiento financiero y otras disposiciones.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 424-2008-DP-PAD.

- **Número de proyecto de ley:** 1344-2006-GL.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 21 de mayo del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Wilson Michael Urtecho Medina, Presidente de la Comisión Especial de Discapacidad (CODIS).  
**Materia:** Propone establecer que a partir del 1 de enero del 2008, los gobiernos locales se encuentren facultados para realizar concursos públicos de méritos a efectos de incorporar a las personas con discapacidad a la carrera administrativa.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 435-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2075-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 1 de febrero del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Marisol Espinoza Cruz, Presidenta de la Comisión de Seguridad Social.  
**Materia:** Propone modificar el artículo 70 del Decreto Ley N° 19990, que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, respecto a otorgar a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) la carga de la prueba para la acreditación de los años de aporte al Sistema Nacional de Pensiones (SNP).  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 465-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2156-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 29 de agosto del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Rosario Sasieta Morales.  
**Materia:** Propone la modificación del artículo 46 del Código Civil.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 504-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2156-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 29 de agosto del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Juan Carlos Eguren Neuenschwander, Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.  
**Materia:** Propone modificar el artículo 46 del Código Civil respecto al fin de la incapacidad de los mayores de 16 años por matrimonio o título oficial que les autorice a ejercer una profesión u oficio.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 505-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 615-2006-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 4 de marzo del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Marisol Espinoza Cruz, Presidenta de la Comisión de Seguridad Social.  
**Materia:** Propone una ley que crea la Comisión Multisectorial Investigadora de la Administración de los Fondos y Recursos del Régimen Pensionario 19990, administrados por el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS, ahora ESSALUD) y la ONP.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 513-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1665-2007-CR  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 27 de diciembre del 2007.

**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Alberto Andrade Carmona, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

**Materia:** Ley de Simplificación del Certificado de Antecedentes Penales en Beneficio de los Usuarios.

**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 508-2008-DP-PAD.

- **Número de proyecto de ley:** 2240-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 11 de junio del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Washington Zevallos Gámez.  
**Materia:** Propone una ley que regule el procedimiento de reposición y reinscripción de las partidas de nacimiento, matrimonio o defunción que hubieran desaparecido o hubieran sido destruidas como consecuencia de negligencia, hechos fortuitos o actos delictivos.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 512-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2601-2008-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 28 de agosto del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Wilder Ruiz Silva, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.  
**Materia:** Establece normas complementarias a la Ley de Protección al Consumidor sobre etiquetado de alimentos transgénicos.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 533-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2399-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 23 de mayo del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Alberto Andrade Carmona, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.  
**Materia:** Propone una ley que agilice el procedimiento de eliminación de las barreras burocráticas.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 538-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 744-2006-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 24 de marzo del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Marisol Espinoza Cruz, Presidenta de la Comisión de Seguridad Social.  
**Materia:** Propone una ley que establezca el incremento de las pensiones de los miembros beneficiarios del régimen especial del Decreto Ley N° 21933, Fondo de Derechos Adquiridos del ex Sistema Asistencial de los Estibadores Matriculados del Puerto del Callao.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 563-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 1249-2006-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 11 de julio del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Susana Vilca Achata.

**Materia:** Propone modificar el tercer párrafo del numeral 1 del artículo 8 y el artículo 9 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, referentes a que los mercados de abastos deberán contar con licencia de funcionamiento.

**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 568-2008-DP-PAD.

- **Número de proyecto de ley:** 2166-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 26 de marzo del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Gloria Ramos Prudencio, Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.  
**Materia:** Propone ley que fomenta acciones para atenuar el cambio climático.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 569-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2311-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 21 de abril del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Luisa María Cuculiza Torre, Vicepresidenta de la Comisión de Seguridad Social.  
**Materia:** Propone dejar sin efecto el Decreto Supremo N° 149-2007-EF que aprueba lineamientos para la devolución de los descuentos realizados en exceso y de los aportes efectuados incorrectamente al Fondo para la Asistencia Previsional.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 588-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2076-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 1 de febrero del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Gloria Ramos Prudencio, Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.  
**Materia:** Propone modificar la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, estableciendo el principio de la carga de la prueba en materia ambiental.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 590-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2257-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 11 de abril del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Alda Mirta Lazo Ríos de Hornung, Presidenta de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo.  
**Materia:** Propone establecer la Ley General de Turismo.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 601-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2507-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 24 de junio del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Gloria Ramos Prudencio, Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.  
**Materia:** Propone elevar a rango de Ley el Decreto Supremo N° 086-2003-PCM que aprueba la Estrategia Nacional sobre Cambio Climático.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 612-2008-DP-PAD.

- **Número de proyecto de ley:** 2631-2008-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 19 de septiembre del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Wilder Ruiz Silva, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.  
**Materia:** Propone establecer como política general del Estado la prevención de la ingestión de alcohol por parte de las mujeres gestantes, y modificar los artículos 7 y 8 de la Ley N° 28681, Ley que Regula la Comercialización, Consumo y Publicidad de Bebidas Alcohólicas.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 617-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2582-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 4 de septiembre del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista José Antonio Urquiza Maggia, Presidente de la Comisión de Producción y Micro y Pequeña Empresa.  
**Materia:** Ley que deroga el Decreto Legislativo N° 1084, Ley sobre Límites Máximos de Captura por Embarcación, y reafirma como zona de protección de la flora y fauna marinas, y para uso exclusivo de pesca artesanal, la franja costera comprendida entre las 0 y las 5 millas marinas.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 628-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2053-2008-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 12 de septiembre del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Róger Nájjar Kokally, Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.  
**Materia:** Propone una ley de reconocimiento de la medicina tradicional, alternativa y complementaria, así como de los agentes que la ejercen.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 674-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2595-2007-PE.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 19 de septiembre del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Rosa Florián Cedrón, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.  
**Materia:** Propone una ley de organización y funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 689-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2507-2007-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 24 de junio del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Gloria Ramos Prudencio, Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.  
**Materia:** Propone una ley que plantea elevar a rango de ley el Decreto Supremo N° 086-2003-PCM, que aprueba la Estrategia Nacional sobre Cambio Climático.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 612-2008-DP-PAD.

- **Número de proyecto de ley:** 745-2006-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 27 de diciembre del 2006.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Juan Carlos Eguren Neuenschwander, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.  
**Materia:** Propone modificar el tercer párrafo del artículo 12 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, y el numeral 3 del artículo 10 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 619-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2775-2008-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 24 de octubre del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Edgar Núñez Román, Presidente de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.  
**Materia:** Propone una ley de creación de la Defensoría del Personal Militar.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 642-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2749-2008-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 13 de octubre del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista José Alfonso Maslucán Culqui, Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones.  
**Materia:** Propone modificar el artículo 30 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 664-2008-DP-PAD.
- **Número de proyecto de ley:** 2707-2008-CR.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 6 de octubre del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Karina Beteta Rubín, Presidenta de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social.  
**Materia:** Remite un proyecto de ley que dispone la expedición de nuevas partidas de nacimiento para las inscripciones de nacimiento producidas antes de la vigencia de la Ley N° 28720, Ley que Modifica los Artículos 20 y 21 del Código Civil.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 689-2008-DP-PAD.

## 2. Opiniones sobre anteproyectos de ley

- **Anteproyecto de ley sobre vacancia por incapacidad moral para los presidentes de gobiernos regionales y alcaldes, declarada por el Consejo Regional y el Concejo Municipal.**  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 29 de febrero del 2008.  
**Presentado a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Víctor Andrés García Belaunde.  
**Materia:** Anteproyecto sobre vacancia por incapacidad moral para los presidentes de gobiernos regionales y alcaldes, declarada por el Consejo Regional y el Concejo Municipal.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 420-2008-DP-PAD.

### 3. Opiniones sobre proyectos de ley presentados por el Ejecutivo ante el Congreso

- **Número de proyecto de ley:** 2316, presentado por el Ejecutivo.  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** De oficio, a solicitud del Colectivo Interinstitucional de Presupuesto Participativo.  
**Materia:** Proyecto que busca modificar diversos aspectos relacionados con la aplicación del presupuesto participativo en los gobiernos regionales y los gobiernos locales.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 454-2008-DP-PAD.

### 4. Opiniones sobre autógrafas de ley

- **Autógrafa observada de los proyectos de ley N° 155, 311, 542 y 1614-2007-CR.**  
**Fecha de ingreso a la Defensoría del Pueblo:** 25 de agosto del 2008.  
**Presentada a la Defensoría del Pueblo por:** Congresista Juan Carlos Eguren Neuenschwander, Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.  
**Materia:** Ley que modifica el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 26220, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, e incorpora el delito de violencia familiar en el Código Penal.  
**Opinión de la Defensoría del Pueblo:** Oficio N° 527-2008-DP-PAD.

## ANEXO 2

### PROCESOS CONSTITUCIONALES

**1. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo único del Decreto Legislativo N° 1015,<sup>1</sup> que unificaba los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con los de la costa, para mejorar su producción y competitividad agropecuaria**

El 30 de mayo del 2008, la Defensoría del Pueblo presentó ante el Tribunal Constitucional (TC) una demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo N° 1015, fundamentada en el hecho de que la citada norma vulneraba los derechos constitucionales de participación y consulta de las comunidades campesinas y nativas, y, como consecuencia de ello, el derecho a la identidad cultural, reconocidos por el inciso 19 del artículo 2 y por el artículo 89 de la Constitución Política.

Asimismo, la citada norma disminuía, de una mayoría calificada de miembros a una mayoría simple de asistentes, el número de votos necesarios para que las comunidades campesinas y nativas decidieran sobre cualquier forma de disposición de sus tierras, incluida la venta.

La Defensoría del Pueblo resaltó el hecho de que esta modificación incumplía con el principio constitucional de reserva de ley ordinaria para restringir derechos fundamentales, ya que si bien en apariencia la norma sólo regulaba un mecanismo comunal de decisión interna, lo que en realidad afectaba era la autonomía constitucional de las comunidades campesinas y nativas, toda vez que se modificaba su organización.

Así, la Defensoría del Pueblo sostuvo que esta incidencia en la autonomía de las comunidades nativas y campesinas generaba la vulneración del derecho fundamental a la identidad cultural, reconocido tanto por la Constitución como por el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Perú en 1994.

El segundo argumento sostenido en la demanda consistió en que, al emitir el Decreto Legislativo N° 1015, el Poder Ejecutivo incurrió en un exceso en la delegación de facultades legislativas aprobada mediante Ley N° 29157,<sup>2</sup> debido a que

---

1 Decreto Legislativo N° 1015, que unificaba los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con los de la costa, para mejorar su producción y competitividad agropecuaria. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de mayo del 2008.

2 Ley N° 29157, que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos

dicha delegación estuvo limitada a la regulación de materias específicas, dentro de las cuales no se incluía el régimen de las comunidades campesinas ni nativas ni los derechos fundamentales, que por su propia naturaleza gozan de un ámbito de protección superior.

La Defensoría del Pueblo precisó que el Congreso de la República sólo autorizó al Poder Ejecutivo a regular aspectos relacionados con el Acuerdo Comercial Perú-Estados Unidos, y que este ámbito de delegación no puede ser interpretado de manera extensiva, más aún cuando se afectan derechos fundamentales de las personas.

Con posterioridad a la admisión de la demanda, el 21 de septiembre del 2008 se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ley N° 29261, que derogó el Decreto Legislativo N° 1015 y su posterior modificatoria, el Decreto Legislativo N° 1073,<sup>3</sup> restituyendo la vigencia de los artículos 10 y 11 de la Ley N° 26505,<sup>4</sup> Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas. Así, el 25 de septiembre del 2008 el Tribunal Constitucional declaró improcedente la demanda de inconstitucionalidad, al considerar que la derogación de la norma producía un supuesto de sustracción de la materia.

## **2. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 de la Ley N° 28996,<sup>5</sup> Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada, en el extremo que modifica el cuarto párrafo del artículo 48 de la Ley N° 27444,<sup>6</sup> Ley del Procedimiento Administrativo General**

El 19 de septiembre del 2008, la Defensoría del Pueblo presentó una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 de la Ley N° 28996, debido a que dicha norma, aún vigente, la obliga a demandar, a solicitud de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de Acceso al Mercado del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), la inconstitucionalidad de normas con rango de ley de competencia regional y municipal que, a juicio de esta comisión, contengan barreras burocráticas.

En su demanda, la Defensoría del Pueblo sostiene que esta norma vulnera el principio de reserva de ley orgánica, al modificar el funcionamiento de un órgano constitucional autónomo, asignándole una función que no se encuentra contemplada

---

y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre del 2007.

3 Decreto Legislativo N° 1073, que modifica el literal B del artículo 10 de la Ley N° 26505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, modificado por el artículo único del Decreto Legislativo N° 1015. Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 28 de junio del 2008.

4 Ley N° 26505. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 17 de julio de 1995.

5 Ley N° 28996. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 4 de abril del 2007.

6 Ley N° 27444. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 11 de abril del 2001.

ni en la Constitución ni en su Ley Orgánica.<sup>7</sup> En este contexto, la Defensoría recordó que sólo mediante leyes orgánicas se puede regular la estructura y el funcionamiento de un órgano constitucional autónomo.

Asimismo, enfatizó en que, al condicionar la actuación defensorial a una evaluación hecha por un órgano administrativo dependiente del Poder Ejecutivo como el INDECOPI, esta norma vulnera su autonomía constitucional.

De este modo, se llama la atención sobre la deslegitimación que acarrearía para la Defensoría del Pueblo el hecho de verse obligada a presentar demandas de este tipo, incluso en casos en los que, de acuerdo con su evaluación, no corresponda presentarlas por no existir manifiesta vulneración de derechos constitucionales. Más aún, la Defensoría del Pueblo recordó que, al obligarla a priorizar la presentación de demandas frente a otras formas de actuación defensorial, se contraviene la naturaleza de la institución, cuya principal característica es la denominada *magistratura de la persuasión* y la presentación de demandas como *última ratio*.

De acuerdo con ello, la demanda también descarta la errada idea de que la Defensoría del Pueblo actúa como abogado o procurador del Estado que instaura todos los procesos de quienes lo soliciten.

Finalmente, la demanda enfatiza en que esta ley vulnera el principio de separación de poderes, que implica el adecuado ejercicio de las funciones y la no interferencia en los otros órganos del Estado.

Actualmente, la demanda se encuentra pendiente de ser resuelta por el TC.

### **3. Demanda de amparo en defensa de los derechos a la vida, la integridad, la salud y la dignidad de los pacientes del área de Psiquiatría del Hospital Nacional Hipólito Unanue de Tacna**

La Defensoría del Pueblo intervino de oficio en este caso, luego de advertir la clara y manifiesta violación de los derechos fundamentales a la vida, la dignidad, la integridad y la salud de los pacientes internados en el Hospital Nacional Hipólito Unanue de Tacna, así como el agotamiento de todos los medios razonablemente existentes para salvaguardar estos derechos; tomó en cuenta, asimismo, la situación de indefensión de los pacientes y la trascendencia colectiva del caso.

En el 2004, la Defensoría del Pueblo realizó una supervisión orientada a determinar la situación del derecho a la salud y otros derechos conexos de las personas con trastornos mentales internadas en los establecimientos de salud mental. Esta supervisión se realizó en seis establecimientos de salud del Ministerio de Salud (MINS), entre ellos, el Hospital Nacional Hipólito Unanue y dos establecimientos del Seguro Social de Salud.

<sup>7</sup> Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 4 de agosto de 1995.

Los resultados de dicha supervisión se publicaron en el Informe Defensorial N° 102.<sup>8</sup> A través de este informe, la Defensoría del Pueblo recomendó al Director del Hospital Nacional Hipólito Unanue disponer la inmediata reubicación de los pacientes con enfermedades mentales, debido al riesgo de derrumbe del local en el que se encontraban.

Cabe señalar que el Hospital Nacional Hipólito Unanue brinda atención externa y hospitalización a pacientes con enfermedades mentales y cuenta, a la fecha de elaboración del presente informe, con 22 pacientes internados. Asimismo, el servicio de hospitalización de Psiquiatría del mencionado nosocomio funcionaba en el local del ex Hospital San Ramón, cuyas instalaciones se encuentran en estado ruinoso, debilitadas y con fallas estructurales. Atendiendo a ello, la Dirección Regional de Defensa Civil de Tacna calificó estos ambientes como de «riesgo alto (grave)», y recomendó la evacuación de los pacientes y la inhabilitación de las instalaciones.

A partir de la recomendación formulada por la Defensoría del Pueblo, el MINSU solicitó a la Dirección Regional de Salud de Tacna (DIRESA Tacna) el traslado inmediato de los pacientes con trastornos mentales a la sede central del hospital, disposición que no fue implementada.

Durante la supervisión realizada al citado nosocomio los días 29 y 30 de mayo del 2008, la Defensoría del Pueblo constató la negativa del hospital y de la DIRESA Tacna de trasladar a los pacientes a otros ambientes. Asimismo, se verificó que los pacientes se encontraban hospitalizados en condiciones inhumanas y degradantes, entre las que destacaban los problemas de higiene y el hecho de que no contaran con ropa y calzado en buenas condiciones. Se verificó también la ausencia de evaluaciones periódicas de su estado de salud y de terapias dirigidas a su rehabilitación y reinserción social, entre otras carencias.

Ante la gravedad de la situación y el hecho de que las autoridades del hospital incumplían su compromiso de trasladar a los pacientes y mejorar las condiciones de atención, la Defensoría del Pueblo presentó una demanda de amparo ante el Primer Juzgado Civil de Tacna. Se solicitó al juzgado que ordenara a las autoridades demandadas que brindaran a los pacientes hospitalizados condiciones de internamiento dignas, lo cual suponía garantizar:

- La reubicación inmediata de los pacientes internados en el servicio de hospitalización de Psiquiatría del Hospital Nacional Hipólito Unanue a la sede central del referido nosocomio u otros ambientes que reunieran las condiciones mínimas para su atención, debido a la urgente necesidad de salvaguardar su vida e integridad.
- El uso de instalaciones adecuadas y en buenas condiciones de higiene.
- La dotación de útiles de aseo.
- La asignación de ropa y calzado en buenas condiciones.

8 Informe Defensorial N° 102, «Salud mental y derechos humanos: la situación de los derechos humanos de las personas internadas en establecimientos de salud mental». Lima, 2005. Disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

Igualmente, se solicitó al juzgado disponer que las autoridades demandadas brindaran a los pacientes hospitalizados una atención médica integral que garantice:

- La evaluación periódica de su estado de salud y un tratamiento individualizado.
- La aplicación de la terapia electroconvulsiva (electroshock) con anestesia y relajantes musculares, y en condiciones que garanticen la dignidad e integridad de los pacientes.
- La aplicación de terapias conducentes a su rehabilitación e inclusión social.

Cabe señalar que el 10 de octubre del 2008, los 22 pacientes internados en el servicio de hospitalización de Psiquiatría, ubicado en el local del ex Hospital San Ramón, fueron trasladados a la sede central del Hospital Nacional Hipólito Unanue.

No obstante, aún se encuentra pendiente el pronunciamiento del órgano jurisdiccional respecto a este traslado y a la mejora de las condiciones de atención de los pacientes de modo que se garantice el respeto por sus derechos

#### **4. *Amicus curiae* solicitado a la Defensoría del Pueblo por el TC en la tramitación del recurso de agravio constitucional en el proceso de hábeas corpus presentado por el señor Miguel Morales Denegri contra la Dirección de Adicciones del Instituto Nacional de Salud Mental Honorio Delgado-Hideyo Noguchi (Lima)**

Mediante resolución del 16 de abril del 2008, el TC solicitó a la Defensoría del Pueblo la remisión de un informe especializado que expresara la opinión institucional sobre las condiciones de ingreso y tratamiento de los pacientes internos en la Dirección de Adicciones del Instituto Nacional de Salud Mental Honorio Delgado-Hideyo Noguchi, en vista de que el demandante denunció la vulneración del derecho a la libertad e integridad personal de un grupo de pacientes de este nosocomio.

De acuerdo con lo solicitado por el TC, y en el marco de su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo elaboró su informe a partir de los resultados de la visita de supervisión realizada el 7 de abril del 2008 a las instalaciones del servicio de hospitalización por adicciones del Instituto Nacional de Salud Mental Honorio Delgado-Hideyo Noguchi. Es necesario precisar que esta visita se efectuó con anterioridad a la comunicación del TC, a raíz de la solicitud de intervención presentada por el ciudadano Ricardo Julca Béjar, miembro de la organización no gubernamental (ONG) Pan y Vino.

En este informe, la Defensoría del Pueblo llamó la atención sobre las limitaciones normativas referidas al tratamiento e internamiento de las personas que sufren adicciones, toda vez que los supuestos contemplados en el Código Civil exigen que el consumo afecte la esfera personal de un tercero. Esta situación podría generar un vacío para la atención de otros supuestos de personas que se encuentran afectadas por este mal y que requieran atención inmediata. También se resaltó la necesidad de establecer procedimientos de revisión periódica de las órdenes de interdicción del *ebrio habitual* o *toxicómano*, así como de las órdenes de internamiento dictadas en estos procesos, de

modo que pueda verificarse la subsistencia o no de las condiciones que motivaron la interdicción y el internamiento.

De igual modo, la Defensoría del Pueblo precisó que cualquier regulación complementaria que pudiera establecerse respecto al internamiento involuntario de personas con adicciones debe estar clara y taxativamente establecida por ley, y realizarse de manera independiente a las leyes que pudieran emitirse para regular el internamiento voluntario e involuntario de pacientes con enfermedades psiquiátricas (esquizofrenia, trastorno bipolar, depresión severa, entre otras).

En cuanto al sistema de internamiento y tratamiento de pacientes por adicciones del mencionado instituto de salud mental, la Defensoría del Pueblo dio cuenta de que la mayoría de autorizaciones para dicho tratamiento e internamiento fueron brindadas por los familiares sobre la base del modelo de atención denominado «Modelo familiar: afronte holístico de las adicciones». En el marco de este modelo de atención, los pacientes internados en el mencionado servicio no tienen contacto con sus familiares, y tienen prohibido el acceso a un teléfono fijo o móvil, así como comunicarse entre ellos.

La Defensoría del Pueblo destacó que ni los manuales ni las guías de atención del modelo familiar contaban con la opinión de los comités de ética de la institución, a pesar de que el Instituto Nacional de Salud Mental Honorio Delgado-Hideyo Noguchi tiene la función de ser el referente respecto al desarrollo normativo, la docencia, la investigación y las intervenciones médicas altamente especializadas en materia de salud mental en el país.

Actualmente, el referido recurso de agravio constitucional se encuentra pendiente de ser resuelto por el TC.

**5. *Amicus curiae* presentado en el proceso penal por el delito de rebelión, a título de instigación, seguido ante la Primera Sala Penal con Reos en Cárcel de Lima en relación con los derechos de defensa y debido proceso del ciudadano Ollanta Humala Tasso**

El 2 de abril del 2008, el ciudadano Ollanta Humala Tasso solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo por considerar vulnerados sus derechos de defensa y debido proceso en el proceso penal seguido en su contra ante la Primera Sala Penal con Reos en Cárcel de Lima por el delito de rebelión. Este pedido también fue formulado el 1 de abril del 2008 por 13 congresistas del Grupo Parlamentario Nacionalista.

Luego de recabar la información referida al proceso, el 10 del abril del 2008 la Defensoría del Pueblo presentó un informe de *amicus curiae*, con el fin de aportar al órgano jurisdiccional elementos técnico-jurídicos que coadyuvaran a una decisión ajustada a la Constitución Política.

El informe estuvo referido, en este caso, a los derechos fundamentales de defensa y debido proceso, así como a otros temas procesales penales que inciden en el ámbito

de protección de estos derechos fundamentales, como la variación de la situación procesal al interior del proceso penal.

En concreto, la Defensoría del Pueblo puso a consideración de la sala, como requisito para la instauración del juicio oral, la necesidad de subsanar la falta de la declaración instructiva en la investigación preliminar del ciudadano Ollanta Humala, toda vez que esta falta podría generar la violación de los derechos del citado ciudadano al debido proceso, concretamente el de defensa y el de presunción de inocencia.

Por ello, la Defensoría del Pueblo solicitó a la Presidencia de la Primera Sala Penal con Reos en Cárcel que evaluara algunas opciones, como retrotraer el proceso a la etapa intermedia, con la finalidad de que el señor Humala ejerza todos los mecanismos de defensa y pueda rendir su declaración instructiva. Otra opción que se planteó fue suspender cualquier acto propio del juicio oral en tanto no se resolviese de manera definitiva el proceso de hábeas corpus iniciado ante el 32 Juzgado Penal de Lima, referido al tema en discusión.

Asimismo, consciente de que la valoración y el grado de convicción que generan los medios probatorios en el juzgador son aspectos acerca de los cuales sólo puede decidir el Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo consideró oportuno aportar algunas consideraciones en torno a la figura de la instigación, a fin de apoyar la labor jurisdiccional.

**6. *Amicus curiae* presentado por la Defensoría del Pueblo ante la Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Puno, a favor de los derechos a la salud, la integridad física y el debido proceso del niño J. P. A. Y.**

El 19 de enero del 2005, los padres del niño J. P. A. Y., de dos meses y dos días de nacido, denunciaron ante la Defensoría del Pueblo que él fue víctima de negligencia por parte del personal médico del Hospital Regional Manuel Núñez Butrón de Puno, en el tratamiento de un cuadro clínico de meningoencefalitis.<sup>9</sup>

Como consecuencia de la denuncia, la Defensoría del Pueblo realizó las investigaciones correspondientes y emitió un informe elaborado por el médico Germán Málaga Rodríguez, asesor de la Adjuntía para los Derechos de la Mujer, que fue puesto en conocimiento del Primer Juzgado Penal de la Corte Superior de Justicia de Puno, órgano jurisdiccional en el que se tramitaba el proceso penal N° 2005-00202/47-12 por delitos contra la vida, el cuerpo y la salud en la modalidad de lesiones culposas graves en agravio del referido niño.

Dicho informe concluyó que hubo un manejo deficiente en el tratamiento del niño J. P. A. Y., contraviniéndose seriamente las normas internacionales de manejo del lactante

<sup>9</sup> La meningoencefalitis es una patología que puede definirse como el proceso infeccioso que compromete a las meninges y al encéfalo. Se caracteriza por atacar a personas de cualquier edad y condición social, aunque se observa una mayor prevalencia en niños de seis meses a dos años de edad.

menor febril. Asimismo, se evidenció que a pesar de los signos de severo compromiso sistémico y del mal pronóstico neurológico, en el área de emergencia del hospital no se contempló la posibilidad de que el paciente sufriera meningocefalitis, lo que retardó el diagnóstico e implicó una demora en el inicio del tratamiento antibiótico. Así, se perdieron cuatro días que marcaron la evolución posterior de la enfermedad y generaron el desarrollo de terribles secuelas neurológicas en el niño.

Por lo expuesto, el informe recomendó que se adoptaran medidas dirigidas a establecer protocolos de diagnóstico y tratamiento acordes con los parámetros internacionales de atención. Del mismo modo, se recomendó que se capacitara al personal del área de emergencia y pediatría para que esté en condiciones de reconocer signos de alarma, con la finalidad de que casos como éste no vuelvan a ocurrir.

Cabe señalar que en el mismo sentido se pronunció la Defensoría de la Salud y Transparencia del MINSa en el Informe N° 056-2006-DST-MINSa. Sin embargo, ninguno de los dos informes fue tomado en cuenta por el Ministerio Público para determinar las responsabilidades penales del caso.

Por ese motivo, la Defensoría del Pueblo consideró pertinente presentar un *amicus curiae* ante la Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Puno, a efectos de que valore la relevancia penal de los hechos acreditados en los informes citados.

En dicho *amicus*, se llamó la atención sobre algunas afectaciones al debido proceso en la tramitación de la denuncia penal presentada en este caso. Las afectaciones estaban referidas al retardo de más de tres años desde el inicio de la investigación, a la falta de análisis de pruebas incorporadas al proceso, así como a la deficiente motivación jurídica del pedido de ampliación de la investigación solicitada por la Fiscalía Provincial.

Finalmente, la apelación fue resuelta por la Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Puno, que declaró insubsistente la acusación de la Fiscalía Provincial, y concedió un plazo extraordinario de 20 días para que se perfeccionara la instrucción y se realizara una prueba pericial especializada

Actualmente, el proceso aún se encuentra en trámite.

**7. *Amicus curiae* presentado por la Defensoría del Pueblo en defensa de los derechos a la igualdad y no discriminación por razón de sexo, los derechos reproductivos, el derecho al acceso a la función pública en condiciones de igualdad, el derecho a la educación y el derecho al trabajo de la ciudadana Flor de Jesús Cahuaya Alegre, estudiante de la Escuela de Formación de Oficiales de la Policía Nacional del Perú (PNP), Lima**

El 2 de abril del 2007, el ciudadano Luis Cahuaya Susano presentó una queja ante la Oficina Defensorial de Lima Sur de la Defensoría del Pueblo, por considerar afectados algunos derechos fundamentales de su hija, la ciudadana cadete PNP Flor de Jesús Cahuaya Alegre, como el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de sexo,

al acceso a la función pública en condiciones de igualdad, a la educación y al trabajo, así como sus derechos reproductivos, en el proceso disciplinario seguido contra ella por la causal de embarazo.

Luego de recabar información relacionada con la sanción disciplinaria impuesta contra la cadete PNP, la Defensoría intervino ante la Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima —encargada de resolver la apelación de la resolución judicial que declaró infundada la demanda de amparo interpuesta por Flor de Jesús Cahuaya—, a fin de poner en conocimiento de esta instancia su punto de vista respecto a la compatibilidad de dicha sanción con los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política y en los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano.

Así, en cuanto al derecho a la igualdad y no discriminación, la Defensoría del Pueblo señaló que la decisión de separar definitivamente a la cadete PNP Flor de Jesús Cahuaya no guardaba relación de proporcionalidad con los fines del régimen disciplinario de las escuelas de formación de oficiales de la PNP, siendo que la falta que sanciona a los cadetes que asumen responsabilidades de paternidad o maternidad no influye sobre la finalidad de contar con personal con buen desempeño y comportamiento. En el caso en particular, se señaló que si bien la norma aplicada es aparentemente neutra, pues no establece distinción por razón de sexo, en la práctica son las mujeres quienes resultan principalmente afectadas, al ser ellas las únicas que no pueden ocultar los signos de gestación.

Respecto al derecho a la función pública en condiciones de igualdad, la Defensoría del Pueblo señaló que si bien el Estado no se encuentra obligado a conceder empleo a todo aquel que lo requiera, sí debe garantizar que los ciudadanos tengan la posibilidad de participar en los procesos de selección de personal para un cargo público en igualdad de condiciones. Asimismo, señaló que este derecho tiene un carácter autónomo y diferente del derecho a la igualdad, ya que su objeto de protección se relaciona con el acceso a la función pública.

Con relación al derecho a la educación, la Defensoría del Pueblo sostuvo que, en este caso en particular, no se cumplió con el deber de garantizar que la enseñanza superior respondiera a las necesidades del alumnado proveniente de distintos contextos sociales y culturales, al no contar con mecanismos flexibles que se adapten a situaciones especiales, ya sea de enfermedad o de embarazo de las alumnas de las escuelas de formación de oficiales.

Finalmente, sobre los derechos reproductivos de la cadete PNP Flor de Jesús Cahuaya, se señaló que la restricción establecida en el *Manual del régimen educativo de las escuelas de formación de oficiales* con relación al derecho a decidir libremente cuándo, cómo y cuántos hijos tener no encuentra una justificación de rango constitucional, como podría ser la protección del derecho de terceros o la seguridad nacional.

Cabe señalar que mediante Resolución Directoral N° 181-2009-DIRGEN-DIREDD, de fecha 4 de marzo del 2009, la Dirección General de la PNP dispuso la reincorporación

de Flor de Jesús Cahuaya como cadete del cuarto año de la Escuela de Formación de Oficiales de la PNP. Dicha resolución fue expedida en acatamiento de la sentencia del Tribunal Constitucional (TC) de fecha 11 de febrero del 2009, recaída en el expediente N° 05527-2008-PHC-TC (caso Nidia Baca Venturén), en la cual se declaró que las escuelas de formación de la PNP se encuentran impedidas de separar a una alumna y/o cadete debido a su estado de gestación.

**8. *Amicus Curiae* presentado por la Defensoría del Pueblo en defensa de los derechos a la igualdad y no discriminación por razón de sexo, los derechos reproductivos, el derecho al acceso a la función pública en condiciones de igualdad, el derecho a la educación y el derecho al trabajo de la ciudadana Mariana del Pilar Abad Calderón, estudiante de la Escuela Técnica de Suboficiales de la PNP, La Unión (Piura)**

El 3 de abril del 2007, la ciudadana Mariana del Pilar Abad Calderón, alumna de la Escuela de Suboficiales de la PNP La Unión, solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo debido a su inminente separación por encontrarse embarazada.

Luego de las gestiones del caso, y a pesar de las recomendaciones de la Defensoría emitidas a las autoridades policiales con el fin de que resguardaran los derechos de la recurrente, mediante Resolución Directoral N° 001-2007-DIREDU-PNP/ETS-PNP/ LU-Piura se resolvió separarla definitivamente.

Frente a esta situación, el 13 de abril del 2007, los padres de la ciudadana Mariana del Pilar Abad iniciaron un proceso de amparo ante el Segundo Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura (Expediente N° 1656-2007), en salvaguarda de los derechos de su hija.

Luego de recabar información relacionada con las acciones y los documentos emitidos para la separación de la joven Mariana del Pilar Abad Calderón, el 1 de junio del 2007 la Defensoría del Pueblo presentó un *amicus curiae* ante el Segundo Juzgado Civil de Piura, instancia encargada de resolver la demanda presentada. El objetivo del *amicus* era dar a conocer el punto de vista defensorial respecto a la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación por razón de sexo, los derechos reproductivos, así como los derechos a la educación, al trabajo y al libre desarrollo de la personalidad reconocidos en la Constitución Política de 1993 y por los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano.

El 19 de septiembre del 2007, el juzgado declaró fundada la demanda y ordenó la reincorporación de Mariana Abad Calderón en su condición de estudiante de la Escuela Técnica de Suboficiales de la PNP La Unión (Piura).

Si bien la demanda fue amparada en primera instancia, los procuradores públicos encargados de los Asuntos Judiciales del Ministerio del Interior (MININTER) y de la PNP apelaron en contra de esta decisión, y el expediente fue elevado a la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura. Por este motivo, el 1 de febrero

del 2008 la Defensoría del Pueblo reiteró el *amicus curiae* ante la sala, con la finalidad de que los argumentos expuestos fueran valorados al momento de resolver el recurso de apelación.

Cabe precisar que, en ambos *amicus*, la Defensoría del Pueblo señaló que el derecho a la igualdad exige que el Estado se abstenga de utilizar criterios discriminatorios, y le prohíbe establecer diferencias arbitrarias o injustificadas. La Defensoría considera que, en este caso, se ha configurado una situación de discriminación indirecta, debido a que, en la procreación de un hijo, es la mujer la que lleva el embarazo, lo que la convierte en la principal víctima de disposiciones y actuaciones de este tipo. Así, en el caso de un embarazo, la afectada por la separación definitiva de la Escuela Técnica de Suboficiales de la PNP es la mujer. No sucede lo mismo con el alumno que procrea un hijo, por el simple hecho que en los hombres no siempre se evidencia esta situación; si ello ocurre, es por alguna causa externa que demuestra la paternidad —investigación o sindicación— y no por su sola apariencia o estado físico, como en el caso de las mujeres.

Respecto al derecho al libre desarrollo y bienestar de las personas —consistente en permitir la plena realización de la persona, lo cual requiere darle la oportunidad de desarrollar sus facultades en función del logro de su proyecto de vida—, resulta preocupante constatar que, en el caso concreto, al separar definitivamente a la alumna se le negó la posibilidad de elegir su plan de vida, más aún si se tiene en consideración que la carrera policial sólo se puede ejercer en el Estado, y que la escuela policial es la única institución estatal que, por mandato legal, permite el ingreso directo a esta profesión.

Asimismo, se argumentó la afectación de los derechos reproductivos de la joven, específicamente de su derecho a decidir, de manera libre y voluntaria, el número de hijos y el momento en que desea tenerlos.

Finalmente, se vulneró su derecho a la educación, al separársele de la única institución que brinda formación policial en el Estado peruano e impedirle su ingreso a las instituciones policiales, puesto que la separación por causas disciplinarias constituye un impedimento para el reingreso. El correlato de todo ello es la imposibilidad de que la joven labore en una actividad elegida conforme con su proyecto de vida.

El *amicus curiae* presentado concluyó que si bien existe un contrato, todo contrato o acuerdo privado que implique la renuncia a derechos fundamentales es nulo. Por tanto, el contrato suscrito por la alumna, su madre y la escuela, en el cual se establecen algunas obligaciones de conformidad con las disposiciones del *Manual del régimen educativo de las escuelas de formación de oficiales de la PNP*, carece de valor en términos jurídicos en la parte en que contraviene las normas de carácter imperativo y/o dispone o restringe derechos reconocidos constitucionalmente. A criterio de la Defensoría del Pueblo, en el presente caso se vulneran los derechos sexuales y reproductivos, así como los derechos a la igualdad y la no discriminación, a la dignidad, al libre desarrollo de la personalidad, al debido proceso, a la educación y al trabajo.

Mediante Resolución N° 25, de fecha 22 de febrero del 2008, la Segunda Sala Civil de Piura confirmó la resolución de primera instancia, con lo que se hizo efectiva la reincorporación de Mariana del Pilar Abad Calderón a la Escuela de Suboficiales de la PNP La Unión.

**9. *Amicus curiae* presentado por la Defensoría del Pueblo en defensa de los derechos a la igualdad y no discriminación por razón de sexo, de los derechos reproductivos y de los derechos a la educación y al trabajo de la ciudadana Flor Ángela Álvarez Gutiérrez, estudiante de la Escuela Técnica de Suboficiales de Ayacucho de la PNP**

El 30 de mayo del 2008, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento de que la Escuela Técnica de Suboficiales de Ayacucho de la PNP había instaurado un proceso administrativo disciplinario contra una de sus alumnas, la ciudadana Flor Ángela Álvarez Gutiérrez, por encontrarse embarazada.

A pesar de que la referida ciudadana hizo valer sus derechos a través de recursos administrativos para dejar sin efecto la decisión de la entidad policial de separarla de la Escuela Técnica de Suboficiales, la Dirección de Educación y Doctrina Policial (DIREDUD) dispuso su separación. El 7 de noviembre del 2008, la ciudadana presentó ante el Juzgado Especializado en Derecho Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho una demanda de amparo contra la entidad policial, alegando la vulneración de sus derechos a la igualdad y no discriminación por razón de sexo, a la educación y al trabajo.

Luego de hacer el respectivo seguimiento del caso, el 3 de diciembre del 2008 la Defensoría del Pueblo presentó un *amicus curiae*, en el cual sustentó que la sanción impuesta a la ciudadana vulneraba los referidos derechos constitucionales. En el documento se precisó que la vulneración de derechos fundamentales no podía ser admitida, aun cuando la sanción estuviera contemplada en el marco de la Ley de Régimen Disciplinario de la PNP,<sup>10</sup> en las normas y los reglamentos de las escuelas de formación de oficiales de la PNP, así como en el contrato de cumplimiento de obligaciones suscrito el 30 de marzo del 2008 entre la ciudadana y la DIREDUD.

Cabe señalar que hasta la fecha de cierre de este informe, la demanda de amparo aún seguía en trámite. No obstante, como consecuencia de la medida cautelar planteada por el abogado de la ciudadana, el Juzgado Especializado en Derecho Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho, mediante auto de fecha 22 de diciembre del 2008, resolvió disponer la reincorporación provisional de la ciudadana Flor Ángela Álvarez Gutiérrez como alumna de la Escuela Técnica de Suboficiales de Ayacucho de la PNP, disposición que se ha cumplido.

<sup>10</sup> Ley N° 28338. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 17 de agosto del 2004.

**10. *Amicus curiae* presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la incompatibilidad de la Ley N° 29182,<sup>11</sup> Ley de Organización y Funciones del Fuero Militar Policial, con la jurisprudencia del TC peruano y la Convención Americana sobre Derechos Humanos**

El 7 de marzo del 2008, la Defensoría del Pueblo presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos un *amicus curiae* en el cual sustentó su posición institucional sobre la incompatibilidad de la Ley N° 29182 con la jurisprudencia del TC peruano. Esta actuación defensorial se insertó en el trámite de la Petición N° P-1627-07, formulada ante la comisión por un organismo no gubernamental el 27 de diciembre del 2007.

En el referido *amicus*, la Defensoría del Pueblo explicó al organismo internacional que la Ley N° 29182 contraviene los criterios de organización de la jurisdicción militar-policial establecidos por reiterada jurisprudencia vinculante del TC, especialmente la sentencia N° 0023-2003-AI/TC, que declaró la inconstitucionalidad de la anterior ley de la materia, la Ley N° 28665.<sup>12</sup> Asimismo, se explicó que la Ley N° 29182 contraviene la Convención Americana de Derechos Humanos.

También se precisó que en el caso de las sentencias del TC y de las normas de la convención, estas contravenciones se relacionan con la garantía de independencia de la función jurisdiccional, pues la referida ley dispone que: i) los jueces, vocales y fiscales son nombrados por el Poder Ejecutivo y no por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), órgano que, según la Constitución, es el único encargado del nombramiento de magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público; ii) dichos funcionarios puedan ser rotados o removidos de sus puestos por decisión del Poder Ejecutivo, lo que incide en su independencia.

Además, la Defensoría del Pueblo explicó que la disposición que señala que únicamente personas con formación castrense y en situación de actividad puedan acceder y desempeñarse en la jurisdicción penal militar-policial resulta contraria al principio de igualdad y al mandato de no discriminación en relación con los derechos a la libertad de trabajo y al acceso a la función pública, reconocidos en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución y en los artículos 23, inciso c, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

También se advirtió que la promulgación y puesta en vigencia de una norma contraria o incompatible con la Convención Americana genera responsabilidad internacional de los Estados.

Cabe señalar que el presente *amicus* forma parte de una línea de trabajo ampliamente desarrollada por la Defensoría del Pueblo, pues desde el inicio de sus funciones

11 Ley N° 29182, Ley de Organización y Funciones del Fuero Militar Policial. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 11 de enero del 2008.

12 Ley N° 28665, Ley de Organización, Funciones y Competencia de la Jurisdicción Especializada en Materia Penal Militar Policial. Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 7 de enero del 2006 y derogada mediante la Ley N° 29182.

advirtió que la justicia militar tenía problemas de compatibilidad con las exigencias constitucionales y con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos, lo que conllevó a la realización de continuos análisis sobre la normatividad que regula la justicia militar.

Producto de ello, se publicaron el Informe Defensorial N° 6, «Lineamientos para la reforma de la justicia militar en el Perú»,<sup>13</sup> el Informe Defensorial N° 64, «La justicia militar en una etapa de transición: análisis de los proyectos de reforma»;<sup>14</sup> el Informe Defensorial N° 66, «¿Quién juzga qué? Justicia militar versus justicia ordinaria. El delito de función en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos»;<sup>15</sup> y finalmente, el Informe Defensorial N° 104, «Inconstitucionalidad de la legislación penal-militar aprobada por la Ley N° 28665 y el Decreto Legislativo N° 961».<sup>16</sup>

---

13 Informe Defensorial N° 6, «Lineamientos para la reforma de la justicia militar en el Perú», de marzo de 1998. El texto completo de este informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

14 Informe Defensorial N° 64, «La justicia militar en una etapa de transición: análisis de los proyectos de reforma», de marzo del 2002. El texto completo de este informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

15 Informe Defensorial N° 66, «¿Quién juzga qué? Justicia militar versus justicia ordinaria. El delito de función en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos», de abril del 2003. El texto completo de este informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

16 Informe Defensorial N° 104, «Inconstitucionalidad de la legislación penal militar aprobada por la Ley N° 28665 y el Decreto Legislativo N° 961», de abril del 2006. El texto completo de este informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

## ANEXO 3

### RESOLUCIONES DEFENSORIALES ELABORADAS DURANTE EL PERÍODO<sup>17</sup>

#### 1. Resoluciones defensoriales que aprueban informes defensoriales

- **Resolución Defensorial N° 004-2008-DP**, del 22 de febrero del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de febrero del 2008.  
*Sumilla:* Aprueba el Informe Defensorial N° 133, «¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local».
- **Resolución Defensorial N° 011-2008-DP**, del 29 de abril del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de mayo del 2008.  
*Sumilla:* Aprueba el Informe Defensorial N° 134, «La salud de las comunidades nativas: un reto para el Estado».
- **Resolución Defensorial N° 020-2008-DP**, del 11 de julio del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de julio del 2008.  
*Sumilla:* Aprueba el Informe Defensorial N° 135, «Por un acceso justo y oportuno a la pensión: aportes para una mejor gestión de la ONP».
- **Resolución Defensorial N° 027-2008-DP**, del 18 de agosto del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de agosto del 2008.  
*Sumilla:* Aprueba el Informe Defensorial N° 136, «La calidad del aire en Lima y su impacto en la salud y la vida de sus habitantes: seguimiento de las recomendaciones defensoriales».
- **Resolución Defensorial N° 033-2008-DP**, del 10 de noviembre del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 11 de noviembre del 2008.  
*Sumilla:* Aprueba el Informe Defensorial N° 137, «El transporte urbano en Lima Metropolitana: un desafío en defensa de la vida».
- **Resolución Defensorial N° 035-2008-DP**, del 28 de noviembre del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 2 de diciembre del 2008.  
*Sumilla:* Aprueba el Informe Defensorial N° 138, «Derecho a una maternidad segura: supervisión nacional a los servicios de Ginecología y Obstetricia del MINSA».

---

17 El texto íntegro de las resoluciones defensoriales está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

- **Resolución Defensorial N° 037-2008-DP**, del 17 de diciembre del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre del 2008.  
*Sumilla:* Aprueba el Informe Defensorial N° 139, «A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú. Balance y desafíos de una tarea pendiente».

## 2. Otras resoluciones defensoriales

- **Resolución Defensorial N° 001-2008-DP**, del 8 de enero del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 9 de enero del 2008.  
*Sumilla:* Se encarga al abogado Eduardo Ernesto Vega Luna las funciones de Adjunto para los Derechos de la Mujer, con efectividad al 7 de enero del 2008, hasta la designación del titular mediante concurso público.
- **Resolución Defensorial N° 003-2008-DP**, del 18 de enero del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de enero del 2008.  
*Sumilla:* Se convoca a la Tercera Entrega de la Medalla Defensoría del Pueblo. Se declara abierta la etapa de recepción de candidaturas a partir de la fecha de expedición de la resolución hasta el 22 de febrero del 2008.
- **Resolución Defensorial N° 006-2008-DP**, del 28 de febrero del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 1 de marzo del 2008.  
*Sumilla:* Se da por concluido el encargo de funciones de Adjunto para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente al magíster Alberto Eduardo Ferrand Noriega, a partir del 1 de marzo del 2008, y se le encarga esta función al magíster Vito Leonardo Verna Coronado, a partir de esa misma fecha y hasta la designación del titular.
- **Resolución Defensorial N° 007-2008-DP**, del 11 de marzo del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 de marzo del 2008.  
*Sumilla:* Se concede la Medalla Defensoría del Pueblo a la señora María del Pilar Coll Torrente, en mérito a su destacada labor en la promoción, la defensa y la consolidación del orden constitucional, la institucionalidad democrática y la vigencia de los derechos humanos.
- **Resolución Defensorial N° 009-2008-DP**, del 26 de marzo del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 28 de marzo del 2008.  
*Sumilla:* Se da por concluido el encargo de funciones de Jefa de la Oficina Defensorial de Lima a la abogada Luisa Nelly Eugenia Fernán-Zegarra de Belaunde, a partir del 1 de abril del 2008, y se designa a la abogada Eliana Revollar Añaños en el cargo de confianza de Jefa de la Oficina Defensorial de Lima, a partir de esa misma fecha.
- **Resolución Defensorial N° 010-2008-DP**, del 26 de marzo del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 28 de marzo del 2008.  
*Sumilla:* Se da por concluido el encargo de funciones de Adjunto para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo al abogado Eduardo Ernesto Vega

Luna, Adjunto para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, a partir del 1 de abril del 2008, y se le encarga esta función a la abogada Luisa Nelly Eugenia Fernán-Zegarra de Belaunde, a partir de esa misma fecha y hasta la designación del titular mediante concurso público.

- **Resolución Defensorial N° 013-2008-DP**, del 20 de mayo del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 30 de mayo del 2008.  
*Sumilla:* Se aprueba el *Undécimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República. Enero-Diciembre 2007*, así como su presentación ante el Congreso de la República.
- **Resolución Defensorial N° 014-2008-DP**, del 28 de mayo del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 31 de mayo del 2008.  
*Sumilla:* Se acepta la renuncia de la abogada Patricia Bueno Perochena al cargo de Jefa de Gabinete, la que será efectiva a partir del 1 de junio del 2008.
- **Resolución Defensorial N° 015-2008-DP**, del 28 de mayo del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 31 de mayo del 2008.  
*Sumilla:* Se designa al abogado Felipe Andrés Paredes San Román en el cargo de confianza de Jefe de Gabinete, a partir del 1 de junio del 2008.
- **Resolución Defensorial N° 023-2008-DP**, del 12 de agosto del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de agosto del 2008.  
*Sumilla:* Se aprueba el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la Defensoría del Pueblo.
- **Resolución Defensorial N° 024-2008-DP**, del 13 de agosto del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de agosto del 2008.  
*Sumilla:* Se acepta la renuncia del abogado Roberto Carlos Pereira Chumbe al cargo de Asesor I y al encargo de funciones de Primer Adjunto a la Defensora del Pueblo a partir del 18 de agosto del 2008.
- **Resolución Defensorial N° 025-2008-DP**, del 13 de agosto del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de agosto del 2008.  
*Sumilla:* Se le encargan al abogado Eduardo Ernesto Vega Luna las funciones de Primer Adjunto a la Defensora del Pueblo, a partir del 18 de agosto del 2008 y hasta la designación del titular.
- **Resolución Defensorial N° 026-2008-DP**, del 13 de agosto del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de agosto del 2008.  
*Sumilla:* Se le encargan a la abogada Gisella Rosa Vignolo Huamaní las funciones de Adjunta para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, a partir del 18 de agosto del 2008 y hasta la reincorporación del titular del cargo.
- **Resolución Defensorial N° 028-2008-DP**, del 2 de octubre del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 4 de octubre del 2008.  
*Sumilla:* Se aprueba el Reglamento para el Concurso Público de Selección del Adjunto o Adjunta para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo.

- **Resolución Defensorial N° 029-2008-DP**, del 29 de octubre del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 30 de octubre del 2008.  
*Sumilla:* Se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Defensoría del Pueblo.
- **Resolución Defensorial N° 030-2008-DP**, del 29 de octubre del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 30 de octubre del 2008.  
*Sumilla:* Se aprueba el Cuadro para la Asignación de Personal (CAP) de la Defensoría del Pueblo.
- **Resolución Defensorial N° 031-2008-DP**, del 30 de octubre del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 31 de octubre del 2008.  
*Sumilla:* Se da por concluido el encargo de funciones de Adjunto del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo al magíster Vito Leonardo Verna Coronado, y se le encargan las funciones de Asesor II de la Primera Adjuntía, a partir del 1 de noviembre del 2008.
- **Resolución Defensorial N° 032-2008-DP**, del 30 de octubre del 2008, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 31 de octubre del 2008.  
*Sumilla:* Se designa al doctor Iván Kriss Lanegra Quispe en el cargo de Asesor II de la Primera Adjuntía de la Defensoría del Pueblo, y se le encargan las funciones de Adjunto del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo, a partir del 1 de noviembre del 2008 y hasta la designación del titular mediante concurso público.

## ANEXO 4

### PUBLICACIONES EDITADAS DURANTE EL PERÍODO

**Informe Defensorial N° 127, «Educación inclusiva: educación para todos. Supervisión de la política educativa para niños y niñas con discapacidad en escuelas regulares»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008 (reimpresión)

152 pp.

*Sumilla:* Evalúa la implementación de la política educativa inclusiva de niños y niñas con discapacidad diseñada por el Ministerio de Educación (MINEDU), a fin de determinar el grado en el que el Estado cumple su obligación de garantizar el cumplimiento del derecho a la educación inclusiva en las escuelas regulares públicas. Además, formula diversas recomendaciones.

**Informe Defensorial N° 128, «El Estado frente a las víctimas de la violencia. ¿Hacia dónde vamos en políticas de reparación y justicia?»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008 (reimpresión)

346 pp.

*Sumilla:* Analiza las políticas del Estado en materia de reparación a las víctimas de la violencia, así como la actuación del sistema de administración de justicia en la investigación y el juzgamiento de los casos de violación de los derechos humanos.

**Informe Defensorial N° 129, «Análisis de los decretos legislativos promulgados al amparo de las facultades otorgadas por la Ley N° 29009»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008 (primera edición)

179 pp.

*Sumilla:* Ofrece aportes para el tratamiento integral de la criminalidad organizada, en el marco de las normas constitucionales propias del Estado de Derecho y el respeto por los derechos fundamentales, en concordancia con los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano.

**Informe Defensorial N° 130, «Devolverles su identidad es devolverles sus derechos. Supervisión a los registros siniestrados a consecuencia de la violencia política»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008 (primera edición)

126 pp.

*Sumilla:* Busca evidenciar los problemas derivados de la destrucción o la pérdida de las actas del registro civil como consecuencia de la violencia política que vivió nuestro país. A partir de ello, propone acciones tendentes a una mayor y mejor intervención del Estado en la restitución del derecho a la identidad, principalmente de las personas afectadas por la violencia política.

**Informe Defensorial N° 131, «Gratuidad en las escuelas públicas: un compromiso pendiente»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008 (primera edición)

283 pp.

*Sumilla:* Evalúa el cumplimiento de la gratuidad de la enseñanza pública primaria a partir de los resultados de la supervisión a las escuelas públicas de nivel primario realizada en el 2007, así como de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo durante los últimos cuatro años (2004-2007). El informe pretende incorporar en la agenda pública la obligación del Estado de contar con una estrategia a favor de la escuela pública.

**Informe Defensorial N° 132, «¿Ciudadanos desprotegidos? Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008 (primera edición)

232 pp.

*Sumilla:* Da cuenta de la evaluación realizada sobre la situación y el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en la que participaron el Consejo Nacional, los 26 comités regionales de seguridad ciudadana y 12 comités provinciales —Lima, Arequipa, Cusco, Chiclayo, Chimbote, Huamanga, Huancayo, Ica, Iquitos, Pucallpa, Piura y Trujillo—. Busca contribuir a que las instituciones y los ciudadanos organizados que integran el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana dinamicen el trabajo coordinado de diseño y ejecución de políticas locales, regionales y nacionales.

**Informe Defensorial N° 133, «¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008 (primera edición)

262 pp.

*Sumilla:* Busca advertir cuáles son los principales yerros de la administración local con relación al marco legal general que norma su actuación, en procura de solucionar la problemática municipal, así como armonizar y consolidar el proceso de descentralización y el desarrollo integral del Perú.

**Informe Defensorial N° 134, «La salud de las comunidades nativas: un reto para el Estado»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008 (primera edición)

251 pp.

*Sumilla:* El informe, resultado de una investigación de oficio realizada durante los años 2006 y 2007, da cuenta de las visitas de supervisión de la Defensoría del Pueblo a las zonas más alejadas de los departamentos de Amazonas, Loreto, Madre de Dios y Ucayali, donde se recogió el pedido de los ciudadanos y ciudadanas respecto a sus principales problemas de salud. Para identificar éstos, también se entrevistó a autoridades comunales, personal de los establecimientos de salud, funcionarios y expertos.

**Informe Defensorial N° 135, «Por un acceso justo y oportuno a la pensión: aportes para una mejor gestión de la ONP»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008 (primera edición)

174 pp.

*Sumilla:* Analiza los principales puntos críticos en la gestión de los expedientes de pensiones al interior de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), que explican

la demora en la tramitación de éstos y el desconocimiento de los años de aportación. Estos puntos críticos son: la inexistencia de un registro actualizado e individualizado de aportes, el traslado de la carga de la prueba de los años de aportación a los afiliados, la escasa motivación de las resoluciones administrativas, la utilización de procesos complejos para el otorgamiento de pensiones y la ausencia de una supervisión eficiente que garantice una gestión adecuada en las etapas del otorgamiento de pensiones que se encuentran tercerizadas. Se formulan recomendaciones específicas para cada uno de estos aspectos.

**Informe Defensorial N° 136, «La calidad del aire en Lima y su impacto en la salud y la vida de sus habitantes: seguimiento de las recomendaciones defensoriales»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008 (primera edición)

155 pp.

*Sumilla:* Analiza las acciones adoptadas por las diversas instituciones del Estado con relación a las recomendaciones formuladas en el Informe Defensorial N° 116.<sup>1</sup> También reitera las referidas recomendaciones con el propósito de generar medidas tendentes a solucionar el problema de la contaminación del aire en la capital del Perú.

**Informe Defensorial N° 137, «El transporte urbano en Lima Metropolitana: un desafío en defensa de la vida»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008 (primera edición)

192 pp.

*Sumilla:* Su objetivo es colocar en la agenda pública la necesidad de generar cambios decisivos que permitan a Lima Metropolitana contar con un transporte urbano seguro, ambientalmente limpio y de calidad. De esta manera se respetará la dignidad de las personas, pues se protegerán efectivamente sus derechos a la vida, a la salud, a la integridad personal, a un ambiente adecuado y a recibir un servicio de calidad en su condición de usuarias del transporte público.

**Informe Defensorial N° 138, «Derecho a una maternidad segura: supervisión nacional a los servicios de ginecología y obstetricia del MINSAs»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008 (primera edición)

185 pp.

*Sumilla:* Presenta los avances y las deficiencias en el funcionamiento de los servicios de ginecología y obstetricia del MINSAs, a la luz de la información recopilada en 24 regiones del país, y formula recomendaciones a las autoridades competentes con el fin de garantizar el derecho a una maternidad segura.

**Informe Defensorial N° 139, «A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú. Balance y desafíos de una tarea pendiente»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008 (primera edición)

441 pp.

*Sumilla:* Presenta un balance de la labor de supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo en los temas de reparación y justicia para las víctimas de la violencia. Además,

---

1 Informe Defensorial N° 116, «La calidad del aire en Lima y su impacto en la salud y la vida de sus habitantes». El texto completo de ese informe está disponible en <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

analiza las quejas por la presunta afectación a la integridad personal recibidas durante 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, que regula la ausencia por desaparición forzada durante el período 1980-2000.

**Afiche «Campana contra la violencia sexual a niños, niñas y adolescentes»**

Lima, Defensoría del Pueblo, mayo del 2008

*Sumilla:* Busca hacer visibles los espacios en los cuales ocurre la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, ya sea en la casa o en el colegio. De esta manera, se espera que las personas estén atentas a estos hechos y los denuncien ante las autoridades.

**Afiche «Trabajando por un buen gobierno municipal»**

Lima, Defensoría del Pueblo, mayo del 2008

*Sumilla:* Publicado en el marco de la campaña «Trabajando por un buen gobierno municipal», presenta algunos casos de abuso de la autonomía municipal, invitando a que sean denunciados.

**Afiche «Adiós al castigo físico y humillante de niños, niñas y adolescentes»**

Lima, Defensoría del Pueblo, junio del 2008

*Sumilla:* Material que busca sensibilizar a la población en torno a la nocividad del castigo físico y humillante, por ser una práctica que vulnera los derechos de niños, niñas y adolescentes.

**Afiche «Normas de buen gobierno»**

Lima, Defensoría del Pueblo, junio del 2008

*Sumilla:* Dirigido a la población en general y a funcionarios públicos. Precisa los alcances y el marco legal de los componentes del buen gobierno, tales como participación y concertación, acceso a la información, rendición de cuentas y control ciudadano, transparencia y trato preferente.

**Afiche «Presupuesto participativo. Buenos resultados de gestión con participación»**

Lima, Defensoría del Pueblo, junio del 2008

*Sumilla:* Realizado en coordinación con la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Precisa cuáles deben ser los principales temas de inversión, como acceso al agua, salud, educación, entre otros.

**Afiche «Si eres víctima de la violencia, afíliate al SIS en el establecimiento de salud más cercano a tu domicilio y exige estas atenciones»**

Lima, Defensoría del Pueblo, julio del 2008

*Sumilla:* Busca informar a las víctimas de la violencia política sobre las atenciones en salud establecidas a su favor en el Seguro Integral de Salud (SIS).

**Afiche «Todos tenemos derecho a recibir una educación inclusiva»**

Lima, Defensoría del Pueblo, julio del 2008

*Sumilla:* Dirigido a la población en general y a los funcionarios públicos. Recuerda el derecho que tiene todo niño, niña o adolescente con discapacidad a ser matriculado en el sistema educativo regular.

**Afiche «Niño defensor. La defensa de nuestros derechos está en nuestras manos»**

Lima, Defensoría del Pueblo, julio del 2008

*Sumilla:* Dirigido a la población en general. Busca difundir el programa Niños Defensores.

**Afiche «Los años no quitan derechos. Los adultos mayores los tienen y la Defensoría del Pueblo los defiende»**

Lima, Defensoría del Pueblo, agosto del 2008

*Sumilla:* Dirigido a la población en general, busca que se identifique a la Defensoría del Pueblo como entidad que defiende los derechos de los adultos mayores, tales como el buen trato en la familia, el recibir información adecuada en los trámites de jubilación, entre otros.

**Afiche «Corredores peatonales»**

Lima, Defensoría del Pueblo, octubre del 2008

*Sumilla:* Llama la atención sobre la necesidad de que la comunidad establezca corredores peatonales para proteger mejor a los niños y las niñas que se trasladan de los centros educativos a sus hogares.

**Afiche «La Defensoría del Pueblo defiende tu derecho a un ambiente sano y equilibrado»**

Lima, Defensoría del Pueblo, diciembre del 2008

*Sumilla:* Dirigido a las organizaciones de base y a la sociedad civil para informar sobre la problemática ambiental que afecta al país, y el derecho que tenemos las y los peruanos a un ambiente sano y equilibrado.

**Afiche «60 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos»**

Lima, Defensoría del Pueblo, diciembre del 2008

*Sumilla:* Con imágenes de personas de diverso origen, busca conmemorar el 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y graficar que éstos son de todos.

**Alerta bibliográfica del Centro de Información para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos**

Lima, Defensoría del Pueblo, enero-diciembre del 2008 (11 números)

*Sumilla:* Boletín electrónico que describe las últimas adquisiciones bibliográficas y audiovisuales del Centro de Información para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos.

**Almanaque «60 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos»**

Lima, Defensoría del Pueblo, diciembre del 2008

*Sumilla:* Publicación conmemorativa del 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Busca afianzar el derecho a una educación gratuita y de calidad.

**Boletín electrónico «Conflictos al día»**

Lima, Defensoría del Pueblo, enero-diciembre del 2008

*Sumilla:* Boletín diario de noticias, artículos de opinión y normas legales sobre los conflictos que son registrados por la prensa escrita del país.

**Boletín informativo «Informes defensoriales: promoviendo soluciones concretas»**

Lima, Defensoría del Pueblo, enero-diciembre del 2008 (13 números)

*Sumilla:* Busca difundir entre las autoridades, los organismos de cooperación, la sociedad civil y los medios de comunicación el contenido y las recomendaciones de los informes defensoriales publicados en el 2008.

**Serie de Compendio de Normas. Compendio N° 1, «Compendio de normas sobre canon, Sistema Nacional de Inversión Pública y presupuestos participativos. Actualización N° 1»**

Lima, Defensoría del Pueblo, junio del 2008

*Sumilla:* Herramienta de trabajo cuyo principal objetivo es dar a conocer el marco legal que regula el canon, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y los presupuestos participativos.

**Cuadríptico «Yuyanapaq. Para recordar»**

Lima, Defensoría del Pueblo, octubre del 2008 (reimpresión)

*Sumilla:* Describe, en idioma inglés, la muestra fotográfica *Yuyanapaq. Para recordar*, que se expone en el Museo de la Nación, la cual es un relato visual de la violencia ocurrida en el Perú entre los años 1980-2000.

**Cuña radial «Violencia sexual en el hogar»**

Lima, Defensoría del Pueblo, febrero del 2008

*Sumilla:* Busca llamar la atención sobre la violencia sexual contra las niñas y los niños que se comete en el hogar, e insta a la población a no ser indiferente ante esos hechos y denunciarlos ante las autoridades.

**Cuña radial «Violencia sexual en la escuela»**

Lima, Defensoría del Pueblo, febrero del 2008

*Sumilla:* Busca llamar la atención sobre la violencia sexual contra las niñas y los niños que se comete en la escuela, e insta a la población a no ser indiferente ante esos hechos y denunciarlos ante las autoridades.

**Cuña radial «60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos»**

Lima, Defensoría del Pueblo, diciembre del 2008

*Sumilla:* Elaborada en el marco de la conmemoración del 60 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Difunde el derecho a la gratuidad de la educación y a un buen trato en salud.

**Cuña radial «Problemas de comunicación entre médico y usuario»**

Lima, Defensoría del Pueblo, octubre del 2008

*Sumilla:* En el marco de la campaña «Tenemos derecho a una buena atención en salud», se incorpora, a manera de ejemplo, un caso en el que no se le brinda la información clara y completa al paciente.

**Cuña radial «Propiedad de historias clínicas»**

Lima, Defensoría del Pueblo, octubre del 2008

*Sumilla:* En el marco de la campaña «Tenemos derecho a una buena atención en salud», se da un ejemplo de las restricciones que impone el personal de salud a los ciudadanos respecto el acceso a la historia clínica.

**Cuña radial «Maltrato por parte del personal de salud»**

Lima, Defensoría del Pueblo, octubre del 2008

*Sumilla:* En el marco de la campaña «Tenemos derecho a una buena atención en salud», se da un ejemplo de un caso en el que el personal de salud no respeta el derecho del paciente a recibir un trato adecuado.

**Cuña radial «Error médico y encubrimiento»**

Lima, Defensoría del Pueblo, octubre del 2008

*Sumilla:* En el marco de la campaña «Tenemos derecho a una buena atención en salud», se da un ejemplo de cómo no se le brinda al paciente información clara y completa.

**Cuña radial «Consentimiento informado»**

Lima, Defensoría del Pueblo, octubre del 2008

*Sumilla:* En el marco de la campaña «Tenemos derecho a una buena atención en salud», se da un ejemplo de cómo se vulnera el derecho al consentimiento informado del paciente.

**Díptico «¿Quién es y qué hace la Defensora del Pueblo?»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008

*Sumilla:* Brinda información sobre quién es la Defensora de Pueblo y cuáles son sus funciones, con el fin de posicionar la imagen de la institución a través de su titular.

**Díptico «Niños defensores. La defensa de nuestros derechos está en nuestras manos»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008

*Sumilla:* Da a conocer la experiencia de las niñas y los niños que asumen el papel protagónico en la defensa de sus propios derechos y de los derechos de los demás.

**Díptico «Conoce el nuevo reporte de conflictos sociales»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008

*Sumilla:* Presenta el rediseño de los reportes de conflictos sociales, que permite acceder mejor a este instrumento y contar con más datos.

**Díptico «Adiós al castigo físico y humillante de niños, niñas y adolescentes»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008

*Sumilla:* Da a conocer a la población qué actos pueden ser considerados castigos físicos y humillantes, cuáles son las consecuencias de esta práctica en los niños, niñas y adolescentes, y qué se puede hacer cuando se produce esta forma de violencia.

**Díptico «La basura afecta tu salud y daña el ambiente donde vives»**

Lima, Defensoría del Pueblo, diciembre del 2008

*Sumilla:* Busca informar a la población sobre las consecuencias que genera la mala disposición de los residuos sólidos.

**Díptico «Visita la nueva web de la Defensoría del Pueblo»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008

*Sumilla:* Informa sobre el contenido de la nueva página web institucional.

**Documento Defensorial N° 3, «La epidemia del VIH/Sida: el rol de la Defensoría del Pueblo»**

Lima, Defensoría del Pueblo, julio del 2008

79 pp.

*Sumilla:* Analiza la situación de la epidemia del VIH/Sida en el contexto nacional e internacional, precisando cuál es la respuesta del Estado peruano. Asimismo, da cuenta de la situación de vulnerabilidad, estigmatización y discriminación de las poblaciones involucradas, destacando la labor que viene realizando la Defensoría del Pueblo al respecto. En este contexto, se proponen cuatro objetivos institucionales: i) consolidar la labor de la Defensoría de Pueblo en la protección de los derechos de las personas más vulnerables —hombres que tienen sexo con otros hombres, trabajadoras y trabajadores sexuales, personas privadas de su libertad y otros—; ii) contribuir a que ellas y las personas que viven con VIH accedan a servicios públicos de calidad; iii) contribuir a que ellas y las personas que viven con VIH accedan a los mecanismos de protección de derechos y administración de justicia; y iv), contribuir a la reducción del estigma y la discriminación asociados al VIH.

**DVD Informe Defensorial N° 131, «Gratuidad en las escuelas públicas: un compromiso pendiente»**

Lima, Defensoría del Pueblo, febrero del 2008

*Duración:* 4 minutos y 24 segundos

*Sumilla:* Video promocional para ser usado por los medios de comunicación.

**DVD Informe Defensorial N° 132, «¿Ciudadanos desprotegidos? Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana»**

Lima, Defensoría del Pueblo, febrero del 2008

*Duración:* 5 minutos y 11 segundos

*Sumilla:* Video promocional para ser usado por los medios de comunicación.

**DVD Informe Defensorial N° 133, «¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local»**

Lima, Defensoría del Pueblo, febrero del 2008

*Duración:* 8 minutos y 33 segundos

*Sumilla:* Video promocional para ser usado por los medios de comunicación.

**DVD Informe Defensorial N° 134, «La salud de las comunidades nativas: un reto para el Estado»**

Lima, Defensoría del Pueblo, mayo del 2008

*Duración:* 5 minutos y 57 segundos

*Sumilla:* Video promocional para ser usado por los medios de comunicación.

**DVD Informe Defensorial N° 135, «Por un acceso justo y oportuno a la pensión: aportes para una mejor gestión de la ONP»**

Lima, Defensoría del Pueblo, julio del 2008

*Duración:* 8 minutos

*Sumilla:* Video promocional para ser usado por los medios de comunicación.

**DVD Informe Defensorial N° 136, «La calidad del aire en Lima y su impacto en la salud y la vida de sus habitantes: seguimiento de las recomendaciones defensoriales»**

Lima, Defensoría del Pueblo, agosto del 2008

Duración: 5 minutos y 31 segundos

*Sumilla:* Video promocional para ser usado por los medios de comunicación.

**DVD Informe Defensorial N° 138, «Derecho a una maternidad segura: supervisión nacional a los servicios de ginecología y obstetricia del MINSA»**

Lima, Defensoría del Pueblo, noviembre del 2008

*Duración:* 9 minutos y 5 segundos

*Sumilla:* Video promocional para ser usado por los medios de comunicación.

**DVD Informe de Adjuntía N° 001-2008-DP-ADDM, «Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres»**

Lima, Defensoría del Pueblo, marzo del 2008

*Duración:* 6 minutos y 27 segundos

*Sumilla:* El video recoge las opiniones de ciudadanos y ciudadanas respecto a la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Asimismo, señala las obligaciones del Estado para garantizar un trato igualitario entre mujeres y hombres, y desarrolla algunas de éstas: asegurar la salud reproductiva, la educación y la participación económica, y evitar la violencia familiar.

**DVD desayuno de trabajo «Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer»**

Lima, Defensoría del Pueblo, noviembre del 2008

*Duración:* 2 minutos y 2 segundos

*Sumilla:* Este video contiene el testimonio de la señora Elena Bolívar Blanco de Coronado, víctima de violencia familiar desde el año 2006. La señora Bolívar narra cómo la medida de protección otorgada por la jueza a cargo del proceso judicial por violencia familiar que iniciara en el 2006 no sólo no fue oportuna, sino que además no fue la adecuada para evitar que ella y sus hijos fueran nuevamente víctimas de violencia familiar.

**Manual «Protégete y protégeme»**

Lima, Save The Children y Defensoría del Pueblo, 2008

48 pp.

*Sumilla:* Publicación dirigida especialmente a los niños y las niñas, en la que se presenta de manera didáctica el estudio elaborado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la violencia contra este grupo etario. A través de un lenguaje amigable, se explican los riesgos de la violencia y lo que pueden hacer las y los niños para protegerse ellos mismos y proteger a otros niños y niñas.

**«Reporte de conflictos sociales»**

Lima, Defensoría del Pueblo, enero-diciembre del 2008 (12 números)

*Sumilla:* Reporte electrónico que describe los conflictos sociales registrados por la Unidad de Conflictos Sociales durante el año 2008.

**Resumen ejecutivo del Informe Defensorial N° 126, «La aplicación de la justicia penal ante casos de violencia sexual perpetrados contra niñas, niños y adolescentes»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008

57 pp.

*Sumilla:* Presenta las dificultades y limitaciones más frecuentes en la tramitación ante la justicia penal del delito de violencia sexual, así como el impacto de la actuación de los operadores de justicia en la tutela de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que son víctimas de esta forma de violencia.

**Spot televisivo «Todos tenemos los mismos derechos»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008

*Duración:* 41 segundos

*Sumilla:* Señala que todos los ciudadanos tienen el derecho de ser atendidos en las instituciones del Estado y ofrece orientación para que, frente a la vulneración de sus derechos, acudan a la Defensoría del Pueblo.

**Spot televisivo «Campana contra la violencia sexual de niños, niñas y adolescentes»**

Lima, Defensoría del Pueblo, mayo del 2008

*Duración:* 32 segundos

*Sumilla:* Llama la atención sobre los espacios en los que se produce la violencia sexual contra los niños, las niñas y las y los adolescentes, e insta a la población a no ser indiferente ante esos hechos y denunciarlos ante las autoridades.

**Spot televisivo «60 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos»**

Lima, Defensoría del Pueblo, diciembre del 2008

*Duración:* 2 minutos

*Sumilla:* Elaborado en el marco de la conmemoración del 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. A través de la intervención de conocidos personajes de la vida cultural y artística del Perú, se resaltan 12 derechos ciudadanos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

**Sticker «Dignidad y justicia para todos»**

Lima, Defensoría del Pueblo, diciembre del 2008

*Sumilla:* Material elaborado en el marco de la conmemoración del 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

**Sticker «Corredores peatonales-casas seguras»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008

*Sumilla:* Señala cuáles son las «casas seguras» —viviendas en las que las niñas y los niños podrían buscar ayuda si sienten amenazada su integridad personal— y las vías seguras en el trayecto de la casa al colegio.

**Sticker «Adiós al castigo físico y humillante de niños, niñas y adolescentes»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008

*Sumilla:* Busca sensibilizar a la población en torno a la nocividad del castigo físico y humillante, por ser una práctica que vulnera los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

**Tríptico «¿Qué puede hacer la Defensoría del Pueblo por nosotros?»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008 (reimpresión)

*Sumilla:* Material informativo sobre el papel de la Defensoría del Pueblo en defensa de la población.

**Tríptico «Derechos de las personas que están siendo atendidas por motivos de salud mental»**

Lima, Defensoría del Pueblo, julio del 2008 (reimpresión)

*Sumilla:* Señala los derechos de las personas que están siendo atendidas por motivos de salud mental.

**Tríptico «Centro de Información para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos»**

Lima, Defensoría del Pueblo, agosto del 2008 (reimpresión)

*Sumilla:* Difunde cuáles son las funciones del Centro de Información para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos, y explica los servicios que brinda.

**Tríptico «Si eres detenido, también tienes derechos»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008

*Sumilla:* Material de difusión sobre las detenciones arbitrarias y los derechos que tiene la persona cuando es detenida.

**Tríptico «Trabajando por un buen gobierno municipal»**

Lima, Defensoría del Pueblo, mayo del 2008

*Sumilla:* Publicado en el marco de la campaña «Trabajando por un buen gobierno municipal». Busca sensibilizar a la población sobre el contenido y los límites de la autonomía municipal, así como respecto a la importancia de denunciar los actos que excedan dichos límites.

**Tríptico «Reparaciones para víctimas de la violencia»**

Lima, Defensoría del Pueblo, julio del 2008

*Sumilla:* Material de difusión dirigido a las personas afectadas por la violencia política, a través del cual se les brinda información sobre los programas de reparación y el Registro Único de Víctimas.

**Tríptico «Todos tenemos derecho a recibir una educación inclusiva»**

Lima, Defensoría del Pueblo, julio del 2008

*Sumilla:* Su objetivo es difundir el derecho de los niños, las niñas y las y los adolescentes con discapacidad a que se los incluya en los centros educativos del sistema educativo regular.

**Tríptico «Los años no quitan derechos. Los adultos mayores los tienen y la Defensoría del Pueblo los defiende»**

Lima, Defensoría del Pueblo, agosto del 2008

*Sumilla:* Material dirigido a la población en general, que busca que se identifique a la Defensoría del Pueblo como entidad que defiende los derechos de los adultos mayores, tales como el buen trato en la familia, el recibir información adecuada respecto a los trámites de jubilación, entre otros.

**Tríptico «Tenemos derecho a un ambiente sano y equilibrado»**

Lima, Defensoría del Pueblo, diciembre del 2008

*Sumilla:* Material dirigido a la población en general para informar sobre la problemática ambiental que afecta al país y las actividades que pueden generar impactos ambientales.

**Volante «Si eres detenido, también tienes derechos»**

Lima, Defensoría del Pueblo, 2008

*Sumilla:* Aborda el problema de las detenciones arbitrarias y explica los derechos que tiene una persona cuando es detenida.

## ANEXO 5

### RELACIONES INTERNACIONALES

La Defensoría del Pueblo procuró, desde el inicio de sus actividades, establecer redes de cooperación con las instituciones homólogas y afines, o integrarse a las ya existentes, pues es consciente de que el fortalecimiento institucional democrático y el respeto por los derechos humanos no se pueden lograr en forma integral sin el concurso de instituciones de otros países.

Por ello, la Defensoría del Pueblo es miembro fundador del Consejo Andino de Defensores del Pueblo (CADP) y de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano (La Red). Además, integra el Instituto Internacional del Ombudsman (IIO) y la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), espacios en los que se discuten temas de competencia de las defensorías del pueblo, se elaboran estrategias de trabajo conjunto, se intercambian experiencias y se contribuye a optimizar la cooperación técnica e institucional.

- **El CADP**

El CADP fue creado en el marco del Primer Encuentro Andino de Defensores del Pueblo, llevado a cabo el 6 de septiembre de 1998 en Lima. Sus objetivos son estrechar la cooperación entre las defensorías del pueblo de la región andina, brindar apoyo para que se creen estas instituciones en los países de la región que no las tienen, fomentar la difusión de las actividades de las defensorías y fortalecer la cultura de los derechos humanos en los países andinos.

El consejo, que está integrado por los defensores del pueblo de Colombia, Ecuador, Bolivia, Venezuela y Perú, constituye un espacio relevante para la coordinación y el desarrollo de estrategias conjuntas destinadas a la protección de los derechos humanos, a la preservación del Estado de Derecho y a la institucionalidad democrática en la región. Asimismo, participan en calidad de observadores la Comisión Defensora Ciudadana de Chile, el Capítulo Chileno del Ombudsman, el Defensor del Pueblo de la Nación Argentina y el Defensor del Pueblo de Panamá. La Comisión Andina de Juristas (CAJ) es la institución que tiene a su cargo la Secretaría Técnica del CADP.

- **La Red**

La Red fue creada en el año 2000 en Ciudad de México. Es la agrupación que reúne a las instituciones nacionales de derechos humanos de América Latina, con el objetivo

de establecer, mantener, proteger y promover en la región una cultura de respeto por los derechos humanos.

Asimismo, La Red busca fortalecer el reconocimiento y la aplicación, por parte de los gobiernos de la región, de los compromisos y las normas internacionales en materia de derechos humanos, y contribuye al desarrollo democrático de los países de la región ayudando a consolidar políticas de Estado en materia de derechos humanos. Actualmente, La Red está conformada por 15 miembros de pleno derecho, entre los que se encuentra la Defensoría del Pueblo del Perú.

En el período acerca del cual se informa, la Defensora del Pueblo, Beatriz Merino, recibió del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México y Secretario General de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano una invitación para participar en la VII Asamblea General Ordinaria de la Red, que se llevó a cabo en México en noviembre del 2008.

En esta reunión, se abordaron, entre otros temas, las declaraciones y las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la presentación del trabajo de la Secretaría General de La Red correspondiente al año 2008, y la elección del Comité de Coordinación y de la Secretaría General de La Red para el período 2008-2010.

- **FIO**

Otro espacio de participación internacional de la Defensoría del Pueblo lo constituye la FIO, institución regional que agrupa a los defensores del pueblo, procuradores, proveedores, comisionados y presidentes de comisiones públicas de derechos humanos de países iberoamericanos de los ámbitos nacional, estatal, regional-autonómico o provincial.

Los objetivos de la FIO son establecer y mantener relaciones de colaboración con instituciones y organismos internacionales, intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales que procuren el respeto, la defensa y la promoción de los derechos humanos, así como promover estudios e investigaciones sobre aspectos de su competencia, con la finalidad de apoyar el fortalecimiento del Estado de Derecho, el régimen democrático y la convivencia pacífica de los pueblos.

Durante la Asamblea de la FIO, celebrada en la ciudad de Lima en noviembre del 2007, la Defensora del Pueblo, Beatriz Merino, fue elegida Primera Vicepresidenta de la FIO, motivo por el cual se la invitó a participar en las reuniones del Consejo Rector.

La primera reunión del Consejo Rector se celebró en México, del 26 al 28 de marzo. En esta reunión se oficializó la incorporación de la Defensoría del Vecino de Montevideo y de la Comunidad Autónoma de La Rioja como miembros de la FIO. Además, se emitió un pronunciamiento público en contra de la construcción del muro en la frontera norte entre México y Estados Unidos, y en favor de los derechos humanos de los trabajadores migrantes.

Por otra parte, la Defensora del Pueblo, Beatriz Merino, fue invitada por el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica, de la Universidad de Alcalá, a participar en el seminario destinado a concluir los trabajos de elaboración del VI Informe sobre Derechos Humanos de la FIO, el cual versó sobre educación. Esta reunión se realizó en Colombia, del 2 al 8 de junio del 2008.

El 23 y 24 de junio del 2008, la Defensoría del Pueblo asistió a la primera reunión de la Secretaría Pro Témpore de la Red de Niñez y Adolescencia de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, celebrada en Ciudad de Panamá. El objetivo de la reunión fue desarrollar una propuesta de base y los estatutos, así como establecer la estrategia para el reconocimiento de la red y la aprobación de los referidos estatutos.

El 8 de septiembre, en México, se realizó la segunda reunión del Consejo Rector de la FIO, en la que se debatieron, entre otros temas, la organización de la Asamblea General y XIII Congreso de la FIO, la solicitud de incorporación de la Defensoría de la Niñez y de la Adolescencia de Córdoba, Argentina, a la FIO; y las consecuencias de la decisión del Parlamento Europeo conocida como la Directiva de Retorno, así como las posibles acciones ante ésta.

Asimismo, el 21 de noviembre, la Defensora del Pueblo, en su calidad de Vicepresidenta de la FIO, participó en la XIII Asamblea General Ordinaria y Congreso, celebrados en México, evento que se llevó a cabo en forma paralela a la VII Asamblea de La Red. En dicha reunión, se presentó el informe de trabajo de la presidencia de la FIO correspondiente al año 2008 y, entre otros puntos de interés, se expuso la situación actual del Fondo Especial para Ombudsman e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en América Latina y el Caribe.

En la misma fecha, la Defensora del Pueblo dictó la conferencia magistral «60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los derechos de las mujeres», en el marco del seminario «El futuro de los derechos humanos a 60 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos», que organizaron conjuntamente la FIO y La Red.

- **IIO**

El IIO, creado en 1978, es una organización internacional de oficinas de Ombudsman. La Defensoría del Pueblo es miembro del IIO desde 1996.

En enero del 2008, el Presidente del IIO, William P. Angrick, remitió el texto del acuerdo por el cual se donó a la Defensoría del Pueblo del Perú la suma de 10.500 dólares canadienses para la ejecución del proyecto «Generación de capacidades y gestión del conocimiento de la Defensoría del Pueblo del Perú: diseño e implementación del aula virtual», el cual se implementó en agosto del 2008. Los exitosos resultados de este proyecto se mencionan en el presente informe tanto al describir los programas de capacitación ejecutados como al detallar los aportes de la cooperación internacional.

- **Relaciones con otras instituciones internacionales**

La Defensoría del Pueblo, a través de la Defensora del Pueblo, Beatriz Merino, y de algunos funcionarios, participó en actividades organizadas por otras instituciones internacionales vinculadas a la protección de los derechos humanos y la defensa de la institucionalidad democrática.

Así, del 27 al 29 de febrero del 2008, la Defensora del Pueblo fue invitada a participar en el Encuentro Defensorial Iberoamericano «Las defensorías del pueblo y la efectividad de los derechos humanos», organizado por la Defensoría del Pueblo de Colombia con ocasión de su decimoquinto aniversario. En esta ocasión, dictó la ponencia «Significado y eficacia de la magistratura moral del Ombudsman».

Los días 27 y 28 de marzo del 2008, la Defensoría del Pueblo participó en la VI Reunión de Coalición de Primeras Damas y Mujeres Líderes, realizado en República Dominicana. El objetivo de la reunión fue establecer un balance tanto de los logros en la lucha contra el VIH/Sida como de la feminización de esta enfermedad en cada uno de los países participantes y miembros de la coalición. Además, se planteó la necesidad de contar con indicadores para el seguimiento de los acuerdos adoptados en cada una de las reuniones de la coalición.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo recibió una invitación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile para realizar una visita de trabajo, del 23 al 27 de junio del 2008, junto con otras personalidades peruanas vinculadas al tema de los derechos humanos y, particularmente, a las políticas y casos de reparación de víctimas de la violencia política. El propósito de la visita fue conocer la experiencia chilena en los diferentes ámbitos, así como el diseño institucional y legislativo aplicado con miras a identificar a eventuales contrapartes y formas de cooperación dentro de la agenda bilateral.

Así también, del 1 al 5 de septiembre del 2008, la Defensoría del Pueblo fue invitada a Colombia para asistir al seminario «Derechos de los ciudadanos en su relación con la administración de justicia como servicio de calidad», organizado por el Centro de Formación de la Cooperación Española. En este seminario, se tomó conocimiento del origen, el contenido y las posibilidades de implementación en nuestro país de la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Ámbito Judicial Iberoamericano, así como de los progresos que, en materia de atención al justiciable, se han advertido en América del Sur y Centroamérica.

Entre el 4 y 7 de noviembre del 2008, la Defensoría del Pueblo participó en el XII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, que con el tema «La reforma del Estado y la administración pública» se realizó en Argentina. En esta reunión se intercambiaron experiencias focalizadas en la perspectiva, los desafíos y las innovaciones de la gestión pública en Iberoamérica. Además, se abordaron temas vinculados a la calidad y excelencia en la gestión pública, las reformas político-institucionales, la formación del liderazgo, el empleo público y la profesionalización en el sector público.

Finalmente, en noviembre, el International Museum of Women (IMOW por sus siglas en inglés) invitó a la Defensora del Pueblo para que viaje a Estados Unidos a participar en el ciclo de conferencias «2008 Extraordinary Voices, Extraordinary Change Speakers Series». En esa ocasión, la Defensora expuso el tema «El rol de la Defensoría del Pueblo en la defensa de los derechos humanos de las mujeres».



## ANEXO 6

### DONACIONES Y CONTRIBUCIONES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

A continuación, se presentan el programa y los proyectos ejecutados en el año 2008, los cuales están clasificados por modalidad de administración y subclasificados por área temática.

#### 1. Donaciones

El programa y los proyectos cuyos recursos fueron administrados por la Defensoría del Pueblo fueron los siguientes:

##### *Inclusión social*

- Canasta de Fondos: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI).  
Programa «Promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos», 2006-2010.

##### *Descentralización*

- Embajada Real de los Países Bajos  
Proyecto «Mejoramiento de la capacidad de la Defensoría del Pueblo para impulsar la participación ciudadana en la oportuna programación y ejecución de los presupuestos regionales», 2006-2008.

##### *Atención de conflictos*

- Embajada Real de los Países Bajos  
Proyecto «Fortalecimiento de la institucionalidad para la prevención, manejo y transformación de los conflictos socioambientales en Áncash y Moquegua», 2007-2008.

##### *Acceso a la justicia*

- Embajada Real de los Países Bajos  
Proyecto «Protección y promoción de los derechos de las poblaciones con mayor grado de afectación a sus derechos humanos (víctimas de la violencia política y migrantes peruanos en zonas de frontera)», 2007-2009.

#### 2. Contribuciones

Los recursos de los siguientes proyectos fueron administrados por la propia fuente cooperante o por terceros:

*Acceso a la justicia*

- Unión Europea  
Proyecto «Fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo y seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación», 2006-2008. Administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la Agencia Interamericana para la Cooperación y Desarrollo, de la OEA  
Proyecto «Fortalecimiento de las capacidades de los operadores de la administración de justicia con relación a las normas de detención de personas», 2007-2009. Administrado por la propia fuente.
- Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ)  
Proyecto «Fortalecimiento de la acción defensorial a través del seguimiento de las recomendaciones defensoriales», 2008. Administrado por la propia fuente.
- PNUD  
Proyecto «60 aniversario de los derechos humanos», 2008. Administrado por la propia fuente

*Salud*

- PNUD-Acción 2  
Proyecto «Apoyo a los derechos humanos en personas afectadas y viviendo con VIH: lucha contra el estigma y discriminación, promoción de la protección de derechos y acceso a ciudadanía», 2006-2009. Administrado por el PNUD.

*Atención de conflictos*

- GTZ  
Proyecto «Apoyo a la Defensoría del Pueblo en la implementación de un sistema informático de seguimiento a conflictos sociales y contribución al análisis vinculados al ámbito de los gobiernos subnacionales», 2007-2008. Administrado por la propia fuente.
- Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica (DED)  
Proyecto «Fortalecer el papel de supervisión preventiva y de intermediación de la Defensoría del Pueblo en los conflictos sociales en el país», 2007-2008. Administrado por la propia fuente.

*Medio ambiente*

- DED  
Proyecto «Fortalecimiento de las capacidades de la Defensoría del Pueblo para la defensa y respeto de los derechos ciudadanos a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado», 2004-2009. Administrado por la propia fuente.  
  
Proyecto «Primer foro ambiental en las oficinas defensoriales de Junín, Madre de Dios y Puno. Diálogo público sobre la situación ambiental», 2008. Administrado por la propia fuente.
- OXFAM Gran Bretaña  
Proyecto «Desarrollo de las capacidades para el manejo de los conflictos socioambientales en las actividades mineras», 2006-2009. Administrado por CARE Perú.

*Mujer*

- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)  
Proyecto «Supervisión defensorial de la implementación de la Ley de Igualdad de Oportunidades», 2008. Administrado por la Defensoría del Pueblo, por encargo de la fuente.

*Niñez*

- PNUD-Acción 2  
Proyecto «Fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo, de las instituciones públicas y de la sociedad civil organizada para la promoción y defensa de los derechos de la niñez», 2007-2008. Administrado por la propia fuente.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)  
Proyecto «Diagnóstico y recomendaciones sobre la realidad de los niños viviendo en centros institucionalizados» 2008. Administrado por la Defensoría del Pueblo por encargo de la fuente.

*Inclusión social*

- Cooperación Técnica Belga (CTB)  
Proyecto «Fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo para la promoción y defensa de los derechos ciudadanos. Tercera fase», 2006-2009. Administrado por la propia fuente.

*Lucha contra la corrupción*

- GTZ  
Proyecto «Fortalecimiento de las capacidades de la Defensoría del Pueblo para la Lucha contra la Corrupción», 2007-2008. Administrado por la propia fuente.

*Políticas públicas*

- Catholic Institute for International Relations (CIIR)  
Proyecto «Voluntariado para el seguimiento de las políticas públicas», 2008-2010. Administrado por la propia fuente.
- IIO  
Proyecto «Generación de capacidades y gestión del conocimiento en la Defensoría del Pueblo del Perú: diseño e implementación del aula virtual», 2008. Administrado por la Defensoría del Pueblo por encargo de la fuente.



## ANEXO 7

### RELACIONES CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Durante el año 2008, se incrementó en gran forma la divulgación de las actividades, los informes y las campañas de difusión de la Defensoría del Pueblo a través de los medios de comunicación masiva. De un promedio de 250 noticias mensuales que fueron publicadas en el 2007 por la prensa escrita, la radio y la televisión, en el 2008 se pasó a un promedio de 400 noticias mensuales que aparecieron en los más importantes medios de comunicación masiva.

Cabe destacar un dato importante referente al impacto en radio y televisión, que se incrementó en el 2008. Hasta el año anterior, la Defensoría del Pueblo colocaba sus noticias, en forma mayoritaria, en la prensa escrita, pero en el 2008 la difusión en radio y televisión creció sustancialmente. Este dato es importante porque estos medios de comunicación llegan más y mejor a un gran número de ciudadanos de los sectores C, D y E.

Durante el 2007, el impacto en la prensa escrita fluctuaba entre 60% y 70%, mientras que la televisión y la radio cubrían el restante 30% o 40%. En el 2008, en cambio, las noticias en la prensa escrita constituyeron 40% del impacto, en tanto que en la televisión y la radio ocuparon el restante 60%. Este crecimiento se debió a varias mejoras implementadas por la Defensoría del Pueblo en materia de comunicaciones:

- **Programa televisivo *De la mano con la Defensoría*:** Gracias a un convenio celebrado con el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP), la Defensoría difundió por el Canal 7, hasta noviembre del 2008, un programa semanal de media hora de duración. Mediante este espacio, se difundieron materiales referentes a los derechos ciudadanos, y se informó masivamente cómo defenderlos y cuáles son los procedimientos de la Defensoría del Pueblo para apoyar los reclamos referentes a su incumplimiento.
- **Lanzamiento de una nueva página web.** En febrero del 2008, la Defensoría del Pueblo publicó un nuevo formato de página web que le permite al ciudadano acceder a mayor cantidad de información de manera más sencilla. Mediante este nuevo formato, se difundieron las campañas defensoriales, videos, así como cuñas publicitarias y material periodístico. Esta página web le permite al ciudadano presentar quejas, hacer consultas, así como chatear en línea con un comisionado de la Defensoría.
- **Convenio con la organización Red TV.** En mayo del 2008, se suscribió un convenio que permite la difusión de videos referentes a las actividades defensoriales a

través del noticiero Enlace Nacional, que se transmite por 30 canales regionales del interior del país.

- **Convenio con la Coordinadora Nacional de Radio (CNR).** En octubre del 2008, se suscribió un convenio que permitirá emitir, a través de las estaciones regionales afiliadas a la CNR, un programa radial semanal de media hora, producido y conducido por la Defensoría del Pueblo. Este programa permitirá llegar a la población del interior del país para darle a conocer cuáles son los derechos fundamentales de las personas y cómo defenderlos. El inicio de la emisión está previsto para enero del 2009.
- **Campaña por el 60 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.** Del 1 de noviembre al 10 de diciembre, la Defensoría del Pueblo, con el apoyo de la ONU, ejecutó una campaña de difusión de los contenidos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Mediante videos, cuñas radiales, presentaciones públicas, afiches, calendarios, charlas en colegios y publicidad en la vía pública se informó a la población acerca de cuáles son sus derechos y cómo hacerlos valer. El lema de esta campaña fue «Conociendo tus derechos, te haces respetar».
- **Intranet.** Debido a la necesidad de mejorar la información interna y compartir distintos contenidos de carácter académico, legal y de procedimientos administrativos, entre otros temas, en septiembre se puso la Intranet a disposición de los trabajadores de la Defensoría del Pueblo. La Intranet permite, además, contribuir a consolidar el sistema de despliegue territorial, con lo cual se logra que las oficinas defensoriales actualicen su información, así como obtener data relevante en tiempo real.
- **Boletín en el diario oficial *El Peruano*.** Durante el año 2008, se produjeron, en forma continua, los boletines informativos titulados «Informes defensoriales: promoviendo soluciones concretas», destinados a difundir los contenidos y las recomendaciones de los informes entre los representantes de instituciones públicas y organismos de cooperación, la sociedad civil y los medios de comunicación, entre otros. Se divulgaron, como encartes del diario oficial *El Peruano*, 12 ediciones impresas, mientras que otra se dio a conocer vía correo electrónico. De este modo, las actividades de la Defensoría del Pueblo se promovieron exitosamente.

La Defensoría del Pueblo expresa su reconocimiento al apoyo prestado por todas las entidades nacionales e internacionales, públicas y privadas, sin cuya generosa contribución no habría sido posible realizar las actividades que se reportan en este informe, especialmente a las siguientes instituciones de cooperación internacional:



Canadian International Development Agency Agence canadienne de développement international

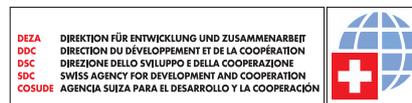
Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional



Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo



Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo



Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación



Catholic Institute for International Relations



Cooperative for Assistance and Relief Everywhere



Cooperación Belga al Desarrollo (CBD) y Cooperación Técnica Belga (CTB)



**COMISIÓN  
EUROPEA**

Comisión Europea



Ambassade van het  
**Koninkrijk der Nederlanden**

Embajada Real de los Países Bajos



Fondo de Población de las Naciones Unidas



Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



International Ombudsman Institute

Instituto Internacional del Ombudsman



Oxfam Gran Bretaña



Organización de Estados Americanos



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica



Cooperación Alemana al Desarrollo

Este libro se terminó de imprimir en los talleres gráficos  
de Ediciones Nova Print SAC,  
Av. Ignacio Merino 1546, Lince. Teléfono 471-5366.  
Lima, mayo del 2009.