

A dos años de camino

Entrevista al Defensor del Pueblo

Por María Inés Vásquez Rossi

En las siguientes páginas, Jorge Santistevan de Noriega, Defensor del Pueblo, reflexiona acerca de la actuación de la Defensoría del Pueblo en sus dos primeros años de actividad y sobre la vigencia del Estado de Derecho en nuestro país.

La institución de la Defensoría del Pueblo fue incorporada al Perú recién con la Constitución de 1993 e inició sus labores a finales del año 1996. ¿Cuál sería el balance de la labor realizada en estos dos años?

A treinta meses de haber jurado el cargo, la mitad exacta de un mandato de cinco años, el resultado para el Defensor del Pueblo es muy positivo y alentador. Lo es fundamentalmente por el equipo que se ha organizado y por los resultados que hemos obtenido. La institución existe, no sólo en Lima sino que viene enraizándose en zonas afectadas por la violencia como Ayacucho, Huancayo, Huancavelica, además en Trujillo, Arequipa, el Callao, Piura; y este año estaremos con oficinas abiertas también en Cusco e Iquitos. Tiene además un presupuesto exiguo de 12 millones de soles, pero que es 24 veces mayor de los 500 mil que simbólicamente tuvimos el primer día de trabajo; recibe por añadidura cooperación internacional, no millones de millones por supuesto, pero este año vamos a llegar a gastar fondos por concepto de cooperación internacional por un monto de 3 millones de soles, esto es un 30% adicional de lo que nos da el Estado. La Defensoría del Pueblo es

respetada en el Perú y comienza a conocerse en el exterior gracias a las repercusiones del Congreso Iberoamericano de Defensores del Pueblo que organizamos en octubre último; sale bien en las encuestas de opinión y ..., como era de esperar es objeto de críticas.

¿Cuál debe ser el rol de la Defensoría del Pueblo, dentro del marco de su Ley Orgánica y de la Constitución, en el contexto del Estado de Derecho peruano, caracterizado por la carencia de instituciones sólidas?

El papel que le compete a la Defensoría lo señala la Constitución y su ley orgánica, y lo desempeñamos con todo rigor dentro del marco legal; allí no está el problema. Lo difícil es cumplir con las funciones que corresponde a la institución en un país como el nuestro en el que desde el inicio de la república, salvo honrosas excepciones, la constante ha sido el desdén del poder por el Derecho y por los valores consagrados en la carta fundamental. Entonces -a diferencia de las tradicionales instituciones del Ombudsman en Europa o en los países angloparlantes- nuestra batalla es doble por la defensa de los derechos y libertades

fundamentales y, además, por la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho. Lo venimos haciendo en el marco de nuestra competencia y no ha habido oportunidad en los dos años y medio de ejercicio defensorial en que no hayamos expresado nuestras críticas a cada situación que ha restringido o debilitado nuestras instituciones. Así lo dejamos establecido como la preocupación central de Defensor del Pueblo del Perú, al referirnos en el informe presentado al Congreso de la República para el período 1996-1998 al “desdibujamiento del modelo constitucional”, que a nuestro juicio es evidente. Cómo lo será, que en el propio Congreso de la República se nos dijo que la expresión escogida resultaba demasiado diplomática para describir nuestra propia realidad.

Por lo menos en esta materia creemos que, además del evangelio pro-instituciones democráticas, nos corresponde predicar con el ejemplo y funcionar al interior de la Defensoría del Pueblo y al exterior de ella como una institución eficiente, de servicio al ciudadano, caracterizada por la transparencia y sin espacio alguno a la transigencia en la defensa de los derechos ciudadanos.

¿Cómo se vienen desarrollando las relaciones de la Defensoría del Pueblo y el Poder Ejecutivo? ¿Se realizan labores conjuntas?

No tenemos exactamente labores conjuntas, aparte del trabajo que llevamos a cabo en el marco de la Comisión Ad hoc para la Recomendación de Indultos creada por la Ley No.26555. Allí sí, después de una etapa de investigación de cada una de las solicitudes presentadas por las personas que se consideran están detenidas injustificadamente por acusaciones de terrorismo -que lleva exclusivamente a cabo la Secretaría Técnica de la Comisión, que es la Adjuntía de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo- viene una posterior, de colaboración con el Ministro de Justicia, con quien se toma la decisión de recomendar el indulto y a

través del cual tal recomendación llega al Presidente de la República. Aquí, literalmente, lo que se está haciendo es preparar la mejor decisión que pueda finalmente tomar el Presidente de la República en un tema sumamente delicado para nuestra sociedad. Esta es la más estrecha colaboración de la Defensoría con el Ejecutivo y nos sentimos muy orgullosos de lo que por esta vía se ha logrado.

Podemos mencionar también esfuerzos de relación de trabajo con algunas dependencias del Ejecutivo para resolver problemas de las ciudadanas y de los ciudadanos. Se ha venido haciendo algo de esto en materia de pensiones con la Oficina de Normalización Previsional, al igual que en los temas de desplazados y comunidades afectadas por la violencia a través del Programa de Apoyo al Repoblamiento. Se ha llegado a una situación similar con el Ministerio de Salud, luego de las divergencias en asuntos sustanciales, en relación al debido respeto a la libertad individual en la aplicación del programa de planificación familiar que incluye la posibilidad de operaciones de esterilización. Igualmente se trabaja en ese sentido con los entes reguladores de los servicios públicos, OSIPTEL, OSINERG y en cierta medida SUNASS.

Ahora, admito que la función de colaboradores críticos de las autoridades y los funcionarios públicos es la más difícil de consolidar en un país como el Perú en el que no podemos silenciar, por razones de principio, críticas a las afectaciones del Estado de Derecho que sustenta la legalidad democrática. Los señores ministros, alcaldes, presidentes ejecutivos y funcionarios en general creo que encuentran que la Defensoría del Pueblo es muy crítica y, en consecuencia, no se animan a ingresar a una etapa de colaboración, aunque en algunos casos se trate de personas que resultan ser amigas del Defensor del Pueblo. Veremos si en los dos años y medio que nos quedan podemos llegar a tener más ejemplos concretos de colaboración con el Poder Ejecutivo o con el Poder Municipal, siempre que ello sea justificado desde la perspectiva de la

solución de los problemas que afectan al ciudadano. Todo ello sin perjuicio de la colaboración que viene siendo creciente con las comisiones del Congreso de la República en materia de derechos humanos, derechos de la mujer, protección a las comunidades nativas y los pueblos indígenas de la Amazonía; esperamos hacerlo también en temas relativos a los servicios públicos y a la administración del Estado.

El artículo 161 de la Constitución y el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo señalan que cualquier autoridad tiene el deber de cooperar con las investigaciones que realiza la Defensoría del Pueblo. ¿Es difícil para ustedes acceder a la información que necesitan? ¿Qué medidas se toman en caso de un incumplimiento a este deber de cooperación?

Es difícil sobre todo hacer efectivo el acceso a la información en manos de las autoridades del gobierno, que es irrestricto para el Defensor del Pueblo, salvo los casos de secreto de Estado o afectación a las relaciones internacionales que tienen que ser calificados como tales por los Ministros del Interior o de Relaciones Exteriores respectivamente. Y es difícil por dos razones: la primera porque aquí, por tradición, se piensa que las informaciones de los funcionarios son en principio secretas ya que el Estado no tiene que brindar explicaciones a nadie que no sea la Contraloría preguntando por temas del ejercicio presupuestal; y la segunda porque la sanción por el incumplimiento es todavía débil: se nos pide que cuando un funcionario no cumpla con brindarnos la información que tiene en sus manos solicitemos a su superior que se le abra proceso administrativo por tal conducta, lo que en nuestro país resulta insuficiente. Esta es la razón por la cual estamos proponiendo al Congreso que en una revisión a nuestra ley orgánica se añada al texto existente una referencia a la posibilidad de que la Defensoría del

Pueblo lleve a los tribunales a quien se niegue a brindar información a la institución por el delito de resistencia y desobediencia a la autoridad. Esta facultad, que en su momento tuvieron los fiscales cuando el Ministerio Público con la anterior Constitución asumió las funciones de defensoría del pueblo, sería conveniente que la tenga hoy la Defensoría del Pueblo pues contribuye a hacer más consistentes sus investigaciones, que constituyen el fundamento de la tarea de defensa que caracteriza al Ombudsman aquí y en cualquier otro lugar del mundo.

El tema de la justicia militar ha sido materia de un Informe Defensorial en el que la Defensoría manifiesta su preocupación por este sistema judicial, que en muchas ocasiones vulnera derechos fundamentales y principios constitucionales básicos para un Estado de Derecho. ¿Cómo aborda la Defensoría este tema tan delicado, tomando en cuenta las extensas facultades de la justicia militar? ¿Cuáles son los cambios que requiere este sistema para adecuarse a un Estado de Derecho?

Hemos sido claros y explícitos en nuestro análisis de la justicia militar en el Perú, la cual consideramos que se encuentra hipertrofiada. Discrepamos con el sistema de justicia paralela que se ha creado, especialmente en cuanto ésta está facultada para juzgar a civiles. Abogamos por cambios en la Constitución que establezcan con toda claridad el sentido privativo de la justicia militar para aplicar el Derecho Penal Militar y cumplir con la función sancionadora en el marco de un reglamento claro de infracciones militares pero nada más allá. Por el contrario, propiciamos que se fortalezca al Poder Judicial para que los jueces comunes juzguen a plenitud todo tipo de delitos que cometan civiles y para que pueda en el futuro existir una sala de casación en la Corte Suprema,

que estando formada también por jueces militares de carrera integre a la justicia militar al más alto nivel en el ámbito de nuestro máximo tribunal. Evidentemente, en este momento en el Perú los acontecimientos marchan en sentido contrario. Pero no dejamos de señalar nuestra crítica a todo nivel. No creo, sin embargo, que en el corto plazo haya cambios. Eso no quiere decir que nuestro punto de vista, sólidamente fundamentado en el ámbito jurídico, no vaya ganando adeptos a través del informe defensorial que menciona en la pregunta. El informe se está difundiendo, nos lo piden de las universidades, incluso nos lo demandan del exterior. Estamos muy convencidos de que hemos hecho una contribución esencial al tema tan poco estudiado de la justicia militar en el Perú y creo que cualquier reforma que se haga en el futuro tendrá como punto de referencia nuestro trabajo. No siempre pues en la Defensoría sembramos para cosechar de inmediato.

Durante la corta vida del Tribunal Constitucional la Defensoría del Pueblo interpuso 4 demandas de inconstitucionalidad que obtuvieron resultados bastante exitosos -recordemos la derogación del artículo 337 del Código Civil, que facultaba al juez a evaluar los casos de divorcio por causal de sevicia de acuerdo a las condiciones culturales de la demandante-. En la actualidad con un Tribunal Constitucional incompleto, el Defensor del Pueblo está impedido de ejercer dicha facultad, la cual constituye uno de sus principales deberes. ¿Por qué la Defensoría del Pueblo no exige la reposición de los magistrados destituidos o la recomposición del Tribunal Constitucional?

La Defensoría del Pueblo no se cansa en señalar que una de las mayores vulneraciones al Estado de Derecho en el Perú de hoy es la falta de

un Tribunal Constitucional que asuma la función que esencialmente lo distingue de otro cuerpo de juzgadores: la de definir la constitucionalidad de las leyes y, en consecuencia, terminar por expulsar de nuestro orden jurídico aquello que contravenga a la carta fundamental. Lo dijimos desde el momento mismo en que se dio la injustificable destitución de tres distinguidos magistrados en marzo de 1996, en que literalmente sentimos que nos cercenaban una buena mano derecha por no poder ya recurrir al Tribunal Constitucional en demanda de su definitiva administración de justicia constitucional. Lo hemos dicho asimismo muchas veces: mientras no tengamos de nuevo en funciones al tribunal para ello, nuestro sistema jurídico estará resentido, a pesar de que nada impide que los jueces en el caso concreto apliquen el control difuso de la constitucionalidad. Pero, aparte de que esto último no es suficiente para construir una cultura que supere el desdén por las leyes al que he hecho referencia anteriormente, la Constitución obliga pues a que exista un sistema concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes. Exigimos pues con todas nuestras fuerzas, y lo repetimos cuantas veces sea necesario, que la plenitud de funciones del tribunal sea restablecida. La verdad de las cosas es que yo siento que al único que le interesa el asunto es al Defensor del Pueblo y a los miembros que fueron elegidos como magistrados del tribunal, tanto a los más empeñosos de los destituidos cuanto a los que sobrevivieron dentro de él. En definitiva, nuestro enfoque es fundamentalmente institucional: debe volver a existir un tribunal legitimado para que sus siete miembros cumplan con el control concentrado de la constitucionalidad.

La Defensoría del Pueblo ha presentado un informe acerca de los decretos legislativos sobre "Seguridad Nacional" dictados por el Poder Ejecutivo en un afán de recortar la violencia urbana que

se incrementaba descontroladamente. Sin embargo, los mencionados decretos legislativos han recortado derechos fundamentales como el derecho a un debido proceso, el derecho al juez natural, o la interposición de la acción de habeas corpus. La política del gobierno ha sido, en este caso, que “el fin justifica los medios”. ¿Se va a lograr controlar la violencia y la existencia de bandas criminales por medio de estas normas?

Esta legislación efectivamente concentra todos sus objetivos en la sobrecriminalización de los delitos cometidos por bandas armadas con uso de armas de guerra y la excepcionalidad de los procedimientos que afectan seriamente los derechos constitucionales. Es en realidad el calco de la legislación antiterrorista que pudo entenderse en el contexto de guerra interna de los años 92 y 95, pero que no necesariamente es explicable en la actualidad. No pensamos que por ese camino se va a resolver el problema de la violencia, aunque en el corto plazo pueda lograr que descendan las acciones de la delincuencia mayor. Pero, cuidado, es una opción legislativa que desde que se ha puesto en vigencia solamente ha sido cuestionada por la Defensoría del Pueblo y un sector de la opinión pública. Esto es ciertamente lamentable pues indica que este enfoque, que privilegia el castigo sobre los derechos fundamentales, tiene mucha más aceptación de lo que uno puede imaginarse.

En todo caso, de nuestro informe rescato tres temas ineludibles que tienen que ser resueltos: tenemos que lograr que se supere las limitaciones al hábeas corpus y al amparo que están concebidas en esos decretos y que se derogue el “hábeas corpus militar” que se ha creado. Algo se ha avanzado en ello pues en la discusión del congreso se ha admitido que el ejecutivo se excedió dando tratamiento legislativo a temas constitucionales que requieren de la formalidad de ley orgánica y que, en

consecuencia, no son objeto de delegación de facultades. Es muy pequeño ese avance, por cierto, pero algo se va logrando. Planteamos también que se deroguen las normas que reducen la edad para establecer responsabilidad penal a menores de 18 y mayores de 16, quienes por añadidura, en caso del llamado terrorismo agravado pueden ser juzgados por tribunales militares, condenados a penas de 25 a 35 años de privación de libertad y enviados a cumplirlas en establecimientos penales de alta seguridad, lo que a nuestro juicio es una barbaridad. Y, finalmente, abogamos por que el juzgamiento de estos delitos no vaya a manos de los tribunales militares sino que continúen siendo del ámbito de competencia del poder judicial. Estos últimos temas todavía no han calado, pero debo mencionar que luego de la presentación que hicimos de nuestro informe en el Congreso de la República he recibido la anuencia y apoyo personal de magistrados de la Corte Suprema y de varias Cortes Superiores por la defensa realizada del fuero común en el tratamiento de delitos que son típicamente comunes aunque se cometan con armas y organización militar. Digo esto para destacar la reacción de magistrados de carrera que han apreciado lo que venimos diciendo puesto que no han escuchado ninguna defensa institucional por esta disminución de sus funciones. Pero ciertamente falta mucho por superar los problemas de defensa de derechos que plantea esta legislación especial.

Algo más: me parece que ha quedado claro que esta legislación represiva de los delitos cometidos por bandas organizadas con armamento militar no sustituye ni cancela la necesidad de legislar sobre seguridad ciudadana, sobre la coordinación necesaria entre los organismos públicos, municipalidades y los ciudadanos y ciudadanas para combatir la delincuencia pequeña pero cotidiana que tanto afecta la vida diaria de Lima, particularmente en los barrios más pobres.

¿Cómo se siente Jorge Santistevan de

Noriega luego de dos años al frente de la Defensoría del Pueblo? ¿Existe cierta frustración por las continuas violaciones a la Constitución y el aparente poco interés por parte del Poder Ejecutivo y del congreso en mantener la plena vigencia del Estado de Derecho en el país?

Si juzgara por lo que ocurre cada día, o cada una de las semanas de estos treinta meses en el cargo, viviría lleno de frustraciones, aunque con relámpagos de esperanza por lo que se puede hacer, por ejemplo, en favor de los desplazados, de los ciudadanos destituidos, de algunos jubilados y de las personas inocentes o de los derechos de la mujer o de los muchachos pobres que son objeto de leva para el servicio militar a través de una costumbre inveterada que a todas luces tiene que acabar en el país. Pero si miramos desde una perspectiva más amplia, para

atrás desde el primer día en que nadie sabía qué era la Defensoría del Pueblo y para adelante remontando el fin de siglo, creo que tanta desazón se ve compensada con la seguridad de estar construyendo una institución que se proyecta en nuestra vida nacional y de estar contribuyendo con nuestro trabajo a crear más conciencia de derechos, más vigilancia de los mismos por parte de los ciudadanos y de la sociedad civil para exigir su cumplimiento. Y, lo que es más difícil pero que se podrá lograr, espero, es un mayor aprecio de parte de las autoridades, funcionarios y servidores públicos por el cumplimiento de su deber ante la ley. Si pudiéramos lograr aminorar el desdén por el Derecho en este país, nos sentiríamos satisfechos, estoy seguro, quienes trabajamos en la Defensoría del Pueblo, entre quienes por cierto hay profesores de Derecho y muchos estudiantes, también de Derecho, que nos apoyan en calidad de practicantes y secigristas. ^{AB}