



**Audiencia sobre Seguimiento a las
Recomendaciones del Informe Final de la
Comisión de la Verdad y Reconciliación –
Perú**

**Comisión Interamericana de Derechos Humanos
12 de marzo del 2008**

Índice

1.El proceso de reparación a las víctimas del conflicto armado interno. Principales puntos de preocupación.	3
2. El campo de la judicialización. Avances y retrocesos	12
3. Reformas Institucionales. Recomendaciones y Balance de acciones en materia de políticas de seguridad y defensa.	26

1. El proceso de reparación a las víctimas del conflicto armado interno. Principales puntos de preocupación.

1.1 Marco institucional y antecedentes

En la medida que la reparación a los afectados por la violencia política es una obligación y un deber del Estado peruano, es necesario que este diseñe e implemente una política nacional de reparaciones¹. Esto requiere la participación de diversos sectores, de unidad en el diseño, de recursos asignados y de una ejecución que se apoye en las autoridades regionales y locales². En este sentido la CVR, al término de su trabajo, presentó al país su Informe Final en el cual se recomendó la puesta en marcha de un Plan Integral de Reparaciones (PIR), como parte de una política de Estado que permitiera la recuperación material, moral, mental y física de las víctimas y restituyera sus derechos. Ante estos requerimientos, el Estado ha buscado diseñar una política de reparaciones que ordene y oriente las acciones que se dan desde las diversas instancias estatales responsables de la ejecución de las reparaciones a las víctimas del conflicto armado interno.

La política de reparaciones impulsada por el Estado peruano tiene como principales ejes un marco normativo que se sustenta en la Ley 28592 que crea el Plan Integral de Reparaciones y su reglamento y una institucionalidad del proceso que descansa sobre la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) y el Consejo de Reparaciones, así como en las Comisiones creadas por los gobiernos regionales en las zonas más afectadas por la violencia.

En cuanto al marco normativo, antes de la aparición de éstas normas inspiradas en el Informe Final de la CVR³ existía una normatividad dispersa y sesgada. Desde las primeras normas a favor de la reparación, generalmente dirigidas a reparar a las víctimas estatales⁴, no han existido criterios únicos que permitan tener un sólo norte y eviten, entre otras cosas, situaciones de discriminación y trato diferenciado de unos u otros tipos de víctimas. Fue la Comisión de la Verdad y reconciliación las que vio a las víctimas⁵ y beneficiarios⁶ del PIR sin

¹ La CVR en su Informe Final señala que una condición necesaria que el proceso de reconciliación demanda es una política de reparaciones por parte del Estado. Ver. Informe Final de la CVR, Tomo IX, p. 98.

² Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), Situación de los Derechos Humanos en el Perú, Informe Anual 2004.

³ En este sentido el Art. 1 de la Ley 28592, que crea el Plan Integral de Reparaciones, señala que el marco normativo del Plan es conforme a las conclusiones y recomendaciones del Informe Final de la CVR.

⁴ En el “Cuadro comparativo de beneficios para víctimas de terrorismo” realizado por la Defensoría del Pueblo se observa que frente a los beneficios otorgados a los miembros de las fuerzas armadas, comités de autodefensa y funcionarios y servidores públicos; a la población civil solo se le había dado un tipo de beneficio. En “Compendio de Legislación para Víctimas de Terrorismo”, Defensoría del Pueblo, Mayo de 2002, Pág. 106.

⁵ Ver “La Noción de víctima”, en Informe Final de la CVR, Tomo IX, Pág. 149.

⁶ Ver “La Noción de Beneficiario”, en Informe Final de la CVR, Tomo IX, Pág. 150.

hacer distinciones perjudiciales⁷ en las categorías de beneficiarios o en las formas de reparar.

Así, se publicó la Ley 28592 que aprueba el Plan Integral de Reparaciones (PIR) para las víctimas de la violencia, estableciendo los programas que conforman el PIR y definen los conceptos de víctimas y beneficiarios. Fortaleció la labor institucional de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) y creó el Consejo de Reparaciones (CR) y el Registro Único de Víctimas (RUV). Su reglamento⁸, por su parte, desarrolla el contenido de cada uno de los programas de reparación señalados en la Ley 28592 (restitución de derechos ciudadanos, educación, salud, reparaciones simbólicas y acceso a una solución habitacional). Adicionalmente incorpora un programa de reparaciones económicas. Establece intervenciones específicas de los ministerios, Gobiernos Regionales, locales y entidades del Estado para la implementación de cada uno de los beneficios, que serán coordinadas y supervisadas por la CMAN. Asimismo, desarrolla las funciones del Consejo de Reparaciones y la Secretaría Técnica y la naturaleza y características del Registro Único de Víctimas.

Uno de los aspectos más controversiales de esta norma (art. 4 de la Ley y Art. 52 del reglamento) es la exclusión de la calidad de víctimas, y por ende de beneficiarios, a las personas miembros de organizaciones subversivas. Esto implica un retroceso con respecto a lo previsto en el Informe Final de la CVR en donde se establecía la exclusión sólo para los “que resultaron heridos, lesionados o muertos como consecuencia directa de enfrentamientos armados, salvo que la afectación se haya realizado en violación de sus derechos humanos”. Esto implica la exclusión de personas, que más allá de su comportamiento, pudieron haber sido víctimas de graves violaciones de sus derechos, en especial, en situaciones de detención y reclusión penal. Especialmente grave frente a los casos las violaciones sexuales a mujeres detenidas.

1.2 Las reparaciones colectivas.

En cuanto a los programas que integran el Plan Integral de Reparaciones, el de las reparaciones colectivas es aquel que ha contado con más avances en los últimos dos años, llegando a tener una planificación multianual para el año 2005-2006

⁷ La CVR solo señala una serie de distinciones sobre la calidad de beneficiarios del PIR en razón de criterios para la exclusión de la calidad de beneficiarios, algunos casos especiales de grupos de afectados que ya han sido reparados y ciertas prioridades al momento de la implementación de los programas de reparación (Ver Informe Final de la CVR, Tomo IX, Pág. 149) También señala que no serán considerados beneficiarios del PIR *miembros de organizaciones subversivas heridas, lesionados o muertos como consecuencia directa de enfrentamientos armados, salvo que la afectación se haya realizado en violación de sus derechos humanos* (Tomo IX, p. 161).

⁸ Recientemente modificado por medio del D.S.003-2008-JUS publicado el 21/02/2008 en el diario oficial El Peruano.

Con el retorno de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel⁹ a la Presidencia del Consejo de Ministros –estuvo destacada al Ministerio de Justicia- a fines del 2006, se han destinado 45 millones de soles para financiar el programa de reparaciones colectivas, con el objetivo de destinar 100 mil soles para 440 comunidades afectadas por la violencia seleccionadas en base al Censo por la Paz; y con una transferencia de un millón de soles al Ministerio de la mujer y Desarrollo Social para financiar un V etapa del Censo por la Paz. A través del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo¹⁰ se ha logrado obtener hasta el momento un total de 6 millones 750 mil nuevos soles¹¹ quedando pendiente de señalar las comunidades que serán beneficiarias de este aporte, las cuales se deberían determinar en base al universo de la primeras 1878 comunidades que han sido registradas por el Consejo de Reparaciones.

Nudos problemáticos:

Uno de los principales problemas encontrados en el proceso de reparaciones colectivas es el, en ocasiones, poco riguroso proceso de selección (priorización) de las comunidades afectadas; pues no siempre se han seguido estrictamente los resultados del Censo por la Paz para escoger a las comunidades beneficiarias -censo que además está siendo muy cuestionado por la metodología que utilizó en el recojo de su información- y que no cumplen con los criterios de afectación ue maneja el propio Consejo de Reparaciones –encargada del Registro Único de Víctimas. Hay en este sentido un problema de institucionalidad que sigue pendiente entre las dos instancias más importantes del estado en este sentido.

Consideramos además necesario mejorar el proceso de fiscalización de reparaciones colectivas, para lo cual se requiere profundizar la capacitación de los funcionarios municipales y los integrantes de las comunidades que vigilarán el proceso, para formular proyectos viables de reparación. Existe preocupación por la composición de los comités de gestión –el grupo de la propia comunidad encargada de formular los proyectos, ejecutarlos y vigilar el gasto público- ya que hay una limitada presencia de mujeres, organizaciones de la sociedad civil y de afectados. Cuestión que podría resolverse asegurando su presencia a través de cuotas de representación en estas instancias.

1.3 Reparaciones individuales.

⁹ Con respecto a la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas de Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional (CMAN) ésta se encarga del seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional, aunque su mandato, objetivo y funciones no se enmarcan claramente dentro de las recomendaciones de la CVR, la CMAN, sin embargo se autodefine y es generalmente asumida como la comisión de seguimiento a las recomendaciones de la CVR. La CMAN esta adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y esta conformada por representantes del Estado y de la sociedad civil.

¹⁰ Es un compromiso de aporte económico voluntario, extraordinario y temporal celebrado entre empresas mineras y el Estado. Se encuentra regulado en el D.S. N° 071-2006-EM publicado, en el diario oficial “El Peruano”, el 21 de diciembre de 2006.

¹¹ Informe 002 (Octubre / noviembre 2007) de la Comisión Sectorial del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo.

En cuanto a las reparaciones individuales, este es uno de los mandatos de la ley PIR y del informe de la propia CVR (que implica un conjunto de programas en reparaciones simbólicas, en salud, en educación, restitución de derechos ciudadanos, facilitación del acceso habitacional, etc.) que se encuentra en su fase preliminar, siendo lo más importante a resaltar, el establecimiento del Consejo de reparaciones, responsable de la elaboración del Registro Único de Víctimas (RUV)¹². Siendo el RUV el pilar fundamental sobre el cual podrá basarse todos los programas de reparación en el corto y mediano plazo.

En este sentido, cabe mencionar los avances respecto al ingreso al RUV de las personas de las listas por desaparición forzada de la Defensoría del Pueblo, así como la de indultados, elaborada por la Comisión Ad Hoc de Indultos¹³. Se espera que para fines del 2008 se haya podido registrar a cerca de 80 mil personas, por lo que se requiere un fuerte compromiso del gobierno para la sostenibilidad y eficacia del RUV así como de las políticas de reparación que se desprenden del mismo.

Nudos problemáticos:

- ✓ En cuanto a las reparaciones simbólicas, las poblaciones de diversos lugares consideran importantes los sitios de memoria puesto que permiten recordar a sus familiares fallecidos o desaparecidos. Son muchas las comunidades y centros poblados han ido inaugurando, con cada vez mayor frecuencia, parques, plazas, bustos y murales como vehículos de recuerdo y de permanente búsqueda de verdad y justicia. Sin embargo, éstas iniciativas han sido posibles gracias al esfuerzo de las organizaciones de sociedad civil y a la propia población la que ha tenido inactivas al respecto, estando pendiente el rol del estado en este tipo de reparaciones. Incluso, uno de los sitios más representativos al respecto es la escultura “el ojo que llora”, monumento a la memoria a las víctimas del conflicto, fue profanado en septiembre del 2007 y de la cual no se han tenido noticias de las investigaciones para la sanción de los responsables.
- ✓ En cuanto a las reparaciones en salud, las víctimas han sido integradas como beneficiarios del Seguro Integral de Salud, del Ministerio de Salud (programa de atención especial, entre otros beneficiarios, a personas en situación de pobreza y extrema pobreza). En este sentido es necesario llevar a cabo la capacitación del personal de salud, que desconoce los

¹² El Consejo de Reparaciones (CR) es un órgano colegiado, que tiene como principal función dirigir el proceso de evaluación, calificación, y acreditación a las víctimas y beneficiarios individuales y colectivos del PIR y la inscripción de los mismos en el Registro Único de Víctimas (RUV); el cual es un instrumento público de carácter nacional, inclusivo y permanente, en el que pueden solicitar su inscripción todas las personas, grupos de personas o comunidades que se consideren víctimas del proceso de violencia.

¹³ Ya existen registrados cerca de 700 en el libro I (beneficiarios individuales) y cerca de dos mil en el libro II (beneficiarios colectivos).

procedimientos de afiliación de esta población, lo cual limita la posibilidad de facilitar información y una atención integral. La Defensoría del Pueblo ha señalado que sobre este tema las quejas que ha recibido se centran principalmente en problemas respecto a la acreditación de las víctimas, a la exigencia de requisitos no contemplados en la norma y a la negativa en la entrega de medicinas¹⁴. Cabe anotar que la existencia del SIS no implica en estricto un programa de reparaciones en salud en los términos señalados por la ley y por el reglamento, estando pendiente, por ejemplo, la atención en salud mental a nivel individual y comunitario.

- ✓ En cuanto a las reparaciones en educación, actualmente se encuentran vigentes normas que otorgan beneficios educativos a los hijos de los funcionarios públicos, miembros de las fuerzas armadas, policiales y de integrantes de comités de autodefensa. Estas normas deben ser revisadas y hacerse extensivas a todas las víctimas que tienen igual derecho de reparación. En este sentido, se considera un retroceso la modificación del Art. 18 del Reglamento (D.S. 003-2008-JUS, 21 de enero de 2008) el cual limita este programa a aquellos beneficiarios individuales que tuvieron que interrumpir sus estudios, excluyendo a los hijos e hijas de las víctimas directas e indirectas de la violencia, quienes anteriormente gozaban de este derecho.
- ✓ En cuanto a las reparaciones económicas, no se registra ningún avance en el tema de las indemnizaciones, quedando pendiente la creación de la Comisión Técnica Multisectorial que se encargará de desarrollar lineamientos técnicos y metodologías para la determinación de los montos, procedimientos y modalidades de pago que deben regir para el Programa de Reparaciones Económicas¹⁵. El componente de reparación económica en forma de servicios que contemplaba la recomendación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación fue desagregado en el Programa de Reparaciones en Promoción y Facilitación al Acceso Habitacional y existe una propuesta de crear el Programa de promoción y facilitación al acceso a la capacitación laboral y al empleo¹⁶.
- ✓ En cuanto a las reparaciones para la restitución de derechos ciudadanos, si bien se ha creado la ley 28413¹⁷ “Ley de Ausencia por desaparición forzada durante el periodo 1980 – 2000”, mediante la cual se regula la situación jurídica de la figura de ausencia por desaparición forzada, aún está pendiente los otros componentes (requisitoriados, antecedentes penales y policiales, indocumentados, etc).¹⁸.

¹⁴ Informe Defensorial 120 Atención de Salud para los más pobres: El Seguro Integral de Salud. Pág. 75

¹⁵ Según lo señalado en la Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento

¹⁶ Según lo señalado en el Acta de la octava sesión extraordinaria de la CMAN de fecha 19 de noviembre de 2007.

¹⁷ Publicada, en el diario oficial “El Peruano”, el 11 de diciembre de 2004

¹⁸ El RENIEC y la Defensoría del Pueblo actúan en alianza para desarrollar campañas en el marco del Plan Nacional de Restitución de la Identidad, a favor de las personas afectadas por el conflicto armado interno, aunque aún sus resultados son limitados. Los resultados de esta campaña ha sido expuestos en el

- ✓ En cuanto al registro mismo, existe una especial preocupación por la falta de voluntad política del sector defensa para el traslado de sus registros de víctimas al CR, que se están quedando sin entrar al registro nacional. De continuar esta tendencia, miles de miembros de las fuerzas del orden, víctimas de la lucha contrasubversiva, verían violados su derechos a la reparación y al trato igual ante la ley, sin poder acceder a los beneficios establecidos en el marco de la ley PIR.

1.4 Presupuesto asignado a las reparaciones.

En cuanto al presupuesto para ejecutar las reparaciones la asignación de un financiamiento específico al PIR constituye por sí mismo un acto reparador y refleja una voluntad real de compromiso del Estado y de la sociedad peruana con la justicia y la reconciliación¹⁹. En el 2005, el PIR tuvo un presupuesto adicional de 10 millones de nuevos soles que fue distribuido a los diversos sectores, los cuales no han cumplido con su ejecución. Para el 2006, se consignaron 15 millones de nuevos soles del FEDADOI²⁰; a los cuales se agregó el presupuesto aprobado para el 2007 de 30 millones de nuevos soles, lo que hace un total de sólo 45 millones que fueron destinados para la ejecución del programa de reparaciones colectivas.

Cabe mencionar que hasta el momento, el presupuesto de la república no cuenta con un codificar de gasto que de cuenta de las partidas destinadas a las reparaciones en todos los sectores, lo que dificulta el acceso a la información sobre el mismo y las buenas prácticas de vigilancia ciudadana y transparencia económica. Hay además una gran preocupación por el presupuesto que recibe el propio CR, ya que no se ha cumplido con entregar los 7 millones de soles requeridos (sólo se ha hecho el traspaso de 2 millones) lo que causa una gran preocupación para la sostenibilidad del propio Consejo hasta finales de año.

1.5 Esfuerzos descentralizados: los espacios regionales.

Existen esfuerzos desarrollados por los gobiernos regionales, iniciativas que muchas veces no se articulan con las políticas nacionales y que requieren una especial atención del gobierno nacional, responsabilidad que cae en la CMAN, con el objetivo de descentralizar, concertar y coordinar el trabajo en reparaciones. Diversos Gobiernos Regionales presentaron importantes iniciativas para la implementación de programas de reparación a favor de las víctimas. En ese sentido, la conformación de entidades multisectoriales de coordinación y

informe Defensorial 107: “La Defensoría del Pueblo y el Derecho a la Identidad. Campañas de documentación y la Supervisión 2005-2006”.

¹⁹ Comisión de la Verdad y Reconciliación. “Informe Final”. Tomo IX. Lima, 2003. Pág. 207.

²⁰ Mediante Ley 28652. “Ley del presupuesto del sector publico para el año fiscal 2006”, publicada, en el diario oficial “El Peruano”, el 22 de diciembre de 2005. Se hicieron efectivos recién en el 2007.

apoyo a los Gobiernos Regionales, compuestas por organismos de la sociedad civil, asociaciones de víctimas y entidades de la administración pública, constituyen el principal impulso para la concretización de las medidas adoptadas a nivel regional²¹. En muchos casos, nos encontramos con un desconocimiento por parte de los funcionarios públicos de la normatividad, funciones, conceptos y competencias que conciernen a su trabajo, producidos por una falta de capacitación en líneas generales y en específico la novedad del tema de derechos humanos y en especial lo referente a las reparaciones a las víctimas de la violencia política.

Sin embargo, uno de los riesgos en la elaboración de registros regionales tiene que ver con los estándares exigidos por el CR, por lo que se hace imprescindible que el CR y los Gobiernos Regionales que deseen implementar Registros de Víctimas Regionales mantengan una estrecha comunicación y coordinación a efectos de que los criterios que se utilicen para la calificación de las víctimas sean aprobados por el Consejo de Reparaciones. De lo contrario, podría generarse un perjuicio a las víctimas que se inscriban en el respectivo registro regional, pues no tendrán la seguridad de que su inscripción sea convalidada por el CR en el proceso de integración al Registro Único de Víctimas²².

1.6 La dispersión.

Similar situación ocurre a nivel de las diferentes entidades que vienen ejecutando beneficios a favor de las víctimas fuera del marco de lo establecido en la Ley N° 28592, como son programas sociales (el FONCODES, la Dirección de Salud en materia de programas de salud mental y la Dirección de Educación para la inserción de la cultura de paz en la currícula escolar). Estas entidades vienen manejando sus programas de reparación sin necesariamente articularse con los esfuerzos de CMAN, lo que dificulta que las víctimas manejen información completa acerca de los beneficios a los que pueden acceder en su región²³.

La dispersión en las acciones emprendidas desde el Poder Ejecutivo y sus sectores, así como desde los gobiernos regionales, muestra claramente la ausencia de una verdadera concertación de criterios y esfuerzos en materia de reparaciones. Esto no hace más que revelar una tarea pendiente de parte de la CMAN para cumplir con sus funciones de ordenadora y orientadora de las acciones de reparación del Estado. Ha sido la propia Defensoría del Pueblo la que ha insistido en la necesidad de que las diversas instituciones del Poder Ejecutivo y organismos

²¹ Informe defensorial 128. pag. 49. Cabe destacar el compromiso de la Región Apurímac, la cual aprobó su PIR regional y está trabajando bajo convenio con el CR, y está encargado de realizar el Registro Regional de Víctimas. Ayacucho por su parte ha creado la oficina para personas desaparecidas²¹, la cual busca intervenir en la problemática de los desaparecidos en la región Ayacucho. En el nivel local, las iniciativas se centran principalmente, pero no exclusivamente, en medidas de reparación simbólicas. El involucramiento de los gobiernos locales y regionales en el proceso de reparaciones demuestra un compromiso con los ciudadanos afectados en la zona y, así, un paso hacia la confianza cívica y la solidaridad entre ciudadanos, aspectos que las reparaciones deben fomentar. Esta actividad regional y local también sirve como medio de presión sobre el gobierno y da expresión a las particularidades de la experiencia de violencia y las prioridades para enfrentar en cada zona.

²² Informe 128. Pag. 48.

²³ Informe 128. Pag. 48

descentralizados, así como los gobiernos regionales, provinciales y distritales, realicen el esfuerzo de coordinar y planificar acciones conjuntas para dar cumplimiento a las obligaciones señaladas en el PIR, garantizando que el proceso de reparaciones se realice de la manera más rápida y ordenada posible a fin de no postergar más el derecho de las víctimas a una reparación justa y oportuna²⁴.

Así mismo, es fundamental que el proceso de reparaciones pueda ser seguido por las propias asociaciones y organizaciones de víctimas y afectados, principales beneficiarios. Sin embargo es notorio el poco o nulo nivel de traspaso de información –de estrategias de comunicación y difusión- por parte de las instituciones a cargo del proceso, estando muchas de ellas desorientadas acerca de cómo ser integradas en el proceso y en muchos casos, mal tratadas en las propias instituciones públicas, en muchos casos, debido a la estigmatización que han sufrido los grupos de afectados y el racismo.

1.7 Tarea pendiente: la atención especializada a víctimas de violencia sexual.

La Ley (art. 3) y el reglamento (art. 45) solo mencionan la violación sexual como violación a derechos humanos a ser reparada, invisibilizando otras formas de violencia sexual reconocidas en el Informe Final de la CVR²⁵. Esto significa que otros crímenes de violencia sexual como la esclavitud sexual, los embarazos forzados, la prostitución forzada o las uniones forzadas, quedarían excluidas de la reparación.

El Registro Único de Víctimas, en el cual estarán todas las personas que van acceder a las reparaciones, establece como criterios la confidencialidad y celeridad. Sin embargo para el caso de las violaciones sexuales no se especifica cómo se aplicará la confidencialidad de los datos allí inscritos. Esto es importante, considerando los sentimientos de temor al estigma y vergüenza de las víctimas. En algunos casos, a nivel regional, el proceso de registro se hace en espacios públicos, sin contar con un espacio que preserve la intimidad y confidencialidad, dificultando así que alguna mujer víctima de violación sexual se sienta con la suficiente confianza para contar su testimonio.

Finalmente, para la inscripción en el Registro Único de Víctimas, y aunque en el artículo 74 y 75 está establecido que *en casos debidamente justificados y mediante decisión motivada, podrá exhibir la exigencia de algunos de los requisitos* en muchas regiones se siguen exigiendo Documentos de Identidad, fecha y detalles de la violación, personas o fuentes de verificación de los hechos, entre otros, que muy difícilmente podrán ser presentados para los casos de violencia sexual. Muchas de estas mujeres están indocumentadas, y por lo traumático, no recuerdan con exactitud cuando ocurrieron los hechos; además

²⁴ Informe 128. Pag. 48

²⁵ El Comité para la Eliminación de toda forma de discriminación contra la Mujer –CEDAW, ante el informe sustentado por el Estado Peruano -2007, ha mostrado su preocupación por que solo la violación sexual sea reconocida como violencia contra la mujer (recomendación N 20).

viven en comunidades donde la violencia sexual ha sido sistemática o generalizada y donde se niega lo ocurrido, lo que impediría la corroboración de su testimonio por otras personas. Estos factores ponen en riesgo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el reglamento.

1.8 Peticiones:

El proceso de implementación de las recomendaciones de la CVR está siendo afectado por un contexto adverso para la protección de los derechos humanos y por una precaria institucionalidad del proceso. Por ello, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú, CNDDHH, le solicita a la Ilustre Comisión Interamericana:

1. Que realice un seguimiento constante y detallado del proceso de implementación de las recomendaciones de la CVR.

Y que le solicite al Estado

1. Que institucionalice el proceso de reparaciones a las víctimas del conflicto armado interno, dotando del presupuesto necesario para el Consejo de Reparaciones, de manera transparente y permanente; asegurando especialmente la implementación del Registro Único de Víctimas.
2. Que se asegure la articulación y coordinación entre la Comisión de Alto Nivel y el Consejo de Reparaciones a través de la inclusión dentro del Programa de Reparaciones Colectivas de las comunidades reconocidas por el Consejo de Reparaciones.
3. Que inste a todos los sectores del ejecutivo, en especial, Ministerio de Defensa en la transferencia de sus registros de víctimas para su incorporación en el Registro Único de Víctimas;
4. Que se cumpla con la integralidad del PIR en sus componente de salud (con énfasis en atención en salud mental), educación, económicas, simbólicas y restitución de derechos ciudadanos.
5. Que se reforme la legislación actual ampliando el concepto de violencia sexual, no sólo focalizándolo en los casos de violación sexual, como violación a derechos humanos a ser reparada, invisibilizando otras formas de violencia sexual reconocidas en el Informe Final de la CVR. Esto significa que otros crímenes de violencia sexual como la esclavitud sexual, los embarazos forzados, la prostitución forzada o las uniones forzadas, quedarían excluidas de la reparación.

2. EL CAMPO DE LA JUDICIALIZACIÓN. AVANCES Y RETROCESOS.

2.1 Contexto general

La evaluación del proceso de justicia para los casos de violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno en el país, no debe perder de vista el plano político. Es decir, cuál ha sido la actitud y la disposición del Estado o del Ejecutivo, para ser más precisos, frente a las recomendaciones presentadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación en su Informe Final, cuánto se ha avanzado en su implementación y, específicamente, en el apoyo e impulso de la judicialización de estos casos. Lo que se verifica es una evidente posición de distancia y rechazo.

Son muchos los indicadores de esta afirmación. La ausencia del tema de derechos humanos en la agenda política y, en particular, del proceso de judicialización (no se menciona en lo absoluto en los dos últimos mensajes a la nación -2006-2007-, por ejemplo) constituye un primer signo. La aprobación de una norma que posibilita la defensa legal de los sindicatos de cometer crímenes contra los derechos humanos con fondos del Estado, sin considerar que existen miles de familiares de víctimas sin posibilidad alguna de contar con patrocinio judicial para sus casos, mostraba, también, la forma en que el Ejecutivo mira este problema. De otro lado, se aprueba por el Congreso la vigencia de un modelo de justicia militar (Ley 28934) declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional, y el Ejecutivo aprueba una norma (el Decreto Legislativo N° 982) que garantiza la impunidad de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional al considerárseles inimputables cuando hagan uso reglamentario de sus armas.

Estos son algunos de los factores que encontramos en el escenario político que van mostrando que el mismo no es muy favorable a los derechos humanos, en general, ni al proceso de justicia y verdad para las víctimas de la violencia política, en particular.

En ese sentido, consideramos que el sistema especializado para la investigación y juzgamiento de las violaciones de derechos humanos, implementado a partir de la recomendación expresa del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, pese a los significativos avances que ha mostrado en la resolución de importantes casos, no encuentra un terreno apropiado ni favorable para su fortalecimiento en la tarea de investigar, juzgar y, eventualmente, sancionar las violaciones de derechos humanos como parte del proceso de verdad y justicia que todos esperamos.

El balance que se hace de este proceso toma en cuenta esos factores y pretende señalar algunas de las principales dificultades que han surgido desde hace ya algún tiempo pero que se mantienen e impiden un avance más decidido en esta materia. La excesiva dilación de las investigaciones preliminares que es el reflejo, también, de la ausencia de actuación de parte de las fiscalías y de omisión de denuncia; la ampliación de la competencia de los tribunales y juzgados del sub sistema para que conozcan de otras materias ajenas a su especialidad; la

competencia nacional que tienen las fiscalías y juzgados supraprovinciales de Lima, violando derechos procesales básicos a los familiares de las víctimas; son algunos de los obstáculos que no permiten un mayor y mejor avance en el proceso de verdad y justicia.

2.2 El Subsistema especializado para la investigación y juzgamiento de las violaciones de derechos

Desde septiembre de 2004 se implementó una estructura penal especializada en el procesamiento y juzgamiento de delitos de lesa humanidad y de ilícitos comunes que hayan constituido violaciones de los derechos humanos ⁽²⁶⁾ que ha venido conociendo de los casos de violaciones a los derechos humanos con algunas dificultades pero también con avances significativos si consideramos que en el corto tiempo que lleva implementado ha logrado procesar y sentenciar casos de una gran complejidad (juzgamiento y condena de la cúpula de Sendero Luminoso, el caso de la desaparición forzada del estudiante Castillo Páez o el caso de la desaparición de las autoridades de la localidad de Chuschi, en Ayacucho, entre otras) sentando precedentes jurídicos importantes que favorecen el derecho a la verdad y la justicia.

Actualmente, dicho subsistema se encuentra conformado por los siguientes organismos: Fiscalía Superior Penal Nacional, que cuenta con Fiscalías Superiores Penales (Primera, Segunda y Tercera Fiscalía Superior Penal Nacional), con una de ellas como Fiscalía Superior Coordinadora; y tres Fiscalías Supraprovinciales en Lima y dos en Ayacucho. Se redujo el número de fiscalías que conocían de estos casos en Lima (habían cuatro fiscales superiores penales y llegaron a ser cinco fiscalías supraprovinciales en Lima), aunque se creó una más en Ayacucho. Estos cambios pueden estar motivados en la gran cantidad de casos que se encuentran en la etapa de investigación fiscal, lo que origina que los casos no lleguen a conocimiento de las Fiscalías Superiores.

Cabe destacar que, mediante Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 041-2007-MP-FN-JFS, de 7 de septiembre de 2007 se creó la Fiscalía Penal Supraprovincial en Huancavelica, y, más recientemente, el 25 de enero de 2007, también mediante Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 017-2008-MP-FN-JFS, se creó la Fiscalía Provincial Especializada en Terrorismo y Lesa Humanidad en Huánuco, la misma que, entendemos, tendrá las mismas funciones que las Fiscalías Supraprovinciales, aunque la denominación que se le ha asignado llama a confusión. La implementación de estas fiscalías para el conocimiento de los casos de derechos humanos responde a las constantes y

²⁶ Se creó la Sala Penal Nacional y se implementaron 4 Juzgados Penales Supraprovinciales en Lima y uno en Ayacucho (posteriormente se crearía otro más); así como la Fiscalía Superior Penal Nacional y cuatro Fiscalías Penales Supraprovinciales en Lima y una en Ayacucho. Con posterioridad, se crearía una quinta fiscalía más en Lima que luego se desactivó.

permanentes exigencias de parte de los organismos de derechos humanos y de la propia Defensoría del Pueblo.

Algunos cambios en la conformación de las fiscalías han sido especialmente preocupantes. En diciembre de 2006, la Quinta Fiscalía Supraprovincial de Lima, que en esos momentos tenía a su cargo la investigación del caso “El Frontón”, en el que se encontraba involucrado el presidente Alan García, pasó a convertirse en la Quincuagésima Tercera Fiscalía Provincial Penal de Lima (con competencia para casos comunes); y en marzo de 2007, la Segunda Fiscalía Superior Penal Nacional se convirtió en la Segunda Fiscalía Superior Especializada contra la criminalidad organizada, y la Cuarta Fiscalía Supraprovincial se transformó en la Cuarta Fiscalía Provincial Especializada contra la criminalidad organizada.

La situación en el Poder Judicial no ha variado sustantivamente. Se creó la Sala Penal Nacional con cuatro colegiados, y cuatro Juzgados Supraprovinciales en Lima y uno en Ayacucho, los mismos que se mantienen.

2.2.1 Los cambios en la competencia por la materia de los órganos de administración de justicia

Mediante Resolución Administrativa N° 122-2006-CEPJ, del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial de 26 de septiembre de 2006, publicada el 09 de noviembre del mismo año, se introdujo un cambio sustantivo en la estructura y funcionamiento del sistema penal de derechos humanos. Se atribuyó competencia a la Sala Penal Nacional y a los Juzgados Penales Supraprovinciales de Lima para conocer procesos por delitos tributarios, aduaneros y contra la propiedad intelectual.

Las razones para la ampliación de la competencia de estos órganos habría sido la escasa carga procesal que tenían. Se podría pensar que esta medida sirvió o significó la permanencia del subsistema dado que, de no habersele atribuido el conocimiento de otros delitos difícilmente se hubiera justificado su funcionamiento. Sin embargo, aunque es cierto que las investigaciones no avanzan generando, entre otros problemas, la reducida carga procesal de la Sala Penal Nacional y de los Juzgados Supraprovinciales, la ampliación de la competencia desnaturaliza la especialización y exclusividad que requiere el conocimiento de los casos de violación de derechos humanos, además de distorsionar el verdadero sentido y alcances para el cual fue implementado.

En el Ministerio Público las cosas tomaban el mismo rumbo. La Fiscalía de la Nación, mediante Resolución N° 038-2007-MP-FN, de 16 de enero de 2007, publicada el 25 de enero del mismo año, dispuso que la Fiscalía Superior Penal Nacional y las Fiscalías Penales Supraprovinciales con sede en Lima, tuviesen la misma competencia de la Sala Penal Nacional para conocer los procesos por delitos tributarios, aduaneros y contra la propiedad intelectual. Esta medida se complementó con la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 585-2007-MP-FN, de 30 de mayo de 2007, que concede a la Fiscalía Superior Coordinadora las facultades de coordinación, supervisión y control en la investigación preliminar y

procesos judiciales de los delitos tributarios, aduaneros y contra la propiedad intelectual.

En los últimos días se ha ampliado nuevamente la competencia de la Sala Penal Nacional, mediante Resolución Administrativa N° 045-2008-CE-PJ, del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, publicada el 06 de marzo de 2008, para que se avoque al conocimiento todos los procesos por delito de Terrorismo que se encuentren distribuidos en los distritos judiciales del país. Igualmente, amplía su competencia para conocer los delitos de Tráfico Ilícito de Drogas, Secuestro y Extorsión ⁽²⁷⁾.

La ampliación de la competencia de la Sala Penal Nacional en los términos que establece la Resolución Administrativa señalada, que establece que conozca de distintas materias además de las que ya se le había encargado, desnaturaliza por completo la razón para la que fue creada la Sala Penal Nacional. No podemos hablar ya de un sistema de administración de justicia especializado para la investigación, juzgamiento y sanción de las violaciones de derechos humanos.

De otro lado, vemos con suma preocupación que se recargará considerablemente la labor de estos órganos por cuanto los procesos judiciales por los delitos de Tráfico Ilícito de Drogas constituyen el segundo más importante rubro de casos que conoce el Poder Judicial.

Pero la norma, además, señala supuestos genéricos para el conocimiento de los casos o su remisión a la Sala Penal Nacional o a los Juzgados Supraprovinciales, que pueden ser interpretados de diversas formas, como cuando establece, por ejemplo, que se remitirán los casos de Secuestro o Extorsión cuando se el agraviado sea “cualquier persona” siempre que se trate de un “proceso complejo o masivo con repercusión nacional”. Esto ocasionará, sin lugar a dudas, problemas de competencia porque se alegará que los casos no se ajustan a los supuestos que plantea la Resolución Administrativa.

2.2.2 La ampliación de la competencia territorial

En marzo de 2005 se estableció la competencia nacional de todos los Juzgados Supraprovinciales, aclarándose poco después que dicha competencia sólo correspondía a los Juzgados Supraprovinciales de Lima. En septiembre de 2006 se dictaron normas en el mismo sentido en el Ministerio Público. Así, mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación se amplió la competencia territorial de las Fiscalías Penales Supraprovinciales de Lima para conocer de todas las instrucciones materia de conocimiento de los Juzgados Penales Supraprovinciales de Lima en materia de delitos contra la humanidad y delitos conexos ⁽²⁸⁾.

²⁷ En los casos de Secuestro y Extorsión, cuando se cometan en contra de “cualquier persona”, sólo será de su conocimiento si el proceso es “complejo o masivo”, o con “repercusión nacional” y/o perpetrados por organizaciones delictivas.

²⁸ Se trata de las siguientes normas administrativas: Resolución Administrativa N° 060-2005-CE-PJ, publicada el 16 de marzo de 2005; Resolución Administrativa N° 075-2005-CE-PJ; y

Esta situación generó los reclamos de los organismos de derechos humanos por cuanto se creaba una situación completamente injusta en la que son directamente perjudicados los familiares de las víctimas pues la mayoría de ellos domicilian en lugares lejanos de la capital Lima, al igual que los testigos, por lo que se incrementan sus dificultades para el seguimiento de los procesos al alejar los casos de los lugares donde éstos ocurrieron impidiendo así un seguimiento más cercano, el acceso al expediente y dificultando la aportación y actuación de pruebas.

La competencia nacional de estos órganos jurisdiccionales no ha variado en este tiempo y se mantienen las dificultades que se han señalado. En su momento se observó y se comunicó a las autoridades respectivas que la competencia nacional de estos órganos aleja al sistema de administración de justicia de los agraviados y de sus familiares generando una lesión a su derecho a un juicio en igualdad de condiciones.

2.3 Situación de los casos en investigación preliminar o fiscal

Según reportes oficiales del Ministerio Público ⁽²⁹⁾, existen actualmente, 76 “expedientes” en la Fiscalía Superior Penal Nacional. Aunque la información no lo precisa, debemos señalar que, en principio, son casos que se encuentran en juicio oral o en algún tipo de apelación que requiere de la opinión del fiscal superior. En las Fiscalías Supraprovinciales de Lima hay un total de 126 denuncias en plena investigación y 32 “expedientes” que, entendemos, son casos que se encuentran en la etapa de instrucción en el proceso penal (en la que se investiga a nivel judicial y se hace acopio de pruebas). En el caso de las Fiscalías Supraprovinciales de Ayacucho las cifras son un tanto más alarmantes. Se trata de 606 casos que se encuentran en etapa de denuncia, vale decir, de investigación preliminar. En proceso judicial se encuentran 116 casos. A ello hay que sumar los 126 casos en investigación que se encuentran en las diferentes Fiscalías Especializadas Penales y Mixtas, en todo el país, y 09 casos más en etapa judicial.

Un hecho concreto que podemos constatar, entonces, es que en entre el 2006 y el 2007 el Ministerio Público no ha formalizado muchas denuncias puesto que la gran mayoría de estos casos encuentra aún en la etapa de la investigación preliminar. Ello puede deberse a que ha resultado imposible obtener las pruebas suficientes que acrediten la comisión de los hechos y una determinada supuesta responsabilidad, o porque no ha habido mayor impulso de las investigaciones por desidia o desinterés en algunas de las fiscalías encargadas de estos casos.

Esta situación la podemos ver graficada en los siguientes cuadros:

Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1131-2006-MP-FN, publicada el 21 de septiembre de 2006.

²⁹ Oficio N° 133-2008-FSPNC-MP-FN, del 28 de febrero de 2008 de la Fiscalía Superior Penal Nacional Coordinadora, dirigido a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

CASOS EN LA FISCALÍA SUPERIOR PENAL NACIONAL (30)
(2005 – Enero 2008)

FISCALÍA	CASOS
Primera FSPN	32
Segunda FSPN	13
Tercera FSPN	31
TOTAL	76

CASOS EN LAS FISCALÍAS SUPRAPROVINCIALES DE LIMA
(2005 – Enero 2008)

FISCALÍA	DENUNCIAS	EXPEDIENTES	INCIDENTES
Primera FSPN	34	06	01
Segunda FSPN	39	15	00
Tercera FSPN	53	11	11
TOTAL	126	32	12

CASOS EN LAS FISCALÍAS SUPRAPROVINCIALES DE AYACUCHO Y HUANCVELICA
(2005 – Enero 2008)

FISCALÍA	DENUNCIAS	EXPEDIENTES
Primera FSPN Ayacucho	230	115
Segunda FSPN Ayacucho	376	01
FSPN Huancavelica	39	00
TOTAL	645	116

Es cierto que en el mismo período de tiempo no se han logrado superar los graves problemas que se presentan en la judicialización de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado interno en el país, comunes al Ministerio Público y al Poder Judicial, como son la carencia de recursos que no posibilita una mejor investigación (búsqueda y obtención de pruebas, traslado de fiscales a los lugares donde puedan recabar no sólo

³⁰ Fuente: Fiscalía Superior Nacional Coordinadora. Elaboración: Área Legal de la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

información sino indicios o evidencias de los crímenes, ubicación y traslado de familiares, etc.); la falta de una mejor infraestructura y logística que faciliten e impulsen el trabajo de los fiscales; la falta de una mayor capacitación en la investigación de este tipo de delitos; entre otros. También lo es que las investigaciones son complejas por tratarse de casos ocurridos hace muchos años, bajo contextos de poder, y en los que se implementaron diversos mecanismos de impunidad, lo cual supone una mayor exigencia al Ministerio Público en el acopio de pruebas y en la presentación de los casos.

El panorama de los casos que se encuentran en investigación fiscal a nivel fiscal, es el siguiente:

CASOS EN LAS FISCALÍAS PENALES ESPECIALIZADAS A NIVEL NACIONAL (2005 – Enero 2008)

FISCALÍA	DENUNCIA	EXPEDIENTE
Abancay 1º FPP	03	00
Abancay 2º FPP	02	00
Arequipa 1º FPP	03	01
Cajamarca 5º FPP	10	02
Cusco 5º FPP	09	00
Moyabamba 1º FPP	06	00
Moyabamba 2º FPP	00	00
Huanuco 4º FPP	25	00
Huanuco 3 FPP	54	01
Huaraz 2 FPP	08	01
Piura 2º FPP	06	03
Puno 2º FPP	00	01
TOTAL	126	09

2.3.1 La excesiva dilación de las investigaciones preliminares

Una de las principales dificultades en el proceso de judicialización, que se ha venido señalando en todo este tiempo, es el de la dilación de las investigaciones a nivel fiscal. De acuerdo a los reportes de la Defensoría del Pueblo, de los 47 casos investigados por la CVR y que fueron entregados al Ministerio Público al final de su mandato para las investigaciones formales correspondientes, 26 se encuentran en esa etapa.

Las investigaciones por el asesinato de Rodrigo Franco, la “Violación a los derechos humanos en Los Molinos”, las “Violaciones a los derechos humanos en la Base Militar de Capaya” o la “Matanza de campesinos en Putis” se encuentran en investigación desde noviembre y diciembre de 2001 ⁽³¹⁾.

³¹ Informe Defensorial N° 128, “El Estado Frente a las víctimas. ¿Hacia dónde vamos en políticas de reparación y de justicia?. Defensoría del Pueblo, Lima, diciembre de 2007.

De otro lado, casos como los de la “Desaparición de estudiantes en la Universidad del Centro” del departamento de Junín, en el que se reportan, de acuerdo a la propia investigación fiscal, 90 desapariciones de estudiantes de dicho centro de estudios entre los años 1989 y 1993; los “Arrasamientos en la margen izquierda del río Huallaga” ⁽³²⁾ y las “Violaciones a los derechos humanos en la BCS 313 en Tingo María”, estos dos últimos ocurridos en la región Nor Oriental del país; que también fueron investigados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación y presentados en agosto de 2004 al Ministerio Público para su investigación formal, luego de casi cuatro años permanecen todavía en esta etapa sin que se haya logrado avanzar para la formulación de la denuncia fiscal respectiva.

Sólo dos de los 47 casos presentados por la CVR al Ministerio Público fueron por violencia sexual contra mujeres: el caso de las violaciones sexuales en las Bases Militares de las localidades de Manta y Vilca, en el departamento de Huancavelica, y las violaciones sexuales y desaparición de mujeres en la localidad de Capaya, en el departamento de Apurímac. En el primer caso, luego de superar muchas limitaciones y obstáculos en la investigación, recién el 05 de octubre del 2007, la Fiscalía Penal Supraprovincial de Huancavelica, formalizó denuncia por la comisión del delito contra la libertad en la modalidad de violación de la libertad sexual como actos o modalidades de Tortura, contra 09 efectivos militares en agravio de 07 mujeres de la comunidad. Hasta la fecha, el Juzgado Penal de Huancavelica no ha decidido si dicta auto de apertura de instrucción, con lo cual se iniciaría el proceso penal, o si dicta un auto de no apertura, caso en el cual se archivaría la misma.

Resulta particularmente preocupante el panorama que se puede apreciar en Ayacucho. Por lo menos seis casos fueron denunciados en el 2007. A raíz de la sentencia que se dictara en el caso de la desaparición forzada de las autoridades de la localidad de Chuschi, en Ayacucho, se ordenó la investigación de los miembros del Estado Mayor de la Base Contrasubversiva de Pampa Cangallo y a los oficiales del Estado Mayor de la Segunda División de Infantería acantonada en cuartel “Los Cabitos”, así como al Jefe Militar de Ayacucho, habiéndose formulado la denuncia formal respectiva.

Se ha formulado denuncia penal, también, por la desaparición de la señora Ludovilia Arias Vela Patiño, profesora de la localidad de Vilcashuaman, contra efectivos de la Base Contrasubversiva de este lugar, en 1986. Igualmente, por las torturas cometidas contra cinco personas en esta misma localidad en el mismo año 1986; y la tortura de Jose Navarrete Cabrera y otros, por miembros de la Base Contrasubversiva de la Marina en 1984, en el estadio la localidad de Huanta. Todos estos casos fueron presentados por la Primera Fiscalía Supraprovincial de Ayacucho. En el caso de la Segunda Fiscalía Supraprovincial, no se reportan denuncias el año que pasó.

³² En este caso, en particular, se denunció a los altos mandos militares del Frente Huallaga pero la denuncia fue rechazada por el Juzgado Supraprovincial de Lima hasta en dos oportunidades, la primera por cuestiones meramente formales, y la segunda porque no precisaba la imputación concreta en contra de cada uno de los denunciados.

Sin embargo, en las dos Fiscalías Supraprovinciales se encuentran en investigación más de 600 casos. Es decir, el nivel de avance es muy limitado. A este respecto, consideramos que es posible que el Ministerio Público formalice denuncia en determinados casos en los que no sólo habría evidencias suficientes sino también se ha podido definir de manera detallada el contexto en el que se produjeron los crímenes, los aspectos normativos que llevaron a la militarización de las zonas donde se produjeron los hechos, y determinarse los patrones de actuación de las fuerzas del orden en la comisión de los hechos (en algunos casos de manera sistemática).

2.3.2 Los principales factores de la dilación

Son varias las causas que originan la excesiva demora en las investigaciones. A las que ya hemos mencionado más arriba, vinculadas a las carencias y limitaciones de las fiscalías a cargo, se suman:

- a) La falta de impulso de los propios fiscales que se traduce en la demora en la actuación de las diligencias probatorias u obtención de pruebas;
- b) En el caso de las Fiscalías Especializadas en lo Penal que conocen de estos casos, el hecho de tener una carga procesal abultada que los obliga a atender preferentemente los casos ordinarios y dejar de lado los de derechos humanos;
- c) Ausencia de un plan de investigación y de una adecuada estrategia en las investigaciones fiscales;
- d) En el plano normativo, no existe dentro de nuestra legislación un plazo para llevar a cabo la etapa de investigación fiscal, por lo que en muchos casos las investigaciones se extienden demasiado tiempo, lo que puede estar reñido con el principio del plazo razonable.

2.4 Ausencia de un Sistema Nacional de Protección de Víctimas y Testigos

La implementación de un sistema especializado de protección de víctimas, familiares, testigos, abogados y defensores de derechos humanos, no ha sido posible todavía y es un problema pendiente de resolver en el proceso de judicialización de casos de violaciones de los derechos humanos. En los últimos meses se ha verificado que las situaciones de amenazas y hostilización se presentan con bastante frecuencia.

La CNDDHH ha registrado 53 incidentes en el 2007 (amenazas, hostigamiento, difamación, mensajes de texto a celulares con amenazas) a familiares de las víctimas, testigos, abogados y defensores de derechos humanos. Cabe señalar que 15 de estos incidentes están vinculados directamente al proceso de extradición del ex Presidente Alberto Fujimori y a su procesamiento judicial por los crímenes de Barrios Altos y La Cantuta.

Se presume que el número de incidentes podría ser mayor, pero debido a diferentes factores (lejanía del lugar de residencia de las víctimas, el temor de estas personas a algún tipo de represalia, falta de recursos de los afectados) un número importante de casos no son denunciados.

En el aspecto normativo, la ley aplicable a estos casos es la vigente Ley N° 27378, de colaboración eficaz, norma básicamente dirigida a perpetradores que quieren acogerse a determinados beneficios a cambio de información, que incluye algunas medidas de protección asimilables (resguardo policial, ocultación del paradero, reserva de identidad), pero que no constituye, en modo alguno, el marco normativo adecuado para enfrentar la problemática de la ausencia de protección de las víctimas, familiares, testigos y demás personas afectadas. Cabe señalar, igualmente, que los mecanismos de protección contenidos en dicho dispositivo legal responden a una lógica urbana o ciudadana que muy difícilmente podrían aplicarse en zonas rurales, lugares de donde proceden muchas de las personas que requieren de protección.

Con relación al sistema de protección, debemos señalar que ha habido algunos intentos de modificar el proceso de beneficios por colaboración eficaz y los mecanismos de protección de colaboradores, agraviados, testigos y peritos⁽³³⁾, que buscaban, principalmente, mejorar el sistema de la ley vigente y superar sus deficiencias (que son diversas: incumplimiento en el otorgamiento de los beneficios, ausencia de garantías efectivas para los protegidos, filtración de información, entre otras).

Debemos advertir, que una de las iniciativas presentadas (el Proyecto de Ley N° 175/2006-CR) no contempla disposiciones especiales para los casos de derechos humanos y, mucho menos, medidas de protección para los defensores y defensoras de derechos humanos en general.

2.5 Negativa de brindar información de parte de las instancias militares

Los ministerios de Defensa y del Interior no han venido cumpliendo con proporcionar al Ministerio Público y al Poder Judicial la información solicitada que éstos mantienen en sus archivos, como partes de operaciones, fichas personales u otros referidos a los hechos y a los presuntos autores que permitan el esclarecimiento de las violaciones de los derechos humanos o personal que

³³ Se presentaron hasta dos Proyectos de Ley sobre el “Proceso de beneficios por colaboración eficaz y sobre el sistema de protección” (Proyecto de Ley 13398/2004-PE y Proyecto de Ley N° 75/2006-CR) que proponían poner en vigencia y modificar las disposiciones contenidas en el Código Procesal Penal referentes a los beneficios por colaboración eficaz y sobre el sistema de protección de colaboradores, agraviados, testigos y peritos. Incidían en el tratamiento legal de los beneficios “premiales” en materia de colaboración eficaz. La iniciativa legislativa 13398/2004 quedó archivada al concluir la legislatura correspondiente al período 2001-2006 sin que se aprobara. En el caso del Proyecto N° 175/2006, fue decretado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos el 18 de septiembre de 2006 y se encuentra pendiente de debate y aprobación en la referida Comisión.

estuvo destacado en determinadas zonas del país donde se registraron graves violaciones de los derechos humanos.

A este respecto, la Secretaría General del Ministerio de Defensa ha señalado que en muchos casos es imposible brindar la información que le requieren los órganos jurisdiccionales porque las Fuerzas Armadas no cuentan con un registro de seudónimos ni con una relación del personal que prestó servicios en las Bases Contrasubversivas. Sin embargo, en diferentes procesos judiciales se ha podido verificar que los militares procesados presentan una serie de documentos relacionados a los hechos, en clara muestra que los documentos que se solicitan sí existen y es posible acceder a ellos.

2.6 Casos de derechos humanos en los que la jurisdicción militar ha tomado conocimiento

La Justicia Militar se ha venido resistiendo a dejar de conocer los casos de violaciones a los derechos humanos, generando confusión y distorsionando el proceso de judicialización. Actualmente, existen investigaciones abiertas y paralelas a las que son de conocimiento del Fuero Ordinario o Común ⁽³⁴⁾.

Esta es una abierta oposición al proceso de justicia y verdad y un rechazo a las resoluciones tanto del Tribunal Constitucional como de la Corte Suprema que han dejado expresa y claramente señalado que el Fuero Militar no es en absoluto competente para conocer los casos de violaciones de derechos humanos, además de definir su carácter especial y estrictamente dirigido a delitos de función, de hechos que violan bienes jurídicos castrenses ⁽³⁵⁾.

Las distorsiones al proceso de judicialización que genera esta actitud de la justicia militar, se expresan, por ejemplo, en su renuencia a cumplir la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “La Cantuta”, de noviembre de 2006 ⁽³⁶⁾. El Ministerio de Justicia remitió un Oficio al Consejo Supremo de Justicia Militar para que diera cumplimiento a dicha resolución, lo que implicaba dejar sin efecto las sentencias de este Fuero emitidas en el Caso La Cantuta a efectos de posibilitar el inicio de procesos penales contra Vladimiro

³⁴ La Vocalía de Instrucción del Consejo Supremo Militar conoce los casos de “Los Molinos”, la “Matanza de campesinos en Putis”, “Arrasamiento en la margen izquierda del río Huallaga”, el “Asesinato y desapariciones de estudiantes y catedráticos en la Universidad Nacional del Centro”, las “Ejecuciones arbitrarias en Accomarca”, la “Matanza de Chumbivilcas”, las “Ejecuciones arbitrarias de Pucará”, y la “Desaparición forzada de Ángel Escobar Jurado” y el “Asesinato de Falconieri Zaravia”; mientras la Fiscalía de la Vocalía de Instrucción del Consejo Supremo tiene a su cargo las “Violaciones a los derechos humanos en el cuartel Los Cabbitos”, en “Pucayacu II”, y las “Ejecuciones arbitrarias de pobladores en Cayara”.

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 17-2003-AI, del 16 de marzo de 2004, recaída en la Acción de Inconstitucionalidad planteada por la Defensoría del Pueblo contra diversos artículos de la Ley 24150; y Contienda de Competencia N° 18-2004, Sala Penal Permanente de la Corte Suprema, 17 de noviembre de 2004, en el caso seguido por el asesinato del joven Indalecio Pomatanta”.

³⁶ La Corte estableció que “...la derivación irregular de las investigaciones al Fuero Militar constituyó un incumplimiento por parte del Estado de su obligación de investigar y en su caso juzgar y sancionar, a los responsables de los hechos...”

Montesinos, Nicolás Hermosa Ríos y Luis Pérez Documet ⁽³⁷⁾. El CSJM señaló, el 4 de mayo de 2007, que “...la CIDH “...no ha dispuesto que para continuar y concluir los procesos incoados en el Fuero Común sea necesario dejar sin efecto las sentencias emitidas al respecto por el Fuero Militar Policial...” y que no existe “...en la legislación de la Justicia Militar procedimiento alguno para declarar la nulidad de una ejecutoria materia de estudio...””.

Resulta evidente que esta actitud de la justicia militar significa generar, a futuro, argumentos para sustentar excepciones de cosa juzgada u otras articulaciones con el evidente afán de entorpecer y complicar la defensa de los casos.

2.7 Retroceso en la aplicación de criterios jurídicos favorables a la justicia y derechos humanos

En el corto tiempo de implementado el subsistema de administración de justicia para estos casos, se ha avanzado, señalábase, de manera significativa. La incorporación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos al Derecho nacional con rango constitucional y su aplicación directa en el Derecho Interno; la inaplicación de amnistías, cosa juzgada u otras disposiciones que impiden las investigaciones, juzgamiento y sanción de los responsables; la teoría del dominio del hecho y el esquema de la autoría mediata para la determinación de las responsabilidades de los jefes castrenses, tratándose de crímenes a través de aparatos de poder, son algunos criterios jurídicos que recogen los magistrados en sus resoluciones.

Sin embargo, si revisamos las resoluciones emitidas el año que pasó, encontramos diversas decisiones que generan preocupación pues son desfavorables al movimiento de derechos humanos. Entre otras, podemos mencionar las siguientes:

- a) El extremo del auto superior de enjuiciamiento de la Sala Penal Nacional, del 02 de julio de 2007, recaído en el caso Indalecio Pomatanta Albarrán, que declara no haber mérito para pasar a juicio oral por el delito de tortura, bajo el argumento de que los hechos ocurrieron antes de la tipificación de este delito en el Código Penal. Se sostiene en dicha resolución que iniciar un proceso penal en estas circunstancias constituiría una vulneración del principio de legalidad estipulado en el Código Penal, consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos.
- b) La resolución del Primer Juzgado Provincial Penal de Andahuaylas que declaró fundada la excepción de naturaleza de acción deducida por el procesado José Leonaldo Cubas Rojas (que luego se hizo extensiva a catorce efectivos de la Policía Nacional que seguían siendo procesados por el delito de desaparición forzada cometido en agravio de Juan Mauricio Barrientos

³⁷ En agosto de 1994, el Fuero Militar dispuso el “archivamiento definitivo” del proceso abierto en la justicia militar contra estas tres personas.

Gutierrez), al considerar que el proceso penal por desaparición forzada vulnera el principio de legalidad al haber estado tipificado dicho delito en la época en que ocurrieron los hechos (4 de abril de 1991). Esta decisión se aparta de toda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de la Sala Penal y de la Corte Suprema, sobre el carácter de delito de la desaparición forzada, y de la Corte Suprema de Justicia,

- c) La resolución del Juzgado Penal Transitorio de Tingo María (Huanuco) que declaró fundadas las excepciones de cosa juzgada presentadas en el caso “Violaciones a los derechos humanos en la Batallón Contrasubversio N° 313”.
- d) La sentencia absolutoria dictada en el caso de la ejecución de Benito Céspedes Montalvo bajo el argumento de falta de pruebas.
- e) La resolución de la Sala Penal Nacional que rechazó el *amicus curiæ* presentado por la Defensoría del Pueblo, en el juicio oral seguido contra Víctor La Vera Hernández y Amador Vidal Sambento por el delito de asesinato en agravio de Hugo Bustíos Saavedra y tentativa de homicidio en agravio de Geny Rojas.
- f) La resolución de la Tercera Sala Penal para reos libres en el caso “El Frontón”, que declaró fundado por mayoría, el habeas corpus (Exp.13-07) del procesado Teodorico Bernabé Montoya interpuesto contra los fiscales que formularon denuncia en su contra, que sostiene que los hechos denunciados no constituían delito de lesa humanidad, sino Homicidio Calificado y que, por tanto, no son imprescriptibles. En consecuencia, el delito había prescrito.

2.8 Plan Nacional de Investigaciones Antropológico-Forenses (PNIAF)

En relación al PNIAF, una de las recomendaciones fundamentales de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), constatamos que en casi 5 años no se ha cumplido con la implementación de esta recomendación. El Estado (Ministerio Público / Instituto de Medicina Legal) ha intervenido en sólo 70 casos de manera dispersa en todo este periodo y carece de estrategias, planes, recursos humanos y financieros necesarios para esta tarea.

Es importante señalar que la CVR dejó un conjunto de lineamientos, criterios, instrumentos técnicos y un banco de datos para la elaboración de un PNIAF. Esta importantísima tarea hasta ahora no ha sido cumplida.

Como es conocido la CVR constató la existencia de 2,200 sitios de entierro y tomó conocimiento de 2,444 sitios más que no llegó a verificar. Por otra parte, registró la existencia de 8,558 personas desaparecidas, cifra que se incrementó a 12,027 personas desaparecidas con la contribución de organizaciones de derechos humanos.

Posteriormente organizaciones de la sociedad civil (CNDDHH) continuaron el trabajo de la CVR sobre sitios de entierro verificando los sitios que la CVR no pudo constatar y registrando nuevos sitios de entierro. El resultado de este trabajo es que los sitios de entierro verificados y registrados alcanzan actualmente 4,014, casi el doble de los que la CVR pudo verificar. Además existe información de alrededor de 2,000 sitios de entierro que deben ser debidamente verificados.

En relación a los pocos procesos de investigación antropológico-forense de casos específicos se constató la existencia de diversos problemas entre el Ministerio Público / Instituto de Medicina Legal y las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema. Así constatamos: ausencia de coordinación para el desarrollo de las investigaciones; carencia de información a los familiares de las víctimas y a las ONGs que las patrocinan; problemas de reconocimiento a la participación plena de los equipos forenses independientes como peritos en estos procesos.

2.9 Peticiones.

1. Instar a las autoridades del Estado Peruano, disponer que se implementen las medidas necesarias para potenciar el subsistema especializado para la investigación y juzgamiento de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el período de conflicto armado interno en el país, el mismo que se ha desnaturalizado con la ampliación de la competencia de sus órganos para conocer de delitos diversos que no tienen conexión alguna con la materia para el cual fue implementado.
2. Que el Estado peruano disponga que se dote de los recursos necesarios a los órganos vinculados a la administración de justicia, Ministerio Público y Poder Judicial, a efectos de que las investigaciones preliminares y los procesos judiciales por violación de derechos humanos, no caigan en dilaciones, sean adecuados y permitan, en tiempos razonables, una correcta administración de justicia.
3. Que el estado peruano adopte la reforma legislativa correspondiente, otorgue la dotación de recursos, entre otras medidas para la implementación de un sistema especializado de protección de víctimas, familiares, testigos, abogados y defensores de derechos humanos, que sea eficiente y operativo; y que garantice una efectiva protección de las mismas.
4. Que se adopten las medidas necesarias para el corte de las secuelas de las investigaciones preliminares o de los procesos judiciales abiertos en la justicia militar, poniendo fin a la actuación de este fuero en este ámbito.

5. Que el Estado peruano inste a las autoridades responsables de los Ministerios de Defensa y de Interior para que brinden la información que exijan las autoridades del Poder Judicial o del Ministerio Público, para que investigaciones o los procesos judiciales por violación de derechos humanos avancen y pueden esclarecerse los hechos y las responsabilidades.
6. Adopte prontamente todas las medidas necesarias para la elaboración e implementación del PNIAF, promoviendo la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la investigación antropológico- forense en la elaboración e implementación del PNIAF.
7. Que, en lo inmediato, tome las disposiciones necesarias, con el objetivo de propiciar un trabajo coordinado en las investigaciones forenses actualmente en curso entre el Ministerio Público / Instituto de Medicina Legal y las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema.

3. REFORMAS INSTITUCIONALES. RECOMENDACIONES Y BALANCE DE ACCIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA.

El decreto supremo 065-2001-PCM creó la CVR y estableció como un objetivo de su mandato la presentación de recomendaciones de reformas institucionales entendidas como garantías de prevención, para que no se repitan más en el Perú los sucesos que se generaron en el proceso de violencia en la década de los ochenta y noventa.

A continuación se presenta un balance actualizado de las principales iniciativas legislativas, políticas y/o administrativas presentadas en seguimiento a las recomendaciones de reformas institucionales en materia de seguridad y defensa, y asimismo un balance de aquellas iniciativas que contradicen el horizonte de dichas recomendaciones, y por tanto se distancian de la obligación que tiene el estado peruano de adecuar la normatividad interna a la Convención.

Afianzar una institucionalidad democrática basada en el liderazgo del poder político para la defensa nacional y el mantenimiento del orden interno

3.1 Forjar el diseño institucional de la defensa nacional que contribuya a fortalecer la democracia, para que todo lo que se llame defensa, y dependa de personal y organismos militares, sea atribución, responsabilidad y competencia del Ministerio de Defensa

En el Perú, el modelo histórico de relaciones entre el poder político y la fuerza armada se ha caracterizado por mantener mecanismos de conducción de carácter subjetivo, que han contribuido a generar significativos ámbitos de autonomía institucional en los institutos armados. Ello guarda relación con el papel histórico de los ejércitos en la conformación de los estados-nación en la subregión.

Con el inicio de la transición a fines del año 2000, uno de los principales retos fue forjar un modelo de conducción democrática de la fuerza armada, mediante el cual la autoridad política sea la que defina, dirija y supervise la gestión de la política de defensa, y al mismo tiempo rinda cuentas a la ciudadanía.

En el gobierno del presidente Alejandro Toledo, las principales medidas tomadas por el poder ejecutivo y el congreso de la República para configurar al Ministerio de Defensa como órgano de conducción de los institutos armados se circunscribe a la promulgación de la Ley 27860, Ley del Ministerio de Defensa, publicada en noviembre del 2002. Esta ley sentó las bases para incorporar al ministro de defensa a la cabeza de la línea de mando del sector defensa, para crear los viceministerios de logística y personal y de asuntos económicos y administrativos, asimismo se incluye al Comando Conjunto como órgano de línea y a los institutos militares como órganos ejecutores del ministerio de defensa. A pesar de dichas modificaciones en el diseño institucional, el proceso de toma de decisiones y supervisión de las mismas por parte de la autoridad política continuó siendo débil.

Posteriormente, a solo un mes de iniciado el actual gobierno del presidente Alan García Pérez, el poder ejecutivo declaró la reestructuración del ministerio de defensa por un plazo de trescientos días con la finalidad de evaluar, analizar, proponer y ejecutar acciones de reforma.³⁸ Ello se debió a que las nuevas autoridades del sector detectaron duplicidad y superposición de competencias y funciones así como desarticulación entre diversas unidades orgánicas del Ministerio de Defensa, que afectaban en forma sensible el funcionamiento del mismo.

Un primer gran objetivo del proceso de reestructuración del Ministerio de Defensa, se traduce en la publicación de la nueva ley del Ministerio de Defensa – Ley 29075, Ley que establece la naturaleza jurídica, función, competencias y estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, publicada el 1 de agosto de 2007.

Dicha ley establece una nueva estructura orgánica del ministerio orientada a eliminar la superposición de funciones y competencias entre los dos viceministerios; precisar las competencias del comando conjunto de la Fuerza Armada, como principal órgano de asesoramiento y ejecución de las políticas de defensa bajo la noción de interoperabilidad y convergencia de los institutos armados, y a fortalecer las capacidades de supervisión con la creación de la inspectoría general del sector defensa.

³⁸ Mediante decreto supremo N° 018-2006-DE/SG, publicado en normas legales el 01 de septiembre de 2006.

Si bien se ha avanzado y se ha logrado contar con un diseño institucional moderno, que plantea condiciones formales para que el Ministerio de Defensa cuente con las capacidades para definir, supervisar y controlar la implementación de la política de defensa, a ser ejecutada por los institutos militares, urge continuar con la apuesta política por sostener la modernización del sector defensa en forma integral.

3.2 Regulación de los estados de excepción

La respuesta desacertada que tuvo el Estado peruano en la década de los ochenta y noventa frente a la violencia originada por los grupos subversivos, tiene dos dimensiones que se deben tener siempre en cuenta, para no repetir los errores cometidos.

De un lado, la ausencia de un claro liderazgo político civil en la lucha contrasubversiva, que significó, la delegación en las Fuerzas Armadas y Policiales de dicha tarea, con la consecuente generalización de los estados de emergencia en el país; y de otro, la desconfianza creciente que experimentó la población civil frente a nuestras Fuerzas Armadas, dada la experiencia de políticas violatorias de los derechos humanos en dicho periodo, que dificultosamente se está tratando de reconstruir.

Por ello, la CVR recomendó, como un mecanismo de prevención, la delimitación de los alcances y límites de la actuación de la Fuerza Armada en los estados de excepción, dentro de la Constitución y las leyes, para que quede en claro que los mismos no suponen la suspensión de la Constitución ni de los tratados internacionales ni la subordinación de las autoridades políticas.

En los siguientes párrafos se analizará si las normas emitidas hasta la actualidad van acorde con dicha recomendación.

El empleo de la fuerza armada en escenarios de orden interno es una facultad excepcional del Estado, en aras de proporcionar seguridad a la población a la cual sirve. Las condiciones generales sobre dicho empleo se encuentran reguladas en el artículo 137^o de la Constitución Política vigente, en concordancia con el artículo 27^o de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se requiere declarar estado de emergencia y comunicar el ejercicio de este derecho excepcional al Congreso. El derecho internacional sobre la materia, dispone de un conjunto de normas y principios a ser tomados en cuenta por las autoridades para evaluar la conveniencia y oportunidad del ejercicio de dicha atribución excepcional³⁹.

³⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Artículo 27^o: “*Suspensión de garantías: 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención (...)*”.

En el 2003, en el marco de un escenario de marchas de protestas de gremios de agricultores y maestros, el gobierno decretó el estado de emergencia en todo el país por un plazo de 30 días y se encargó a la Fuerza Armada el control del orden interno con el apoyo de la Policía Nacional. En dicho contexto se produjo la muerte del estudiante universitario Edy Johny Quilca Cruz, el 29 de mayo del 2003, a consecuencia de una herida de bala a la altura del vientre, cuando protestaba conjuntamente con otros estudiantes por la declaratorio del estado de emergencia frente a una patrulla combinada por miembros del Ejército, Marina y Policía.

A raíz de ello, la Defensoría del Pueblo, publica el informe defensorial N° 76 “Restricción de derechos en democracia. Supervisando el estado de emergencia”, recomendando a los poderes ejecutivo y legislativo, elaborar y aprobar una ley de desarrollo constitucional del artículo 137º, en aras de regular de forma integral este instituto y adecuarlo a los principios democráticos⁴⁰.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional declaró, en la sentencia del expediente 017-2003-AI/TC del 16 de marzo del 2004, la inconstitucionalidad de diversos artículos de la ley 24150 modificada por el decreto legislativo 749, que

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-8/87. 30 de enero de 1987, párrafo 22: “(...) cualquiera de estas emergencias deben ser ajustadas a las exigencias de la situación (...)”.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. “Manual de Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas”. San José; 2004. Los principios jurídicos aplicables en los estados de excepción son los siguientes:

- a) *Principio de legalidad.* Los Estados deben asegurar en todo momento y circunstancia el imperio de la ley para gobernantes y gobernados.
- b) *Principio de necesidad.* Las facultades de excepción sólo pueden ser justificadas cuando sea estrictamente necesario e indispensable.
- c) *Principio de amenaza excepcional.* La situación de emergencia debe ser de tal magnitud y gravedad, que tanto las medidas como las restricciones legales de que disponen en circunstancias de normalidad, resulten ser insuficientes e ineficaces para lograr su superación. La amenaza o peligro debe ser grave, presente o inminente, real y objetiva.
- d) *Principio de proporcionalidad.* Debe existir una relación de proporcionalidad entre el peligro y las medidas que deban adoptar para contrarrestarlo y superarlo.
- e) *Principio de temporalidad o provisionalidad.* Las medidas excepcionales deben implementarse sólo durante el tiempo estrictamente limitado.
- f) *Principio de no discriminación.* Los Estados no deben incurrir en prácticas discriminatorias ni deben tomar medidas discriminatorias al suspender derechos y garantías.
- g) *Principio de proclamación.* Los Estados deben dar a conocer con suficiente anticipación las medidas restrictivas de derechos que van a afectar a la población.
- h) *Principio de notificación.* Los Estados deben notificar inmediatamente a los secretarios generales de la ONU y la OEA.
- i) *Principio de intangibilidad de ciertos derechos humanos.* Establece la obligación jurídica de garantizar bajo toda circunstancia un núcleo mínimo de derechos a todas las personas.
- j) *Principio de buena fe.* La proclamación y vigencia del estado de excepción debe hacerse de buena fe.
- k) *Principio de la interpretación restrictiva.* Las normas que limitan el ejercicio de los derechos humanos deben ser interpretadas restrictivamente.
- l) *Principio de reserva de ley.* Las limitaciones y restricciones a los DDHH deben estar determinados por una ley formalmente aprobada.
- m) *Principio de la responsabilidad del estado frente a los particulares.* Establece el deber respetar las garantías judiciales y la protección judicial establecidas en los artículos 8 y 25 de la CADH.

⁴⁰ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 76. “Restricción de derechos en democracia. Supervisando el estado de emergencia”. Julio, 2003, Lima, pag. 151.

hace referencia a que en las zonas de emergencia, la Fuerza Armada no puede asumir las responsabilidades y atribuciones de las autoridades políticas y señala las características del delito de función. Dicha sentencia constituyó un peldaño positivo para el cumplimiento de las recomendaciones de la CVR.

En lugar de proseguir con una ley de desarrollo constitucional de los estados de excepción, el Estado peruano promulga en mayo del 2004, la **Ley 28222**⁴¹, que establece tres supuestos de intervención de la fuerza armada en el orden interno sin necesidad de declarar el estado de emergencia⁴². Esta norma tiene sus antecedentes en dos leyes publicadas en el gobierno dictatorial de Alberto Fujimori⁴³.

La salida facilista por la que optó el Congreso con esta ley, fue un claro ejemplo de la lectura política errónea que nuestra clase política tiene, en general, sobre el papel que le cabe a la fuerza armada en tareas de orden interno. El estado tiene la atribución de disponer de los instrumentos con los que cuenta para garantizar la seguridad externa e interna de la nación, pero siempre respetando la Constitución Política y los estándares internacionales.

La ley 28222, abre la posibilidad de contar con un estado de emergencia disimulado, en la medida que habilita la participación de la fuerza armada en operaciones de control de orden interno, sin que el ejecutivo decrete el estado de emergencia correspondiente y por ende sin asumir el costo político que implica declarar éste, lesionando el artículo 137º de la Constitución, concordante con el artículo 27º de la CADH, el cual sólo permite el establecimiento de estados de excepción por medio de un decreto y no deja posibilidad de excepción alguna.

En marzo del 2007, se suscita un enfrentamiento en la localidad de Huachocolpa en el departamento de Huancavelica, entre presuntos subversivos y una patrulla del Ejército, en el cual murió un profesor de la localidad y resultaron heridos dos efectivos militares.

Dicho incidente habría acelerado la presentación del proyecto de ley sobre reglas de enfrentamiento elaborado por el poder ejecutivo.

En julio del mismo año, mediante Decreto Supremo N° 060-2007-PCM el gobierno dispuso la intervención de las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional por un plazo de treinta (30) días calendario, sin haber declarado el Estado de emergencia o de sitio, para que apoyara a la Policía Nacional a “*garantizar el funcionamiento de entidades, servicios públicos esenciales y resguardar puntos críticos vitales para el normal desarrollo de la población afectada*”, a pesar que el Tribunal Constitucional ya determinó que los únicos supuestos de intervención de las Fuerzas Armadas en control del orden interno son el Estado de emergencia o de sitio.

⁴¹ La ley 28222 modifica la ley 25410.

⁴² Ley 28222 – Ley que modifica la ley 25410. Artículo 1º. 17 de mayo de 2004.

⁴³ Decreto legislativo número 738, del 08 de noviembre de 1991, el cual fue modificado por la ley 25410 de fecha 10 de marzo de 1992

Así también, el 22 de julio pasado, el Gobierno publicó un “paquete” de Decretos Legislativos para enfrentar la criminalidad, previa delegación legislativa. En el Decreto Legislativo N° 982, el Ejecutivo agregó al artículo 20° del Código Penal una nueva causal de exención de responsabilidad penal bajo el siguiente tenor: "*El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas de manera reglamentaria, cause lesiones o muerte*". Este inciso que se encuentra técnicamente mal formulado, deviene en innecesario, porque el contenido sustancial de dicho mecanismo de defensa se encuentra estipulado en los incisos 8) y 9) del mismo artículo, pudiendo utilizar dichos supuestos para eximir o atenuar la responsabilidad penal de los miembros de las fuerzas de seguridad, que en el cumplimiento de su ámbito competencial constitucional, transgredan bienes jurídicos tutelados en el Código Penal. Por el contrario, esta exención de responsabilidad abre la puerta para interpretaciones a favor de la impunidad de posibles violaciones a los derechos humanos.

Posteriormente, el 20 de diciembre del 2007, se publica la **ley 29166**, *Ley que establece reglas de empleo de la fuerza por parte del personal de las fuerzas armadas en el territorio nacional*, que contraviene diversos derechos fundamentales y principios democráticos consagrados en la Constitución peruana y la Convención americana.

Si bien se puede rescatar de esta norma, que por primera vez, se trata de establecer mediante ley, disposiciones para regular el uso la fuerza armada en escenarios de orden interno, frente a la práctica de discrecionalidad en el pasado reciente; esta norma extiende los supuestos de intervención de las fuerzas armadas en el territorio peruano, más allá de lo dispuesto en nuestra Carta Constitucional. Según lo establece el artículo 137° de la Constitución, las fuerzas armadas intervienen usando la fuerza ante los supuestos de un estado de excepción (estados de emergencia y estados de sitio), cuando así lo disponga el presidente de la República y sólo por un tiempo determinado. Por regla general, la institución que constitucionalmente ha sido encargada de velar por el orden interno es la Policía Nacional. Sin embargo ésta nueva ley extiende los supuestos de intervención de la fuerzas armadas a situaciones que no guardan correlato con el marco constitucional vigente (artículo 7).

Asimismo esta ley define en el artículo 13° que todas las acciones que lleve a cabo el personal militar en el ejercicio de su función y en aplicación de la presente ley que *se presuman delitos de función*, son de jurisdicción del fuero militar policial. La redacción equívoca de este artículo, debería dar lugar a plantear las modificaciones del caso para que no quepa duda alguna que no cabe presumir la comisión de delitos de función, y que sólo se configuran éstos ante la concurrencia de los criterios materiales y objetivos definidos por la jurisprudencia nacional e internacional.

Llama también la atención, que la ley bajo análisis omite en su cuerpo legal el establecimiento de un sistema de controles integrado, que articule las facultades de control en diversos niveles:⁴⁴

A/ Control jurisdiccional.- Ejercido a posteriori por los tribunales nacionales, por medio de los procesos constitucionales (inconstitucionalidad de las leyes de excepción, amparo o hábeas corpus), ordinarios (procesos penales) o militares (delitos de función).

Los principios y normas internacionales indican la necesidad de dicho control sobre el uso excesivo o arbitrario de la fuerza por parte de los funcionarios del estado autorizados para tal efecto⁴⁵.

En nuestro ordenamiento constitucional vigente, se estipula en el artículo 200º, que las demandas de hábeas corpus y amparo no se suspenden cuando se declara los regímenes de excepción, teniendo el juez la obligación expresa de examinar la razonabilidad y proporcionalidad del acto restrictivo⁴⁶.

Si bien el inciso 1) del artículo 137º de la Constitución vigente y el inciso 1) del artículo 27º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, admiten la posibilidad de restringir los derechos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito, ello en ningún caso autoriza la anulación o derogación de estos derechos durante el estado de emergencia. Todas las afectaciones a los derechos antes mencionados, cometidos por miembros de la fuerza armada y de la policía nacional, que no se hayan realizado respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad en razón de los motivos que justificaron el estado de emergencia, resultan restricciones ilegítimas. Por tanto, los miembros de las fuerzas de seguridad que hubiesen incurrido en estas conductas, se encontrarían sujetos a procesos judiciales con respecto a los bienes jurídicos lesionados⁴⁷.

Cabe señalar, también, que el inciso 1 del artículo 137º de la Constitución Política vigente en concordancia con el inciso 2 del artículo 27º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señalan, que durante los estados de emergencia no se suspenden el núcleo de derechos inderogables, intangibles y no

⁴⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. “Manual de Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas”. San José; 2004; pag. 147. Concordante con el Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de DDHH en las Américas; Comisión Interamericana de Derechos Humanos; 07 de marzo de 2006; párrafo 68.

⁴⁵ El principio internacional que indica la necesidad de control jurisdiccional sobre el uso excesivo o arbitrario de la fuerza por parte de los funcionarios del estado autorizados para tal efecto es el *principio de responsabilidad del Estado frente a los particulares*, el cual establece el deber de garantizar la tutela judicial efectiva tal como lo establece la CIDH en sus artículos 8º y 25º. La Convención Americana sobre Derechos Humanos conjuntamente con las opiniones consultivas OC-8/87 y OC-9/87 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos señalan la obligación de los Estados a garantizar el control jurisdiccional en los estados de derecho y más aún en los estados de excepción.

⁴⁶ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 76. “Restricción de derechos en democracia. Supervisando el estado de emergencia”. Julio, 2003, Lima, pag. 102.

⁴⁷ *Ibíd.*, pag. 110.

susceptibles de suspensión o afectación⁴⁸. Tales bienes jurídicos mantienen su vigencia y sus mecanismos de protección. Pero también, subsiste por parte del Estado el deber de garantizarlas, tal como lo establece el artículo 44º de la Constitución de 1993 y el artículo 1º de la Convención Americana.

En esa medida, igual que en el supuesto anterior, los miembros de las fuerzas de seguridad que durante el estado de emergencia y a propósito del ejercicio de las funciones encomendadas en ese contexto, hayan afectado el núcleo de derechos inderogables de las personas, se encuentran sujetos a procesos judiciales para determinar la evaluación de su responsabilidad de acuerdo a los bienes jurídicos lesionados.

B/ Control político.- Ejercido a priori y a posteriori por los parlamentos o asambleas legislativas.

En nuestra Constitución Política, el control político se ejerce cuando el Presidente de la República da cuenta al Congreso, ó a la Comisión Permanente, de los decretos que establezcan los estados de excepción.

A juicio de la Defensoría del Pueblo, los artículos de la Ley 25397 – Ley de control parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República, que regulan el control de los regímenes de excepción, se encuentran vigentes y desarrollan normativamente la obligación señalada por la Constitución de “dar cuenta” al Congreso respecto de los estados de excepción⁴⁹.

Al respecto, el relator especial de la ONU sobre derechos humanos y estados excepción ha señalado: “Se reconoce que el principio de la independencia y equilibrio de los distintos poderes del estado (...) forma parte del imperio de la ley. Es por ello que la mayoría de los sistemas legales del mundo contemplan la activa participación del parlamento tanto en la proclamación de un estado de emergencia como en su ratificación una vez que el Poder Ejecutivo lo decreta. El objetivo es evitar que el Ejecutivo sea el único poder con competencia para adoptar una medida de tal gravedad (...)”⁵⁰.

C/ Control y supervisión de instancias no jurisdiccionales.- Ejercida, principalmente, por la Defensoría del Pueblo, pero, también, en este rubro se

⁴⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Artículo 27º, inciso 2: “(...) no autoriza la suspensión de los siguientes derechos: derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, prohibición de la esclavitud y servidumbre, principio de legalidad y de retroactividad, libertad de conciencia y de religión, protección a la familia, derecho al nombre, derechos del niño, derecho a la nacionalidad, derechos políticos, ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”.

⁴⁹ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 76. “Restricción de derechos en democracia. Supervisando el estado de emergencia”. Julio, 2003, Lima, pag. 108.

⁵⁰ Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas – Ginebra. “Control parlamentario del sector de la seguridad”. Ginebra, 2003, pag. 101. Extractos del informe del relator especial de la ONU sobre Derechos Humanos y estados de excepción, Sr. L. Despouy, ante el simposio de la UIP sobre el Parlamento, Custodio de los Derechos Humanos, Budapest, 1993.

pueden incluir a las procuradurías de derechos humanos, comisiones nacionales de derechos humanos, etc.

D/ Control y supervisión de las instancias internacionales de protección de los derechos humanos.- Ejercida por las organizaciones internacionales que el Perú ha ratificado su competencia. En nuestro caso, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la relatoría especial sobre tortura, ejecuciones extralegales, sumarias y arbitrarias de la ONU.

Por otro lado, como lo señaló la propia CIDH, la ley 29166 no señala medidas de planificación, prevención e investigación a fin de determinar el posible uso abusivo de la fuerza en este tipo de situaciones⁵¹, tales como:

- ✓ La implementación de mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas;
- ✓ La implementación de sistemas de registro y control de municiones;
- ✓ La implementación de un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores;
- ✓ La promoción de la identificación personal con medios visibles de los agentes policiales o militares que participen de los operativos de control de orden público;
- ✓ La promoción de espacios de comunicación y diálogo previo a las manifestaciones, y la actuación de funcionarios de enlace con los manifestantes;
- ✓ La identificación de responsables políticos a cargo de los operativos de seguridad en las marchas;
- ✓ El establecimiento de un sistema de sanciones administrativas para las fuerzas policiales o militares con instructores independientes y participación de las víctimas de abusos o actos de violencia;
- ✓ Adoptar medidas para impedir que los mismos funcionarios policiales, judiciales o militares involucrados directamente en los operativos estén a cargo de investigar irregularidades o abusos cometidos en su desarrollo.

Como se muestra con el recuento de las iniciativas legislativas adoptadas por el estado peruano en los últimos meses, se evidencia una disposición por incrementar la normatividad que autoriza el empleo de la Fuerza Armada en escenarios de orden interno, contraviniendo el marco constitucional vigente y los principios democráticos que ampara la Convención americana.

⁵¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de DDHH en las Américas; 07 de marzo de 2006; párrafo 68.

3.3 GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN: LA ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN PENAL PERUANO AL ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL.

1. Desde hace más de cuatro años, en el Congreso de la República se ha venido desarrollando un proceso de adaptación de la legislación penal común al Estatuto de la Corte Penal Internacional y a otros instrumentos internacionales relevantes para el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. **Todo ello a favor del cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el Perú en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.**

2. Con tal fin, la **Comisión Especial Revisora del Código Penal (CERCP)**⁵² estuvo **discutiendo una propuesta legislativa** que introduce un nuevo libro en el Código Penal (denominado Libro Tercero: Delitos contra el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario)⁵³, para **regular el delito de genocidio, los delitos de lesa humanidad y los delitos contra el derecho internacional humanitario**, incorporando, a su vez, principios generales relevantes para estos delitos y estableciendo una tipificación autónoma de los mismos a la luz del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y de otros instrumentos internacionales de los cuales el Perú es Estado Parte.

3. En el mes de febrero de 2006, la **CERCP acordó que esta propuesta sea promulgada mediante ley, para lo cual se requiere que sea vista por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos**, antes de su aprobación por el pleno del Congreso⁵⁴.

⁵² La Comisión Especial Revisora del Código Penal fue constituida mediante la Ley N° 27837, publicada el 4 de octubre de 2002, teniendo como mandato “revisar el texto del Código Penal, normas modificatorias y adecuación a los delitos previstos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, ratificado por el Perú, y demás instrumentos internacionales” (artículo 1°). El mandato inicial de un año fue luego prorrogado sucesivamente por la Ley N°s 28116 y 28361, publicadas el 6 de diciembre de 2003 y el 20 de octubre de 2004, respectivamente. Posteriormente, el 12 de octubre de 2006 se publicó la Ley 28891, mediante la cual se crea la nueva Comisión Especial Revisora del Código Penal, con un plazo de un año, para “proseguir con la revisión del texto del Código Penal y normas modificatorias a fin de concluir el ‘Anteproyecto de Ley de Reforma del Código Penal’”.

⁵³ La Comisión Especial Revisora del Código Penal tomó como base de su discusión la propuesta presentada el 10 de diciembre de 2003 por el Grupo de Trabajo N° 3 “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional” referida a la “Adecuación de la Legislación Penal al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”.

⁵⁴ La Comisión Especial Revisora del Código Penal, mediante oficio del 06 de febrero de 2006, remitió a la Presidencia de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la propuesta de adecuación de la legislación penal al Estatuto de Roma.

4. Esta propuesta de ley⁵⁵, que regula el delito de genocidio, los delitos de lesa humanidad y los delitos contra el derecho internacional humanitario, colocaría al Perú, en el contexto de la región, a la vanguardia y constituiría al mismo en una referencia, pues posibilita establecer disposiciones generales especialmente orientadas a estos delitos, como por ejemplo la imprescriptibilidad, así como una tipificación autónoma diferenciada de los delitos comunes como lesiones, secuestro, homicidio y violación sexual.

5. Asimismo, en este proceso de reforma penal se está brindando la oportunidad de revisar la tipificación de los delitos de lesa humanidad regulados en nuestro Código Penal (por ejemplo, se ha señalado reiteradas veces lo inadecuado de exigir en tortura que los dolores y sufrimientos sean “graves” o en el caso de desaparición forzada que se exija que la desaparición sea “debidamente comprobada”), así como de incorporar nuevos tipos penales tales como la ejecución extrajudicial, violencia sexual o el mismo catálogo íntegro de los delitos contra el derecho internacional humanitario.

6. Cabe señalar, en lo que atañe a las disposiciones generales se ha aprobado, entre otras, las relacionadas a la aplicación supletoria del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y otras normas internacionales (Art. 1º), la responsabilidad de los jefes y otros superiores (Art. 2º), el régimen de las órdenes superiores (Art. 3º), la imprescriptibilidad (Art. 4º) y la jurisdicción universal (Art. 5º).

7. En cuanto a la modificación respecto al delito de genocidio debe resaltarse lo siguiente:

- se incorpora la figura de **provocación al genocidio**, con una penalidad de 5 a 10 años; y.
- se eleva la sanción penal en el delito de genocidio de pena privativa de libertad a cadena perpetua en el caso del supuesto de matanza a miembros del grupo, y a no menor de 25 años en el resto de supuestos.

8. En lo que respecta a los delitos de lesa humanidad debemos destacar lo siguiente:

- se inserta el tipo penal de **ejecución extrajudicial**, configurándolo como un delito de deber (se precisa que el agente debe infringir su deber de protección o garante de la vida) y motivado (que el

⁵⁵ La Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso, correspondiente al periodo legislativo 2001-2006, hizo suyo el Proyecto de Ley en su sesión ordinaria del 3 de mayo de 2006, asignándole el número 14659/2005-CR, pero al concluir el periodo legislativo quedó archivado. En el actual Congreso de la República dicha iniciativa legislativa se reactivó bajo el número 1707/2007-CR, presentado el 11 de octubre de 2007, habiendo sido derivado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para su debate y aprobación.

agente actúe por motivos políticos, socio económicos, nacionales, étnicos, culturales, religiosos o de género).

- se modifica el tipo penal de **tortura** en los siguientes términos:
 - se retira la noción de gravedad referido a los dolores y sufrimientos graves.
 - se amplía las finalidades que puede tener el agente para infringir la tortura (con el fin de investigar un delito, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva o con cualquier otro fin), y
 - se amplían los supuestos agravados, agregándose los casos en que se anula la personalidad de la víctima o se disminuya gravemente la capacidad físico o mental de la misma
- se modifica la descripción típica del delito de **desaparición forzada**, perfeccionándola, eliminándose la exigencia que la desaparición esté debidamente comprobada. Para la formulación del tipo se ha tomado en cuenta el Estatuto de Roma y la Convención Interamericana sobre desaparición forzada.
- se eleva la sanción a cadena perpetua si la ejecución extrajudicial, la tortura y la desaparición forzada se ejecutan en el contexto de un plan sistemático o ataque generalizado. Ampliándose los agentes a quienes sean miembros de grupos armados organizados.
- se propone la incorporación de **otros delitos de lesa humanidad en el contexto de un plan sistemático o ataque generalizado**, así:
 - Exterminio.
 - Esclavitud.
 - Persecución.
 - Violencia sexual.
 - Deportación o traslado forzoso de población.
 - Detenciones arbitrarias.
- es importante destacar que el concepto de violencia sexual comprende supuestos referidos a violación sexual, prostitución forzada, esclavitud sexual, matrimonio o convivencia forzada, esterilización forzada, aborto forzado y embarazo forzado. Siendo tipificadas, por primera vez, estas conductas en la legislación penal como delitos de lesa humanidad.
- se propugna la incorporación del **delito de apartheid** con la sanción de cadena perpetua.

9. En cuanto a los **delitos contra el derecho internacional humanitario (o también llamados crímenes de guerra)** debe resaltarse que, por primera vez en el Perú, se propugna su tipificación en el marco de la legislación penal común,

señalando la propuesta que “la vigencia del derecho internacional humanitario configura un bien jurídico merecedor y necesitado de tutela penal, de carácter institucional que no se confunde ni equipara con los bienes jurídicos del Derecho penal común (la vida, la integridad, etc.) a los que sirven o complementan. Dicho de otro modo, la protección penal de las reglas previstas en el derecho internacional humanitario se erigen como un medio de tutela adelantada y al servicio de los bienes que se ponen en riesgo en un contexto de conflicto armado internacional o no internacional”⁵⁶.

10. En la propuesta se entiende que las conductas que infringen el derecho internacional humanitario son “violaciones a las mínimas reglas de humanidad ante situaciones de conflicto armado, internacional o no internacional, lo que corresponde a un ámbito distinto al de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas fuera de estas situaciones de conflicto, esto es en el marco de las relaciones, en tiempo de paz, entre los Estados y sus ciudadanos”⁵⁷.

11. La referida propuesta plantea la tipificación de los siguientes **delitos contra el derecho internacional humanitario**:

- Delitos contra las personas protegidas por el derecho internacional humanitario (artículos 16^º a 20^º);
- Delitos contra el patrimonio y otros derechos (artículos 21^º y 22^º);
- Delitos contra operaciones humanitarias y emblemas (artículos 23^º y 24^º);
- Delitos de empleo de métodos prohibidos en la conducción de hostilidades (artículos 25^º a 27^º); y
- Delitos de empleo de medios prohibidos en la conducción de hostilidades (artículos 28^º a 30^º).

12. Debe señalarse que los delitos contra el derecho internacional humanitario fueron regulados por el nuevo Código de Justicia Militar Policial, aprobado por el Decreto Legislativo N° 961 publicado el 11 de enero de 2006 (artículos 83 al 105). Sin embargo, el Tribunal Constitucional mediante la sentencia recaída en el Exp. N° 0012-2006-PI/TC del 15 de diciembre de 2006 declaró inconstitucional las disposiciones en las que se tipifican dichos delitos (artículos 90 al 103 del Código de Justicia Militar y Policial). Ello obliga a que los mismos sean regulados en la legislación penal común.

3.4 PETICIONES.

Con base a lo expuesto, solicitamos a la CIDH que, en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 41.b de la Convención⁵⁸, y, asimismo, solicitamos a la

⁵⁶ Comisión Especial Revisora del Código Penal, Grupo de Trabajo N° 03 “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Propuesta Legislativa, 10 de diciembre del 2003, p. 16.

⁵⁷ Ob. Cit., p. 15.

⁵⁸ La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones: (...) b. formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que

Comisión, que haga seguimiento al desarrollo normativo sobre empleo de la fuerza armada, a fin de subsanar las deficiencias de la normatividad actual, que viola derechos humanos protegidos por la Convención.

Y al Estado Peruano:

1. Que recomiende al Estado peruano adecuar su normatividad sobre estados de excepción a los estándares internacionales
2. Que inicie las reformas institucionales recomendadas en el Informe Final de la CVR, a fin de avanzar en la construcción de las verdaderas garantías de no repetición del conflicto armado, afirmando la democracia con justicia social.
3. Que se inicie el pronto debate y aprobación del proyecto de ley que regula los delitos contra el derecho internacional de los derechos humanos y contra el derecho internacional humanitario, en cumplimiento de sus compromisos internacionales y garantizando un mayor jurídico de protección para las personas.

adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos.