

Los derechos en serio: Defensoría del Pueblo de Perú

Taking Rights Seriously: The Ombudsman's Office in Peru

MIGUEL DONAYRE PINEDO

Licenciado en Derecho y escritor

RESUMEN

A través del llamado movimiento de «cultura de los derechos», en las décadas de los años ochenta y noventa, la sociedad civil latinoamericana ha impulsado un sugerente cambio del diseño institucional. Una de las instancias que surge de este cambio es la Defensoría del Pueblo de Perú, una institución de garantía de derechos fundamentales que ha forjado e impulsado su legitimidad a lo largo de estos años, en gran parte gracias a sus investigaciones e informes sobre los distintos problemas que afectan a la ciudadanía, con los que ha conseguido importantes modificaciones en la legislación, en la actuación de la Administración Pública así como en la prestación de los servicios públicos. En consecuencia, desde la creación de la Defensoría del Pueblo, mediante sus intervenciones se ha logrado que la mayoría de los derechos fundamentales no sean únicamente un cúmulo de declaraciones, sino que sean tomados en serio por los poderes públicos peruanos.

Palabras clave: Diseño institucional, cultura de los derechos, derechos fundamentales, poderes públicos, Defensoría del Pueblo.

ABSTRACT

Through the movement called «culture of rights», in the 1980's and nineties, the Latin American civil society has prompted an attractive change to the institutional design. One of the instigations that arose from this change, was the Ombudsman of Peru, an institution that guarantees the fundamental rights and has forged its legitimacy during these years, largely due to their investigations and reports on the different problems that affect citizenship and have achieved important modifications to legislation, in the performance of Public Administrations as well as benefit the public services. As a result of the creation of the Ombudsman and their multiple interventions it has been achieved that the fundamental rights are not just declarations on paper but actually taken seriously by the Peruvian public authorities.

Key words: Institutional Design, culture of rights, fundamental rights, public authorities. Ombudsman.

Los cambios políticos han generado nuevos diseños institucionales en América Latina. En los años ochenta, tras un serio pasivo en derechos humanos como consecuencia de las dictaduras militares y de los conflictos internos. Y en los años noventa por la aplicación de políticas de ajuste estructural. Ambas coyunturas han barruntado instituciones estatales bajo el nombre de Defensoría del Pueblo (DdP) o Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), entre otras denominaciones, con el propósito de defender los derechos fundamentales y supervisar a la Administración del Estado, así como la prestación de los servicios públicos.

La propuesta de estos cambios institucionales nace como consecuencia del movimiento de la sociedad civil conocido como «cultura de los derechos» o «cultura ciudadana» y ha sido aceptado dentro de las reformas del Estado. A estas instituciones independientes y de legitimidad se las ha calificado como «bolsones progresistas» dentro del mismo Estado¹.

La importación de la institución del Defensor del Pueblo (DP) desde la península ibérica generó fundados recelos por ser una institución cuyo rodaje era preeminente dentro de un sistema parlamentario y descentralizado como el español, cuya adopción e introducción se haría dentro de un sistema presidencialista y centralizado como el latinoamericano en general.

Sin embargo, la actuación pública de estas instituciones ha contribuido a diluir los reparos iniciales. Por ejemplo, en relación al tema de derechos humanos y conflicto interno destaca la labor realizada a través de sus investi-

gaciones e informes, que favorecieron la implementación de iniciativas como la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en Perú o la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) en Guatemala, nacida de los acuerdos de paz².

En este sentido, la Constitución peruana de 1993 consolida a la DdP como una institución independiente y autónoma frente a los otros poderes públicos clásicos. No obstante, su importación estuvo jalonada de discusión parlamentaria y dudas de constitucionalidad, debido al contexto autoritario en que se gestaba³.

Entre las actuaciones más ostensibles de los primeros días del DP peruano destaca la Comisión *Ad Hoc* de Indultos (CAHI) en la que el DP actuó como Secretario Técnico. La CAHI fue promovida por el gobierno del presidente Alberto Fujimori.

De otro lado, entre los años 1994 a 1996 se habían presentado en el Congreso de la República proyectos de ley para resolver el problema de personas inocentes injustamente condenadas y procesadas por delitos de terrorismo y traición a la patria. Sería la elección del DP la que aceleraría las condiciones para facilitar los mecanismos más expeditivos para devolver la libertad a las personas injustamente condenadas y procesadas por terrorismo. El DP en coordinación con los congresistas de la mayoría, la minoría y las organizaciones de derechos humanos elaboró un proyecto de ley que hizo suyo el Presidente de la República y que luego fue presentado conjuntamente ante el Congreso de la República para la creación de la CAHI.

Así, la Ley 26655 creó la CAHI que tenía como tarea evaluar, calificar y recomendar el indulto o el derecho de gracia para las personas procesadas o condenadas por terrorismo y traición a la patria con pruebas insuficientes y que, a criterio de la Comisión, no hubieran tenido vinculación alguna con elementos y organizaciones subversivas.

La CAHI, hasta el 30 de diciembre de 1999 que terminó sus actividades, recibió 3.225 solicitudes de indulto y derecho de gracia. De este total de solicitudes, la Comisión evaluó 2.998 solicitudes (93% del total). De estas solicitudes, 483 fueron beneficiadas con el indulto o derecho de gracia concedido por el Presidente de la República.

La CAHI identificó problemas de aplicación en la legislación antiterrorista y en la actuación judicial en procesos de terrorismo y traición a la patria, que no se ajustaron con las normas mínimas del debido proceso, sobre todo, durante la vigencia de los tribunales sin rostro. Asimismo, se constató que muchos jueces basaron sus condenas únicamente en los hechos descritos en los atestados policiales, sin realizar diligencias adicionales. Incluso, se observó que algunas «confesiones fueron obtenidas mediando torturas o amenazas, lo cual se vería corroborado con la existencia de certificados médicos legales que las acreditarían»⁴.

La actuación del DP en la CAHI, de respeto escrupuloso de la legislación de derechos humanos e imparcialidad, le dio una importante baza como institución de confianza y respeto ante la ciudadanía.

De otro lado, otra de las novedades que ha conllevado ésta institución ha sido la rendición de cuentas a los poderes públicos y la sociedad en sede parlamentaria, a través de los Informes Anuales (IA). Muchos de estos informes, en el capítulo de reflexiones y exhortaciones públicas, han sido clave en los momentos que vivía el país durante los mandatos del presidente Alberto Fujimori, cuando se «desdibujaba» el Estado y sus instituciones⁵.

La DP actual, recogiendo la buena práctica de los IA, reseñaba recientemente, los problemas de los servicios públicos en el país, en el caso del acceso y calidad de los servicios de saneamiento, así como la gestión de las empresas y el modelo regulatorio. Subrayaba, igualmente, la alta concentración en el mercado de empresas de generación y distribución de electricidad⁶.

La *autorictas* o legitimación social es, asimismo, uno de los rasgos del DP, que se apoya en su permanente contacto con la sociedad y sus problemas⁷, sería inconcebible un DP secreto. En este sentido, el DP realiza investigaciones de oficio que derivan en Informes monográficos (IM), que son informes especializados en el ámbito un derecho fundamental afectado, una actuación defectuosa de la Administración supervisada o una prestación deficiente de servicios públicos.

Estos informes se han convertido en alabanzas de atención a los poderes públicos y a la ciudadanía. Es así que en los diez años de vida institucional de la DdP, se han redactado alrededor de 140 IM⁸.

A continuación, reseñaremos algunos IM que han tenido un gran impacto social. Así tenemos el IM 22 «Lineamientos para la reforma militar: hacia un modelo voluntario»⁹. EL DP recibió la queja de captación irregular o leva a un adolescente en 1997, por reclutamiento forzoso de un menor de 14 años y por leva a siete personas en la ciudad de Tacna, uno de los cuales fue encontrado muerto.

Las quejas recibidas por el DP señalaban maltratos físicos y graves afrentas a la dignidad de la persona humana, como era el hecho de colgar a una persona de unos hierros y apalearla, obligar a un conscripto a inflar sus mejillas para luego recibir golpes en el rostro, obligar a entrelazar los dedos de las manos y después ser presionado con fuerza en las mismas, juntar los dedos de la mano para seguidamente golpearlos hasta romperles las uñas, poner de cabeza a un recluta mientras era golpeado en las nalgas y la espalda, golpes en la garganta o jalones de orejas hasta lesionar los cartílagos. Arnén, de las personas que quedaban lisiadas o con secuelas psicológicas como depresión, miedos y traumas psíquicos¹⁰.

En razón de estas quejas, el DP realizó un informe sobre levas y el servicio militar obligatorio, que dio paso al IM 22, en el cual se hizo un análisis exhaustivo de la legislación vigente hasta entonces, que planteó la necesidad de una reforma integral de la legislación vigente, debido a que la leva constituía una mala práctica incompatible con los derechos humanos, el IM abogaba por la transparencia en el proceso de reclutamiento, así como la importancia de contar con Fuerzas Armadas profesionales y eficientes, entre otras propuestas.

El DP apostillaba finalmente, la exigencia de la universalización del servicio militar con el fin de no afectar el principio de igualdad, ya que el modelo vigente captaba voluntaria y forzosamente a jóvenes de sectores populares, campesinos e indígenas con claro sesgo racista.

Las recomendaciones del IM 22, sirvieron de insumo a la Comisión de Defensa, Orden Interno e Inteligencia del Congreso de la República. De este modo, el IM y las discusiones en sede parlamentaria se tradujeron en la promulgación de la Ley 27178 de septiembre de 1999, que supuso un giro de ciento ochenta grados al pasarse del modelo obligatorio al modelo voluntario del servicio militar.

En otro caso emblemático, el DP tuvo conocimiento de casos de mujeres presumiblemente esterilizadas sin el debido consentimiento, con posibles irregularidades en la aplicación de la Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria (AQV), en el marco del programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1996-2000, a cargo del Ministerio de Salud. Entre los problemas identificados se encontraron:

- La falta de garantías para la libre elección;
- las campañas estaban destinadas exclusivamente a la ligadura de trompas y, en menor medida, a la vasectomía;
- metas establecidas como cantidades de mujeres que necesariamente deben utilizar determinados métodos anticonceptivos;
- la falta de seguimiento posterior a la intervención quirúrgica; y

— la tendencia compulsiva en la aplicación del programa¹¹.

El DP, ante la posible afectación de los derechos a la vida, a la integridad, a la igualdad, a la libertad de conciencia y de religión, a la salud y a decidir cuando y cuantos hijos tener, investigó e hizo público el IM 7, con distintas recomendaciones y sugerencias. Luego de la presentación del IM 7, el Ministerio de Salud informó, a través de una carta al DP, que habían acogido la casi totalidad de sus recomendaciones y sugerencias¹².

Estos precedentes en los IM han servido para que la persuasión sea aguzada, con oportunidad, por el DP y así conseguir cambios en la Administración además de llamar la atención de los poderes públicos.

Como se ha glosado, el DP ha tenido un rol muy activo en promover la CVR, encargada de investigar la violencia política que asoló el país entre los años de 1980-2000, nacida como consecuencia de una queja planteada por la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos en zonas declaradas de Emergencia (ANSAFEP), que conllevó a la elaboración del IM 55 «La desaparición forzada de personas en el Perú (1980-1996)» y señalaba entre las conclusiones la necesidad de instalar la CVR¹³.

La propuesta dio sus frutos y se creó la CVR como la encargada de esclarecer el proceso, los hechos y responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación de los derechos humanos ocurridos desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000, imputables a las organizaciones terroristas como a los agentes del

Estado. Además de proponer iniciativas destinadas a afirmar la paz y la reconciliación entre todos los peruanos¹⁴. Una vez que la CVR entregó su informe final, la DdP dio paso al seguimiento de las recomendaciones y conclusiones¹⁵.

Por otra parte en el 2006, la DP, en coordinación con el Consejo Nacional para la Ética Pública (PROETICA), inició la campaña «Educación sin corrupción», con el propósito de ofrecer a la ciudadanía un espacio seguro, confiable y objetivo para que se pudieran presentar denuncias y poner en evidencia la corrupción en el sector Educación¹⁶.

La DdP había venido recibiendo numerosas denuncias sobre actos de corrupción, como el uso indebido de los cargos, hurtos, nepotismo, comercio con notas y certificados escolares, irregularidades en la contratación de personal, así como graves casos de acoso sexual y violación, que involucraban a alumnos y alumnas, junto con falta de transparencia e incumplimiento de normas de acceso a la información, entre otras. Además de actos relacionados con acciones de desplazamiento de personal, la vulneración del principio de probidad dentro de la administración pública y el uso indebido de recursos del Estado.

Durante la campaña «Educación sin corrupción» se recibieron alrededor de 307 denuncias de diversos actos de corrupción, lo que dio pie al *Documento Defensorial* «Con corrupción no hay educación»¹⁷, entre sus recomendaciones se propuso la elaboración de una estrategia integral para enfrentar a la corrupción, así como mecanismos de control y

sanción más eficientes y transparencia de los procesos, entre otras sugerencias. Con esto, la DdP ha sacado a la luz pública un problema estructural en uno de los sectores clave para el desarrollo del país.

En conclusión, el derrotero que han abierto instituciones como la DdP supone que los derechos, como tales, sean tomados en serio, que se apliquen y cumplan, sobre todo en lo que respecta a las obligaciones que han adquirido los poderes públicos ante la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdos de Paz. Firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). 1997. Universidad Rafael Landívar/ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).

CONAGHAN, Catherine M. (2004): «Más allá del minimalismo: una agenda para unir democracia y desarrollo». En: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 107-120.

DEL REY MORATÓ, Javier. «El vuelo corto y rasante del tero. Cultura política y constituciones en América Latina» (2007). *Nueva Sociedad* No. 210, Buenos Aires, pp. 4-16.

DONAYRE PINEDO, Miguel. (2007) La magistratura de la persuasión: Los informes del Defensor del Pueblo de España (1983-1987) y de Perú (1998-2002), Lima, Palestra Editores.

FAIREN GUILLÉN, Víctor. «¿Posibilidad y conveniencia de introducir a los Ombudsmen en los ordenamientos jurídicos de Naciones de habla ibérica?» (1980). *Revista de Estudios*

Así lo demuestran los IM sobre afectaciones de derechos fundamentales y prestaciones en derechos sociales, como la educación, medioambiente, salud, pueblos indígenas y supervisión electoral, al promover reglas de juego claras en los servicios públicos en beneficio de la ciudadanía. La gran importancia de estos informes radica en el hecho de alejarse de la larga sombra del nominalismo constitucional, tan recurrente en los pagos latinoamericanos¹⁸.

Políticos (Nueva Época), Núm. 14, marzo-abril, pp. 21-63.

La Defensoría del Pueblo: retos y posibilidades. (1995), Comisión Andina de Juristas.

Primer Informe del Defensor del Pueblo ante el Congreso de la República 1996-1998. «Una práctica al servicio ciudadano», 1999, Defensoría del Pueblo.

Segundo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, 1999: «Transparencia, Responsabilidad y Buen Gobierno». 2000. Defensoría del Pueblo.

Tercer Informe del Defensor del Pueblo ante el Congreso de la República: «Institucionalidad Democrática y Ética: tareas pendientes» (2001), Defensoría del Pueblo.

Cuarto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 2000-2001: «Redibujando la institucionalidad democrática: derechos, verdad y participación ciudadana». (2001). Defensoría del Pueblo.

Quinto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 2001-2002: «La función Pública, Transparencia y vigilancia social». (2002), Defensoría del Pueblo.

Informe No. 7. Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria I. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo.

Informe No. 22. Lineamientos para la reforma del Servicio Militar Obligatorio.

Informe No. 25. Observaciones a la tercera edición del Manual de Normas y Procedimientos para Actividades de Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria.

Informe No. 27. La Aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos II: casos investigados por la Defensoría del Pueblo.

Informe Anual al Congreso de la República de las actividades y de la situación de los Derechos Humanos en Guatemala durante el año 2003. (2003) Procurador de los Derechos Humanos.

NOTAS

1. Conaghan, Catherine M, 2004, pp. 107-120.
2. Acuerdos de Paz. Firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), 1997, pp. 192, 208; Informe Anual Circunstanciado 2003, p. 769
3. Defensoría del Pueblo: retos y posibilidades, 1995, pp. 50-54. Se llegó a señalar que esta institución suponía un «superpoder», un «peligro» para la seguridad nacional y sería una estructura burocrática más.
4. Tercer Informe Anual, 2000, pp. 63-68. Los documentos de la Defensoría del Pueblo de Perú pueden verse en: <http://www.defensoria.gob.pe/>
5. Segundo Informe Anual, 2001, pp. 530.
6. Noveno Informe, 2005, p. 16
7. Fairén Guillén, Víctor, 1980, pp. 21-63.
8. Donayre Pinedo, Miguel, 2007, pp. 51 y siguientes.
9. Informe No. 22, «Lineamientos para la reforma militar: hacia un modelo voluntario». 1999.
10. Informe No. 22, p. 69.
11. Informe 7, 1998, p. 4 [versión electrónica]
12. La investigación del DP continuó con el seguimiento y vigilancia, a través de los Informes 25, 27. En el Informe 7, el DP recomendó: Entre las recomendaciones, exhortaciones y recordatorios del DP, estaban:

- «1. Sustituir las campañas destinadas a promover exclusivamente la ligadura de trompas y la vasectomía, por otras en las que se difundan todos los métodos anticonceptivos sin privilegiar ninguno.
2. Reformular las metas del programa, reemplazando las referidas a un determinado número de personas captadas, por otras de carácter programático basadas en estimaciones de la demandada de cada uno de los métodos anticonceptivos.
3. Modificar el objetivo del Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar que pretende que el 100% de las pacientes con atención institucional de parto o aborto egresen iniciando algún método anticonceptivo, por otro que establezca que dicho porcentaje debe egresar habiendo sido debidamente informado de todos los métodos de planificación familiar.
4. Adoptar nuevas metas cuantitativas en términos de cobertura de información sobre todos los métodos anticonceptivos, tanto para hombres como para mujeres.
5. Modificar el Manual de Normas y Procedimientos para Actividades de Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria, a fin de que se fije un plazo razonable entre la fecha en que se firma la autorización y el día en que se realiza la intervención quirúrgica, que permita la reflexión y el ejercicio consciente de la libre elección».

Informe No. 7. Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria I. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo.

Informe No. 22. Lineamientos para la reforma del Servicio Militar Obligatorio.

Informe No. 25. Observaciones a la tercera edición del Manual de Normas y Procedimientos para Actividades de Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria.

Informe No. 27. La Aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos II: casos investigados por la Defensoría del Pueblo.

Informe Anual al Congreso de la República de las actividades y de la situación de los Derechos Humanos en Guatemala durante el año 2003. (2003) Procurador de los Derechos Humanos.

NOTAS

1. Conaghan, Catherine M, 2004, pp. 107-120.
2. Acuerdos de Paz. Firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), 1997, pp. 192, 208; Informe Anual Circunstanciado 2003, p. 769
3. Defensoría del Pueblo: retos y posibilidades, 1995, pp. 50-54. Se llegó a señalar que esta institución suponía un «superpoder», un «peligro» para la seguridad nacional y sería una estructura burocrática más.
4. Tercer Informe Anual, 2000, pp. 63-68. Los documentos de la Defensoría del Pueblo de Perú pueden verse en: <http://www.defensoria.gob.pe/>
5. Segundo Informe Anual, 2001, pp. 530.
6. Noveno Informe, 2005, p. 16
7. Fairén Guillén, Víctor, 1980, pp. 21-63.
8. Donayre Pinedo, Miguel, 2007, pp. 51 y siguientes.
9. Informe No. 22, «Lineamientos para la reforma militar: hacia un modelo voluntario». 1999.
10. Informe No. 22, p. 69.
11. Informe 7, 1998, p. 4 [versión electrónica]
12. La investigación del DP continuó con el seguimiento y vigilancia, a través de los Informes 25, 27. En el Informe 7, el DP recomendó: Entre las recomendaciones, exhortaciones y recordatorios del DP, estaban:

- «1. Sustituir las campañas destinadas a promover exclusivamente la ligadura de trompas y la vasectomía, por otras en las que se difundan todos los métodos anticonceptivos sin privilegiar ninguno.
2. Reformular las metas del programa, reemplazando las referidas a un determinado número de personas captadas, por otras de carácter programático basadas en estimaciones de la demandada de cada uno de los métodos anticonceptivos.
3. Modificar el objetivo del Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar que pretende que el 100% de las pacientes con atención institucional de parto o aborto egresen iniciando algún método anticonceptivo, por otro que establezca que dicho porcentaje debe egresar habiendo sido debidamente informado de todos los métodos de planificación familiar.
4. Adoptar nuevas metas cuantitativas en términos de cobertura de información sobre todos los métodos anticonceptivos, tanto para hombres como para mujeres.
5. Modificar el Manual de Normas y Procedimientos para Actividades de Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria, a fin de que se fije un plazo razonable entre la fecha en que se firma la autorización y el día en que se realiza la intervención quirúrgica, que permita la reflexión y el ejercicio consciente de la libre elección».

13. Informe 55, 2002, p. 250.
14. <http://www.cverdad.org.pe/>, el gobierno transitorio de Valentín Paniagua, creó la Comisión de la Verdad, el 4 de junio del 2001 mediante DS No. 065-2001-PCM, el mismo que fue ratificada y complementada por Alejandro Toledo, el 4 de septiembre del mismo año, denominándose, Comisión de la Verdad y Reconciliación, DS No. 101-2001-PCM.
15. Informe 87, 2004; Informe 97, 2005; Informe 112; Informe 128, *s/f*.
16. Informe 10, 2007, p. 363-365. Señalaba al Ministerio de Educación como una de las instituciones más quejadas.
17. Documento Defensorial 001, *s/f*. [ver en: <http://www.defensoria.gob.pe/docum-defensoriales.php>]
18. Del Rey Morató, Javier, 2007, pp. 4-16.