

# Perú: Desapariciones Forzadas y Ejecuciones Extrajudiciales

Estudio de línea de base, Mayo de 2021

Iniciativa Global de la CIJ sobre Reparación y Rendición de Cuentas



**cij**

Comisión  
Internacional  
de Juristas

La Comisión Internacional de Juristas está compuesta de 60 eminentes jueces y abogados de todas las regiones del mundo, y tiene por misión la promoción y protección de los derechos humanos a través del Estado de derecho, usando su experiencia jurídica para desarrollar y fortalecer sistemas de justicia nacionales e internacionales. Establecida en 1952, la Comisión goza de estatuto consultivo ante el Consejo Económico y Social de la ONU desde 1957 y esta activa en los cinco continentes. La Comisión busca asegurar el desarrollo progresivo y la aplicación efectiva del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, asegurar los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, la salvaguardia de la separación de los poderes, y la garantía de la independencia de la judicatura y de la profesión legal.

® Perú: Desapariciones Forzadas y Ejecuciones Extrajudiciales  
Estudio de línea de base, Mayo de 2021

© Copyright Comisión Internacional de Juristas, 2021

La CIJ permite la reproducción libre de extractos de cualquiera de sus publicaciones siempre que se reconozca su autoría y una copia de la publicación sea enviada a la sede central de la organización a la siguiente dirección:

International Commission of Jurists

Casilla postal 1270  
Rue des Buis 3  
CH 1211 Ginebra 1  
Suiza  
t +41 22 979 38 00  
f +41 22 979 38 01  
[www.icj.org](http://www.icj.org)

Esta publicación fue posible gracias al apoyo del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) de la Unión Europea. El contenido es responsabilidad exclusiva de la Comisión Internacional de Juristas y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.



# **Perú: Desapariciones Forzadas y Ejecuciones Extrajudiciales**

Estudio de línea de base, Mayo de 2021

La redacción del documento estuvo a cargo de Rocío Quintero Martínez, asesora legal de la Comisión Internacional de Juristas para América Latina.

La revisión legal y de política pública estuvo a cargo de Carolina Villadiego Burbano, asesora legal de la Comisión Internacional de Juristas para América Latina.

La elaboración del informe contó con asesoría de César Landa Arroyo, Comisionado de la Comisión Internacional de Juristas; Gisela Ortiz Perea, del Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF) y Carlos Rivera Paz del Instituto de Defensa Legal (IDL).

Este documento se realizó como parte del proyecto "*Promoviendo justicia para ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas en Colombia, Guatemala y Perú*", que hace parte de la Iniciativa Global de la Comisión Internacional de Juristas sobre Rendición de Cuentas (*Global Accountability Initiative*).

## TABLA DE CONTENIDO

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>II.</b>	<b>MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL</b> .....	<b>7</b>
<b>A.</b>	<b>OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS EN CASOS DE GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS</b> .....	<b>7</b>
<b>B.</b>	<b>DESAPARICIÓN FORZADA</b> .....	<b>9</b>
<b>A.1.</b>	<b>Deber de investigar</b> .....	<b>10</b>
<b>A.2.</b>	<b>Derechos de las víctimas</b> .....	<b>10</b>
<b>C.</b>	<b>EJECUCIÓN EXTRAJUDICIAL</b> .....	<b>11</b>
<b>B.1.</b>	<b>Deber de investigar</b> .....	<b>11</b>
<b>B.2.</b>	<b>Derechos de las víctimas</b> .....	<b>12</b>
<b>III.</b>	<b>BREVE DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO PERUANO</b> .....	<b>13</b>
<b>A.</b>	<b>Inicio del conflicto interno</b> .....	<b>13</b>
<b>B.</b>	<b>Gobierno de Fujimori</b> .....	<b>14</b>
<b>B.1.</b>	<b>El autogolpe y sus consecuencias</b> .....	<b>15</b>
<b>B.2.</b>	<b>Congreso Constituyente Democrático y la Constitución de 1993</b> .....	<b>16</b>
<b>B.3.</b>	<b>Violencia por parte de actores no estatales</b> .....	<b>17</b>
<b>B.4.</b>	<b>Leyes de Amnistía</b> .....	<b>18</b>
<b>B.5.</b>	<b>Fin del Gobierno de Fujimori</b> .....	<b>19</b>
<b>C.</b>	<b>Transición democrática</b> .....	<b>20</b>
<b>D.</b>	<b>Situación actual</b> .....	<b>21</b>
<b>IV.</b>	<b>DESAPARICIÓN FORZADA EN PERÚ</b> .....	<b>24</b>
<b>A.</b>	<b>MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL</b> .....	<b>26</b>
<b>B.</b>	<b>MARCO JURÍDICO PENAL</b> .....	<b>27</b>
<b>B.1.</b>	<b>Tipificación de la desaparición forzada</b> .....	<b>27</b>
<b>B.2.</b>	<b>Interpretación jurisprudencial de la desaparición forzada</b> .....	<b>29</b>
<b>B.3.</b>	<b>Jurisdicción competente para la judicialización del delito</b> .....	<b>29</b>
<b>B.4.</b>	<b>Subsistema Penal de Derechos Humanos</b> .....	<b>30</b>
<b>C.</b>	<b>MARCO JURÍDICO NO PENAL</b> .....	<b>31</b>
<b>C.1.</b>	<b>Plan Integral de Reparaciones</b> .....	<b>32</b>
<b>C.2.</b>	<b>Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada</b> .....	<b>34</b>
<b>C.3.</b>	<b>Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas</b> .....	<b>34</b>
<b>C.4.</b>	<b>Medidas en casos de desaparición forzada de personas en situación de vulnerabilidad</b> .....	<b>39</b>
<b>D.</b>	<b>ASPECTOS FORENSES</b> .....	<b>40</b>
<b>E.</b>	<b>DESAFÍOS IDENTIFICADOS</b> .....	<b>42</b>
<b>E.1.</b>	<b>Desafíos en materia de investigación penal</b> .....	<b>42</b>
<b>E.2.</b>	<b>Desafíos en la búsqueda de personas desaparecidas</b> .....	<b>44</b>
<b>E.3.</b>	<b>Desafíos en materia de reparación</b> .....	<b>46</b>
<b>E.4.</b>	<b>Desafíos en el registro de víctimas</b> .....	<b>47</b>
<b>E.5.</b>	<b>Desafíos en el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada</b> .....	<b>48</b>

<b>V.</b>	<b><i>EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES EN PERÚ</i></b> .....	<b>49</b>
<b>A.</b>	<b>MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL</b> .....	<b>51</b>
<b>B.</b>	<b>MARCO JURÍDICO PENAL</b> .....	<b>51</b>
<b>B.1.</b>	<b>Homicidio calificado</b> .....	51
<b>B.2.</b>	<b>Crímenes de lesa humanidad</b> .....	52
<b>B.3.</b>	<b>Jurisdicción competente para la judicialización del delito</b> .....	53
<b>B.4.</b>	<b>Uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía</b> .....	54
<b>C.</b>	<b>MARCO JURÍDICO NO PENAL</b> .....	<b>55</b>
<b>D.</b>	<b>DESAFÍOS IDENTIFICADOS</b> .....	<b>56</b>
<b>D.1.</b>	<b>Desafíos en materia de investigación penal y reparaciones</b> .....	56
<b>D.2.</b>	<b>Desafíos en el uso de la fuerza por parte las Fuerzas Armadas y la Policía</b> .....	57
<b>VI.</b>	<b><i>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</i></b> .....	<b>59</b>
<b>A.</b>	<b>RECOMENDACIONES PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE DESAPARICIONES FORZADAS</b> .....	<b>60</b>
<b>B.</b>	<b>RECOMENDACIONES PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES</b> .....	<b>62</b>
<b>C.</b>	<b>RECOMENDACIONES TRANSVERSALES</b> .....	<b>63</b>

## I. INTRODUCCIÓN

La Comisión Internacional de Juristas (CIJ), en cumplimiento de su objetivo de promover la rendición de cuentas, la justicia y el Estado de derecho, ha estado monitoreando la investigación y el enjuiciamiento de violaciones y abusos graves a los derechos humanos en Perú, incluyendo las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas. Se trata de dos crímenes profundamente arraigados en la historia peruana, en particular, su conflicto armado (1980 - 2000)<sup>1</sup>.

Perú progresivamente ha construido un marco jurídico que permite la investigación y la judicialización penal de estas conductas. Además, cuenta con disposiciones que buscan garantizar y proteger los derechos de las víctimas. En ese sentido, no son pocas las instituciones del Estado que tienen la obligación de adoptar medidas concretas que materialicen los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. Igualmente, Perú es parte de los principales tratados sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario. Lo que implica que el Estado peruano tiene obligaciones internacionales relacionadas con la prevención de estas conductas y la investigación y la sanción de los responsables de estos crímenes.

A pesar de lo anterior, las víctimas y sus abogados siguen enfrentado serios obstáculos para acceder a recursos efectivos que permitan la rendición de cuentas por estas violaciones. Ciertamente, los autores de estas violaciones, que constituyen crímenes bajo el derecho internacional, han disfrutado de altos niveles de impunidad. Hay numerosos casos sin resolver que datan de la década de 1980. Además, aunque en menor medida, las violaciones han continuado después del retorno a la democracia a finales del 2000. En ese sentido, el problema de las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas no se circunscribe a los crímenes del pasado, sino también del presente.

Este documento es una línea base jurídica en la cual se presentan los principales instrumentos e instituciones que tiene Perú para hacer frente a las desapariciones forzadas y a las ejecuciones extrajudiciales. Para su elaboración, se hizo una amplia revisión y análisis documental del marco jurídico vigente y las principales decisiones de las altas cortes en la materia. También, se consultaron piezas periodísticas, informes, guías y documentos elaborados por varias instituciones que han analizado estos fenómenos en Perú. Esto, con el fin de identificar los principales desafíos en materia de rendición de cuentas y de protección de los derechos de las víctimas.

Adicionalmente, con el apoyo del Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF), se realizó una reunión con un grupo aproximado de 30 víctimas de estas graves violaciones a los derechos humanos. El objetivo de la reunión fue conversar acerca de los problemas que las víctimas han tenido en el proceso de búsqueda de personas desaparecidas y en los procesos penales<sup>2</sup>. Lo anterior permitió que en la elaboración de este documento se considerara el punto de vista de las víctimas, sus experiencias y recomendaciones en la búsqueda de justicia. Por otra parte, el informe contó con la asesoría de César Landa Arroyo, Comisionado de la CIJ, Gisela Ortiz Perea del EPAF y Carlos Rivera Paz del Instituto de Defensa Legal (IDL).

---

<sup>1</sup> En septiembre de 1996, el Ministerio Público transfirió a la Defensoría del Pueblo el acervo documentario constituido principalmente por denuncias y quejas presentadas ante las ex Fiscalías Especiales de Defensoría del Pueblo y Derechos Humanos (FEDPDH) a nivel nacional. El número de expedientes transferidos por violaciones a los derechos humanos ocurridas en el período comprendido entre 1983 y 1996 superaba los 5.000. Los expedientes contenían 7.248 denuncias por desaparición forzada y 514 denuncias por ejecuciones extrajudiciales. Sobre este tema ver: Defensoría del Pueblo, Ejecuciones extrajudiciales, Casos investigados por la Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 77, 2003.

<sup>2</sup> La reunión, que tuvo lugar el 19 de febrero de 2020 en Lima, es parte de una serie de encuentros de víctimas que el EPAF y el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú han organizado.

El documento tiene seis capítulos. Luego de la presente introducción, el segundo capítulo contiene un resumen de las obligaciones internacionales de los Estados en relación con la protección y garantía de los derechos humanos. El tercer capítulo realiza un breve recuento del conflicto armado peruano y el contexto actual en materia de derechos humanos. El cuarto y quinto capítulo presentan y analizan el marco jurídico nacional aplicable a los delitos de desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales, respectivamente. También se exponen los principales desafíos para garantizar los derechos de las víctimas de ambos delitos. Para finalizar, el sexto capítulo contiene las conclusiones y algunas recomendaciones.

## II. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL<sup>3</sup>

### A. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS EN CASOS DE GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

En casos de violaciones graves a los derechos humanos, como la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial, los Estados tienen obligaciones internacionales relacionadas con la rendición de cuentas y la garantía de los derechos de las víctimas.

Entre estas obligaciones, se destaca el deber de los Estados de tipificar estas conductas como delito<sup>4</sup> y llevar a cabo investigaciones. Adicionalmente, cuando del desarrollo de las investigaciones se concluya *prima facie* que se han cometido graves violaciones a los derechos humanos, los presuntos responsables deben ser enjuiciados, de conformidad con las normas internacionales relativas a un juicio justo<sup>5</sup>. En los casos en que el enjuiciamiento conduzca a una condena, el castigo impuesto debe ser proporcional a la gravedad del crimen<sup>6</sup>. Los Estados también deben tomar medidas para que la sanción impuesta se haga efectiva<sup>7</sup>.

En esa misma línea, los Estados deben garantizar que las víctimas tengan acceso a un recurso efectivo en el ámbito penal. Para ello, se requiere que los casos sean conocidos por jueces independientes, imparciales y competentes, que dicten decisiones jurídicamente vinculantes sobre los recursos y la reparación solicitada<sup>8</sup>. Asimismo, para garantizar el derecho a un recurso efectivo de naturaleza judicial, los Estados deben otorgar a las víctimas la facultad de participar y formular sus pretensiones en todas las etapas del proceso penal.

Lo anterior requiere que las víctimas y/o sus representantes tengan acceso a la asistencia de trabajadores sociales, profesionales de salud mental y asesores legales. También debe garantizárseles servicios de traducción y el reembolso de gastos<sup>9</sup>. Igualmente, los Estados deben asegurar la protección de las víctimas y/o sus representantes cuando, en el marco de las investigaciones, sean objeto de hostigamientos y amenazas que busquen entorpecer el esclarecimiento de los hechos<sup>10</sup>.

En adición a lo anterior, los Estados también deben garantizar que las víctimas y/o sus familiares sean reparadas integralmente por el daño sufrido. Las reparaciones por violaciones a los derechos humanos, especialmente cuando se configuran crímenes

---

<sup>3</sup> Este capítulo fue inicialmente publicado en el siguiente documento de la Comisión Internacional de Juristas: Colombia: Colombia: Desaparición Forzada y Ejecuciones Extrajudiciales Estudio de línea de base, 2020. Disponible en: <https://n9.cl/y2t0d>

<sup>4</sup> Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 4; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo III; Declaración Sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 4 y; Corte IDH, *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de octubre de 2012, Serie C No. 252, párr. 146.

<sup>5</sup> Al respecto ver: Comité de Derechos Humanos, Observación General 36: Artículo 6 (Derecho a la vida), 30 de octubre de 2018, CCPR/C/GC/36, párr. 41; y Naciones Unidas, *Manual (Revisado) sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (Protocolo de Minnesota)*, 2016, párr 1. En sentido similar ver: CIJ, Guía para profesionales No. 7: Derecho internacional y lucha contra la impunidad (2014).

<sup>6</sup> Sobre el particular ver: Comisión Internacional de Juristas, Guía para profesionales No. 7: Derecho internacional y lucha contra la impunidad, 2014, págs. 227-233.

<sup>7</sup> Corte IDH, *Caso Terrones Silva y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C No. 360, párr. 211 y Corte IDH, *Caso Coc Max y otros (Masacre de Xamán) Vs. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de agosto de 2018, Serie C No. 356, párr. 89.

<sup>8</sup> Al respecto ver: Principios y Directrices Básicos Sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, principio 8.

<sup>9</sup> TEDH, *Airey vs. Irlanda*, Caso 6289/73, Sentencia del 9 octubre de 1979, párr 33; Naciones Unidas, Declaración sobre los Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, 29 de noviembre de 1985, Resolución 40/34, principios 14-17; Naciones Unidas, Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, 18 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/102/add.1, principio 10;

<sup>10</sup> Corte IDH, *Caso Martínez Coronado Vs. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 10 de mayo de 2019, Serie C No. 376, párr 90 y; Corte IDH, *Caso Omeara Carrascal y otros Vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 21 de noviembre de 2018, Serie C No. 368, párr 253.

internacionales, son esenciales para proteger y garantizar los derechos de las víctimas<sup>11</sup>. Por ello, se ha entendido que las reparaciones son un “*corolario inseparable de las violaciones de derechos humanos*”<sup>12</sup>.

En el marco internacional de los derechos humanos, se han establecido cinco clases de medidas de reparación<sup>13</sup>:

- i. Restitución.** Su objetivo es devolver a la víctima a la posición que tenía antes de que la violación fuera cometida (*status quo ante*)<sup>14</sup>. Esto para que, en la medida de lo posible, se borre el daño causado<sup>15</sup>. Para ello, se le otorga a la víctima aquello que perdió como consecuencia de la violación<sup>16</sup>. Se ha establecido que la restitución debe ser el principio rector en reparaciones, donde sea posible.
- ii. Indemnización.** Es el tipo de reparación más usado internacionalmente<sup>17</sup>. Consiste en una compensación monetaria que se ofrece a la víctima por las pérdidas que sufrió<sup>18</sup>. Se trata de un sustituto económico cuando la restitución total no es posible<sup>19</sup>.
- iii. Rehabilitación.** Estas medidas buscan que se provea atención médica para restaurar la salud de las víctimas después de un grave ataque en su integridad mental y/o física. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que el tratamiento físico y psicológico o psiquiátrico cubre a la víctima directa y a su familia. Igualmente, la Corte IDH ha aclarado que las medidas de rehabilitación no pueden confundirse con la atención pública de la salud que el Estado ofrece como servicio social<sup>20</sup>.
- iv. Satisfacción.** Se trata de remedios no monetarios o simbólicos para reparar el daño moral. Su objetivo es “reafirmar la dignidad de la víctima y reconocer su sufrimiento”<sup>21</sup>. Estas medidas incluyen los actos públicos de reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado, la creación de museos a nombre de las víctimas, la construcción de monumentos, entre otros<sup>22</sup>.
- v. Garantías de no repetición.** Se trata de diferentes clases de medidas que son diseñadas para asegurar que las violaciones a los derechos humanos que sucedieron en el pasado, no ocurran de nuevo<sup>23</sup>. Estas medidas pueden ser de tipo jurídico, político, administrativo o cultural. Ejemplos de garantías de no repetición son las modificaciones a la legislación nacional para que se adecúe a los estándares internacionales de derechos humanos, el establecimiento de medidas para proteger a los defensores de derechos humanos, la capacitación en derechos humanos a funcionarios públicos, entre otras.

<sup>11</sup> Naciones Unidas, Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, 6 de Agosto de 2009, A/HRC/12/18, 2009, párr 52.

<sup>12</sup> Christine Evans, The right to reparation in international law for victims of armed conflict, Cambridge University Press 2012, pág. 42 (original en inglés, traducción libre).

<sup>13</sup> Sobre este punto ver: Principios y Directrices Básicos Sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones.

<sup>14</sup> Arturo Carrillo, 'Justice in Context: the relevance of Inter-American Human Rights Law and practice to repairing the past' en *The handbook of reparations*, Oxford University Press, 2008, pág. 512.

<sup>15</sup> Rodrigo Uprimny Yepes y María Paula Saffon, 'Reparaciones Transformadoras, Justicia Distributiva y Profundización Democrática' en *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, Dejusticia, 2007, pág. 31.

<sup>16</sup> Dinah Shelton, Remedies in international human rights law, Oxford University Press, 2015, pág. 298.

<sup>17</sup> Carlos Mauricio López Cárdenas, La Desaparición Forzada de Personas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Universidad del Rosario, 2017, pág. 301.

<sup>18</sup> Luke Moffett, Justice for victims before the international criminal court, Taylor & Francis, 2014, pág. 168.

<sup>19</sup> Dinah Shelton, Remedies in international human rights law, Oxford University Press, 2015, pág. 315.

<sup>20</sup> Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160, párr. 449 y Corte IDH, *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala*, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 noviembre de 2012, Serie C No. 253, párr. 338.

<sup>21</sup> Luke Moffett, Justice for victims before the international criminal court, Taylor & Francis, 2014, pág. 173 (Traducción libre).

<sup>22</sup> Corte IDH, *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de agosto de 2018, Serie C No. 359, párr. 220 y Corte IDH, *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala*, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 noviembre de 2012, Serie C No. 253, párr. 345 y 346.

<sup>23</sup> Sobre este punto ver: Corte IDH, *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de julio de 2011, Serie C No. 227, párr. 162 y CDH, Observación General 36: Artículo 6 (Derecho a la vida), 30 de octubre de 2018, CCPR/C/GC/36, párr. 28.

Aunque no todas las modalidades de reparación son necesarias en todos los casos, los Estados no pueden elegir otorgar solamente una forma de reparación. Por el contrario, deben utilizarse aquellas modalidades que garanticen una reparación integral. Además, la reparación debe ser “proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido”<sup>24</sup>.

Por otra parte, los Estados no pueden otorgar amnistías, ni establecer disposiciones de prescripción o que contengan eximentes de responsabilidad, con el objetivo de impedir o entorpecer la investigación y la sanción de los responsables de las graves violaciones a los derechos humanos<sup>25</sup>. Este tipo de medidas vulnera los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación<sup>26</sup>. De igual forma, las investigaciones siempre deben ser adelantadas por la justicia ordinaria<sup>27</sup>.

Con base en las anteriores consideraciones generales, a continuación, se hará una breve referencia a las obligaciones internacionales de los Estados en relación con la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial.

## B. DESAPARICIÓN FORZADA<sup>28</sup>

La desaparición forzada es una conducta grave que implica la violación múltiple y simultánea de derechos humanos. En términos generales, se ha reconocido que la desaparición forzada implica una violación del derecho a la integridad personal, a la libertad personal, a la personería jurídica, a no ser sometido a tortura o a tratos crueles e inhumanos y a la vida. Para que se configure, deben estar presentes los siguientes elementos:

- i. Que se prive a una persona de su libertad, de manera legal o ilegal<sup>29</sup>.
- ii. Que la privación de la libertad haya sido cometida por agentes estatales o por particulares que actúen con autorización, apoyo o aquiescencia de estos.
- iii. Que se niegue que la privación de la libertad ha tenido lugar o se oculte la suerte o el paradero de la persona<sup>30</sup>.

Por otra parte, es importante mencionar que la desaparición es un crimen de carácter permanente o continuado<sup>31</sup>. Es decir, no es un delito que se comete en un solo momento o de manera instantánea. Por el contrario, es un delito que se prolonga en el tiempo mientras la víctima continúe sin aparecer y no se hayan esclarecido los hechos<sup>32</sup>.

<sup>24</sup> Principios y Directrices Básicos Sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, artículo 15.

<sup>25</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General 31 (Sobre la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los estados partes del Pacto), 26 de mayo de 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr. 18; Comité de Derechos Humanos, Observación General 20 (prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles), 1992, HRI/GEN/1/Rev.7, párr. 15; Corte IDH, *Caso Gelman Vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C No. 221, párr. 197 y Corte IDH, *Caso Barrios Altos Vs. Perú*, Fondo, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párr. 41.

<sup>26</sup> Corte IDH, *Caso Barrios Altos Vs. Perú*, Fondo, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párr. 43.

<sup>27</sup> Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 370, párr. 232.

<sup>28</sup> Más información sobre este tema, se puede consultar en: Comisión Internacional de Juristas, marco jurídico internacional en materia de desaparición forzada y ejecución extrajudicial, 2020. Disponible en: <https://n9.cl/ppgmt>

<sup>29</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, A/HRC/7/2, 10 de enero de 2008, párr. 7 del Comentario general sobre la definición de desapariciones forzadas.

<sup>30</sup> La presencia de este elemento es esencial para que se pueda catalogar un hecho o un caso como una desaparición forzada. Como lo ha indicado la Corte IDH, este elemento permite diferenciar el delito de la desaparición forzada de otros crímenes “con los que usualmente se la relaciona, como el plagio o secuestro y homicidio”. Sobre este tema ver: Corte IDH, *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 136, párr. 103. En igual sentido: Corte IDH, *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 186, párr. 198.

<sup>31</sup> Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, artículo 8; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo III y Declaración Sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 17.1.

<sup>32</sup> Sobre este tema consultar: María Clara Galvis Patiño y Rainer Huhle, The Rights of the Victims of Enforced Disappearance Do Not Have an Expiration Date, 7 Julio de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/tmctf>

## B.1. Deber de investigar

Los Estados tienen el deber de realizar una investigación penal de oficio cada vez que haya motivos razonables para sospechar que una persona ha sido sometida a desaparición forzada<sup>33</sup>. La investigación debe ser "seria, imparcial y efectiva"<sup>34</sup> y estar orientada a la persecución, enjuiciamiento y castigo de todos los responsables de los hechos<sup>35</sup>. Además, si las circunstancias del caso lo requieren, la investigación debe incluir el análisis del contexto en el que ocurrieron los hechos<sup>36</sup> y buscar esclarecer las estructuras criminales que pudieron estar involucradas en la desaparición<sup>37</sup>.

Los Estados también tienen la obligación de llevar a cabo la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas<sup>38</sup>. Se trata de un deber que es "independiente de la obligación de investigar"<sup>39</sup> y sancionar a los responsables. En esta búsqueda, se deben considerar "todas las hipótesis razonables sobre la desaparición"<sup>40</sup>. En los casos en que se determine que la persona ha fallecido, la exhumación e identificación del cuerpo hace parte del deber de investigar y debe hacerse de oficio<sup>41</sup>.

## B.2. Derechos de las víctimas

Las víctimas tienen derecho a la verdad<sup>42</sup>, a la justicia y a la reparación<sup>43</sup>. Asimismo, los Estados deben tomar medidas para que el proceso de búsqueda de personas desaparecidas cuente con "la participación activa de los allegados de la persona desaparecida en caso de que así lo requiriesen"<sup>44</sup>. Esta participación debe garantizarse en todas las etapas del proceso<sup>45</sup>. Por otro lado, se ha entendido que son víctimas de esta conducta no solo la persona que es

---

<sup>33</sup> Corte IDH, *Caso Terrones Silva y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C No. 360, párr. 195.

<sup>34</sup> Corte IDH, *Caso Arram Suhurt y otros Vs. Paraguay*, Fondo, Sentencia de 13 de mayo de 2019, Serie C No. 377, párr. 138. En igual sentido: Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 58.

<sup>35</sup> Corte IDH, *Caso La Cantuta Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C No. 162, párr. 157; Comité de Derechos Humanos, *Bautista de Arellano Vs. Colombia*, Comunicación No. 563/1993, 13 de noviembre de 1995, párr. 8.6; Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 18.

<sup>36</sup> Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 370, párr. 166.

<sup>37</sup> Corte IDH, *Caso Isaza Uribe y otros Vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2018, Serie C No. 363, párr. 153.

<sup>38</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Misión a Chile, A/HRC/22/45/Add.1, 29 de enero de 2013, párr. 16.

<sup>39</sup> Corte IDH, *Caso Blanco Romero y otros Vs. Venezuela*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2011, párr. 13. En igual sentido ver: Corte IDH, *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de septiembre de 2012, Serie C No. 250, párr. 265.

<sup>40</sup> Comité contra la Desaparición Forzada, Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, CED/C/7, 16 de abril de 2019, principio 8: La Búsqueda debe realizarse con una estrategia integral.

<sup>41</sup> Corte IDH, *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de septiembre de 2012, Serie C No. 250, párr. 265.

<sup>42</sup> Corte IDH, *Caso Terrones Silva y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C No. 360, párr. 215 y 216; Corte IDH, *Caso Omeara Carrascal y otros Vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 21 de noviembre de 2018, Serie C No. 368, párr. 256; Corte IDH, *Caso Isaza Uribe y otros Vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2018, Serie C No. 363, párr. 159.

<sup>43</sup> Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, artículo 24.5

<sup>44</sup> Comité contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre el informe presentado por Colombia en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, CED/C/COL/CO/1, párr. 26 (e).

En igual sentido ver: Corte IDH, *Caso Tenorio Roca y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de junio de 2016, Serie C No. 314, párr. 275.

<sup>45</sup> Comité contra la Desaparición Forzada, Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, CED/C/7, 16 de abril de 2019, principio 5: La Búsqueda debe respetar el derecho a la participación.

desaparecida, sino también sus familiares más cercanos<sup>46</sup>. También se considera como víctima a “toda persona que haya sufrido un perjuicio como consecuencia directa”<sup>47</sup> de la desaparición.

### C. EJECUCIÓN EXTRAJUDICIAL<sup>48</sup>

La ejecución extrajudicial es una violación del derecho a no ser privado arbitrariamente de la vida, que se configura cuando:

- i. Se causa la muerte intencional de una persona, sin que exista una causal legítima<sup>49</sup>.
- ii. La muerte es causada por agentes del Estado (como las fuerzas de seguridad) o por particulares (como los grupos paramilitares, los escuadrones de la muerte o las fuerzas privadas) que cooperan con el Estado o son tolerados por este<sup>50</sup>.

#### C.1. Deber de investigar

Los Estados tienen el deber de investigar y castigar a los responsables de hechos que constituyan privaciones arbitrarias de la vida<sup>51</sup>. La falta de investigación puede generar las condiciones para que se cometan nuevos hechos similares<sup>52</sup>, “lo que es contrario al deber de respetar y garantizar el derecho a la vida”<sup>53</sup>. De igual forma, las investigaciones que se adelanten deben ser de oficio<sup>54</sup>. Los Estados también tienen que garantizar que las investigaciones sean prontas, serias, imparciales, exhaustivas, efectivas, fiables y transparentes<sup>55</sup>.

La investigación que se adelante debe considerar todas las líneas lógicas de investigación<sup>56</sup>, las posibles cadenas de mando, políticas y fallos sistémicos que pudieron haber contribuido a la muerte<sup>57</sup>. De otra parte, como regla general, debe realizarse la autopsia del cadáver de la víctima<sup>58</sup>. Si no se realiza la autopsia, esta decisión “debe justificarse por escrito y someterse a revisión judicial”<sup>59</sup>.

---

<sup>46</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Observación general sobre los niños y las desapariciones forzadas, aprobada por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su 98 período de sesiones (31 de octubre a 9 de noviembre de 2012), A/HRC/WGEID/98/1, 14 de febrero de 2013, párr. 6; Corte IDH, *Caso García y familiares Vs. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 noviembre de 2012, Serie C No. 258, párr. 166.

<sup>47</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Métodos de Trabajo, A/HRC/WGEID/102/2, 2 de mayo de 2014, párr. 9.

<sup>48</sup> Más información sobre este tema, se puede consultar en: Comisión Internacional de Juristas, marco jurídico internacional en materia de desaparición forzada y ejecución extrajudicial, 2020. Disponible en: <https://n9.cl/ppgmt>

<sup>49</sup> Un ejemplo de causa legítima es el asesinato de una persona para defender la vida propia o de otra persona, siempre cuando, no sea posible utilizar otros medios y haya un peligro inminente de muerte o lesiones graves.

<sup>50</sup> Comisión Internacional de Juristas: Guía para Profesionales No. 9: Desaparición Forzada y Ejecución Extrajudicial: Investigación y Sanción, 2015, pág. 72. Esta Guía se encuentra disponible en: <https://n9.cl/xep8m>

<sup>51</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 18; Corte IDH, *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de octubre de 2012, Serie C No. 252, párr. 146.

<sup>52</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 18.

<sup>53</sup> Corte IDH, *Caso Baldeón García Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párr. 91.

<sup>54</sup> Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016), párr. 15; Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 28.

<sup>55</sup> Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016), párr. 22 y s.s.; Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 28; Naciones Unidas, Asamblea General, Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, A/RES/61/173, 1 de marzo de 2007, párr. 3 y; Corte IDH, *Caso Baldeón García Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párr. 92.

<sup>56</sup> Corte IDH, *Caso Omeara Carrascal y otros Vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 21 de noviembre de 2018, Serie C No. 368, párr. 212.

<sup>57</sup> Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016), párr. 26.

<sup>58</sup> Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016), párr. 25; Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 36, Artículo 6: derecho a la vida, CCPR/C/GC/36, 3 de septiembre de 2019, párr. 28.

<sup>59</sup> Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016), párr. 25.

## C.2. Derechos de las víctimas

Las víctimas tienen derecho a conocer la verdad<sup>60</sup>, a la justicia y acceder a medidas de reparación<sup>61</sup>. En lo que respecta a quiénes son considerados víctimas de ejecuciones extrajudiciales, al igual que sucede con la desaparición forzada, se ha considerado que esta categoría también cubre a los familiares más cercanos de la persona asesinada<sup>62</sup>. Adicionalmente, otras personas que tuvieran un “vínculo particularmente estrecho” con la persona asesinada pueden ser consideradas como víctimas<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Corte IDH, *Caso Omeara Carrascal y otros Vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 21 de noviembre de 2018, Serie C No. 368, párr. 256.

<sup>61</sup> Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016), párr. 10.

<sup>62</sup> Corte IDH, *Caso Coc Max y otros (Masacre de Xamán) Vs. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de agosto de 2018, Serie C No. 356, párr. 123.

<sup>63</sup> *Ibidem*, párr. 123.

### III. BREVE DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO PERUANO

Perú ha sufrido distintos periodos de violencia a lo largo de su historia. El más reciente fue el conflicto armado interno que tuvo lugar entre 1980 y 2000, que, a su vez, ha sido el conflicto con los mayores “costos humanos y económicos”<sup>64</sup> en la historia peruana.

En este capítulo se hace una breve presentación de este conflicto con la intención de proveer información esencial sobre sus hechos y momentos claves. No se analizan en profundidad las raíces y matices del conflicto, lo cual, dada su complejidad, supera la pretensión de este capítulo. En lo que respecta a los fenómenos de desaparición forzada y ejecución extrajudicial, se hará una referencia más específica en los capítulos IV y V, respectivamente. Por último, la sección final de este capítulo contiene un breve resumen del contexto actual en materia de derechos humanos.

#### A. INICIO DEL CONFLICTO INTERNO

El origen del conflicto peruano se remonta al surgimiento de una facción del Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso<sup>65</sup>, que fue fundado en la década de 1970, en Ayacucho<sup>66</sup>. Este grupo tenía una ideología comunista maoísta y buscó influir en los sectores vulnerables de la sociedad “sobre la necesidad de un levantamiento en armas para tomar el poder”<sup>67</sup>. Su líder fue Abimael Guzmán Reynoso, un profesor de filosofía en la Universidad de San Cristóbal de Huamanga (Ayacucho).

En mayo de 1980, con la quema de ánforas electorales en el distrito de Chuschi (Ayacucho), Sendero Luminoso inició sus acciones violentas y terroristas. Desde sus primeras acciones, este grupo buscó castigar<sup>68</sup> e inclusive eliminar físicamente a las autoridades locales, por el solo hecho de representar al “viejo Estado”. De igual manera, Sendero Luminoso asesinó a varios policías y miembros de las Fuerzas Armadas<sup>69</sup>. Otras acciones violentas cometidas por este grupo incluyeron las torturas y los asesinatos de civiles, argumentando que eran acciones de justicia por propia mano<sup>70</sup>.

Con el pasar de los años, las acciones de Sendero Luminoso se hicieron más violentas e indiscriminadas. Junto con la comisión de asesinatos contra cualquier autoridad local que no se sometía, Sendero Luminoso empezó a asesinar campesinos que se negaban a apoyar sus actividades. También comenzó a reclutar menores de edad y a hostigar a las comunidades campesinas<sup>71</sup>. Las amenazas que recibieron muchos pobladores condujeron a su desplazamiento a áreas urbanas<sup>72</sup>.

Casi desde el inicio del conflicto, el Gobierno peruano decidió involucrar a sus Fuerzas Armadas<sup>73</sup>. En diciembre de 1982, el presidente de la época, Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), decidió declarar los estados de emergencia y otorgar a las Fuerzas Armadas amplias facultades para restaurar el orden público. Estas facultades permitieron que las Fuerzas

<sup>64</sup> CVR, Informe Final, Tomo I, Capítulo 1, Los Períodos de la Violencia, pág. 53.

<sup>65</sup> Ibidem, pág. 54.

<sup>66</sup> Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, Report on the visit to Peru by two members of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (17-22 June 1985), E/cn.4/1986/Add.1, 8 January 1986, párr. 8.

<sup>67</sup> Elizabeth Salmón, La Condena de Alberto Fujimori y el Derecho Internacional de los derechos Humanos, Universidad Externado de Colombia, 2014, pág. 20.

<sup>68</sup> Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, Report on the visit to Peru by two members of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (17-22 June 1985), E/cn.4/1986/Add.1, 8 January 1986, párr. 9.

<sup>69</sup> Ibidem, párr. 12.

<sup>70</sup> Ibidem, párr. 9.

<sup>71</sup> Ibidem, párr. 11.

<sup>72</sup> Ibidem, párr. 95 y 96.

<sup>73</sup> Ibidem, párr. 16 y 17.

Armadas tuvieran control sobre distintas zonas del país, sin estar sometidas a las autoridades civiles locales o a controles democráticos ordinarios<sup>74</sup>. Lo anterior conllevó a la militarización del conflicto<sup>75</sup> y a que la violencia en el país aumentara considerablemente<sup>76</sup>.

El aumento en la violencia no solo se dio por los enfrentamientos entre miembros de las Fuerzas Armadas y de Sendero Luminoso, sino también por las violaciones a los derechos humanos que empezaron a cometer las Fuerzas Armadas. En particular, se reportaron un número considerable de casos de ejecuciones sumarias y de desapariciones forzadas. La mayoría de las víctimas eran campesinos de los Andes acusados de apoyar a Sendero Luminoso<sup>77</sup>.

Al mismo tiempo, a través de Comités de Autodefensa (CAD) o rondas campesinas contrasubversivas, algunos pobladores decidieron organizarse para defenderse contra las acciones violentas de Sendero Luminoso. Las Fuerzas Armadas apoyaron los CAD y les proporcionaron entrenamiento, comida y otros bienes esenciales<sup>78</sup>. En adición, los CAD tenían permitido arrestar a personas sospechosas para entregárselas a las Fuerzas Armadas<sup>79</sup>. Los CAD también cometieron masacres y saqueos<sup>80</sup>.

En 1984, la violencia se intensificó con el inicio de la "guerra revolucionaria"<sup>81</sup> por parte del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). El MRTA fue una guerrilla de izquierda, fundada en 1982, que muy pronto empezó a cometer actos de terrorismo. Entre las acciones cometidas por MRTA se destaca la toma de rehenes, los secuestros con fines políticos y económicos, los asesinatos a personas por su orientación sexual o identidad de género<sup>82</sup> y los asesinatos a indígenas<sup>83</sup>.

## B. GOBIERNO DE FUJIMORI

Para inicios de la década de 1990, el conflicto interno estaba en uno de sus puntos más álgidos<sup>84</sup>. Sumado a ello, Perú estaba sufriendo una crisis económica que generó una alta tasa de inflación, nunca antes vivida en el Perú<sup>85</sup>. Por ello, los peruanos habían perdido la confianza en los partidos tradicionales. Esto trajo como consecuencia que, en las elecciones presidenciales de 1990, fuera elegido como presidente un candidato sin conexiones con las élites tradicionales: Alberto Fujimori Fujimori (1990-2000).

Desde su posesión, Fujimori centró su política en la lucha antiterrorista y contra el terrorismo. Al respecto, como parte de su estrategia de identificación, control y eliminación de personas

---

<sup>74</sup> Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, Report on the visit to Peru by two members of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (17-22 June 1985), E/cn.4/1986/Add.1, 8 January 1986, párr. 107.

<sup>75</sup> CVR, Informe Final, Tomo I, Capítulo 1, Los Períodos de la Violencia, pág. 66.

<sup>76</sup> Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, Report on the visit to Peru by two members of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (17-22 June 1985), E/cn.4/1986/Add.1, 8 January 1986, párr. 18; CVR, Informe Final, Tomo I, Capítulo 1, Los Períodos de la Violencia, pág. 55.

<sup>77</sup> En algunas zonas del país, donde la presencia de Sendero Luminoso era más intensa, las Fuerzas Armadas del Estado partieron del supuesto que toda la población civil era sospechosa de ser subversiva. Este fue el caso de la provincia de Hunta, que fue uno de los lugares del país en donde se presentaron más asesinatos entre 1980 y 1984. De igual forma, en ese mismo periodo, se documentaron casos de desapariciones forzadas y torturas cometidas por la Marina de Guerra que se encontraba en esa provincia. Ver: Corte IDH, *Caso Tenorio Roca y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de junio de 2016, Serie C No. 314, párr. 54 y 55.

<sup>78</sup> Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, Report on the visit to Peru by two members of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (17-22 June 1985), E/cn.4/1986/Add.1, 8 January 1986, párr. 19.

<sup>79</sup> *Ibidem*, párr. 19.

<sup>80</sup> *Ibidem*, párr. 20.

<sup>81</sup> CVR, Informe Final, Tomo II, Capítulo 1.4, El Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, pág. 430.

<sup>82</sup> *Ibidem*, pág. 432 y s.s.

<sup>83</sup> Corte IDH, *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 17 de abril de 2015, Serie C No. 292, párr. 141.

<sup>84</sup> Ver: Amnistía Internacional, Perú, Siguen las violaciones de derechos humanos: 1989-1990, AMR 46/23/90/s, abril de 1990, pág. 1. Disponible en: <https://n9.cl/9x32y>

<sup>85</sup> Elizabeth Salmón, La Condena de Alberto Fujimori y el Derecho Internacional de los derechos Humanos, Universidad Externado de Colombia, 2014, pág. 19.

sospechosas de ser miembros de grupos insurgentes, Fujimori creó el Grupo Colina, un escuadrón militar de seguimiento y aniquilamiento de subversivos<sup>86</sup>. Este Grupo participó en "acciones sistemáticas de ejecuciones extrajudiciales indiscriminadas, asesinatos selectivos, desapariciones forzadas y torturas"<sup>87</sup>. Entre otras, realizó la ejecución extrajudicial de 15 personas en el vecindario de Barrios Altos de Lima, el 3 de noviembre de 1991<sup>88</sup>.

A la par, Fujimori inició una campaña de desprestigio contra los poderes legislativo y judicial, a los que tildó de "corruptos e irresponsables"<sup>89</sup>. Por ejemplo, Fujimori criticó la expedición de la Ley No. 25397, Ley de Control de los Actos Normativos del Presidente de la República. Fujimori argumentó que la Ley le quitaba atribuciones esenciales para gobernar y acusó al Congreso y al Tribunal de Garantías Constitucionales "de haberse convertido en uno de los grandes obstáculos a la reconstrucción nacional"<sup>90</sup>.

### **B.1. El autogolpe y sus consecuencias**

El 5 de abril de 1992, Fujimori promulgó el Decreto Ley No. 25418, por el cual se instauró de manera transitoria un "Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional". Este Decreto Ley dispuso la disolución del Congreso de la República<sup>91</sup>, cuyas funciones quedaron en cabeza del presidente<sup>92</sup>. Este hecho fue conocido como "el autogolpe" y se ha considerado como la acción que originó el desmantelamiento del Estado de Derecho en Perú<sup>93</sup>.

Junto con la disolución del Congreso, Fujimori clausuró el Tribunal de Garantías Constitucionales, la Contraloría General de la República y el Jurado Nacional de Elecciones. También destituyó a los vocales de la Corte Suprema de Justicia<sup>94</sup>. De igual manera, fueron detenidos "políticos, periodistas y algunos jefes policiales"<sup>95</sup>. Por su parte, las Fuerzas Armadas tomaron control de las principales ciudades del país, incluyendo la capital (Lima)<sup>96</sup>.

Aunque el autogolpe fue condenado internacionalmente<sup>97</sup>, contó con un silencioso apoyo popular en Perú. Se estimó que el "71% de la población aprobó la disolución del Congreso y el 89% la reestructuración del poder judicial"<sup>98</sup>. Uno de los principales factores que explica el apoyo popular, se relaciona con las ansias de la población para que se tomaran medidas efectivas, aunque fueran radicales, para controlar la violencia e inseguridad ocasionada por Sendero Luminoso.

Con el Congreso disuelto, Fujimori realizó "profundas transformaciones en la estructura organizativa y legal del Estado a través de Decretos Ley"<sup>99</sup>. Estas transformaciones incluyeron modificaciones a la legislación antiterrorista<sup>100</sup>. Al respecto, se otorgaron amplias facultades al

---

<sup>86</sup> Este escuadrón estaba conformado por miembros del Ejército peruano y estaba adscrito a la Dirección de Inteligencia del Ejército. Ver: Corte IDH, *Caso Barrios Altos Vs. Perú*, Fondo, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, para 2 (d).

<sup>87</sup> Corte IDH, *Caso La Cantuta Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C No. 162, párr. 83.

<sup>88</sup> Corte IDH, *Caso Barrios Altos Vs. Perú*, Fondo, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, para 2 (b).

<sup>89</sup> CVR, Informe Final, Tomo III, Capítulo 2, Los actores políticos e institucionales, pág. 73.

<sup>90</sup> César Landa Arroyo, Los decretos de urgencia en el Perú, en: *Revista Pensamiento Constitucional*, Número 09, 2003, pág. 138.

<sup>91</sup> Decreto Ley N° 25418, artículo 4.

<sup>92</sup> Decreto Ley N° 25418, artículo 4 y 5.

<sup>93</sup> Elizabeth Salmón, La Condena de Alberto Fujimori y el Derecho Internacional de los derechos Humanos, Universidad Externado de Colombia, 2014, pág. 23.

<sup>94</sup> CVR, Informe Final, Tomo III, Capítulo 2, Los actores políticos e institucionales, pág. 83.

<sup>95</sup> *Ibidem*, pág. 83.

<sup>96</sup> Corte IDH, *Caso Galindo Cárdenas y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de octubre de 2015, Serie C No. 301, párr. 95.

<sup>97</sup> CVR, Informe Final, Tomo III, Capítulo 2, Los actores políticos e institucionales, pág. 84.

<sup>98</sup> *Ibidem*, pág. 87.

<sup>99</sup> *Ibidem*, pág. 60.

<sup>100</sup> Entre los decretos expedidos, merece una mención especial el Decreto Ley No. 25.659. Este decreto "declaró la improcedencia de la acción de hábeas corpus respecto de los detenidos, implicados o procesados por el delito de terrorismo o por el delito de traición a la patria". La procedencia de la acción de hábeas corpus por estos delitos solo fue restaurada el 25 de noviembre de

Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) y se endurecieron las penas para delitos tipificados como terrorismo<sup>101</sup>. También se permitió que tribunales militares juzgaran a civiles acusados de terrorismo<sup>102</sup>.

Como consecuencia de las reformas instauradas, las garantías al debido proceso fueron casi inexistentes<sup>103</sup>. Lo que, entre otras cosas, se vio reflejado en la falta de garantías para las personas privadas de la libertad. También fueron frecuentes las detenciones arbitrarias, las torturas y la violencia sexual contra las personas detenidas y que eran acusadas de alguna actividad terrorista<sup>104</sup>. Adicionalmente, las reformas ampliaron las facultades de las Fuerzas Armadas para intervenir en las universidades públicas y en las cárceles<sup>105</sup>, lo que desencadenó la comisión de graves violaciones a los derechos humanos en estos lugares.

En el caso de las cárceles, uno de los casos más emblemáticos fue lo sucedido en el Penal de Máxima Seguridad Miguel Castro Castro. En este Penal, entre el 6 y el 9 de mayo de 1992, integrantes de cuerpos especializados de la policía y personal del Ejército peruano llevaron a cabo el operativo "Mudanza 1"<sup>106</sup>. Como resultado del operativo, 185 personas resultaron heridas y al menos 41 internos e internas murieron<sup>107</sup>. Los hechos fueron catalogados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como una masacre<sup>108</sup>.

En relación con las universidades, un ejemplo paradigmático fue lo sucedido en la Universidad Nacional de Educación "Enrique Guzmán y Valle" - La Cantuta. En la madrugada del 18 de julio de 1992, militares integrantes del destacamento Colina ingresaron a las residencias estudiantiles de La Cantuta y se llevaron a nueve estudiantes y un profesor, con rumbo desconocido<sup>109</sup>. Luego de los hechos, los familiares de las personas desaparecidas buscaron establecer su paradero sin éxito<sup>110</sup>. En 1993, fueron encontradas unas fosas clandestinas con restos óseos y pertenencias de las personas desaparecidas<sup>111</sup>. Inicialmente, se lograron identificar los restos óseos de dos estudiantes<sup>112</sup>. A la fecha, todavía no se han encontrado los restos de cinco personas<sup>113</sup>.

## B.2. Congreso Constituyente Democrático y la Constitución de 1993

En diciembre de 1992, se instaló el "Congreso Constituyente Democrático del Perú" (CCD)<sup>114</sup>,

---

1993, con la Ley No. 26.248. Ver: Corte IDH, *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 136, párr. 54.12.

<sup>101</sup> CVR, Informe Final, Tomo III, Capítulo 2, Los actores políticos e institucionales, pág. 85 y 86.

<sup>102</sup> *Ibidem*, pág. 86.

<sup>103</sup> Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, Serie C No. 289, párr. 57; Corte IDH, *Caso J. Vs. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2013, Serie C No. 275, párr. 71.

<sup>104</sup> Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, párr. 161; Corte IDH, *Caso J. Vs. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2013, Serie C No. 275, párr. 65 y s.s.

<sup>105</sup> CVR, Informe Final, Tomo III, Capítulo 2, Los actores políticos e institucionales, pág. 95 a 97.

<sup>106</sup> Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160, párr. 197.21.

<sup>107</sup> *Ibidem*, párr. 248 y 283.

<sup>108</sup> *Ibidem*, párr. 234.

<sup>109</sup> Corte IDH, *Caso La Cantuta Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C No. 162, párr. 80.12 a 80.16.

<sup>110</sup> *Ibidem*, párr. 80.19 y s.s.

<sup>111</sup> Sobre el caso, ver: La República, Una remembranza de la 'masacre de La Cantuta', a 28 años de la tragedia que indignó al país, 18 de julio de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/6l5dn>

<sup>112</sup> Corte IDH, *Caso La Cantuta Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C No. 162, párr. 80.39.

<sup>113</sup> La República, La Cantuta: 28 años después aún hay temas pendientes, 18 Julio de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/6rxq3>

<sup>114</sup> Su creación fue el resultado de la presión internacional para que se restaurara la democracia en Perú. Para la elección de sus miembros, se convocaron elecciones en noviembre de 1992. En su mayoría, fueron elegidos miembros del partido político Nueva Mayoría-Cambio 90, que apoyaba al presidente Fujimori. Ver: Amnistía Internacional, Perú: Propuesta de pena de muerte viola la convención americana de derechos humanos, 46/18/93, junio de 1993, pág. 3. Disponible en: <https://n9.cl/xqwq5>

para que redactara una nueva constitución<sup>115</sup>. En la práctica, el CCD fue también un congreso permanente<sup>116</sup>. Por un estrecho margen, y con dudas acerca de la transparencia de los resultados, el texto constitucional propuesto por el CDD fue ratificado popularmente en un referendo que se llevó a cabo el 31 de octubre de 1993<sup>117</sup>. La nueva Constitución entró a regir el 31 de diciembre de 1993.

En lo que se refiere al texto de la nueva constitución, el texto contempló la reelección presidencial y amplias facultades para el poder ejecutivo<sup>118</sup>. Adicionalmente, consagró varias disposiciones constitucionales polémicas. Por ejemplo, el artículo 173 permite que civiles acusados de delitos de traición a la patria y terrorismo sean juzgados por la justicia penal militar. Por su parte, el artículo 140 consagra la pena de muerte para el delito de traición a la patria, en caso de guerra, y el delito de terrorismo.

También es relevante mencionar el artículo 137 de la Constitución. Este artículo permite la declaración de estados de emergencia y de sitio. Entre las garantías constitucionales que se pueden suspender en estos estados, se encuentran las relativas a la libertad e integridad personal, así como el derecho constitucional relativo a que nadie puede "ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez"<sup>119</sup>. Igualmente, el artículo establece que las fuerzas armadas pueden asumir "el control del orden interno si así lo dispone el presidente de la República"<sup>120</sup>.

Precisamente, valiéndose del artículo 137 de la Constitución, el gobierno de Fujimori decretó varios estados de emergencia en una parte considerable del territorio nacional. Como consecuencia, solo en 1994, algunos derechos y garantías constitucionales básicas no tuvieron aplicación en todo el territorio nacional<sup>121</sup>. De igual manera, las fuerzas armadas asumieron el control temporal de varios departamentos del país<sup>122</sup>.

### **B.3. Violencia por parte de actores no estatales**

Entre los años 1990 y 1992, Sendero Luminoso realizó "acciones armadas en Lima que pusieron en duda la capacidad de supervivencia del Estado peruano"<sup>123</sup>. No obstante, en 1992, con la aplicación de la política antisubversiva de Fujimori, este grupo empezó a sufrir considerables reveses<sup>124</sup>. A esto se le sumó la captura de su líder Abimael Guzmán Reinoso, en septiembre de 1992. A partir de ese momento, las acciones violentas de Sendero Luminoso continuaron, pero dejaron de tener la misma efectividad que en el pasado<sup>125</sup>.

---

<sup>115</sup> Decreto Ley No. 25.684, artículo 1.

<sup>116</sup> Instituto de Estudios Peruanos, El Congreso Constituyente. Disponible en: <https://n9.cl/8hx9j>

<sup>117</sup> Mercedes García Montero, La década de Fujimori: ascenso, mantenimiento y caída de un líder antipolítico, en América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, volumen 28, 2001, Pág. 71.

<sup>118</sup> Mercedes García Montero, La década de Fujimori: ascenso, mantenimiento y caída de un líder antipolítico, en América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, volumen 28, 2001, Pág. 71.

<sup>119</sup> Constitución Política de 1993, artículo 2, inciso 24, apartado (f).

<sup>120</sup> El Tribunal Constitucional ha entendido que esta función que pueden ejercer las fuerzas armadas hace referencia a restablecer la seguridad ciudadana. En palabras del Tribunal: "(...) *habiéndose declarado un estado de emergencia, y dispuesto por el Presidente de la República que las Fuerzas Armadas asuman el control del orden interno, ello supone que las referidas instituciones castrenses realicen tareas destinadas a prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad, a saber: garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia, y, en suma, restablecer la seguridad ciudadana.*" Ver: Tribunal Constitucional, EXP. N° 0017-2003-AI/TC, sentencia del 16 marzo de 2004, Fundamento 84.

<sup>121</sup> Corte IDH, *Caso Galindo Cárdenas y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de octubre de 2015, Serie C No. 301, párr. 103.

<sup>122</sup> *Ibidem*, párr. 187.

<sup>123</sup> Amnistía Internacional, Perú, Derechos humanos de la mujer, En memoria de María Elena Moyano, AMR 46/03/97/s, marzo de 1997, Pág. 5. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/160000/amr460031997es.pdf>

<sup>124</sup> *Ibidem*, Pág. 8.

<sup>125</sup> CVR, Informe Final, Tomo II, Capítulo 1.1, El Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso, subcapítulo 5, PCP-SL 1992-2000, pág. 110.

En lo que respecta a las acciones cometidas por el MRTA, esta organización decidió emprender “acciones militares cada vez más extremas”<sup>126</sup>. Hacia mediados de la década de 1990, el 17 de diciembre de 1996, el MRTA llevó a cabo una de sus acciones más conocidas, la toma de rehenes en la residencia del embajador de Japón en Lima. En la toma participaron 14 miembros del MRTA.

Inicialmente, alrededor de 600 personas fueron tomadas como rehenes. Luego, el MRTA liberó a la mayoría de las personas, quedando 72 rehenes<sup>127</sup>. Para su liberación, entre otras cosas, el MRTA exigió la liberación de sus miembros encarcelados, la implementación de cambios en la política económica y el pago de un impuesto de guerra<sup>128</sup>.

La toma terminó el 22 de abril de 1997 con una operación de rescate militar, la operación “Plan Nipón 96” o “Chavín de Huántar”<sup>129</sup>. La operación logró la liberación de los rehenes, algunos de los cuales resultaron heridos. Un rehén, dos miembros del equipo de rescate y los 14 miembros del MRTA murieron<sup>130</sup>. Las Fuerzas Armadas alegaron que todos los militantes del MRTA murieron en enfrentamientos con efectivos militares. No obstante, luego se estableció que al menos un miembro del MRTA fue ejecutado extrajudicialmente<sup>131</sup>, por el grupo militar del SIN a cargo del exmilitar Vladimiro Montesinos, asesor de Fujimori. El desenlace de la toma “marcó prácticamente la desaparición del MRTA”<sup>132</sup>.

#### **B.4. Leyes de Amnistía**

En julio de 1995, el Congreso de la República aprobó la Ley No. 26479<sup>133</sup>. Esta Ley estableció una amplia amnistía para el personal militar, policial o civil, “por todos los hechos derivados u originados con ocasión o como consecuencia de la lucha contra el terrorismo y que pudieran haber sido cometidos en forma individual o en grupo”<sup>134</sup>. La amnistía cubría los hechos cometidos entre mayo de 1980 y el 14 de julio de 1995. Asimismo, la Ley dispuso la excarcelación de las personas amnistiadas que estaban privadas de la libertad<sup>135</sup>.

Días después, el 28 de junio de 1995, el Congreso aprobó la Ley No. 26492. Esta Ley establecía que la Ley No. 26479 no constituía una “interferencia en el ejercicio de la función jurisdiccional ni vulnera[ba] el deber del Estado de respetar y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos”<sup>136</sup>. Esta Ley estableció que la amnistía decretada en la Ley No. 26479 debía ser aplicada de manera obligatoria por parte de los órganos jurisdiccionales<sup>137</sup>. Lo anterior, para evitar que el poder judicial cuestionara o definiera el ámbito de aplicación de la amnistía. Lo dispuesto por la Ley fue obedecido por la Corte Superior y Suprema, que ya estaban intervenidas por el gobierno.

---

<sup>126</sup> CVR, Informe Final, Tomo II, Capítulo 1.4, El Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, pág. 413.

<sup>127</sup> Ibidem, pág. 424.

<sup>128</sup> Corte IDH, *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 17 de abril de 2015, Serie C No. 292, párr. 148.

<sup>129</sup> La operación fue llevada a cabo por integrantes de las Fuerzas Armadas y el SIN. Ver: Corte IDH, *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 17 de abril de 2015, Serie C No. 292, párr. 151.

<sup>130</sup> Corte IDH, *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 17 de abril de 2015, Serie C No. 292, párr. 164.

<sup>131</sup> Ibidem, párr. 313 y s.s.

<sup>132</sup> CVR, Informe Final, Tomo II, Capítulo 1.4, El Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, pág. 424.

<sup>133</sup> El trámite de esta ley en el Congreso “no fue anunciado públicamente ni debatido, sino que fue aprobado tan pronto como fue presentado, en las primeras horas del 14 de junio de 1995”. Una vez aprobada, fue promulgada inmediatamente. Ver: Corte IDH, *Caso Barrios Altos Vs. Perú*, Fondo, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párr. 2 (i).

<sup>134</sup> Ley No. 26.479, artículo 1.

<sup>135</sup> Ley No. 26.479, artículos 1 y 4.

<sup>136</sup> Ley No. 26.492, artículo 1.

<sup>137</sup> Ley No. 26.492, artículo 3.

Organizaciones e instituciones internacionales y nacionales de derechos humanos condenaron la expedición de las leyes de amnistía<sup>138</sup>. Por ejemplo, Amnistía Internacional afirmó que las leyes institucionalizaban la impunidad<sup>139</sup>. Por su parte, la Corte IDH consideró que estas leyes buscaban que no continuaran las investigaciones judiciales en el caso de Barrios Altos<sup>140</sup>.

## **B.5. Fin del Gobierno de Fujimori**

En 1995, Fujimori fue reelegido para un segundo periodo presidencial, con una candidatura que fue objeto de tacha<sup>141</sup>. Durante este segundo periodo presidencial continuaron las graves violaciones de derechos humanos. Además, el Gobierno ejerció un enorme control sobre los medios de comunicación<sup>142</sup>, lo que permitió la censura de noticias, "la tergiversación de la información y hasta la abierta mentira a favor del Gobierno"<sup>143</sup>.

Aunque la Constitución de 1993 solo permitía una única reelección, en diciembre de 1999, Fujimori inscribió su candidatura para un tercer periodo presidencial<sup>144</sup>. Esta decisión desconoció que, en enero de 1997, tres magistrados del Tribunal Constitucional habían establecido que no era constitucional un tercer periodo presidencial<sup>145</sup>.

La campaña presidencial de 2000 fue llevada a cabo en un contexto de "abusos y arbitrariedades"<sup>146</sup>. En particular, el SIN fue utilizado para hostigar y perseguir a los candidatos a la presidencia de la oposición. Con grave cuestionamientos sobre la transparencia de la contienda electoral, Fujimori fue reelegido para un tercer periodo presidencial, que inicio el 28 de julio de 2000<sup>147</sup>.

En los meses que siguieron a la elección presidencial surgieron varias denuncias de actos de corrupción y tráfico de armas cometidos por miembros del Gobierno de Fujimori, particularmente en relación con el poderoso asesor presidencial, Vladimiro Montesinos. Esta situación generó una grave crisis política, que llevó a que, en septiembre de 2000, Fujimori anunciara la convocatoria a unas nuevas elecciones presidenciales en las cuales no participaría<sup>148</sup>.

En noviembre de 2000, Fujimori salió del país aludiendo que participaría en una reunión internacional en Brunei. No obstante, desde Japón, Fujimori renunció a la presidencia de Perú, el 19 de noviembre de 2000. Dos días después, el Congreso de la República decidió no aceptar la renuncia y, en su lugar, decretó la vacancia presidencial por incapacidad moral<sup>149</sup>.

---

<sup>138</sup> Amnistía Internacional, Perú, Las leyes de amnistía consolidan la impunidad para las violaciones de derechos humanos, AMR 46/03/96/s, 23 de febrero de 1996. Disponible en: <http://www.derechos.net/amnesty/doc/america/peru1.html>

<sup>139</sup> Ibidem.

<sup>140</sup> Corte IDH, *Caso Barrios Altos Vs. Perú*, Fondo, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párr. 2 (i) y ss.

<sup>141</sup> Ver: Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C No. 71, párr. 56.2 y s.s.

<sup>142</sup> CVR, Informe Final, Tomo I, Capítulo 1, Los periodos de la violencia, pág. 76.

<sup>143</sup> Mercedes García Montero, La década de Fujimori: ascenso, mantenimiento y caída de un líder antipolítico, en América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, volumen 28, 2001, Pág. 74.

<sup>144</sup> Para ello, Fujimori se valió de la cuestionada Ley de Interpretación Auténtica. Sobre este tema, ver: CIDH, Segundo Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Perú, OEA/Ser.L/V/II.106, 2 de junio de 2000, Capítulo IV, Derechos Políticos, párr. 12, 13 y párr. 52 y s.s.

<sup>145</sup> Los magistrados que tomaron esta decisión fueron sometidos a un juicio político por el Congreso de la República, que estaba controlado por el Gobierno. Como resultado del juicio, fueron destituidos de sus cargos arbitrariamente. Sobre este tema ver: Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C No. 71, párr. 56 y s.s.

<sup>146</sup> CIDH, Segundo Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Perú, OEA/Ser.L/V/II.106, 2 de junio de 2000, Capítulo IV, Derechos Políticos, párr. 54.

<sup>147</sup> Ibidem, párr. 22 y s.s.

<sup>148</sup> Mercedes García Montero, La década de Fujimori: ascenso, mantenimiento y caída de un líder antipolítico, en América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, volumen 28, 2001, Pág. 80 y 81.

<sup>149</sup> Ibidem, Pág. 81.

Según lo establecido por la Constitución<sup>150</sup>, el presidente del Congreso, Valentín Paniagua Corazao, fue designado como presidente interino y encabezó un Gobierno de transición que tuvo una duración de ocho meses<sup>151</sup>. El 8 de abril de 2001, se celebraron unas nuevas elecciones presidenciales y parlamentarias. Estas elecciones fueron consideradas libres, limpias y legítimas<sup>152</sup>. Alejandro Toledo Manrique (2001-2006) fue elegido nuevo presidente del Perú. De esta manera, el país inició "una etapa de recuperación de la democracia"<sup>153</sup>.

### C. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

En 2001, durante el Gobierno de transición democrática, fueron reabiertas distintas investigaciones por graves violaciones a los derechos humanos<sup>154</sup>. Esto fue, en gran medida, resultado de la sentencia de la Corte IDH en el caso Barrios Altos<sup>155</sup>. En esta sentencia, la Corte IDH declaró que las leyes de amnistías No. 26479 y No. 26492 eran incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y por tanto, no debían producir efecto jurídico alguno. Esta decisión conllevó a que, en la jurisdicción penal peruana y en el Tribunal Constitucional, se declararan sin fundamento las excepciones interpuestas por los presuntos perpetradores para impedir el ejercicio de la acción penal o para la apertura de nuevas investigaciones<sup>156</sup>.

En julio de 2001, se expidió el Decreto Supremo No. 065-2001-PCM, a través del cual se creó una Comisión de la Verdad, cuyo nombre luego fue modificado a Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)<sup>157</sup>. En agosto de 2003, la CVR presentó su informe final, en el cual documentó los 20 años de conflicto armado y formuló recomendaciones para fortalecer el Estado de Derecho y reparar a las víctimas. De igual manera, la CVR realizó un estimativo inicial del número de víctimas del conflicto<sup>158</sup> y un registro sobre sitios de entierro<sup>159</sup>.

Por otra parte, en enero de 2003, se realizaron modificaciones a la legislación antiterrorista expedida después del autogolpe<sup>160</sup>. Esto fue resultado de que el Tribunal Constitucional declarara la inconstitucionalidad de varias de estas normas<sup>161</sup>. De igual manera, se expidieron nuevas normas conforme a la Constitución y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La nueva legislación permitió que cerca de cinco mil condenados o procesados por terrorismo fueran nuevamente enjuiciados, esta vez, con el respeto de las garantías al debido proceso.

Por último, debe mencionarse que, luego de ser extraditado desde Chile<sup>162</sup>, Fujimori fue juzgado por la justicia peruana. En particular, se destaca la condena como autor mediato de los delitos

<sup>150</sup> Constitución Política, artículo 115.

<sup>151</sup> CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2001, OEA/Ser./L/V/II.114, 16 de abril de 2002, Capítulo V, Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes sobre países, Perú, párr. 7.

<sup>152</sup> Ibidem, párr. 54.

<sup>153</sup> Ibidem, párr. 7.

<sup>154</sup> Corte IDH, *Caso Gómez Palomino Vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 136, párr. 54.14.

<sup>155</sup> Corte IDH, *Caso Barrios Altos Vs. Perú, Fondo*, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75.

<sup>156</sup> Corte IDH, *Caso La Cantuta Vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C No. 162, párr. 180.

<sup>157</sup> Decreto Supremo No 101-2001-PCM.

<sup>158</sup> CVR, Informe Final, Anexo 2: Estimación del total de víctimas.

<sup>159</sup> CVR, Informe Final, Tomo IX, Cuarta parte: Recomendaciones de la CVR, hacia un compromiso nacional por la reconciliación, Capítulo 2.3. Plan Nacional de Intervención Antropológico-Forense, pág. 209.

<sup>160</sup> Corte IDH, *Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, Serie C No. 289, párr. 59.

<sup>161</sup> Ver: Tribunal Constitucional, expediente No. 010-2002-AI/TC, 3 de enero de 2003.

<sup>162</sup> Fujimori vivió en Japón hasta finales de 2005. Los esfuerzos por lograr su extradición desde Japón por crímenes relacionados con la comisión de graves violaciones a los derechos humanos fueron infructuosos. Posteriormente, con la llegada de Fujimori a Chile en noviembre de 2005, se inició un largo proceso de extradición, que permitió que fuera extraditado a Perú en 2007.

de homicidio calificado, lesiones graves y secuestro agravado en los casos de Barrios Altos y la Cantuta<sup>163</sup>.

#### D. SITUACIÓN ACTUAL

Desde el retorno a la democracia, se han llevado a cabo juicios emblemáticos por las violaciones a los derechos humanos cometidos durante el conflicto armado<sup>164</sup>. A pesar de ello, los niveles de impunidad siguen siendo altos y son pocos los avances en los procesos penales<sup>165</sup>. Tampoco se ha dado solución a los factores de exclusión, como la desigualdad y la inequidad social<sup>166</sup> que dieron origen al conflicto<sup>167</sup> y está lejos de existir una reconciliación nacional<sup>168</sup>.

De igual forma, no han cesado las violaciones y abusos a los derechos humanos, incluyendo en materia de derechos socioambientales y de tierras<sup>169</sup>. Por ejemplo, en los últimos años, líderes y lideresas comunitarias han sido víctimas de amenazas de muerte y asesinatos<sup>170</sup>. Asimismo, se ha denunciado que la vulneración de los derechos de las mujeres es un fenómeno extendido en el país<sup>171</sup>. Al respecto, solo en 2020, la Defensoría del Pueblo registró 132 feminicidios y 204 tentativas de feminicidio<sup>172</sup>.

Otro tema para considerar sobre la situación actual peruana es la inestabilidad política que ha sufrido el país en los últimos años, lo cual obedece a varios factores. Por un lado, se han denunciado numerosos escándalos de corrupción que han involucrado a altos funcionarios y exfuncionarios de las distintas ramas del poder público<sup>173</sup>. Por otro lado, existen "crecientes tensiones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo"<sup>174</sup>.

Así, por ejemplo, el 30 de septiembre del 2019, el entonces presidente de Perú, Martín Vizcarra Cornejo (2018-2020) decretó la disolución constitucional del Congreso de la República. La disolución fue el resultado de que el Congreso continuara con el proceso de selección de seis de siete magistrados del Tribunal Constitucional y negara un voto de confianza del gobierno, que buscaba impedir dicha selección<sup>175</sup>.

El gobierno del presidente Vizcarra argumentó que el proceso no respetaba las garantías mínimas de pluralidad, transparencia y competencia. Específicamente, se afirmó que el partido fujimorista buscaba utilizar su mayoría parlamentaria para hacerse al control del Tribunal Constitucional<sup>176</sup>. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también manifestó su preocupación por la falta de transparencia del proceso. Entre otras, subrayó que no se habían

---

<sup>163</sup> Ver: Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Especial, EXP. No 10-2001/ ACUMULADO No 45-2003-A.V, 7 de abril de 2009.

<sup>164</sup> Ver, por ejemplo: IDL, A los 34 años de la masacre de Accomarca: Ya hay una sentencia histórica, 15 de agosto de 2019. Disponible en: <https://n9.cl/aoy6g>

<sup>165</sup> Human Rights Watch, Informe Mundial 2020, Perú. Disponible en: <https://n9.cl/gd2r8>

<sup>166</sup> Grace Mendoza, Dificultades y respuestas de los y las familiares de víctimas del conflicto armado interno en el contexto del COVID-19 (Parte I), 7 de abril de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/0c0j>

<sup>167</sup> Sobre estos factores ver: CVR, Informe Final, Tomo VIII, Segunda parte: los factores que hicieron posible la violencia.

<sup>168</sup> Ver: Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, párr. 68.

<sup>169</sup> Sobre este tema ver: Declaración de Fin de Misión, Michel Forst, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos Visita a Perú, 21 de enero 3 de febrero de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/bw5xu>

<sup>170</sup> Ver: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Criminalización de la Protesta y la Situación de los Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos, 2017. Disponible en: <http://derechoshumanos.pe/informe2015-16/Criminalizacion-de-la-protesta.pdf>

<sup>171</sup> Human Rights Watch, Informe Mundial 2020, Perú. Disponible en: <https://n9.cl/gd2r8>

<sup>172</sup> Defensoría del Pueblo, Se registraron 132 feminicidios en el 2020, 31 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/pzia>

<sup>173</sup> En muchas ocasiones, la mayoría del Congreso ha bloqueado las investigaciones y sanciones de dichos personajes investigados y sancionados por corrupción, incluidos varios parlamentarios.

<sup>174</sup> CIDH, La CIDH culmina visita de trabajo al Perú, 7 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/2goop>

<sup>175</sup> El País, El presidente de Perú disuelve el Parlamento en medio de un choque con la oposición fujimorista, 1 de octubre de 2019. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/10/01/america/1569885710\\_959879.html](https://elpais.com/internacional/2019/10/01/america/1569885710_959879.html)

<sup>176</sup> BBC, Disolución del Congreso en Perú: 4 claves para entender el enfrentamiento entre Vizcarra y el Parlamento (y lo que puede pasar ahora), 30 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49887706>

hecho públicos los criterios de selección de los candidatos, ni se habían facilitado espacios de participación de organizaciones de la sociedad civil<sup>177</sup>. Luego de la disolución del Congreso, se llevaron a cabo unas elecciones parlamentarias en enero de 2020.

Posteriormente, el 9 de noviembre de 2020, el Congreso de la República destituyó al presidente Vizcarra Cornejo tras acusarlo de supuestos actos de corrupción. Para ello, recurrió al artículo 113 de la Constitución que consagra la vacancia presidencial por "permanente incapacidad moral". Lo anterior, pese a que Vizcarra Cornejo había manifestado estar dispuesto a colaborar con la investigación fiscal<sup>178</sup>. El Congreso nombró como presidente interino a Manuel Merino de Lama, quien era el presidente del Congreso.

Esta drástica decisión fue ampliamente condenada por distintos sectores de la sociedad peruana. Al respecto, se aludió que el Congreso había hecho uso una figura excepcional y controversial, en vez del proceso de *impeachment* establecido en los artículos 99, 100 y 117 de la Constitución. Lo anterior, "en una suerte de simulación o fraude a la Constitución y sin las garantías del debido proceso que son propias del *impeachment*"<sup>179</sup>. De igual forma, se denunciaron los riesgos que generaba la vacancia del presidente para el principio de separación de poderes<sup>180</sup>.

De forma paralela, la destitución desencadenó una amplia movilización social en todo el país, que duró varios días. En Lima, aunque las protestas fueron mayoritariamente pacíficas, las fuerzas policiales reprimieron a los manifestantes haciendo uso excesivo de la fuerza<sup>181</sup>. Como resultado, dos jóvenes perdieron la vida y decenas de personas resultaron heridas<sup>182</sup>.

El 15 de noviembre de 2020, debido a la presión generada por las protestas y las muertes de personas en ellas, renunció el presidente interino, Merino de Lama. Así, el 17 de noviembre de 2020, se posesionó como nuevo presidente interino el congresista Francisco Sagasti Hochhausler. Al momento de asumir la presidencia, Sagasti Hochhausler pidió perdón a los familiares de los jóvenes fallecidos y a los manifestantes heridos. De igual forma, se conformó un grupo interministerial para el establecimiento de responsabilidades y la adopción de medidas de no repetición<sup>183</sup>. Sagasti Hochhausler estará encargado de la presidencia hasta el 28 de julio de 2021, cuando se posesionará el nuevo presidente, elegido en las elecciones del 11 de abril de 2021.

A lo anterior, se suma la necesidad de garantizar los derechos de personas migrantes y refugiadas venezolanas que viven en el país, cuyo número ha aumentado exponencialmente, a medida que se ha profundizado la crisis humanitaria en Venezuela. Así, mientras que, en 2016, se calculaba que 6 mil personas migrantes y refugiadas venezolanas vivían en Perú<sup>184</sup>, a diciembre de 2020, se estimaba la presencia de más de un millón de personas venezolanas en el país<sup>185</sup>. La mayoría de ellas, no tienen una situación migratoria regular<sup>186</sup>.

---

<sup>177</sup> CIDH, CIDH urge transparencia en el proceso de selección de seis magistrados del Tribunal Constitucional del Perú y hace un llamado a garantizar su independencia, 26 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://n9.cl/6w3t>

<sup>178</sup> César Landa Arroyo, Perú: la inconstitucionalidad en declarar la vacancia del presidente Martín Vizcarra, Comisión Internacional de Juristas, 15 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.icj.org/es/peruoped2020/>

<sup>179</sup> Ibidem.

<sup>180</sup> Ibidem.

<sup>181</sup> CIDH, La CIDH culmina visita de trabajo al Perú, 7 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/2goop>

<sup>182</sup> Ibidem.

<sup>183</sup> Resolución Suprema No. 271-2020-JUS.

<sup>184</sup> Aldo Pecho Gonzáles, Migración venezolana: de la política "solidaria" al peligroso camino de la criminalización, Revista IDL No. 290, febrero de 2019. Disponible en: <https://n9.cl/yw2v0>

<sup>185</sup> Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, GTRM Perú - Situation Report (SitRep) December 2020. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/84960>

<sup>186</sup> Plan Internacional, Situación de las y los venezolanos en el Perú en 2021: una realidad que nos involucra, 14 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.planinternacional.org.pe/blog/situacion-de-los-venezolanos-en-el-peru>

En términos generales, la situación de las personas venezolanas en Perú es bastante precaria. Al respecto, por ejemplo, Plan Internacional ha reportado que el 77% de los hogares venezolanos viven en situación de hacinamiento y el 74 % no cuentan con un seguro de salud<sup>187</sup>. Esta organización también ha reportado el enorme riesgo que tienen las niñas y adolescentes venezolanas de ser víctimas de explotación sexual y tráfico de personas<sup>188</sup>.

Por otra parte, el panorama actual se completa con la crisis sanitaria, económica y social creada por la pandemia del COVID-19<sup>189</sup>, la cual ha aumentado las brechas de desigualdad y vulnerabilidad de varios sectores de la población. Sobre este tema, a modo de ejemplo, UNICEF y el Banco Mundial alertaron que "la pobreza monetaria en niñas, niños y adolescentes peruanos aumentaría de 26.9% en el 2019 a 39.9% en el 2020 como consecuencia directa de la pandemia"<sup>190</sup>.

Por último, vale la pena destacar que, en febrero de 2021, surgió un nuevo escándalo político por la vacunación secreta contra el COVID-19 de casi 500 personas de la élite política peruana, incluyendo al expresidente Vizcarra y dos ministros<sup>191</sup>. Esta vacunación se realizó sin considerar las prioridades establecidas para la vacunación, "desplazando al personal médico y a las poblaciones vulnerables más necesitadas de la vacuna"<sup>192</sup>.

---

<sup>187</sup> Ibidem.

<sup>188</sup> Plan Internacional, El impacto de la crisis venezolana en las niñas, noviembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/9hr1m>

<sup>189</sup> Sobre este tema ver: IDL, Tiempos inciertos: los retos de la seguridad durante la pandemia, septiembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/metb5>

<sup>190</sup> UNICEF, La COVID-19 ha generado mayor pobreza y desigualdad en la niñez y adolescencia, 14 de octubre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/i2zr5>

<sup>191</sup> DW, El escándalo de las vacunaciones en Perú alcanza a 487 altos cargos y familiares, 20 de febrero de 2021. Disponible en: <https://n9.cl/ixkdk>

<sup>192</sup> César Landa Arroyo, La vacuna contra el Covid-19 demanda de solidaridad internacional y nacional, 23 de febrero de 2021. Disponible en: <https://n9.cl/mbr9r>

## IV. DESAPARICIÓN FORZADA EN PERÚ

Desde el comienzo del conflicto, se presentaron casos de desaparición forzada. En ese momento inicial, era frecuente que los arrestos o detenciones de civiles fueran llevados a cabo por agentes del Estado que portaban uniforme y no se cubrían el rostro. También era común que los arrestos ocurrieran durante el día, aunque se presentaron casos de personas que eran sacadas de su casa en medio de la noche<sup>193</sup>. Para finales de la década de 1980, se volvió más frecuente que se realizaran incursiones a los domicilios de las víctimas<sup>194</sup>, por lo general, a altas horas de la noche<sup>195</sup>.

Era común que una vez las personas eran arrestadas, no se les proporcionara a los familiares ninguna información<sup>196</sup>. Esto sucedía incluso en los casos en que los familiares presentaban denuncias ante el Ministerio Público (Fiscalía) o solicitaban la intervención de otras instancias oficiales<sup>197</sup>. A pesar de ello, en muchas ocasiones, los familiares de la persona desaparecida lograban establecer que su familiar estuvo arrestado en una instalación militar<sup>198</sup>.

Algunas de las personas que fueron arrestadas y desaparecidas, pero que posteriormente fueron liberadas, dijeron que durante su detención fueron víctimas de tortura<sup>199</sup>. También denunciaron que les dieron poca comida y que estuvieron atados la mayor parte del tiempo<sup>200</sup>. En los casos en los que la persona desaparecida fue asesinada, sus restos fueron ocultados<sup>201</sup>. Para ello, los cuerpos de las víctimas fueron "incinerados, mutilados, abandonados en zonas inaccesibles o aisladas, sepultados o esparcidos los restos en diferentes lugares"<sup>202</sup>.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han resaltado que la desaparición forzada tuvo un carácter sistemático y generalizado en varios momentos del conflicto armado<sup>203</sup>. Esto demandó una compleja estructura organizada y una amplia logística. Entre otras, exigió la utilización y movilización de recursos del Estado como "vehículos motorizados, combustible, instalaciones para recibir al detenido y mantenerlo oculto para impedir o dificultar su ubicación"<sup>204</sup>.

En relación con las víctimas, la CVR concluyó que en su mayoría pertenecían a sectores vulnerables de la sociedad, como comunidades rurales, campesinas o quechuahablantes<sup>205</sup>. De igual forma, tanto la CVR como la Corte IDH han determinado que la desaparición forzada fue usada por el Estado como un mecanismo de lucha antisubversiva<sup>206</sup>.

La Corte IDH ha establecido que la desaparición forzada tuvo tres fines específicos durante el conflicto peruano: "(i) conseguir información de los subversivos o sospechosos; (ii) eliminar al

---

<sup>193</sup> Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, Report on the visit to Peru by two members of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (17-22 June 1985), E/cn.4/1986/Add.1, 8 January 1986, párr. 42.

<sup>194</sup> CVR, Informe Final, Tomo VI, Capítulo 1.2. desapariciones forzadas, pág. 86.

<sup>195</sup> Corte IDH, *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 136, párr. 54.4.

<sup>196</sup> *Ibidem*, párr. 54.3.

<sup>197</sup> Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, Report on the visit to Peru by two members of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (17-22 June 1985), E/cn.4/1986/Add.1, 8 January 1986, párr. 53 y s.s.

<sup>198</sup> *Ibidem*, párr. 46 y 49.

<sup>199</sup> CVR, Informe Final, Tomo VI, Capítulo 1.2. desapariciones forzadas, pág. 96 y 108 y s.s.

<sup>200</sup> Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, Report on the visit to Peru by two members of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (17-22 June 1985), E/cn.4/1986/Add.1, 8 January 1986, párr. 45.

<sup>201</sup> CVR, Informe Final, Tomo VI, Capítulo 1.2. desapariciones forzadas, pág. 98 y s.s.

<sup>202</sup> Corte IDH, *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 136, párr. 54.2.

<sup>203</sup> Corte IDH, *Caso Osorio Rivera y familiares Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2013, Serie C No. 274 y CVR, Informe Final, Tomo VI, Capítulo 1.2. desapariciones forzadas, pág. 73.

<sup>204</sup> Corte IDH, *Caso La Cantuta Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C No. 162, párr. 80.7. En igual sentido ver: CVR, Informe Final, Tomo VI, Capítulo 1.2. desapariciones forzadas, pág. 100 y s.s.

<sup>205</sup> CVR, Informe Final, Tomo VI, Capítulo 1.2. desapariciones forzadas, pág. 101.

<sup>206</sup> Corte IDH, *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 136, párr. 54.1 y CVR, Informe Final, Tomo VI, Capítulo 1.2. desapariciones forzadas, pág. 102 y s.s.

subversivo o simpatizante asegurando la impunidad, y (iii) intimidar a la población y forzarla a ponerse del lado de las autoridades estatales<sup>207</sup>. Adicionalmente, la Corte IDH ha señalado que la práctica de desaparición forzada se agudizó por la ausencia de mecanismos judiciales efectivos luego del auto golpe de 1992<sup>208</sup>.

Por otro lado, la CVR encontró que, durante la vigencia del conflicto, hubo una impunidad generalizada producto de la falta de voluntad estatal y la grave negligencia de las autoridades para investigar y castigar a los responsables de las desapariciones. En adición, esta impunidad contribuyó a la expansión de este crimen en todo el territorio peruano<sup>209</sup>.

A la inoperancia de la justicia para enjuiciar a los responsables de las desapariciones forzadas, se le sumó la falta de acciones estatales para buscar a las personas desaparecidas. Precisamente por ello, durante muchos años, estas acciones estuvieron a cargo de los familiares. En tal sentido, desde la década de 1980, los familiares formaron asociaciones para realizar labores de búsqueda. Entre las asociaciones creadas se encuentran la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP), creada en 1983, y la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política del Perú (CONAVID)<sup>210</sup>, creada en 2003.

Durante la década de 1990 e inicios de la década del 2000, las autoridades empezaron a realizar distintas actividades forenses en sitios de entierro y fosas. No obstante, estas actividades se realizaron sin considerar los criterios técnicos y científicos para la búsqueda de personas desaparecidas<sup>211</sup>. Esta situación llevó a que, desde la sociedad civil, se crearan grupos de antropología forense, como el Grupo Técnico de Antropología Forense de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (1997) y el Equipo Peruano de Antropología Forense (2001)<sup>212</sup>.

Con el retorno a la democracia, se realizaron las primeras acciones estatales en favor de las víctimas del conflicto. En 2001, el Gobierno creó la CVR que documentó las violaciones y abusos a los derechos humanos, incluyendo las desapariciones forzadas<sup>213</sup>. Posteriormente, desde 2004, se han expedido varias normas para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto, a las cual se hará referencia más adelante. Estos avances han sido posibles, en gran medida, gracias a los esfuerzos de los familiares de las personas desaparecidas y de las organizaciones de la sociedad civil<sup>214</sup>.

Por otro lado, el Estado peruano ha ratificado los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos. Esto incluye aquellos que generan obligaciones específicas en materia de desapariciones forzadas como la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

A agosto de 2020, la cifra oficial de personas desaparecidas durante el conflicto armado asciende a 21.793<sup>215</sup>. Esta cifra demuestra las enormes dimensiones que adquirió este delito

---

<sup>207</sup> Corte IDH, *Caso Terrones Silva y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C No. 360, párr. 48.

<sup>208</sup> Corte IDH, *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 136, párr. 54.1.

<sup>209</sup> CVR, Informe Final, Tomo VI, Capítulo 1.2. desapariciones forzadas, pág. 115.

<sup>210</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (1980-2000), pág. 5.

<sup>211</sup> CVR, Informe Final, Tomo IX, Cuarta parte: Recomendaciones de la CVR, hacia un compromiso nacional por la reconciliación, Capítulo 2.3. Plan Nacional de Intervención Antropológico-Forense, pág. 207.

<sup>212</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (1980-2000), pág. 5.

<sup>213</sup> Decreto Supremo 065-2001-PCM, artículo 3. Ver también: CVR, Informe Final, Tomo VI, Capítulo 1.2. desapariciones forzadas.

<sup>214</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, párr. 72.

<sup>215</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, MINJUSDH reafirma compromiso con la búsqueda de personas desaparecidas en el periodo de violencia 1980 – 2000, 30 de agosto de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/nlcw>

durante el conflicto. En la actualidad, las desapariciones forzadas han dejado de tener el carácter sistemático y generalizado que tuvieron en esa época<sup>216</sup>. No obstante, no puede afirmarse que sean un crimen del pasado<sup>217</sup>. Al respecto, por ejemplo, según la Defensoría del Pueblo, entre enero y noviembre de 2020, “1506 mujeres adultas y 3510 niñas y adolescentes fueron reportadas como desaparecidas”<sup>218</sup>.

Por otra parte, en el marco de las protestas realizadas en noviembre de 2020 se reportaron varias personas desaparecidas y detenidas arbitrariamente<sup>219</sup>. Según la Defensoría del Pueblo, en la noche del 14 de noviembre de 2020, se reportaron 60 casos de personas no-habidas. Por su parte, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) identificó que en el contexto de las protestas existió “un patrón de detenciones arbitrarias”<sup>220</sup>. En al menos un caso, las autoridades negaron a los familiares la detención<sup>221</sup>.

En los días posteriores a las protestas, todas las personas fueron encontradas. Algunas de las personas reportaron haber sido retenidas por policías vestidos de civil<sup>222</sup>. Asimismo, varias mujeres retenidas reportaron haber sido víctimas de violencia sexual<sup>223</sup>. Por otro lado, la ACNUDH también recibió relatos de familiares que indicaron que las autoridades no recibieron sus denuncias y además les trasladaron “la responsabilidad de realizar las acciones de búsqueda en comisarías, hospitales y morgues”<sup>224</sup>.

A continuación, se presenta el marco jurídico peruano en materia de desaparición forzada. Posteriormente, se mencionan los principales desafíos en el tema, en particular, en relación con la garantía de los derechos de las víctimas.

## A. MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política peruana tiene varias disposiciones que promueven el respeto y la garantía de los derechos humanos que se ven vulnerados con la desaparición forzada. Esto incluye el derecho a la vida<sup>225</sup>, a la libertad y a la seguridad personal<sup>226</sup>. En relación con estos derechos, el Tribunal Constitucional ha entendido que “constituyen el sustento y fundamento de todos los derechos humanos; por tal razón, su vigencia debe respetarse irrestrictamente, sin que sea moralmente aceptable estipular excepciones o justificar su condicionamiento o limitación”<sup>227</sup>.

Adicionalmente, el Tribunal Constitucional ha reconocido que, en algunos casos de desaparición forzada, también se vulnera el derecho a no ser sujeto de tratos crueles e inhumanos<sup>228</sup>. En especial, esto sucede por la falta de ubicación, identificación y entrega de los restos mortales<sup>229</sup>.

---

<sup>216</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, párr. 7.

<sup>217</sup> *Ibidem*, párr. 53.

<sup>218</sup> Defensoría del Pueblo, Más de 5000 mujeres, niñas y adolescentes fueron reportadas como desaparecidas de enero a noviembre, 12 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/9ft8v>

<sup>219</sup> CIDH, La CIDH culmina visita de trabajo al Perú, 7 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/2goop>

<sup>220</sup> ACNUDH, Informe sobre la Misión a Perú, 12 de enero de 2021, pie de página 24. Disponible en: <https://n9.cl/ws57q>

<sup>221</sup> *Ibidem*, párr. 5.

<sup>222</sup> CIDH, La CIDH culmina visita de trabajo al Perú, 7 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/2goop>

<sup>223</sup> *Ibidem*.

<sup>224</sup> ACNUDH, Informe sobre la Misión a Perú, 12 de enero de 2021, párr. 38. Disponible en: <https://n9.cl/ws57q>

<sup>225</sup> Constitución Política, artículo 2.1.

<sup>226</sup> Constitución Política, artículo 2.4.

<sup>227</sup> Tribunal Constitucional, EXP. No. 2488-2002-HC/TC, 18 de marzo de 2004, fundamento 10.

<sup>228</sup> Constitución Política, artículo 2.24 (h).

<sup>229</sup> Tribunal Constitucional, EXP N ° 02149-2012-PHC/TC, 8 de mayo de 2019, fundamento 27 y s.s.

Por otra parte, la Constitución también consagra el habeas corpus como una garantía de protección constitucional de la libertad personal y derechos conexos<sup>230</sup>. Al respecto, el Código Procesal Constitucional establece que entre los derechos que conforman el derecho a la libertad individual, y por lo tanto, sujeto a ser protegidos por la acción de habeas corpus, está “el derecho a no ser objeto de una desaparición forzada”<sup>231</sup>.

En relación con el derecho a la verdad de las víctimas, este no se encuentra consagrado expresamente en la Constitución. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha considerado que su garantía es una obligación constitucional autónoma que se deriva de varias disposiciones constitucionales<sup>232</sup>. Entre ellas, “de los principios constitucionales de la dignidad humana, del Estado democrático y social de derecho y de la forma republicana de gobierno”<sup>233</sup>. Adicionalmente, para el Tribunal, el derecho a la verdad en los casos de los detenidos-desaparecidos es un derecho fundamental autónomo<sup>234</sup>.

## B. MARCO JURÍDICO PENAL

Desde 1991, Perú cuenta con una tipificación del delito de desaparición forzada. No obstante, como se verá a continuación, fue solo hasta 2017 que la tipificación penal estuvo en concordancia con los estándares internacionales.

### B.1. Tipificación de la desaparición forzada

En abril de 1991, se expidió un nuevo código penal a través del Decreto Legislativo No. 635. Este código tipificó por primera vez el delito de desaparición forzada. En mayo de 1992, se expidió el Decreto Ley No. 25475, que derogó el artículo que tipificaba este delito. Meses después, en julio de 1992, se expidió el Decreto Ley No. 25592, que volvió a tipificar el delito de desaparición forzada.

Posteriormente, en 1998, la Ley No. 26926 añadió un nuevo título al Código Penal de 1991 sobre “delitos contra la humanidad”. Entre los delitos contemplados estaba la desaparición forzada, que quedó consagrada en el artículo 320 del Código Penal en los siguientes términos:

“El funcionario o servidor público que prive a una persona de su libertad, ordenando o ejecutando acciones que tenga por resultado su desaparición debidamente comprobada, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años e inhabilitación (...)”

Esta tipificación fue sujeta a críticas por parte de organismos internacionales, como la Corte IDH<sup>235</sup> y el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (Grupo de Trabajo)<sup>236</sup>. En especial, se señaló que la tipificación era restrictiva y no contemplaba varios elementos esenciales para que se configurara la desaparición forzada en el plano internacional<sup>237</sup>.

---

<sup>230</sup> Constitución Política, artículo 200.1.

<sup>231</sup> Código Procesal Constitucional, artículo 25.16

<sup>232</sup> Tribunal Constitucional, EXP. No. 2488-2002-HC/TC, 18 de marzo de 2004, fundamento 9 y s.s. Sobre este tema, también se puede consultar: Tribunal Constitucional del Perú, EXP. N. ° 0024-2010-PI/TC, 21 de marzo de 2011, fundamento 59 y s.s.

<sup>233</sup> Tribunal Constitucional, EXP. No. 2488-2002-HC/TC, 18 de marzo de 2004, fundamento 15.

<sup>234</sup> Ibidem, fundamento 13 y 14.

<sup>235</sup> Corte IDH, *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 136, párr. 100 y s.s.

<sup>236</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, párr. 13.

<sup>237</sup> Sobre los elementos de la desaparición forzada en el marco internacional de los derechos humanos, ver el capítulo II de este documento. También consultar: Comisión Internacional de Juristas, marco jurídico internacional en materia de desaparición forzada y ejecución extrajudicial, 2020. Disponible en: <https://n9.cl/ppgmt>

Particularmente, se indicó que la tipificación peruana (i) dejaba por fuera la comisión de este delito por parte de particulares que contaran con la autorización, el apoyo o aquiescencia del Estado y (ii) no consideraba la negativa de la detención o el paradero de la persona como uno de los elementos para que se configurara el delito<sup>238</sup>. Estos dos elementos están presentes en los principales tratados que regulan la materia, como, por ejemplo, la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Para la Corte IDH, que la definición no contemplara la posibilidad de que la desaparición pudiera ser cometida por un particular, desconocía las obligaciones internacionales de Perú. Específicamente, la obligación de investigar, juzgar y sancionar a todas las personas que cometen hechos que constituyen violaciones a los derechos humanos<sup>239</sup>.

La Corte IDH también consideró que era problemático que la tipificación peruana no incluyera el elemento de la *"negativa de reconocer la detención y revelar la suerte o el paradero de la persona detenida"*. Para la Corte, este elemento "debe estar presente en la tipificación del delito, porque ello permite distinguirlo de otros con los que usualmente se la relaciona, como el plagio o secuestro y homicidio"<sup>240</sup>.

Sumado a lo anterior, el Grupo de Trabajo y la Corte IDH criticaron que se exigiera que la desaparición estuviera "debidamente comprobada". Para la Corte IDH, se trataba de una expresión ambigua y de difícil interpretación<sup>241</sup>. Para el Grupo de Trabajo, este requisito era "contrario a las disposiciones internacionales"<sup>242</sup>.

Por todo lo anterior, se hizo evidente que era necesaria una reforma a la tipificación del delito, la cual se materializó con la expedición del Decreto Legislativo No. 1351 de 2017. Este Decreto consagró el delito de desaparición forzada en los siguientes términos:

"El funcionario o servidor público, o cualquier persona con el consentimiento o aquiescencia de aquel, que de cualquier forma priva a otro de su libertad y se haya negado a reconocer dicha privación de libertad o a dar información cierta sobre el destino o el paradero de la víctima, es reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince ni mayor de veinte años. La pena privativa de libertad es no menor de veinte ni mayor de veinticinco años, cuando la víctima: a. Tiene menos de dieciocho años o es mayor de sesenta años de edad. b. Padece de cualquier tipo de discapacidad. c. Se encuentra en estado de gestación."

Como se observa, esta nueva legislación responde a los cuestionamientos principales que se hicieron los distintos organismos internacionales<sup>243</sup>. En efecto, la nueva legislación contempla la comisión de este delito por parte de particulares y consagra la negativa de información como elemento de la desaparición forzada. De igual manera, elimina el requisito de que la desaparición esté debidamente probada.

---

<sup>238</sup> Corte IDH, *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 136, párr. 100 y s.s.

<sup>239</sup> *Ibidem*, párr. 100 y s.s.

<sup>240</sup> *Ibidem*, párr. 103.

<sup>241</sup> Entre otras, no es claro quién debe hacer esa comprobación. Una mala interpretación podría llevar a que los familiares tengan la carga de la prueba. Esta carga sería injustificada pues la naturaleza clandestina del delito lleva a que la información sobre los hechos repose en manos del Estado. Ver: Corte IDH, *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 136, párr. 105 a 108.

<sup>242</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, párr. 13.

<sup>243</sup> Todavía subsisten algunas críticas en la tipificación actual. Por ejemplo, el Comité contra la Desaparición Forzada ha subrayado que es problemático que la definición consagre como uno de los sujetos activos del delito "el funcionario o servidor público" y no los agentes del Estado. De igual manera, el Comité ha solicitado al Estado peruano que la desaparición forzada sea incluida expresamente entre los delitos sobre los cuales no es posible ofrecer un indulto. Por último, el Comité también ha recomendado que se modifique la legislación penal para que se incorporen de manera adecuada los elementos para atribuir la responsabilidad penal a los superiores. Al respecto ver: Comité Contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre el informe presentado por el Perú en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, CED/C/PER/CO/1, 8 de mayo de 2019, párr. 15 y 17.

Por último, en lo que respecta a las medidas de reparación en el proceso penal, las víctimas pueden obtener una reparación civil que cubre daños patrimoniales y no patrimoniales<sup>244</sup>. No obstante, en la práctica, la reparación se ha centrado en el aspecto económico<sup>245</sup>. Solo en casos excepcionales, los jueces han considerado otro tipo de reparación, como continuar con la búsqueda de la persona desaparecida o realizar un acto de reconocimiento de la violación de derechos humanos cometida<sup>246</sup>.

## **B.2. Interpretación jurisprudencial de la desaparición forzada**

El Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia se han referido a algunas características de la desaparición forzada. En primer lugar, el Tribunal Constitucional ha reconocido su carácter permanente o continuado<sup>247</sup>. Es decir, que se trata de un delito que no se comete de manera instantánea, sino que se prolonga en el tiempo mientras la persona continúe sin aparecer y no se hayan esclarecido los hechos. Como consecuencia, los familiares de la persona desaparecida pueden interponer una acción de *habeas corpus* sin importar el tiempo que haya transcurrido desde la desaparición<sup>248</sup>.

Respecto a las personas que fueron desaparecidas antes de que fuera tipificada esta conducta, el Tribunal Constitucional ha dicho que "ello no constituye impedimento para que se lleve a cabo el correspondiente proceso penal y se sancione a los responsables, por los otros delitos concurrentes en los hechos"<sup>249</sup>. Adicionalmente, el Tribunal ha dejado claro que se consideran víctimas de este delito no solo a la persona desaparecida, sino también a sus familiares<sup>250</sup>.

En segundo lugar, la Corte Suprema de Justicia ha afirmado que la desaparición forzada es un delito complejo "que se produce en el ejercicio abusivo del poder del Estado, y que compromete el respeto de los derechos fundamentales de la persona"<sup>251</sup>. La Corte también ha resaltado la imprescriptibilidad del delito según las normas del derecho internacional<sup>252</sup>.

Por otra parte, la Corte ha considerado que el bien jurídico lesionado en la desaparición forzada es la personalidad jurídica. Esto por cuanto, para la Corte, el fin de la desaparición forzada es "abstraer al individuo del ámbito de protección de la ley"<sup>253</sup>. Por último, la Corte Suprema también ha reconocido que la desaparición forzada es un delito de carácter permanente<sup>254</sup>.

## **B.3. Jurisdicción competente para la judicialización del delito**

Desde mediados de la década de 1980, la justicia penal militar se adjudicó competencia en casos de graves violaciones a los derechos humanos, lo cual fue un factor que contribuyó a la impunidad de estos crímenes. Esta situación no cambió con el fin del conflicto. En efecto, a principios de la década del 2000, varias investigaciones que adelantaba el Poder Judicial se vieron interrumpidas por contiendas de competencia promovidas por la justicia penal militar.

---

<sup>244</sup> Código Penal, Artículo 92 y 93.

<sup>245</sup> Sobre problemas que se han presentado en la fijación del monto y el pago de la indemnización, consultar: Julie Guillerot, Reparaciones En Perú:15 años de Reparación, Reparations, Responsibility and Victimhood in Transitional Societies, Queen's University Belfast, septiembre de 2019, pág. 48 a 50. Disponible en: <https://n9.cl/m3o1>

<sup>246</sup> Julie Guillerot, Reparaciones En Perú:15 años de Reparación, Reparations, Responsibility and Victimhood in Transitional Societies, Queen's University Belfast, septiembre de 2019, pág. 47 y 48. Disponible en: <https://n9.cl/m3o1>

<sup>247</sup> Tribunal Constitucional, EXP. No. 2488-2002-HC/TC, 18 de marzo de 2004, fundamento 26.

<sup>248</sup> Tribunal Constitucional, EXP.N.º 2529-2003-HC/TC, 2 de julio de 2004.

<sup>249</sup> Tribunal Constitucional, EXP. No. 2488-2002-HC/TC, 18 de marzo de 2004, fundamento 26.

<sup>250</sup> Tribunal Constitucional EXP. N.º 2798-04-HC/TC, 9 de diciembre de 2004, fundamento 24.

<sup>251</sup> Corte Suprema de Justicia, V Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanente y Transitorias, Acuerdo Plenario No. 09-2009/CJ-116, 13 noviembre de 2009, fundamento 7.

<sup>252</sup> Ibidem, fundamento 12.

<sup>253</sup> Ibidem, fundamento 13.

<sup>254</sup> Ibidem, fundamento 14.

Lo anterior a pesar de que, según lo establecido en el artículo 173 de la Constitución Política de 1993, la jurisdicción penal militar solo es competente para juzgar los delitos de función cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Por esto, delitos comunes, como las graves violaciones a los derechos humanos, deberían haber estado por fuera de la competencia de la jurisdicción penal militar.

En 2004, esta situación cambió con la interpretación que hicieron las altas cortes sobre el alcance de la jurisdicción penal militar y el delito de función. Por un lado, el Tribunal Constitucional afirmó que los delitos de función se refieren a una conducta cometida por un militar o por un policía "en acto de servicio o con ocasión de él, y respecto de sus funciones profesionales"<sup>255</sup>. Es decir, el delito de función debe afectar un bien jurídico "propio, particular y relevante para la existencia organización, operatividad y cumplimiento de los fines de las instituciones castrenses"<sup>256</sup>. Por ello, la jurisdicción militar no puede juzgar delitos comunes.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, en el caso de Indalecio Pomatanta Albarrán, aclaró que "nunca puede considerarse "acto de servicio" la comisión de crímenes horrendos y los atentados graves a los derechos humanos"<sup>257</sup>. Adicionalmente, determinó que esta interpretación tenía "el carácter de precedente obligatorio"<sup>258</sup>. Como consecuencia, a partir de esta decisión, la jurisdicción ordinaria ha estado a cargo de la investigación y juzgamiento de graves violaciones a los derechos humanos, incluyendo casos de desaparición forzada.

#### **B.4. Subsistema Penal de Derechos Humanos**

Para garantizar el derecho a la justicia, la CVR recomendó que dentro de la justicia ordinaria existieran instancias judiciales especializadas para la investigación y juzgamiento de las violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto<sup>259</sup>. En 2004, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial creó la Sala Penal Nacional y los Juzgados Penales Supraprovinciales<sup>260</sup> y los encargó del juzgamiento de violaciones a los derechos humanos, incluidos algunos delitos contra la humanidad<sup>261</sup>.

Asimismo, como consecuencia de estas nuevas instancias en el poder judicial, el Ministerio Público modificó el nombre y la competencia de sus fiscalías encargadas en temas de terrorismo para que también tuvieran competencia en temas de derechos humanos. En ese sentido, el Ministerio cambió la denominación de la Fiscalía Superior y de las Fiscalías Provinciales Especializadas en Delitos de Terrorismo, por Fiscalía Superior Penal Nacional y Fiscalías Penales Supraprovinciales, respectivamente<sup>262</sup>.

A lo largo de los años, el número de estas Fiscalías y su competencia geográfica ha cambiado. Así, por ejemplo, en 2005, en consideración al número de casos y víctimas, se creó una Fiscalía Penal Supraprovincial con competencia en el Distrito Judicial de Ayacucho<sup>263</sup>. A principios de 2020, se crearon dos Fiscalías Penales Supraprovinciales Transitorias Especializadas en

---

<sup>255</sup> Tribunal Constitucional, EXP. N° 0017-2003-AI/TC, sentencia del 16 marzo de 2004, fundamento 132.

<sup>256</sup> Ibidem, fundamento 134 (A)

<sup>257</sup> Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Permanente, Contienda de competencia N° 18-2004, 17 de noviembre de 2004, Fundamento séptimo.

<sup>258</sup> Ibidem fundamento noveno.

<sup>259</sup> CVR, Informe Final, Tomo IX, Cuarta parte: Recomendaciones de la CVR, hacia un compromiso nacional por la reconciliación, 2.1. Reformas institucionales, pág. 116.

Ver también: Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, Resolución Administrativa No. 170-2004-CE-PJ, 30 de septiembre de 2004; Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Procesamiento de violaciones de derechos humanos en el Perú, Características y dificultades, 2006, pág. 33 y s.s. Disponible en: <https://n9.ci/Znfh1>

<sup>260</sup> Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, Resolución Administrativa No. 170-2004-CE-PJ, 30 de septiembre de 2004.

<sup>261</sup> Se refiere a los crímenes de Genocidio, Desaparición Forzada y Tortura, consagrados en el Código Penal de 1991, Título XIV-A, capítulos I, II y III.

<sup>262</sup> Ministerio Público, Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 1645-2004-MP-FN, 25 de noviembre de 2004.

<sup>263</sup> Ministerio Público, Resolución de la Fiscalía de la Nación No 1602-2005-MP-FN, 11 de agosto 2005.

Terrorismo y Derechos Humanos, una en Apurímac y otra en Junín. Lo anterior, en consideración al gran número de casos de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales identificados y registrados en esos distritos<sup>264</sup>.

Se consideran que estas instancias conforman el Subsistema Penal de Derechos Humanos<sup>265</sup>. No obstante, no debe pasar inadvertido que su competencia no se centra solo en temas de derechos humanos, sino que cubre otras materias. Más aún, su competencia para conocer otros asuntos se ha extendido con el tiempo.

A modo ejemplo, desde su creación, la competencia de la Sala Penal Nacional y los Juzgados Penales Supraprovinciales cubría delitos de terrorismo<sup>266</sup>. En 2006, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial les asignó competencia para conocer de delitos tributarios, aduaneros y contra la propiedad intelectual<sup>267</sup>. Posteriormente, en 2008, el Consejo les amplió su competencia para que conocieran los delitos de tráfico ilícito de drogas agravado, lavado de activos, secuestro y extorsión<sup>268</sup>.

Ahora bien, es importante anotar que, en 2019, la Sala Penal Nacional transformó en la Corte Superior de Nacional de Justicia Penal Especializada, una de cuyas especialidades son los casos de graves violaciones a los derechos humanos<sup>269</sup>.

### C. MARCO JURÍDICO NO PENAL

Junto a las medidas penales, el marco jurídico de la desaparición forzada está conformado por medidas de otra naturaleza que buscan hacer frente a este fenómeno y sus consecuencias. Este marco jurídico no penal está conformado por disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional y leyes expedidas por el Congreso de la República.

En primer lugar, a nivel del Gobierno Nacional, en 2004, se creó la *Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional* (CMAN). A esta Comisión, se le encargó el diseño, la coordinación y la supervisión de las políticas públicas en materia de paz, conciliación y reparación<sup>270</sup>. Con su creación, el Gobierno buscó demostrar que adoptaría las medidas necesarias "para encarar las secuelas de la violencia y el terror"<sup>271</sup>.

De igual manera, distintas autoridades han expedido normativas en materia de garantía de los derechos de las víctimas del conflicto, en el marco de sus propias competencias. A título de muestra se encuentran los lineamientos para la atención psicosocial a familiares de personas

---

<sup>264</sup> Ministerio Público, Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 010-2020-MP-FN-JFS, 25 de febrero de 2020.

Ver también: Ministerio Público, Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 084-2020-MP-FN-JFS, 15 de diciembre de 2020.

<sup>265</sup> Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, *Procesamiento de violaciones de derechos humanos en el Perú, Características y dificultades*, 2006, pág. 43. Disponible en: <https://n9.cl/7nfh1>

<sup>266</sup> La Sala Penal Nacional tuvo su origen en la Sala Penal Corporativa para casos de terrorismo, creada en 1997. Los Juzgados Penales Supraprovinciales eran los Juzgados Especializados de Terrorismo. Al darle competencia a la Sala Penal Nacional y a los Juzgados Penales Supraprovinciales en temas de derechos humanos, se buscó que las violaciones a los derechos humanos fueran tramitadas por instancias judiciales con experiencia en temas de conflicto armado y la consecución de pruebas en casos difíciles. Para el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, quienes tenían ese conocimiento eran las instancias que tramitaban delitos de terrorismo. Ver: Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, Resolución Administrativa No. 170-2004-CE-PJ, 30 de septiembre de 2004 y Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, Resolución Administrativa No. 045-2008-CE-PJ de 14 de febrero de 2008.

<sup>267</sup> Lo anterior, en los casos que sean "especialmente graves y particularmente complejos o masivos, siempre que tengan repercusión nacional, que sus efectos superen el ámbito de un Distrito Judicial o que se cometan por organizaciones delictivas". Ver: Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, Resolución Administrativa No. 122-2006-CE-PJ, 26 de septiembre de 2006.

<sup>268</sup> Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, Resolución Administrativa No. 045-2008-CE-PJ de 14 de febrero de 2008.

<sup>269</sup> Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, Resolución Administrativa N° 128-2019-CE-PJ, 27 de mayo de 2019.

<sup>270</sup> Decreto Supremo No. 011-2004-PCM, artículo 4.

<sup>271</sup> Decreto Supremo No. 011-2004-PCM.

desaparecidas<sup>272</sup> (2012) y los lineamientos para la atención de la salud mental de las personas afectadas por la violencia<sup>273</sup> (2016), que fueron expedidos por el Ministerio de Salud.

En segundo lugar, desde finales de 2004, el Congreso de la República ha expedido varias leyes encaminadas a garantizar distintos componentes de los derechos de las víctimas de desaparición forzada ocurridas durante el conflicto armado. Estas leyes se pueden clasificar en dos grupos. Por un lado, las que establecen medidas generales para todas las víctimas del conflicto. En este grupo, se destaca la Ley No. 28592, que creó el Plan Integral de Reparaciones. Por otro lado, están las leyes que buscan garantizar específicamente los derechos de las víctimas de desaparición forzada del conflicto, como la Ley No. 28413, que regula la situación jurídica de la ausencia por desaparición forzada, y la Ley No. 30470, la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

En tercer lugar, el Congreso y el Gobierno Nacional han expedido algunas normas que consideran los casos de desaparición forzada cometidos luego del fin del conflicto. Al respecto, se destaca la creación del Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas en 2003<sup>274</sup>. Más recientemente, en 2018, se adoptaron varias medidas para la atención de casos de desaparición forzada de personas en situación de vulnerabilidad<sup>275</sup>.

A continuación, se hará referencia a los aspectos principales de estas leyes y a la normativa complementaria que se ha expedido para garantizar su correcta implementación.

### **C.1. Plan Integral de Reparaciones**

En 2005, con base en las recomendaciones hechas por la CVR y la CMAN<sup>276</sup>, se expidió la Ley No. 28592 de 2005, que creó el Plan Integral de Reparaciones (PIR)<sup>277</sup>. Esta Ley establece distintos mecanismos para intentar reparar el daño individual y colectivo que sufrieron las víctimas del periodo de violencia<sup>278</sup>. En ese sentido, la Ley es un reconocimiento del derecho de las víctimas a la reparación integral.

En la siguiente gráfica se destacan los principales elementos creados por PIR<sup>279</sup>, a fin de garantizar el derecho a la reparación:

---

<sup>272</sup> Ministerio de Salud, Resolución Ministerial No. 299-2012-MINSA, Lineamientos para el acompañamiento Psicosocial a Familiares de Personas desaparecidas.

<sup>273</sup> Ministerio de Salud, Resolución Ministerial No. 250-2016/MINSA, Lineamientos para la Atención en Salud Mental a Personas Afectadas por la Violencia durante el Período 1980-2000.

<sup>274</sup> Ley No. 28022.

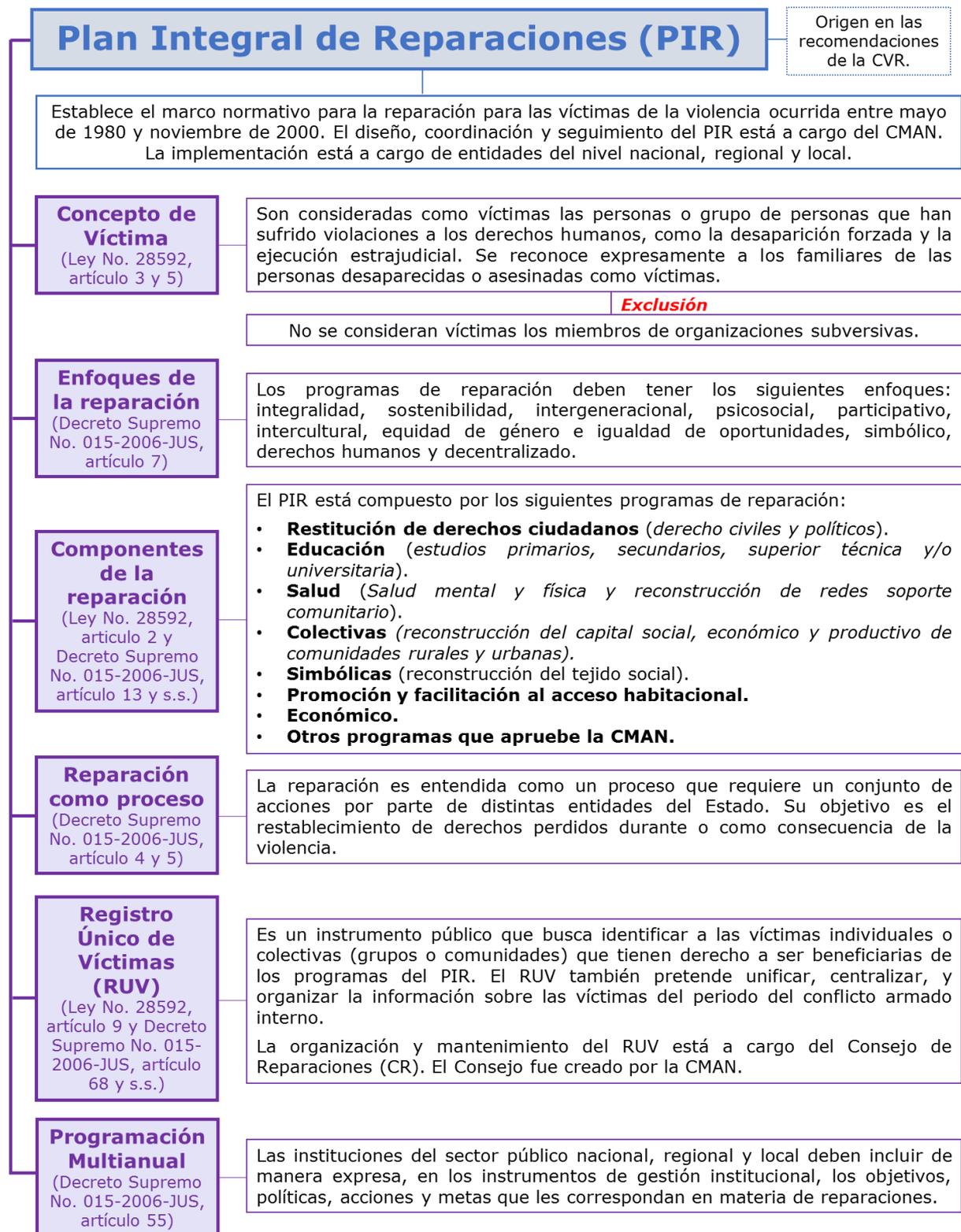
<sup>275</sup> Decreto Legislativo No. 1428.

<sup>276</sup> Ver: Decreto Supremo No. 062-2004-PCM, Marco Programático de la acción del Estado en materia de paz, reparación y reconciliación nacional.

<sup>277</sup> Recientemente, en febrero de 2021, a través de la Ley 31119, se modificó la Ley No. 2859, con el fin de establecer que se consideran víctimas a las personas que sufrieron violencia sexual en cualquiera de sus diversas formas. Lo anterior, incluye casos de esterilización forzada.

<sup>278</sup> Para un análisis detallado sobre los antecedentes y los componentes del PIR, ver: Julie Guillerot, Reparaciones En Perú: 15 años de Reparación, Reparations, Responsibility and Victimhood in Transitional Societies, Queen's University Belfast, septiembre de 2019. Disponible en: <https://n9.cl/m3o1>

<sup>279</sup> La presentación gráfica del PIT tiene fines pedagógicos. Es independiente de la manera en cómo se ha implementado el PIT.



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, ninguno de los elementos del PIR hace referencia explícita a mecanismos o acciones para mejorar la búsqueda de personas desaparecidas. La acción principal en el tema que surgió del PIR fue que, a través del programa de reparaciones

simbólicas, el CMAN asumió la tarea de realizar acompañamiento psicosocial a los familiares en el proceso de búsqueda llevados a cabo en el marco de los procesos penales<sup>280</sup>.

Adicionalmente, el CMAN, en coordinación con el Ministerio Público y otras autoridades, realizó "ceremonias de carácter masivo de restitución de restos"<sup>281</sup>. Aunque fue reconocida la importancia de realizar la restitución de los restos, esta forma de restitución fue criticada. Al respecto, por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias consideró que estas ceremonias crearon "una sensación de revictimización en los familiares"<sup>282</sup>. Esto, por cuanto, no se garantizó adecuadamente el transporte, alimentación y alojamiento a los familiares. Adicionalmente, el carácter colectivo implicó que no fueran considerados las distintas creencias culturales y religiosas de las familias<sup>283</sup>.

Así las cosas, el PIR no hizo frente a una de las problemáticas centrales que existía en materia desaparición forzada: la falta de una estrategia nacional de búsqueda de personas desaparecidas<sup>284</sup>, que se había traducido en un lento e ineficaz proceso de búsqueda dentro de las investigaciones penales. Tampoco abordó los problemas de coordinación entre las entidades nacionales y locales con responsabilidades en la materia<sup>285</sup>. Como se verá luego, fue hasta el 2016, con la expedición de Ley No. 30470, que se buscó dar una solución a esta problemática.

## **C.2. Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada**

En noviembre de 2004, se expidió la Ley No. 28413, que regula la situación jurídica por la ausencia de las personas desaparecidas entre 1980 y 2000. Su expedición fue resultado de la propuesta que hicieron los familiares en la materia<sup>286</sup>. El objetivo de la Ley es que los familiares de las personas desaparecidas, y otras personas con interés legítimo, tengan los instrumentos necesarios para el reconocimiento y la protección de sus derechos.

Esta ley estableció dos instrumentos. Por un lado, creó el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada, que está a cargo de la Defensoría del Pueblo<sup>287</sup>. Por otro lado, creó el proceso para la Declaración Judicial de Ausencia por Desaparición Forzada<sup>288</sup>, que permite que quienes fuesen los herederos de la persona desaparecida puedan tener la posesión temporal de sus bienes<sup>289</sup>.

## **C.3. Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas**

En 2016, se expidió la Ley No. 30470, la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el Periodo de Violencia de 1980-2000 (Ley de Búsqueda). Esta Ley es considerada el pilar de la estrategia nacional para la búsqueda de personas desaparecidas. Su expedición fue posible, en una buena medida, gracias al trabajo de las organizaciones de víctimas y familiares<sup>290</sup>.

---

<sup>280</sup> Iris Jave y otros, Organizaciones de Víctimas y Políticas de Justicia, Construyendo un enfoque humanitario para la búsqueda de personas desaparecidas, Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Universidad Católica del Perú, 2018, pág. 74 y 75.

<sup>281</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, párr. 37.

<sup>282</sup> Ibidem, párr. 37.

<sup>283</sup> Ibidem, párr. 37.

<sup>284</sup> Ibidem, párr. 16.

<sup>285</sup> Iris Jave y otros, Organizaciones de Víctimas y Políticas de Justicia, Construyendo un enfoque humanitario para la búsqueda de personas desaparecidas, Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Universidad Católica del Perú, 2018, pág. 67 y s.s.

<sup>286</sup> Ibidem, pág. 65.

<sup>287</sup> Ley No. 28413, artículo 4.

<sup>288</sup> Ley No. 28413, artículo 6 y s.s.

<sup>289</sup> Para el inicio del proceso judicial, que es un procedimiento sumario, se requiere una constancia expedida por la Defensoría del Pueblo. La sentencia que declara la ausencia es registrada en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Esta declaración produce los mismos efectos que la declaración judicial de muerte presunta. En 2019, para facilitar el proceso, el Poder Judicial expidió el "Formulario de Demanda de Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada".

<sup>290</sup> Sobre el trámite de aprobación de esta ley, ver: Iris Jave y otros, Organizaciones de Víctimas y Políticas de Justicia, Construyendo un enfoque humanitario para la búsqueda de personas desaparecidas, Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Universidad Católica del Perú, 2018, pág. 79 y s.s.

La Ley establece que el proceso de búsqueda debe tener un enfoque humanitario y un efecto reparador. Esto implica que todo el proceso de búsqueda debe enfocarse en aliviar el “sufrimiento, la incertidumbre y la necesidad de respuestas de los familiares”<sup>291</sup>. La adopción de un enfoque humanitario representó un cambio de paradigma<sup>292</sup>. En efecto, antes de la expedición de esta Ley, la búsqueda se realizaba en el marco del proceso penal, en el cual, el interés principal no es encontrar la persona desaparecida, sino identificar y castigar a los responsables de los hechos<sup>293</sup>.

Además, las víctimas habían enfrentado enormes limitaciones para que sus derechos fueran garantizados en dicho proceso. Por ejemplo, habían manifestado tener problemas para (i) acceder a la información disponible, (ii) recibir acompañamiento psicosocial, (iii) obtener información en su idioma, en el caso de las comunidades étnicas, y (iv) recibir apoyo material y logístico cuando los restos eran identificados<sup>294</sup>.

Ahora, como se observa en el siguiente cuadro<sup>295</sup>, para la implementación del enfoque humanitario, la Ley de Búsqueda establece varios lineamientos. Esto incluye la atribución de obligaciones a distintas autoridades estatales y la creación de algunos instrumentos para llevar a cabo una búsqueda efectiva.

---

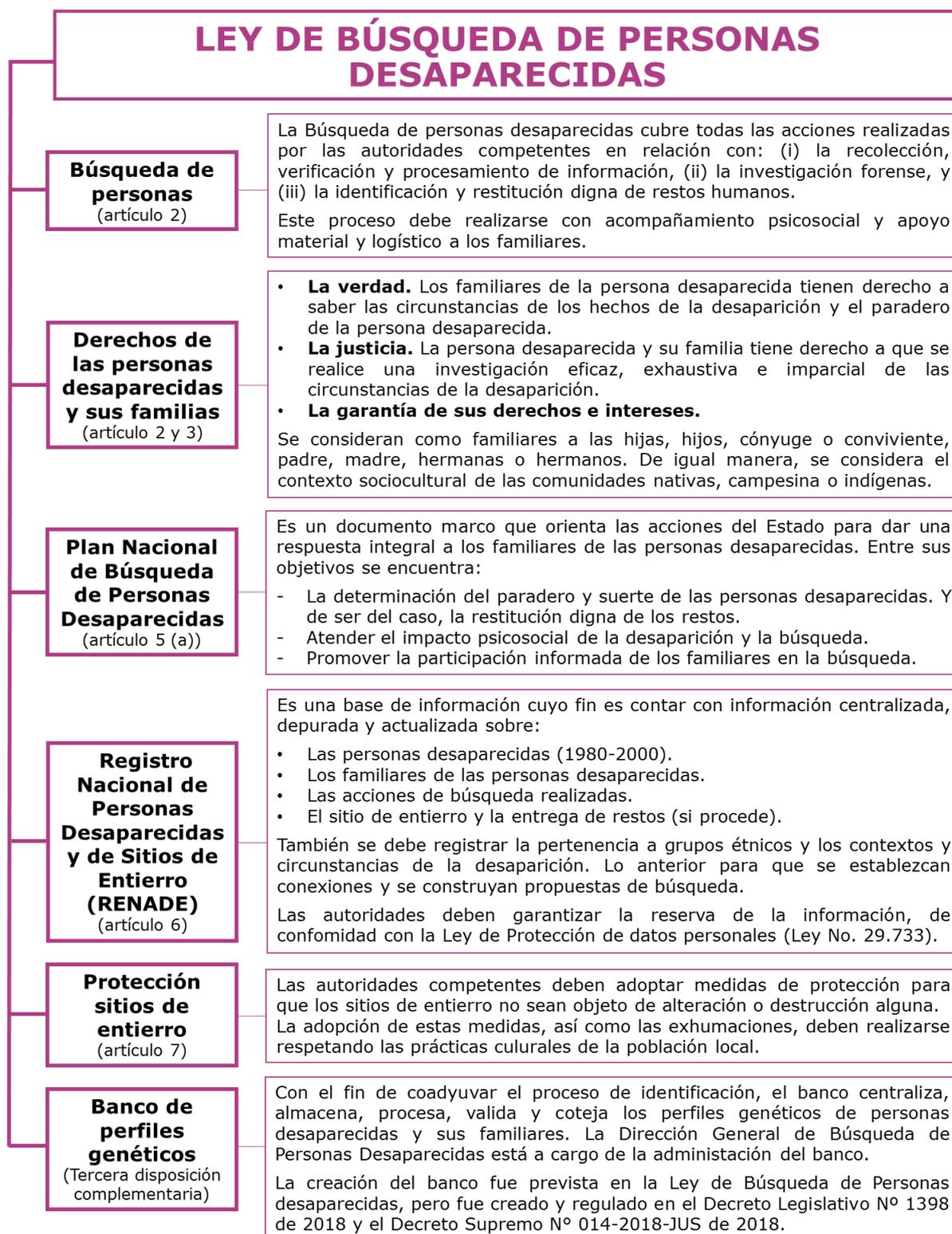
<sup>291</sup> Ley No. 30.470, artículo 2.

<sup>292</sup> La necesidad de adoptar este enfoque ya había sido sugerida por la CVR. Ver: CVR, Informe Final, Tomo IX, Cuarta parte: Recomendaciones de la CVR, hacia un compromiso nacional por la reconciliación, Capítulo 2.3. Plan Nacional de Intervención Antropológico-Forense, pág. 208.

<sup>293</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, párr. 25.

<sup>294</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Resolución Ministerial N° 0363-2016-JUS, Plan Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (1980-2000), 23 de diciembre de 2016, pág. 7.

<sup>295</sup> La presentación gráfica tiene fines pedagógicos y es independiente de la manera cómo se ha implementado la Ley.



Fuente: elaboración propia.

En este punto, se debe señalar que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es la entidad encargada de la implementación de los instrumentos previstos en la Ley. Para ello, entre otras cosas, está facultado para solicitar la información y el apoyo necesario a las entidades públicas y privadas que sean del caso<sup>296</sup>.

<sup>296</sup> Ley No. 30.470, artículo 13.

Por otra parte, se debe destacar algunos elementos del Plan Nacional de Búsqueda, creado a por mandato de esta Ley. En primer lugar, el Plan reconoce que el proceso de búsqueda debe ser multidisciplinario, es decir que requiere de la participación de entidades estatales, organizaciones de la sociedad civil y los familiares<sup>297</sup>.

En segundo lugar, el Plan establece tres circunstancias en las que se encuentran las personas desaparecidas: (i) personas respecto de quienes no hay información, (ii) personas que se presumen que están en sitios de entierro y (iii) personas cuyos restos no han sido identificados, ni reintegrados a su familia o comunidad<sup>298</sup>. Estas circunstancias, que no son excluyentes o definitivas, buscan reflejar la diversidad de contextos que existen en materia de desaparición forzada y la necesidad de contar con diferentes estrategias de búsqueda<sup>299</sup>.

### **C.3.1. Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas**

Dada la competencia que la Ley de Búsqueda le asigna al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, fue creada, al interior del Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, una Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas (DGBPD)<sup>300</sup>. Esta Dirección "es el órgano de línea encargado de diseñar, implementar y ejecutar el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas"<sup>301</sup>. Adicionalmente, administra y actualiza el RENADE<sup>302</sup>, que es la principal fuente de información y de consulta para la búsqueda de personas desaparecidas<sup>303</sup>.

Las funciones de la DGBPD se centran en el inicio y la dirección de investigaciones humanitarias de casos de desaparición forzada. Para esto, debe coordinar con las distintas entidades que tengan funciones relacionadas con "la recuperación, análisis, identificación y restitución de cuerpos"<sup>304</sup>. También debe garantizar que los familiares de las personas desaparecidas puedan participar en el proceso de búsqueda y reciban atención psicosocial<sup>305</sup>.

En términos generales, la DGBPD puede iniciar investigaciones humanitarias en casos nuevos o en casos que ya hayan sido investigados penalmente. En este segundo supuesto, puede tratarse de casos (i) en los que se ordenó el archivo de la investigación y no se formalizó la acusación, o (ii) con resolución judicial definitiva, como una sentencia, pero donde no se realizó la restitución de restos humanos<sup>306</sup>.

En los casos en los cuales hay una investigación o proceso penal en curso, la DGBPD puede coadyuvar la búsqueda de personas desaparecidas, pero sin interferir o afectar el proceso penal<sup>307</sup>. De igual manera, dado que la DGBPD realiza búsquedas con carácter humanitario, ninguna de las actividades que realiza van encaminadas a la determinación de la

---

<sup>297</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Resolución Ministerial N° 0363-2016-JUS, Plan Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (1980-2000), 23 de diciembre de 2016, pág. 12.

<sup>298</sup> Ibidem, pág. 11.

<sup>299</sup> Iris Jave y otros, Organizaciones de Víctimas y Políticas de Justicia, Construyendo un enfoque humanitario para la búsqueda de personas desaparecidas, Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Universidad Católica del Perú, 2018, pág. 89.

<sup>300</sup> Decreto Supremo No. 013-2017-JUS, artículo 7.

<sup>301</sup> Decreto Supremo No. 013-2017-JUS, artículo 88.

<sup>302</sup> Decreto Supremo No. 013-2017-JUS, artículos 88 y 89 (b).

<sup>303</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Resolución Directorial No. 001-2017-JUS/DGBPD, Directiva para normar el Proceso de Búsqueda de Personas Desaparecidas con Enfoque Humanitario, 27 de octubre de 2017, pág. 10. Sobre la administración y gestión del RENADE, ver: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Resolución Viceministerial N° 003-2020-VMDHAJ, Directiva para la Administración y Gestión del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro, 22 de julio de 2020.

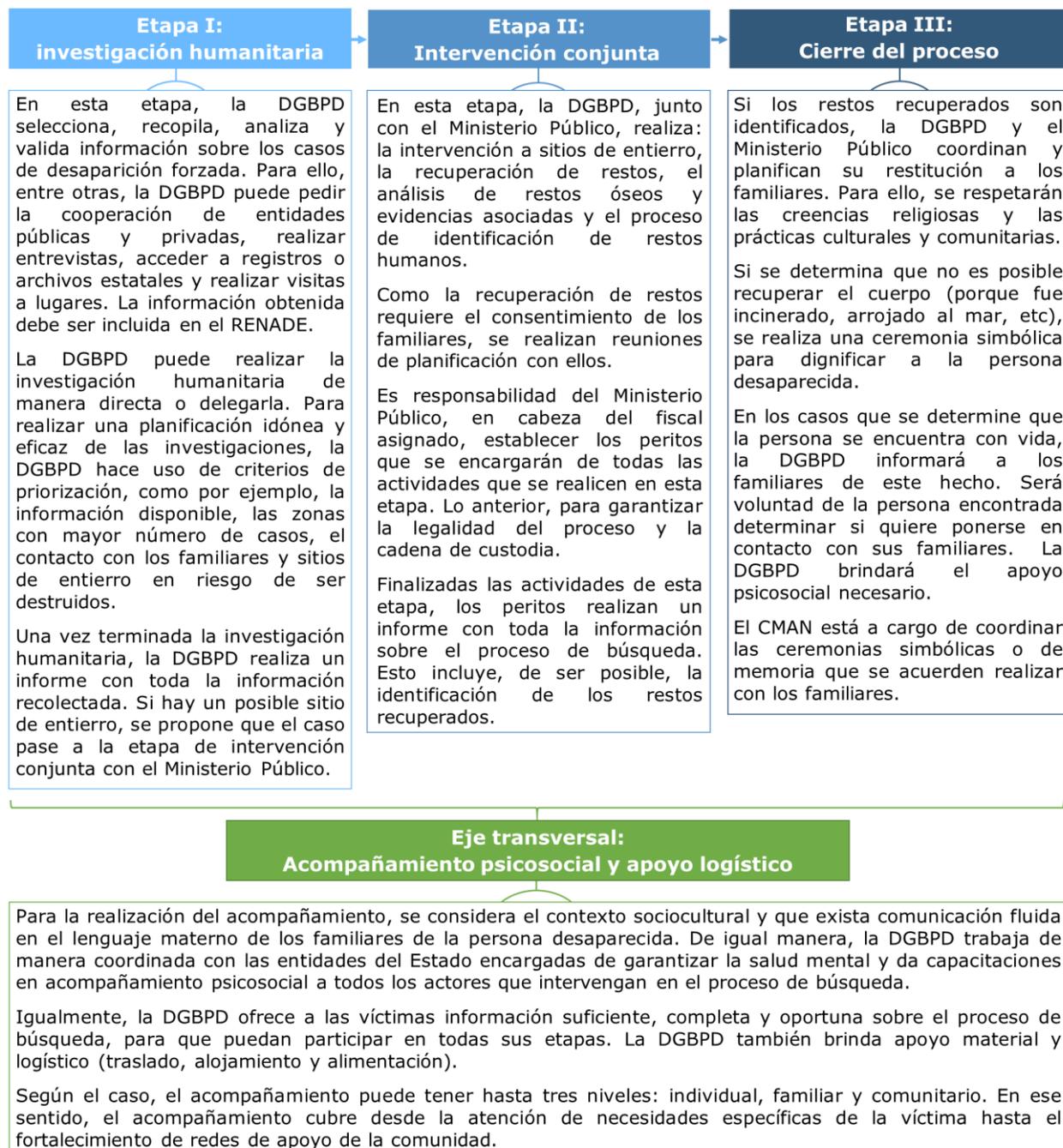
<sup>304</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Resolución Directorial No. 001-2017-JUS/DGBPD, Directiva para normar el Proceso de Búsqueda de Personas Desaparecidas con Enfoque Humanitario, 27 de octubre de 2017, pág. 3.

<sup>305</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Resolución Directorial No. 001-2017-JUS/DGBPD, Directiva para normar el Proceso de Búsqueda de Personas Desaparecidas con Enfoque Humanitario, 27 de octubre de 2017, pág. 3. Adicionalmente, sobre este tema se puede consultar: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Resolución Viceministerial N° 004-2020-JUS/VMDHAJ, Protocolo para el acompañamiento psicosocial a familiares en el proceso de búsqueda de personas desaparecidas con enfoque humanitario, 10 de agosto de 2020.

<sup>306</sup> Resolución Directorial No. 001-2017-JUS/DGBPD, Directiva para normar el Proceso de Búsqueda de Personas Desaparecidas con Enfoque Humanitario, 27 de octubre de 2017, pág. 4.

<sup>307</sup> Ibidem.

responsabilidad penal de los responsables de la desaparición<sup>308</sup>. En esa misma línea, la DGBPD ha establecido que el proceso de búsqueda de personas desaparecidas tiene tres etapas y un eje transversal:



Fuente: elaboración propia con base en la Resolución Directorial No. 001-2017-JUS/DGBPD, Directiva para normar el Proceso de Búsqueda de Personas Desaparecidas con Enfoque Humanitario, 27 de octubre de 2017.

En este punto, es importante mencionar que, al final de cada etapa, se debe entregar un informe a los familiares de los resultados obtenidos. Esta es una manera de garantizar el derecho a la verdad de los familiares de las personas desaparecidas<sup>309</sup>.

<sup>308</sup> Resolución Directorial No. 001-2017-JUS/DGBPD, Directiva para normar el Proceso de Búsqueda de Personas Desaparecidas con Enfoque Humanitario, 27 de octubre de 2017, pág. 5

<sup>309</sup> Mónica Liliana Barriga Pérez, La búsqueda de personas desaparecidas con enfoque humanitario: un balance de la política pública (I), Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 25 de agosto de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/tuxqt>

Por otra parte, la intervención que hace el Ministerio Público en este proceso humanitario se realiza a través de las Fiscalías Penales Supraprovinciales. Estas Fiscalías cuentan con el apoyo del Equipo Forense Especializado del Instituto de Medicina Legal para la elaboración e implementación del Plan de Intervención Conjunta (Etapa II). Adicionalmente, es posible que, durante la investigación forense, se recuperen elementos materiales y evidencia, que sean usados en el proceso penal<sup>310</sup>. Esto, por cuanto, el proceso de búsqueda humanitario y el proceso penal no se excluyen entre sí<sup>311</sup>.

A la fecha, la DGBPD ha tenido avances importantes. Por una parte, junto a su sede central en Lima, la DGBPD cuenta con sedes regionales que contribuyen a la descentralización de su trabajo. La DGBPD cuenta con sedes regionales en Ayacucho, Huánuco y Junín, que son las regiones que concentran el 70% de las personas desaparecidas en Perú. Paralelamente, ha diseñado y puesto en funcionamiento el RENADE y el Banco de Perfiles Genéticos<sup>312</sup>.

Por otra parte, a septiembre de 2020, la DGBPD había dado respuesta sobre el destino final de 352 personas desaparecidas. A julio de 2020, la DGBPD había brindado acompañamiento psicosocial a 2.086 familiares, en 5.735 sesiones<sup>313</sup>. Se destaca que estas sesiones se hayan realizado en español y quechua y que hayan continuado durante la pandemia "a través de llamadas telefónicas y plataformas virtuales"<sup>314</sup>. Por último, la DGBPD ha adelantado mesas de trabajo y ha firmado acuerdos de cooperación para permitir el intercambio de información y el trabajo coordinado en la búsqueda humanitaria<sup>315</sup>.

#### **C.4. Medidas en casos de desaparición forzada de personas en situación de vulnerabilidad**

En 2017, a través del Decreto Legislativo No. 1428, el Gobierno Nacional creó una serie de medidas para la atención de casos de desaparición forzada de personas en situación de vulnerabilidad<sup>316</sup>. Estas medidas hacen referencia a "la atención de denuncias, difusión, investigación, búsqueda, ubicación y empleo de mecanismos tecnológicos para la organización y difusión de información sobre casos de desaparición de personas"<sup>317</sup>.

Una de las principales medidas adoptadas fue la regulación de la denuncia por desaparición forzada de personas en situación de vulnerabilidad, cuyo trámite está a cargo de la Policía Nacional<sup>318</sup>. El Decreto también creó el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas para tener un "registro actualizado y poder efectuar una búsqueda real en los casos de personas desaparecidas"<sup>319</sup>.

<sup>310</sup> Resolución Directorial No. 001-2017-JUS/DGBPD, Directiva para normar el Proceso de Búsqueda de Personas Desaparecidas con Enfoque Humanitario, 27 de octubre de 2017 y; Ministerio Público, Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 2989-2019-MP-FN, Directiva Lineamientos para el Ejercicio de la Función Fiscal en la Búsqueda de Personas Desaparecidas, 30 de octubre de 2019.

<sup>311</sup> Mónica Liliana Barriga Pérez, La búsqueda de personas desaparecidas con enfoque humanitario: un balance de la política pública (I), Instituto de democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 25 de agosto de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/tuxqt>

<sup>312</sup> Mónica Liliana Barriga Pérez, La búsqueda de personas desaparecidas con enfoque humanitario: un balance de la política pública (II), Instituto de democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/5r4kx>

<sup>313</sup> Ibidem.

<sup>314</sup> Ibidem.

<sup>315</sup> Ibidem.

<sup>316</sup> El Decreto entiende que son personas en situación de vulnerabilidad, las personas que "sufren discriminación o situaciones de desprotección, entre ellas: niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados, migrantes internos, mujeres víctimas de violencia, integrantes de pueblos indígenas, entre otras personas que se encuentren en esta situación". Ver: Decreto Legislativo No. 1428, artículo 5 (b). Ver también: Decreto Supremo No. 003-2019- IN, artículo 4.

<sup>317</sup> Decreto Legislativo No. 1428, artículo 1.

<sup>318</sup> Decreto Legislativo No. 1428, artículo 6 y s.s.

<sup>319</sup> IDL, Las violencias contra las mujeres no cesan, 19 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/hsuax>

El Sistema tiene cuatro componentes: (i) el Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas; (ii) el Portal de Personas Desaparecidas<sup>320</sup>, que es el instrumento principal para difundir información sobre las desapariciones<sup>321</sup>; (iii) el Sistema Informático para la Activación de la Alerta por Emergencia por la desaparición de niños, niñas y adolescentes; y (iv) la línea 114, línea única de atención de casos de desaparición<sup>322</sup>.

La implementación de este Sistema es reciente. Específicamente, fue hasta octubre de 2020 que el Gobierno Nacional lo puso en marcha<sup>323</sup>. Su implementación incluyó la puesta en funcionamiento del Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas, cuya creación había sido establecida hace 17 años, en la Ley No. 28022 de 2003. Por último, es de resaltar que las medidas del Decreto no se limitan a la desaparición de personas en situación de vulnerabilidad, sino que también aplican a otros casos de desaparición<sup>324</sup>.

#### D. ASPECTOS FORENSES

Durante la década de 1990 e inicios de la década del 2000, existían serias deficiencias en el trabajo forense que realizaban las entidades estatales. Entre otras, no existía una política de investigación o planes de trabajo para la identificación de las personas desaparecidas. Adicionalmente, las autoridades jurisdiccionales y las instituciones encargadas de la investigación forense no tenían conocimiento sobre los estándares internacionales aplicables en la materia, como el Protocolo de Minnesota<sup>325</sup>.

Esta situación llevó a que desde la sociedad civil surgieran equipos de expertos forenses<sup>326</sup>. Estos equipos han jugado un papel crucial en las investigaciones sobre los casos de violaciones de derechos humanos cometidos durante el conflicto. Al respecto, se debe destacar el papel del Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF), que ha participado en múltiples casos de exhumaciones y restitución de restos<sup>327</sup>. Por ejemplo, en enero de 2002, en la comunidad de Chuschi (Ayacucho), el EPAF realizó la "primera exhumación científica de fosas comunes llevada a cabo en Perú"<sup>328</sup>.

A nivel estatal, para hacer frente a los problemas forenses, el informe final de la CVR propuso un Plan Nacional de Investigaciones Antropológico Forenses<sup>329</sup>, el cual nunca fue implementado<sup>330</sup>. Ahora, aunque el Estado peruano no ha implementado una estrategia integral para las investigaciones antropológico-forenses, al interior del Ministerio Público, se han adoptado algunas acciones para tratar de mejorar las deficiencias forenses en casos de graves violaciones a los derechos humanos.

En primer lugar, en 2001, el Ministerio expidió la Directiva 011-2001-MP-FN sobre investigaciones en los casos de hallazgos de fosas con restos humanos<sup>331</sup>. Esta Directiva tiene lineamientos generales sobre la protección del lugar de los hechos, la observación y fijación del

<sup>320</sup> <https://desaparecidosenperu.policia.gob.pe>

<sup>321</sup> Decreto Legislativo No. 1428, disposición complementaria sexta.

<sup>322</sup> Decreto Supremo No. 003-2019- IN, artículo 15.

<sup>323</sup> Sobre este tema ver: Defensoría del Pueblo, Implementación de Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas es un paso fundamental para saber qué pasó con ellas, 15 de octubre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/tu44v>

<sup>324</sup> Decreto Supremo No. 003-2019- IN, artículo 6 y s.s.

<sup>325</sup> CVR, Informe Final, Tomo IX, Cuarta parte: Recomendaciones de la CVR, hacia un compromiso nacional por la reconciliación, Capítulo 2.3. Plan Nacional de Intervención Antropológico-Forense, pág. 207.

<sup>326</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (1980-2000), pág. 5.

<sup>327</sup> Iris Jave y otros, Organizaciones de Víctimas y Políticas de Justicia, Construyendo un enfoque humanitario para la búsqueda de personas desaparecidas, Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Universidad Católica del Perú, 2018, pág. 70.

<sup>328</sup> Equipo Peruano de Antropología Forense, Historia. Disponible en: <http://epafperu.org/acerca-de-epaf/historia/>

<sup>329</sup> CVR, Informe Final, Tomo IX, Cuarta parte: Recomendaciones de la CVR, hacia un compromiso nacional por la reconciliación, Capítulo 2.3. Plan Nacional de Intervención Antropológico-Forense.

<sup>330</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (1980-2000), pág. 5.

<sup>331</sup> Posteriormente, en 2009, sobre este mismo tema, el Ministerio expidió la Directiva 007-2009-MP-FN.

lugar de los hechos, la colección de indicios, la exhumación y la cadena de custodia. De igual forma, esta Directiva reconoce la importancia de contar con un equipo multidisciplinario, incluyendo médicos y antropólogos forenses, para el desarrollo de estas investigaciones.

Ese mismo año, el Ministerio Público, a través de la Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 453-2011-MP-FN, aprobó las Guías de Procedimientos y del Método de Análisis de la Antropología Forense. Estas Guías estandarizaron los procedimientos científicos de antropología forense que utilizaba el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En segundo lugar, en 2003, el Ministerio Público creó el Equipo Forense Especializado (EFE) del Instituto de Medicina Legal, cuya función se centra en la investigación forense de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y exhumaciones de fosas clandestinas<sup>332</sup>. En 2008, se creó un laboratorio forense en la ciudad de Ayacucho<sup>333</sup>, pero no se destinó presupuesto para su funcionamiento<sup>334</sup>. Esto llevó a que el laboratorio empezara operar solo a principios de 2012<sup>335</sup>.

En tercer lugar, en 2016, el Ministerio Público aprobó *la Guía Práctica para la Recuperación y Análisis de Restos Humanos en contextos de violaciones a los derechos humanos e infracciones contra el derecho internacional humanitario*, que reemplazó las Guías de Procedimientos de 2001<sup>336</sup>. Esta Guía busca "estandarizar el proceso de investigación forense de personas desaparecidas"<sup>337</sup>. La Guía también establece que la investigación forense no debe ser vista solo como una cuestión técnica, sino que debe estar dirigida a aliviar el sufrimiento de los familiares de las personas desaparecidas<sup>338</sup>.

La Guía determina que la investigación forense en casos de desaparición forzada se debe adelantar en seis etapas, en las cuales debe participar un equipo multidisciplinario. Adicionalmente, en toda la investigación, se debe garantizar la atención psicosocial a los familiares de las personas desaparecidas<sup>339</sup>. En el siguiente cuadro se resumen las seis etapas propuestas por la Guía:

---

<sup>332</sup> Ministerio Público, Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1262-2003-MP-FN, 13 de agosto 2003.

<sup>333</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (1980-2000), pág. 5 y 6.

<sup>334</sup> Alejandra Estefanía Gallardo Siguan, Perú: la adopción de un modelo de búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo 1980-2000, Anuario iberoamericano sobre derecho internacional humanitario, Universidad de la Sabana, 2020. Disponible en: <https://n9.cl/xupx>

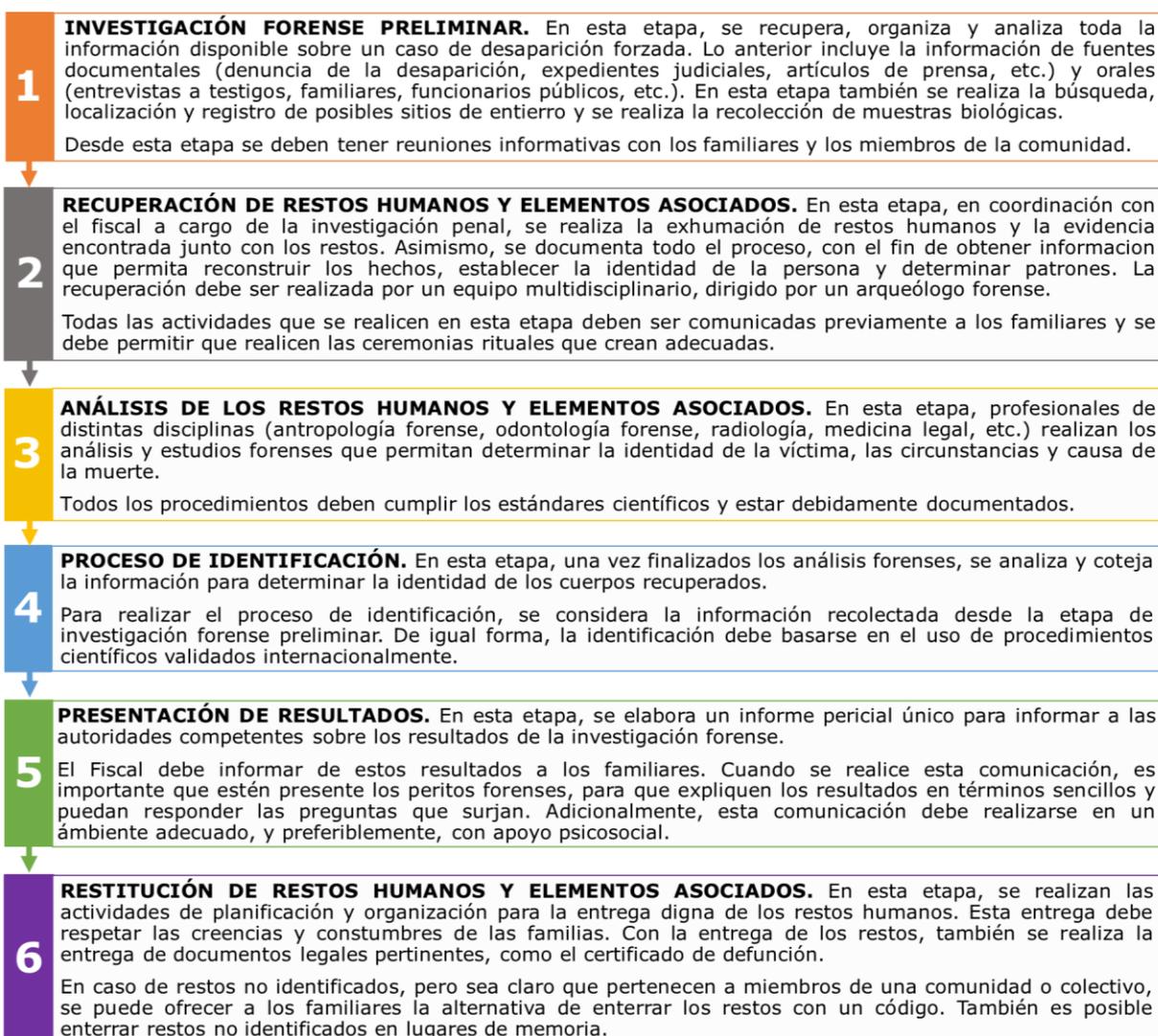
<sup>335</sup> RPP Noticias, Fiscal de la Nación inaugurará laboratorio forense en Ayacucho, 16 de febrero de 2012. Disponible en: <https://rpp.pe/peru/actualidad/fiscal-de-la-nacion-inaugurara-laboratorio-forense-en-ayacucho-noticia-452047?ref=rpp>

<sup>336</sup> Ministerio Público, Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 5244-2016-MP-FN, 30 de diciembre de 2016.

<sup>337</sup> Ministerio Público y CICR, Guía Práctica para la Recuperación y Análisis de Restos Humanos, 2016, pág. 12.

<sup>338</sup> Ibidem, pág. 16.

<sup>339</sup> Ibidem, pág. 16.



Fuente: elaboración propia con base en la Guía Práctica para la Recuperación y Análisis de Restos Humanos, 2016.

## E. DESAFÍOS IDENTIFICADOS

De lo descrito anteriormente, es dable concluir que Perú cuenta con un marco jurídico que busca garantizar los derechos de las víctimas de desaparición forzada. Especialmente, con la adopción, en 2016, de un enfoque humanitario en el proceso de búsqueda, se ha promovido que las víctimas tengan un rol más central y activo. En todo caso, los altos niveles de impunidad y el gran número de personas que todavía siguen desaparecidas demuestran que existen distintos desafíos y obstáculos para que las normas sean efectivas.

### E.1. Desafíos en materia de investigación penal

En lo que se refiere al derecho a la justicia, en la gran mayoría de los casos, las víctimas de desapariciones forzadas todavía esperan que los responsables sean investigados, judicializados y castigados. En efecto, a pesar de que existen más de 20.000 casos registrados de desaparición forzada, hasta el año 2020, solo se habían emitido 47 sentencias según el registro del Instituto de Defensa Legal (IDL)<sup>340</sup>. Sumado a ello, un número significativo de sentencias

<sup>340</sup> Información suministrada por Carlos Rivera Paz, Coordinador del Área Legal del IDL.

han “terminado en absoluciones o en sentencias que no reflejan la gravedad del crimen cometido”<sup>341</sup>. Son varias las razones que explican esta situación.

En primer lugar, los fiscales y jueces no están en capacidad de tramitar la enorme demanda de casos. Por un lado, esto se debe a que la asignación presupuestaria no es suficiente y no considera el gran número de casos que deben ser atendidos<sup>342</sup>. Por otro lado, los fiscales y jueces a cargo de investigar graves violaciones a los derechos humanos también tienen competencia en otra clase de delitos. Esto afecta negativamente su capacidad para garantizar los derechos de las víctimas de desaparición forzada<sup>343</sup>. Por ello, no se puede considerar que se ha dado cumplimiento a la recomendación hecha por la CVR sobre la creación de un sistema de derechos humanos<sup>344</sup>.

En segundo lugar, otro problema identificado es el archivo provisional o definitivo de casos por falta de pruebas directas. Esto se debe a que el Ministerio Público no ha hecho un uso adecuado de la prueba indiciaria. El uso de este tipo de prueba es de gran utilidad en casos de desaparición forzada, ya que, por las características del crimen, los perpetradores han destruido gran parte de la evidencia<sup>345</sup>.

Los problemas para obtener pruebas también están relacionados con la falta de acceso a la información que tienen las autoridades militares y el Ministerio de Defensa<sup>346</sup>. Sobre este tema, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias ha denunciado la destrucción y falta de acceso a archivos de seguridad de las Fuerzas Armadas<sup>347</sup>. Igualmente, el Gobierno Nacional no ha tomado medidas para asegurar que las Fuerzas Armadas cooperen plenamente con las autoridades y den acceso a la información<sup>348</sup>.

En tercer lugar, en algunos casos, el impulso de los procesos ha dependido de las víctimas y la sociedad civil, sin que se haya existido un rol activo por parte de los fiscales a cargo de las investigaciones<sup>349</sup>. Esta situación desconoce estándares internacionales en la materia<sup>350</sup>, y las normas del Código Procesal Penal que establecen que el Ministerio Público tiene la carga de la prueba y tiene el deber de conducir proactivamente la investigación penal<sup>351</sup>.

En cuarto lugar, algunas víctimas han afirmado que muchas sentencias condenatorias han sido posteriormente revocadas o anuladas, lo cual atribuyen a errores jurídicos cometidos por los fiscales. Esta situación ha generado afectaciones a la salud mental de las víctimas<sup>352</sup>.

---

<sup>341</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, párr. 48.

<sup>342</sup> Comité Contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre el informe presentado por el Perú en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, CED/C/PER/CO/1, 8 de mayo de 2019, párr. 18.

<sup>343</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, párr. 44 y s.s.

<sup>344</sup> CVR, Informe Final, Tomo IX, Cuarta parte: Recomendaciones de la CVR, hacia un compromiso nacional por la reconciliación, 2.1. Reformas institucionales, pág. 116.

<sup>345</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, párr. 49.

<sup>346</sup> Comité Contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre el informe presentado por el Perú en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, CED/C/PER/CO/1, 8 de mayo de 2019, párr. 18.

<sup>347</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, párr. 39.

<sup>348</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, informe de seguimiento Perú y Sri Lanka, A/HRC/42/40/Add.1, 10 de septiembre de 2019, párr. 36.

<sup>349</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, párr. 48.

<sup>350</sup> Por ejemplo, ver: Comité de Derechos Humanos, Observación General 36: Artículo 6 (Derecho a la vida), 30 de octubre de 2018, CCPR/C/GC/36; y Naciones Unidas, Manual (Revisado) sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (Protocolo de Minnesota), 2016.

<sup>351</sup> Código Procesal Penal, Título Preliminar, artículo IV.

<sup>352</sup> Esto fue manifestado por algunas de las víctimas en una reunión a la que se asistió para la elaboración de esta línea base. La reunión, que tuvo lugar el 19 de febrero de 2020 en Lima, es parte de una serie de encuentros de víctimas que el EPAF y el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú han organizado.

Por otra parte, un problema adicional es la falta de judicialización de los máximos responsables. En efecto, en términos generales, las sentencias se han concentrado en las personas que ejecutaron las órdenes y no en quiénes las emitieron. Al respecto, debe recordarse que durante el conflicto armado las desapariciones forzadas fueron una práctica generalizada y sistemática por parte del Estado. Por ello, solo con la investigación y judicialización de máximos responsables es posible que se garanticen los derechos de las víctimas a la verdad<sup>353</sup> (reconocimiento del contexto en que se dieron los hechos) y a la justicia<sup>354</sup> (castigo a todos los responsables de los hechos).

Por último, la pandemia del COVID-19 ha generado retrasos y problemas en los procesos penales. Entre otras, existen problemas de transparencia y publicidad en las audiencias del juicio oral, como ha sucedido en el caso Manta y Vilca<sup>355</sup>. Asimismo, un número importante de víctimas, especialmente las que viven zonas rurales, no saben usar herramientas de comunicación digital (analfabetismo digital) y/o tienen problemas de conectividad. Todo lo anterior ha generado enormes dificultades para que se garanticen los derechos de las víctimas, particularmente, el derecho a la participación<sup>356</sup>.

## **E.2. Desafíos en la búsqueda de personas desaparecidas**

A pesar de los avances en materia de búsqueda, todavía hay miles de personas que continúan desaparecidas<sup>357</sup>. En efecto, solo alrededor del 4% de las personas desaparecidas incluidas en el RENADE han logrado ser identificadas y restituidas a sus familias. En la mayoría de los casos, alrededor del 68%, no se tiene información sobre su paradero<sup>358</sup>. Adicionalmente, Medicina Legal tiene más de 1.000 restos humanos sin identificar<sup>359</sup>.

En muchos casos, los familiares de las personas desaparecidas llevan más de tres décadas esperando obtener noticias sobre lo que le sucedió con su ser querido<sup>360</sup>. Por el paso del tiempo, muchos de estos familiares han fallecido sin tener noticias de sus seres queridos, como fue el caso de una de las fundadoras de ANFASEP, Angélica Mendoza Ascarza<sup>361</sup>.

Son varios los factores que explican este difícil panorama. En primer lugar, están las dificultades propias de las labores de búsqueda. Esto incluye (i) ciertas características geográficas que dificultan el acceso a las zonas donde ocurrieron las desapariciones forzadas; (ii) la degradación de los restos por diferentes motivos, como el transcurso del tiempo o su incineración, lo cual dificulta su identificación y; (iii) los problemas que tienen los equipos forenses y los fiscales para intervenir en zonas donde existen actividades de narcotráfico<sup>362</sup>. Adicionalmente, no se han tomado medidas suficientes para proteger y preservar los posibles sitios de entierros, como

---

<sup>353</sup> Por ejemplo, ver: Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad, II. Derecho a saber.

<sup>354</sup> Por ejemplo, ver: Corte IDH, *Caso La Cantuta Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C No. 162, párr. 157; Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 18.

<sup>355</sup> IDL, La pandemia volvió a silenciar el juicio oral del caso Manta y Vilca, 28 de agosto de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/emfc>

<sup>356</sup> IDL, Funcionamiento de la justicia en la pandemia por COVID-19, Audiencia celebrada el 09 de octubre de 2020, 177 Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pág. 93 y 94. Disponible en: <https://n9.cl/jb9h4>

<sup>357</sup> Entre ellas, casos en los que la Corte IDH ha determinado la responsabilidad del Estado peruano en la desaparición. Por ejemplo, esto ha sucedido en el caso de Ernesto Castillo Páez (caso Castillo Páez) quien sigue desaparecido. Ver: IDL, 30 años de la desaparición de Ernesto Castillo Páez, 21 de octubre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/wnec>

<sup>358</sup> Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Universidad Católica del Perú, IDEHPUCP presenta opinión sobre la consulta del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones forzadas de la ONU, 3 de mayo de 2019. Disponible en: <https://n9.cl/sv0q0>

<sup>359</sup> Defensoría del Pueblo, Se requiere adecuada y diligente acción de búsqueda de personas desaparecidas durante 1980-2000, 30 de agosto de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/oov6l>

<sup>360</sup> Ver, por ejemplo: IDL, "Hace treinta años que busco sus restos", afirma la hija de Ángel Escobar, 28 de febrero de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/7g0nj>; IDL, Casos no resueltos: la desaparición forzada de Javier Tineo de la Cruz y otros, 1 de agosto de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/p89e>

<sup>361</sup> Defensoría del Pueblo, Se requiere adecuada y diligente acción de búsqueda de personas desaparecidas durante 1980-2000, 30 de agosto de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/oov6l>

<sup>362</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, párr. 22.

los que se encuentran en bases militares. Esto ha llevado a que, en algunos sitios, se hayan adelantado labores de construcción<sup>363</sup>.

En segundo lugar, no hay claridad sobre la asignación y distribución de funciones entre los distintos actores estatales que intervienen en el proceso de búsqueda humanitario. Esto se debe a que la Ley de Búsqueda no detalla de manera suficiente cómo deben dividirse las funciones de búsqueda el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio Público. Esta situación no se ha resuelto con las directivas que sobre el proceso de búsqueda han expedido la DGBPD y el Ministerio Público<sup>364</sup>.

Sobre este mismo tema, los familiares de las personas desaparecidas han manifestado que existen problemas de coordinación entre las entidades que intervienen en el proceso de búsqueda (la DGBPD, el Ministerio Público y el EFE). Según los familiares, existe "desarticulación en dos niveles: entre las entidades del Estado y de estas con las organizaciones de familiares de víctimas"<sup>365</sup>. Entre otras, esto se ve reflejado en confusiones acerca del rol que cumple cada entidad en cada etapa del proceso de búsqueda<sup>366</sup>.

En tercer lugar, los recursos que reciben las entidades encargadas del proceso de búsqueda no son suficientes para dar una respuesta oportuna a los familiares<sup>367</sup>. Igualmente, los bajos salarios del EFE han implicado una alta rotación del personal forense<sup>368</sup>. En adición, la pandemia del COVID-19 ha generado nuevos problemas, como las dificultades para que se realicen actividades tendientes a la recuperación de restos humanos<sup>369</sup>.

Por otro lado, hay una enorme asimetría de la información. En particular, en las zonas más alejadas de la capital, las víctimas tienen poco conocimiento sobre la Ley de Búsqueda, su alcance y sus instrumentos. Por ejemplo, muchos familiares tienen dudas sobre si el proceso de búsqueda humanitario implica que ya no se seguirá investigando penalmente los hechos<sup>370</sup>.

Por último, en relación con el Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Defensoría del Pueblo ha reconocido avances importantes en su implementación, pero ha señalado que existen limitaciones importantes para la difusión oportuna de la información de personas desaparecidas. La Defensoría también ha identificado que persisten estereotipos y prejuicios de género en el abordaje de los casos, lo cual se evidencia desde la recepción de la denuncia<sup>371</sup>.

---

<sup>363</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, párr. 36.

<sup>364</sup> Valeria Reyes Menéndez, Reporte Jurídico sobre la Política de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Documento de Trabajo n°4, febrero de 2021, pág. 8 y s.s. Disponible en: <https://n9.cl/6z0mo>

<sup>365</sup> Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Universidad Católica del Perú y Equipo Peruano de Antropología Forense, Informe sobre las expectativas de los familiares de víctimas respecto de la implementación de la Ley de búsqueda de personas desaparecidas en el periodo de violencia (1980 – 2000), febrero de 2019, pág. 6. Disponible en: <https://n9.cl/k6153>

<sup>366</sup> Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Universidad Católica del Perú, IDEHPUCP presenta opinión sobre la consulta del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones forzadas de la ONU, 3 de mayo de 2019. Disponible en: <https://n9.cl/sv0g0>

<sup>367</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, informe de seguimiento Perú y Sri Lanka, A/HRC/42/40/Add.1, 10 de septiembre de 2019, párr. 33.

<sup>368</sup> Ibidem.

<sup>369</sup> Mónica Liliana Barriga Pérez, La búsqueda de personas desaparecidas con enfoque humanitario: un balance de la política pública (II), Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/5r4kx>

<sup>370</sup> Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Universidad Católica del Perú y Equipo Peruano de Antropología Forense, Informe sobre las expectativas de los familiares de víctimas respecto de la implementación de la Ley de búsqueda de personas desaparecidas en el periodo de violencia (1980 – 2000), febrero de 2019, pág. 7. Disponible en: <https://n9.cl/k6153>

<sup>371</sup> Defensoría del Pueblo, Defensoría del Pueblo: más de 5000 mujeres, niñas y adolescentes fueron reportadas como desaparecidas de enero a noviembre, 12 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/9ft8v>

### E.3. Desafíos en materia de reparación

En materia de reparaciones, se presentan varios problemas a destacar<sup>372</sup>. En primer lugar, el Estado peruano no ha garantizado la reparación integral de las víctimas, sino que se ha centrado en medidas de reparación económica. Al respecto, según la Defensoría del Pueblo, a octubre de 2020, a través del PIR se han ofrecido reparaciones económicas al 97% de las personas acreditadas en el Registro Único de Víctimas (RUV)<sup>373</sup>.

En relación con los demás programas de reparación, “se encuentra pendiente la aprobación de diversas medidas con la finalidad de garantizar de forma integral las reparaciones en materia de educación, salud, promoción y acceso habitacional y simbólicas”<sup>374</sup>, tal y como ha sido reconocido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Al respecto, a finales de 2020, la Defensoría del Pueblo manifestó que el avance en la ejecución de los distintos programas era mínimo. Así, por ejemplo: 1.83% en educación, 4.3% en vivienda y 12% en la reparación colectiva de asociaciones de personas desplazadas<sup>375</sup>.

Este enfoque en la reparación económica desconoce que las graves violaciones a los derechos humanos generan daños que no pueden ser reparados a través de una indemnización. Y que, por lo tanto, es indispensable que también se ofrezcan medidas de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

Adicionalmente, se ha cuestionado el monto (S/10.000) entregado a las víctimas<sup>376</sup>. Al respecto, se ha dicho que el monto es significativamente inferior a “otras medidas económicas entregadas a los miembros de los Comités de Autodefensa (S/. 39.000) o las sumas reconocidas en reglamentos especiales a algunos funcionarios y servidores públicos, que llegan hasta los USD \$30.000”<sup>377</sup>. Además, en casos de desaparición forzada, el monto es dividido entre los familiares de la persona desaparecida, lo que implica que cada persona puede recibir un monto todavía más pequeño<sup>378</sup>.

En segundo lugar, el PIR excluye expresamente la posibilidad de que personas pertenecientes a grupos armados ilegales sean consideradas como víctimas y puedan acceder a medidas de reparación<sup>379</sup>. Esto, entre otras, ha impedido que algunas sentencias de la Corte IDH que dispone reparaciones económicas puedan ejecutarse. De manera similar, el Comité contra la Desaparición Forzada ha señalado que el concepto de víctima del PIR no considera a parejas conformadas por personas con orientación sexual o identidad de género diversas<sup>380</sup>.

Por último, al igual que sucede con otras medidas destinadas a garantizar los derechos de las víctimas, las medidas de reparación creadas por el PIR no cubren a personas cuyos derechos fueron vulnerados después del fin del conflicto<sup>381</sup>.

<sup>372</sup> Un análisis detallado sobre la implementación del PIR puede encontrarse en: Julie Guillerot, Reparaciones En Perú:15 años de Reparación, Reparations, Responsibility and Victimhood in Transitional Societies, Queen’s University Belfast, septiembre de 2019. Disponible en: <https://n9.cl/m3o1>

<sup>373</sup> Defensoría del Pueblo, Informe sobre el seguimiento a las recomendaciones del grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias (visita al Perú del 1 al 10 de junio del 2015), Serie Informes de Adjuntía. Informe No 004-2020-DP/ADHPD, octubre de 2020, párr. 17. Disponible en: <https://n9.cl/2w4el>

<sup>374</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, Pág. 147. Disponible en: [http://spji.minjus.gob.pe/content/banner\\_secundario/img/muestra/PLAN-ANUAL.pdf](http://spji.minjus.gob.pe/content/banner_secundario/img/muestra/PLAN-ANUAL.pdf)

<sup>375</sup> Defensoría del Pueblo, Informe sobre el seguimiento a las recomendaciones del grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias (visita al Perú del 1 al 10 de junio del 2015), Serie Informes de Adjuntía. Informe No 004-2020-DP/ADHPD, octubre de 2020, párr. 26. Disponible en: <https://n9.cl/2w4el>

<sup>376</sup> Ibidem, párr. 17.

<sup>377</sup> Julie Guillerot, Reparaciones En Perú:15 años de Reparación, Reparations, Responsibility and Victimhood in Transitional Societies, Queen’s University Belfast, septiembre de 2019, pág. 36. Disponible en: <https://n9.cl/m3o1>

<sup>378</sup> Ibidem, pág. 36.

<sup>379</sup> Comité Contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre el informe presentado por el Perú en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, CED/C/PER/CO/1, 8 de mayo de 2019, párr. 28.B.

<sup>380</sup> Ibidem, párr. 28.

<sup>381</sup> Ibidem, párr. 28.

#### E.4. Desafíos en el registro de víctimas

En la actualidad son varias las bases de datos oficiales que tienen información sobre el número de personas desaparecidas: el Registro Especial por Ausencia de Desaparición Forzada, el Registro Único de Víctimas (RUV), el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro (RENADE) y el registro de casos judicializados que lleva el Ministerio Público. Dada su especificidad y función, se considera al RENADE, creado en la Ley de Búsqueda, como la base de datos que contiene la cifra oficial de personas desaparecidas.

Si bien es positivo que exista una base de datos que tenga un número consolidado de casos de desaparición forzada, no deja de ser preocupante que distintas bases estatales manejen datos distintos. En particular, debe resaltarse el hecho de que el universo de víctimas que maneja cada base de datos difiere ampliamente. Así, por ejemplo, el RUV tiene un registro de 9.266 personas desaparecidas<sup>382</sup>, mientras que el RENADE tiene un registro 21.793 personas<sup>383</sup>.

Es esencial que se consolide la información de las distintas bases de datos. Por un lado, la falta de una cifra única conlleva a que, a más de 20 años de la finalización del conflicto, todavía no exista certeza de cuántas personas desaparecieron durante ese periodo<sup>384</sup>. Por otro lado, la falta de información consolidada dificulta que se apropien los recursos financieros y humanos necesarios para garantizar los derechos de todas las víctimas de desaparición forzada<sup>385</sup>. Ahora bien, la consolidación de la información no implica que deban desaparecer las distintas bases de datos, sino que la información que tengan las distintas entidades sea coherente.

Adicionalmente, no puede dejar de señalarse que el RENADE no está disponible, de manera física o virtual, para su consulta pública. Si bien la DGBPD ha difundido información sobre el RENADE en eventos públicos y en folletos, la falta de acceso público impide tener certeza sobre cuál es la cifra actualizada<sup>386</sup>.

Por otra parte, las víctimas han afirmado que existe un subregistro importante de las personas desaparecidas que se encuentran en el RENADE. Esto obedece a varios factores, como el temor que tienen las familias de comunicar la situación a las autoridades competentes. En algunos casos, los familiares creen que van a perder los derechos adquiridos (pensiones o herencias).

Finalmente, no existe un registro único que contenga todos los casos de desapariciones forzadas, incluyendo aquellas que han sucedido luego del 2000<sup>387</sup>. Esto obedece a que las bases de datos mencionadas son solo para hechos del conflicto y, su información, no se ha consolidado con el recién implementado Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas.

---

<sup>382</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cifras RUV, diciembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/5rs9k>

<sup>383</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, MINJUSDH reafirma compromiso con la búsqueda de personas desaparecidas en el periodo de violencia 1980 – 2000, 30 de agosto de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/nlcw>

<sup>384</sup> Giovanna F Vélez Fernández, La desaparición forzada en Perú: propuesta de un sistema nacional de reparaciones a víctimas, Justicia en las Américas, Blog de la Fundación para el Debido Proceso, 22 de mayo de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/qtelm>

<sup>385</sup> Así, por ejemplo, el subregistro de casos desaparición forzada en el RUV puede implicar que, un número importante de víctimas de este delito, no puedan acceder a medidas de reparación, aunque si estén registradas en el RENADE. Lo anterior por cuanto, el RUV es el instrumento que identifica las víctimas que son beneficiarias de medidas de reparación.

<sup>386</sup> Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Universidad Católica del Perú, IDEHPUCP presenta opinión sobre la consulta del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones forzadas de la ONU, 3 de mayo de 2019. Disponible en: <https://n9.cl/sv0g0>

<sup>387</sup> Comité Contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre el informe presentado por el Perú en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, CED/C/PER/CO/1, 8 de mayo de 2019, párr. 10.

## **E.5. Desafíos en el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada**

Según lo informado por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias<sup>388</sup> y la Defensoría del Pueblo<sup>389</sup>, las víctimas tienen problemas para que los jueces tramiten oportunamente la declaración judicial por ausencia por desaparición. Esto ha conllevado a que un número bajo de familiares hayan podido beneficiarse de esta medida.

Entre los problemas que han enfrentado las víctimas en el trámite judicial, se encuentra que algunos jueces han exigido requisitos no previstos en la Ley. Por ejemplo, en algunos casos, los jueces han solicitado la publicación de la declaración de búsqueda de persona desaparecida en el periódico El Peruano o en un periódico privado. Adicionalmente, las víctimas han tenido problemas para que se inscriba la sentencia en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil<sup>390</sup>.

---

<sup>388</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, párr. 14.

<sup>389</sup> Defensoría del Pueblo, Vigésimo Tercer Informe Anual, octubre de 2020, pág. 62.

<sup>390</sup>. Sobre este tema ver: Iris Jave y otros, Organizaciones de Víctimas y Políticas de Justicia, Construyendo un enfoque humanitario para la búsqueda de personas desaparecidas, Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Universidad Católica del Perú, 2018, pág. 66 y 74.

## V. EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES EN PERÚ

Durante el conflicto armado, la ejecución de civiles por parte de agentes del Estado fue una práctica sistemática en distintas zonas del país<sup>391</sup>. A través de este crimen, se buscaba la “eliminación de personas sospechosas de participar, colaborar o simpatizar con las organizaciones subversivas”<sup>392</sup>. En muchos casos, antes del asesinato, se sometió a las víctimas a interrogatorios y torturas<sup>393</sup>. Adicionalmente, algunas de las víctimas fueron niños y niñas<sup>394</sup>. La CVR estimó que 7.334 personas fueron ejecutadas extrajudicialmente durante el conflicto<sup>395</sup>.

Según fue establecido por la CVR, un número importante de las ejecuciones se llevaron a cabo a través de masacres<sup>396</sup>, es decir, en contextos donde se ejecutaron a más de cinco personas<sup>397</sup>. De igual forma, no se conoce la ubicación de los restos de todas las personas que se presume que fueron asesinadas. Al respecto, la CVR concluyó que “la ejecución extrajudicial [fue] el destino más probable de las víctimas de desaparición forzada”<sup>398</sup>.

Entre 1983 y 1985, miembros del Ejército, la Marina de Guerra y de las Fuerzas Policiales llevaron a cabo ejecuciones extrajudiciales indiscriminadamente, por el control que tenían en algunas zonas del país<sup>399</sup>. En este periodo, se cometieron el mayor número de ejecuciones extrajudiciales de todo el conflicto<sup>400</sup>.

Posteriormente, en 1989, se expidió el Manual Operativo del Ejército Peruano, donde se estableció explícitamente que uno de los métodos de lucha antisubversiva era “la eliminación física de los miembros o colaboradores de las organizaciones subversivas en contextos diferentes a los enfrentamientos armados en combate”<sup>401</sup>. Ese año aumentaron las ejecuciones extrajudiciales, pero esta vez, los asesinatos fueron selectivos. Así, solo en 1992 los registros de ejecuciones tendrían un descenso significativo<sup>402</sup>.

De forma paralela, desde finales de la década de 1980, ciertas unidades especializadas de agentes estatales asesinaron civiles. A inicios de la siguiente década dicha estrategia se consolidó. La creación del Destacamento Colina es una expresión de ello. Estas unidades militares, bajo la dirección del Servicio de Inteligencia Nacional, a cargo de Vladimiro Montesinos, realizaban operaciones de inteligencia para “la eliminación selectiva de sospechosos de ser miembros, simpatizantes o colaboradores de organizaciones subversivas”<sup>403</sup>. Entre otras, estas unidades desaparecieron y ejecutaron estudiantes universitarios de distintos centros educativos, como la Universidad Nacional del Centro del Perú<sup>404</sup> y la Universidad Nacional de Educación “Enrique Guzmán y Valle” -La Cantuta.

Como sucedió con la mayoría de los crímenes cometidos durante el conflicto, las acciones estatales para investigar y judicializar a los responsables fueron bastante limitadas. Si bien algunas ejecuciones extrajudiciales fueron objeto de investigaciones por parte de comisiones

---

<sup>391</sup> Corte IDH, *Caso La Cantuta Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C No. 162, párr. 80.1, 81 y 82.

<sup>392</sup> *Ibidem*, párr. 80.2.

<sup>393</sup> *Ibidem*, párr. 80.3.

<sup>394</sup> Corte IDH, *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2015, Serie C No. 299, párr. 90 a 93, 192. Ver también: Sala Penal Nacional, Exp. No. 36-05 (Caso Accomarca), 31 de agosto de 2016, fundamento centésimo segundo.

<sup>395</sup> CVR, Informe Final, Tomo V.I. Capítulo 1.3., Las ejecuciones extrajudiciales, pág. 179.

<sup>396</sup> *Ibidem*, pág. 139 y s.s.

<sup>397</sup> CVR, Informe Final, Tomo V.I. Capítulo 1.3., Las ejecuciones extrajudiciales, pág. 129.

<sup>398</sup> CVR, Informe Final, Tomo VI, Capítulo 1.2., Las desapariciones forzadas, pág. 109.

<sup>399</sup> CVR, Informe Final, Tomo V.I. Capítulo 1.3., Las ejecuciones extrajudiciales, pág. 135.

<sup>400</sup> *Ibidem*, pág. 133.

<sup>401</sup> *Ibidem*, pág. 136.

<sup>402</sup> CVR, Informe Final, Tomo VI, Capítulo 1.2., Las desapariciones forzadas, pág. 134.

<sup>403</sup> CVR, Informe Final, Tomo V.I. Capítulo 1.3., Las ejecuciones extrajudiciales, pág. 151.

<sup>404</sup> Sobre este tema ver: IDL, Los desaparecidos de la Universidad Nacional del Centro, 2020. Disponible en: <https://n9.cl/92an>

del Congreso de la República, dichas investigaciones no llevaron a la determinación penal de responsabilidades. Más aún, en algunas ocasiones los dictámenes de las comisiones negaron los hechos<sup>405</sup>.

Después del fin del conflicto, se han seguido denunciado violaciones al derecho a la vida, incluyendo asesinatos y torturas<sup>406</sup>. En su mayoría, estas violaciones se han cometido en escenarios de protestas sociales<sup>407</sup>, de mantenimiento del orden en los centros penitenciarios<sup>408</sup> y durante la vigencia de los Estados de Emergencia<sup>409</sup>. Uno de los casos más emblemáticos fue la actuación de la Policía en las manifestaciones de noviembre de 2020.

Durante estas manifestaciones, que en su mayoría fueron pacíficas, la Policía recurrió al uso de la fuerza "sin distinguir entre manifestantes pacíficos y las personas que habrían cometido algún acto violento"<sup>410</sup>. Se ha determinado que la Policía disparó escopetas calibre 12 y cartuchos de gas lacrimógenos<sup>411</sup>. También se denunció que miembros de la Policía "habrían disparado a corta distancia o quemarropa contra personas que no representaban amenaza"<sup>412</sup>.

Como resultado del uso irracional y desproporcionado de la fuerza, dos jóvenes fallecieron por heridas de armas de fuego, el 14 de noviembre de 2020. Igualmente, entre el 9 y el 15 de noviembre, más de 200 personas resultaron heridas durante las manifestaciones. Un número importante de estas personas fueron heridas debido al uso de perdigones<sup>413</sup>.

Respecto al marco normativo sobre ejecuciones extrajudiciales, este está conformado principalmente por normas penales y unas pocas normas no penales en materia de uso de la fuerza por parte de funcionarios encargados de mantener el orden público. A diferencia de la desaparición forzada, no hay normas especiales que garanticen los derechos de las víctimas de este delito. En ese sentido, los derechos de las víctimas de este delito se encuentran garantizados por las disposiciones generales que establecen mecanismos en favor de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, como es el caso del PIR.

Igualmente, Perú es parte de los principales tratados universales y regionales que consagran el derecho a la vida, así como las garantías para su protección y goce. Esto incluye el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949.

A continuación, se hace un análisis general de este marco jurídico nacional, con el fin de ilustrar cómo se han entendido normativamente las ejecuciones extrajudiciales en Perú. Posteriormente, con base en la descripción realizada, se hará referencia a los principales desafíos que existen para garantizar los derechos de las víctimas de ejecuciones extrajudiciales.

---

<sup>405</sup> CVR, Informe Final, Tomo V.I. Capítulo 1.3., Las ejecuciones extrajudiciales, pág. 174 y s.s.

<sup>406</sup> Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú, aprobadas por el Comité en su 107 período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013), CCPR/C/PER/CO/5, 29 de abril de 2013, párr. 15 y 16.

<sup>407</sup> Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Perú, CAT/C/PER/CO/R.7, 20 de noviembre de 2018, párr. 20.

<sup>408</sup> ACNUDH, Informe sobre la Misión a Perú, 12 de enero de 2021, párr. 12. Disponible en: <https://n9.cl/ws57q>

<sup>409</sup> Consejo de Derechos Humanos, Recopilación sobre el Perú, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/WG.6/28/PER/2, 28 de agosto de 2017, Párr. 25.

<sup>410</sup> ACNUDH, Informe sobre la Misión a Perú, 12 de enero de 2021, párr. 16. Disponible en: <https://n9.cl/ws57q>

<sup>411</sup> Ibidem, párr. 18.

<sup>412</sup> CIDH, La CIDH culmina visita de trabajo al Perú, 7 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/2goop>

<sup>413</sup> ACNUDH, Informe sobre la Misión a Perú, 12 de enero de 2021, párr. 21. Disponible en: <https://n9.cl/ws57q>

## A. MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de 1993, en su artículo 2.1, consagra el derecho a la vida. En relación con este derecho, la Sala Penal Nacional ha dicho que, como se desprende de las normas internacionales que rigen la materia, el derecho a la vida es un derecho fundamental cuya garantía requiere que no se prive a nadie arbitrariamente de la vida. En los casos en los que se produzca esta privación arbitraria, surge el deber del Estado de investigar y sancionar a los responsables y reparar a las víctimas<sup>414</sup>. En igual sentido, la Sala ha afirmado que la protección de la dignidad humana conlleva a que el Estado no pueda invocar, como razón válida de privación de la vida, el “querer mantener la seguridad pública, el bien común, la seguridad nacional u otro concepto afín”<sup>415</sup>.

Por su parte, el Tribunal constitucional también ha enfatizado la obligación del Estado peruano de investigar y judicializar las graves violaciones a los derechos humanos<sup>416</sup>, incluidos los hechos que constituyen ejecuciones extrajudiciales. Lo anterior en consideración a los distintos tratados de derechos humanos de los cuales es parte Perú, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De igual manera, se ha resaltado que esta obligación también tiene sustento en el artículo 44 de la Constitución peruana que dispone que es deber del Estado “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos”.

## B. MARCO JURÍDICO PENAL

En Perú, las ejecuciones extrajudiciales no se encuentran tipificadas como delito. Por eso, la investigación de estos hechos, en términos generales<sup>417</sup>, se ha realizado a través del tipo penal de homicidio calificado.

### B.1. Homicidio calificado

A través del tipo penal del homicidio calificado, consagrado en el artículo 108 del Código Penal de 1991, se impone una pena de prisión mayor<sup>418</sup> en los homicidios cometidos por “*ferocidad, codicia, lucro o por placer*”, “*para facilitar otro delito*”, “*con gran crueldad o alevosía*”, “*por fuego, explosión, o cualquier otro medio capaz de poner en peligro la vida o salud de otras personas*”<sup>419</sup>. En un sentido similar estaba tipificado el homicidio calificado en el Código Penal de 1924. Este Código es aplicable para los casos de ejecuciones extrajudiciales cometidos hasta la entrada en vigencia del Código Penal de 1991.

En relación con los subtipos del homicidio calificado, en casos de ejecuciones extrajudiciales, de manera frecuente, se ha acudido al asesinato por ferocidad, gran crueldad y alevosía. La **ferocidad** hace referencia a la inhumanidad de la conducta, su carácter inconsciente o irracional. Debe tratarse de una conducta desproporcionada impulsada por un odio acérrimo. La **gran crueldad** se refiere a que la muerte de la víctima se causa mediante acciones con una intensidad y duración, que no son necesarios, e infligiendo dolores físicos y psíquicos

<sup>414</sup> Sala Penal Nacional, Exp. No. 36-05 (Caso Acccomarca), 31 de agosto de 2016, fundamento cuadragésimo cuarto.

<sup>415</sup> Ibidem, fundamento cuadragésimo tercero.

<sup>416</sup> Sobre los estándares fijados sobre este tema por parte del Tribunal Constitucional, ver el voto singular del Magistrado César Landa Arroyo (fundamento 24 y s.s.) en la resolución del curso de agravio interpuesto en el caso del Frontón (Exp. 03173-2008-PHC/TC, 11 de diciembre de 2008).

<sup>417</sup> En algunas ocasiones, las ejecuciones han sido criminalizadas haciendo uso del tipo penal de homicidio simple. Por ejemplo, ver: Sala Penal Nacional, Exp. No.039-06, 23 de noviembre de 2007.

<sup>418</sup> En el homicidio simple (artículo 106), la pena de prisión es entre 6 y 20 años de prisión. En el homicidio calificado la pena mínima de prisión es 15 años.

<sup>419</sup> Código Penal, artículo 108.

extraordinarios. Por último, la **alevosía** se presenta cuando la muerte se produce en un contexto donde se elimina cualquier posibilidad de defensa de la víctima<sup>420</sup>.

Ahora, se debe mencionar que este tipo penal no requiere un sujeto activo calificado, es decir, es un delito que puede ser cometido por cualquier persona, no solo por agentes del Estado. Esto implica que el homicidio calificado no solo cubre los casos de ejecuciones extrajudiciales, sino también los homicidios cometidos por individuos o grupos armados ilegales sin el apoyo, tolerancia o negligencia de agentes del Estado<sup>421</sup>. En otras palabras, para efectos de la investigación penal, no todo homicidio calificado configura una ejecución extrajudicial, pero toda ejecución extrajudicial sí configura un homicidio calificado.

## **B.2. Crímenes de lesa humanidad**

Los crímenes de lesa humanidad son delitos graves cometidos como "parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil"<sup>422</sup>. En ese sentido, para que se configure un crimen de lesa humanidad se requiere que se configuren los elementos de un delito determinado y que este sea cometido de manera generalizada o sistemática en contra de la población civil. El artículo 7 del Estatuto de Roma hace un listado de 11 categorías de crímenes que pueden configurarse como crímenes de lesa humanidad, incluyendo el asesinato y la desaparición forzada.

En el ámbito judicial peruano, la calificación de conductas como de lesa humanidad se ha hecho de manera progresiva a lo largo de los años. En un primer momento, a mediados de la década del 2000, fue en las resoluciones judiciales donde se calificó algunos hechos como crímenes de lesa humanidad<sup>423</sup>. Posteriormente, desde el 2012, se ha incluido esta calificación en las acusaciones presentadas por el Ministerio Público<sup>424</sup>.

De igual forma, en varias sentencias condenatorias relacionadas con ejecuciones extrajudiciales, así como con otras graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco del conflicto, los tribunales peruanos han calificado los hechos como delitos contra la humanidad o de lesa humanidad<sup>425</sup>.

Aunado a ello, se ha considerado que estos crímenes son imprescriptibles. Sobre este punto, el Tribunal Constitucional ha establecido que la imprescriptibilidad de estos crímenes se encuentra atada a la garantía del derecho fundamental a la verdad. En palabras del Tribunal:

"(...) la violación del derecho a la verdad no sólo es cuestión que afecta a las víctimas y a sus familiares, sino a todo el pueblo peruano. (...) el derecho fundamental a la verdad, no sólo conlleva el deber de las autoridades de investigar los hechos que constituyen crímenes de lesa

---

<sup>420</sup> Ver: Corte Suprema de Justicia de la República, R.N. No. 4104-2010, 20 de marzo de 2013, fundamento 80. Ver también: Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Especial, EXP. No 10-2001/ Acumulado No 45-2003-A.V, 7 de abril de 2009, fundamento 697 y s.s.

<sup>421</sup> Como se explica en el capítulo II de este documento, a nivel internacional, la ejecución extrajudicial es un homicidio intencional llevado a cabo por agentes del Estado o por particulares que cooperan con el Estado o son tolerados por este.

<sup>422</sup> Estatuto de Roma, artículo 7.

<sup>423</sup> La primera referencia al tema se encuentra en el auto de apertura de instrucción del caso de "la matanza de Cayara" del 1 de julio de 2005. Posteriormente, algunas sentencias empiezan hacer referencia a la calificación de los crímenes como de lesa humanidad, como, por ejemplo, la sentencia del caso Efraín Aponte Ortiz.

<sup>424</sup> La información de este párrafo se basa en información suministrada por Carlos Rivera Paz, Coordinador del Área Legal del IDL.

<sup>425</sup> Así, por ejemplo, en la sentencia contra Fujimori en el caso la Cantuta y Barrios Altos, la Corte Suprema de Justicia afirmó lo siguiente: "Los asesinatos y lesiones graves de Barrios Altos y La Cantuta son también delitos contra la humanidad. Fundamentalmente, porque ellos se cometieron en el marco de una política estatal de eliminación selectiva pero sistemática de presuntos integrantes de grupos subversivos. Esta política, de un lado, fue diseñada, planificada y controlada desde los más altos niveles de poder del Estado, y ejecutada por agentes públicos –efectivos de inteligencia militar– que se sirvieron del aparato castrense para hacerlo; y, de otro lado, conforme a sus objetivos, afectó a un número importante de personas indefensas de la población civil". Ver: Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Especial, EXP. No 10-2001/ Acumulado No 45-2003-A.V, 7 de abril de 2009, fundamento 717.

humanidad, sino además, el deber de individualizar a los responsables de su comisión, de sancionarlos, y de resarcir, en todo lo posible, a las víctimas y/o sus familiares. (...) “Las personas, directa o indirectamente afectadas por un crimen de esa magnitud, tienen derecho a saber siempre, aunque haya transcurrido mucho tiempo desde la fecha en la cual se cometió el ilícito, quién fue su autor, en qué fecha y lugar se perpetró, cómo se produjo, por qué se le ejecutó, dónde se hallan sus restos, entre otras cosas (...).”<sup>426</sup>. (Subrayado fuera de texto)

Es de precisar que, el Tribunal Constitucional determinó que la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad es una norma de *ius cogens*, que se deriva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Por ello, es una norma que no admite pacto en contrario y que se aplica en todos los casos<sup>427</sup>.

Adicionalmente, los tribunales nacionales han considerado que la imprescriptibilidad de los crímenes calificados como de lesa humanidad no desconoce la garantía de irretroactividad de la ley penal. Esto, por cuanto, la calificación no cambia la descripción de la conducta típica y la pena imponible, que son las que estaban vigentes en el momento en que se cometieron los hechos. Es decir, la imprescriptibilidad hace referencia al tiempo durante el cual la conducta es susceptible de persecución penal, pero no al tipo penal ni a la pena aplicable<sup>428</sup>.

Por otra parte, en el ámbito judicial peruano, la calificación de crímenes como de lesa humanidad es una calificación complementaria no incriminatoria. Esto, según la Corte Suprema de Justicia, significa que la calificación:

“tiene efectos secundarios no punitivos, referidos a la persecución punitiva de los hechos (imprescriptibilidad, jurisdicción universal y otros) y a la valoración de la gravedad del injusto de cara a la individualización de la pena prevista para el tipo penal común vigente al momento de los hechos”<sup>429</sup>.

En términos concretos, esto quiere decir que la calificación de un hecho como de lesa humanidad no constituye un tipo penal. En adición a lo anterior, la Corte Suprema también ha considerado que la lesa humanidad constituye “un criterio de imputación de autoría”<sup>430</sup> y “es sinónimo de máxima afectación delictual, y por consiguiente motivo para aplicar criterios penales severos”<sup>431</sup>.

### **B.3. Jurisdicción competente para la judicialización del delito**

Como se mencionó en el capítulo sobre desaparición forzada<sup>432</sup>, hasta inicios de la década de los 2000, varios casos de violaciones a los derechos humanos fueron conocidos, al menos en una etapa inicial, por la jurisdicción penal militar. En particular, esto ocurrió durante el régimen de Fujimori.

Así, por ejemplo, en 1991, Fujimori emitió el Decreto Supremo No 171-JUS, a través del cual estableció que las fuerzas del orden, en zonas de emergencia, estaban en servicio las 24 horas del día. Por lo tanto, todas sus actividades eran cometidas con ocasión del servicio y eran competencia del fuero militar<sup>433</sup>. Igualmente, varias investigaciones penales por ejecuciones

<sup>426</sup> Tribunal Constitucional del Perú, EXP. N. ° 0024-2010-PI/TC, 21 de marzo de 2011, fundamentos 59 y 60.

<sup>427</sup> Ibidem, fundamento 62.

Ver también: Corte Suprema de Justicia de la República, R.N. No. 4104-2010, 20 de marzo de 2013, fundamento 207.

<sup>428</sup> Tribunal Constitucional del Perú, EXP. N. ° 0024-2010-PI/TC, 21 de marzo de 2011, fundamentos 56 y s.s.; Corte Suprema de Justicia de la República, R.N. No. 4104-2010, 20 de marzo de 2013, fundamento 196 y s.s.

<sup>429</sup> Corte Suprema de Justicia de la República, R.N. No. 4104-2010, 20 de marzo de 2013, fundamento 195.

<sup>430</sup> Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Permanente, Recurso de Nulidad No. 2210-2018, 5 de abril de 2019, fundamento 7.

<sup>431</sup> Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Permanente, Recurso de Nulidad No. 2210-2018, 5 de abril de 2019, fundamento 7.

<sup>432</sup> Ver el acápite B.3. “Jurisdicción competente para la judicialización del delito” del capítulo V de este documento.

<sup>433</sup> CVR, Informe Final, Tomo V.I. Capítulo 1.3., Las ejecuciones extrajudiciales, pág. 177

extrajudiciales que estaban en la justicia ordinaria fueron obstaculizadas por contiendas de competencia promovidas por el fuero castrense<sup>434</sup>.

Sumado a ello, en 1993, se expidió Ley No. 26291, a través de la cual se bajó el quorum requerido para que la Corte Suprema de Justicia resolviera contiendas de competencia entre la jurisdicción militar y la ordinaria. Esto posibilitó el envío de casos de violaciones de derechos humanos a la justicia militar, como sucedió en el caso de la Cantuta. Esto por cuanto, el nuevo quorum que se estableció correspondía al número de magistrados que en el pasado habían votado a favor del fuero militar<sup>435</sup>.

Posteriormente, tanto el Tribunal Constitucional como la Corte Suprema de Justicia establecieron criterios de interpretación para limitar la competencia de la jurisdicción penal militar<sup>436</sup>. En particular, en 2004, la Corte Suprema de Justicia estableció que la competencia de la justicia penal militar se limita a hechos que impliquen la vulneración de "bienes jurídicos institucionales"<sup>437</sup>, lo cual excluye delitos que atenten contra la integridad personal y la vida<sup>438</sup>. Como consecuencia, en la actualidad, la investigación y judicialización de hechos que constituyan ejecuciones extrajudiciales se adelantan en la justicia ordinaria.

#### **B.4. Uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía**

A principios de 2014, entró en vigencia la Ley No. 30151 que modificó el artículo 20 del Código Penal de 1991, que consagra las causales de imputabilidad penal. La Ley No. 30151 determinó que están exentos de responsabilidad penal:

"El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que, en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas u otro medio de defensa, cause lesiones o muerte."

Como se observa, la disposición no hace referencia a si el uso de la fuerza fue proporcional o legítimo. Adicionalmente, el eximente es bastante amplio respecto al medio usado para causar la muerte o la lesión. En efecto, no se limita al uso de armas reglamentarias, sino que cubre "otro medio de defensa". Estas fueron unas de las razones por la cual la expedición de la Ley fue ampliamente criticada por distintos sectores<sup>439</sup>.

Al respecto, se señaló que la Ley se apartaba de los estándares internacionales que regulan el uso de la fuerza y armas de fuego por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley<sup>440</sup>. También se afirmó que la Ley desconocía la obligación internacional de investigar, enjuiciar y sancionar las violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal<sup>441</sup>.

En marzo de 2020, se expidió la Ley No. 31012 (Ley de Protección Policial) que modificó ligeramente la causal de inimputabilidad mencionada. Esta ley establece que están exentos de responsabilidad penal:

---

<sup>434</sup> Ibidem, pág. 177 y s.s.

<sup>435</sup> Ibidem, pág. 177 y 178.

<sup>436</sup> Corte IDH, *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 17 de abril de 2015, Serie C No. 292, párr. 413 y 414.

<sup>437</sup> Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Permanente, Contienda de competencia N° 18-2004, 17 de noviembre de 2004, fundamento sexto.

<sup>438</sup> Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Permanente, Contienda de competencia N° 18-2004, 17 de noviembre de 2004, fundamento séptimo. En igual sentido ver: Sala Penal Nacional, Exp. No. 36-05 (Caso Acccomarca), 31 de agosto de 2016, fundamento quincuagésimo séptimo.

<sup>439</sup> Ver: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Ley 30151: Grave preocupación en materia de derechos humanos, 21 de enero de 2014. Disponible en: <https://n9.cl/29w2i>

<sup>440</sup> ACNUDH, Perú: ACNUDH manifiesta preocupación sobre ley que regula uso de armas por parte de fuerzas armadas y de seguridad, 16 de enero de 2014. Disponible en: <https://n9.cl/zjpnw>

<sup>441</sup> CIDH, CIDH expresa su preocupación por la entrada en vigor de la ley N° 30151 en Perú, 23 de enero de 2014. Disponible en: <https://n9.cl/8f8pk>

“El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que, en el cumplimiento de su función constitucional y en uso de sus armas u otro medio de defensa, en forma reglamentaria, cause lesiones o muerte.” (Subrayado fuera de texto)

Como se puede ver, la nueva legislación establece que la excepción de responsabilidad penal requiere que el uso de la fuerza se haga de forma reglamentaria. A pesar de esta modificación, se ha considerado que todavía hay un eximente *ex ante* de responsabilidad para los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional<sup>442</sup>.

Adicionalmente, la Ley de Protección Policial prohibió dictar mandato de detención preliminar judicial y prisión preventiva en contra de los miembros de la Policía Nacional que sean investigados por causar lesiones o la muerte a una persona<sup>443</sup>. Por último, esta Ley eliminó el principio de proporcionalidad como uno de los principios rectores del uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú<sup>444</sup>. Este principio estaba contemplado en el Decreto Legislativo No. 1186 de 2015, al que se hará referencia a continuación.

### C. MARCO JURÍDICO NO PENAL

Respecto al marco jurídico no penal, este no es tan prolífico como en el caso de la desaparición forzada. En tal sentido, no existen normas especiales en relación con los derechos de las víctimas de ejecuciones extrajudiciales. Por ello, sus derechos se garantizan con la normativa general creada en materia de graves violaciones a los derechos humanos. Adicionalmente, si el cuerpo de la persona ejecutada no ha sido entregado a su familia, se aplican las disposiciones pertinentes relacionadas con la búsqueda de personas desaparecidas.

Por otro lado, en relación con el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional, debe mencionarse el Decreto Legislativo No. 1186 de 2015. Este Decreto establece que la Policía debe hacer uso de la fuerza “de manera progresiva y diferenciada”<sup>445</sup>. Para ello, establece distintos usos de la fuerza según la operación y la resistencia o agresividad de las personas<sup>446</sup>. Adicionalmente, el Decreto establece que el uso de la fuerza se rige por los siguientes principios<sup>447</sup>:

- i. Legalidad.** El uso de la fuerza debe tener un objetivo legal. Adicionalmente, los medios y métodos empleados deben respetar el marco jurídico nacional e internacional aplicable en la materia.
- ii. Necesidad.** La fuerza solo debe emplearse cuando otros medios resulten ineficaces.

Como se mencionó en el acápite anterior, en su versión original, esta Ley mencionaba el principio de proporcionalidad, pero este fue eliminado a través de la Ley de Protección Policial.

Por último, el Decreto establece distintas disposiciones relacionadas con garantizar el correcto uso de la fuerza por parte de la Policía. Esto incluye la formación, capacitación y entrenamiento permanente sobre el uso de la fuerza<sup>448</sup> y la presentación de informes sobre los hechos y las acciones desplegadas<sup>449</sup>.

---

<sup>442</sup> ACNUDH, Informe sobre la Misión a Perú, 12 de enero de 2021, párr. 13 y 14. Disponible en: <https://n9.cl/ws57q>

<sup>443</sup> Ley No. 31012, artículo 4.

<sup>444</sup> Ley No. 31012, disposición complementaria única.

<sup>445</sup> Decreto Legislativo No. 1186, artículo 6.

<sup>446</sup> Decreto Legislativo No. 1186, artículo 7.

<sup>447</sup> Decreto Legislativo No. 1186, artículo 4.

<sup>448</sup> Decreto Legislativo No. 1186, artículo 10 (A) y disposición complementaria final tercera.

<sup>449</sup> Decreto Legislativo No. 1186, artículo 9 (C).

## D. DESAFÍOS IDENTIFICADOS

En materia de ejecuciones extrajudiciales, los principales desafíos obedecen a problemas identificados de tiempo atrás. Esto demuestra que no se han adoptado medidas efectivas que garanticen los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. Adicionalmente, es necesario realizar cambios en la normativa sobre el uso de la fuerza para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales de investigar, judicializar y castigar las violaciones al derecho a la vida.

### D.1. Desafíos en materia de investigación penal y reparaciones

En la actualidad, hay una pérdida de interés de las autoridades judiciales en los casos de graves violaciones a los derechos humanos, lo que ha generado problemas para acceder a la justicia<sup>450</sup> y a las medidas de reparación<sup>451</sup>. Dado que las ejecuciones extrajudiciales fueron uno de los crímenes más recurrentes durante el conflicto, las víctimas de este delito se encuentran entre la más afectadas por la impunidad existente.

Como se mencionó en el capítulo anterior<sup>452</sup>, existen problemas relacionados con (i) el número reducido de sentencias; (ii) el número elevado de absoluciones; (iii) la prevalencia que se le ha dado a las pruebas directas, en detrimento de otro tipo de pruebas, como los testimonios y; (iv) la falta de acceso a la información que está en posesión de las Fuerzas Armadas. Todos estos problemas se han identificado hace más de diez años<sup>453</sup>, sin que todavía tengan una solución satisfactoria.

Debe resaltarse, nuevamente, que la mayoría de las personas que han sido judicializadas en casos de violaciones a los derechos humanos no son los máximos responsables. Sin lugar a duda, dada la estrategia de encubrimiento institucional, es complejo desarrollar investigaciones efectivas. No obstante, en consideración al carácter sistemático y generalizado de las ejecuciones extrajudiciales durante el conflicto armado, la judicialización de los máximos responsables es un aspecto fundamental para garantizar el derecho de las víctimas a la verdad (reconocimiento del contexto en que se dieron los hechos) y a la justicia (castigo a todos los responsables de los hechos).

En adición a lo anterior, algunos familiares han señalado que el traslado de varios expedientes a la ciudad de Lima les ha impedido hacer un seguimiento personal al avance de los procesos. Además, esto dificulta que puedan rendir sus testimonios. A esto se suma, los retrasos y las dificultades procesales debido a la pandemia del COVID-19, a los que también se hizo referencia en el capítulo sobre desaparición forzada<sup>454</sup>.

Por otra parte, también existen problemas en las investigaciones que se adelantan por hechos sucedidos luego del fin del conflicto. A modo de ejemplo, en las investigaciones por las violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco de las manifestaciones de noviembre de 2020, no se ha garantizado la participación de todas las víctimas y sus familias. Sobre este tema, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) encontró que "solo algunas de las víctimas o sus familiares contaban con

---

<sup>450</sup> Sobre este punto ver la intervención de Carlos Rivera Paz del IDL en: Conversatorio sobre el problema de los desaparecidos frente a la justicia en el Perú. El caso de la Universidad Nacional del Centro, 16 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/2pjsn>

<sup>451</sup> Julie Guillerot, Reparaciones En Perú: 15 años de Reparación, Reparations, Responsibility and Victimhood in Transitional Societies, Queen's University Belfast, septiembre de 2019, pág. 50. Disponible en: <https://n9.cl/m3o1>

<sup>452</sup> Ver el acápite E.1. Desafíos en materia de investigación penal del capítulo V.

<sup>453</sup> Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013), CCPR/C/PER/CO/5, 29 de abril de 2013, párr. 11.

<sup>454</sup> Ver el acápite E.1. "Desafíos en materia de investigación penal" del capítulo V de este documento.

patrocinio legal y, por tanto, solo estas habían podido apersonarse a las investigaciones en curso<sup>455</sup>.

Por último, los problemas identificados en materia de reparación de víctimas de desapariciones forzadas<sup>456</sup> también son aplicables a las víctimas de ejecuciones extrajudiciales. Lo anterior, por cuanto la normativa que cubre ambos casos es la misma. Así, por ejemplo, el monto de la reparación económica (S/10.000) se divide entre los miembros de la familia, lo que implica que cada persona puede recibir una cantidad de dinero insignificante<sup>457</sup>. De igual manera, hacen falta medidas que garanticen el acceso a la reparación para las víctimas de hechos sucedidos luego del fin del conflicto.

## **D.2. Desafíos en el uso de la fuerza por parte las Fuerzas Armadas y la Policía**

Las graves y frecuentes violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal, por el uso desproporcional o ilegítimo de la fuerza por parte de la Policía y las Fuerzas Armadas, demuestra que existen serios problemas en el marco jurídico que rige la materia, así como en su aplicación.

Por una parte, el Decreto Legislativo No. 1186, que establece los lineamientos para el uso de la fuerza por parte de la Policía, no ha sido respetado por la Policía. Según el Instituto de Defensa Legal (IDL), el uso desproporcionado de la fuerza es "un patrón de comportamiento sistemático"<sup>458</sup> en el marco de las protestas sociales.

Por otra parte, varias disposiciones de la Ley de Protección Policial favorecen la impunidad. Esta Ley ha sido catalogada por la ACNUDH como "un retroceso preocupante en la normativa que venía desarrollando Perú en materia de uso de la fuerza"<sup>459</sup>. Al respecto, en primer lugar, están los problemas que causan la disposición sobre el eximente *ex ante* de responsabilidad penal para miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y la disposición que elimina la proporcionalidad como uno de los principios que debe regir el uso de la fuerza.

Estas disposiciones desconocen los estándares internacionales que regulan la materia. En particular, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley<sup>460</sup>, que buscan que el uso de la fuerza se haga de conformidad con los principios de necesidad y proporcionalidad. Además, las disposiciones van en contravía de la obligación internacional de reglamentar de manera estricta el uso de las armas de fuego<sup>461</sup>.

En segundo lugar, se debe considerar la disposición que impide que miembros de la Policía sean sujetos de detención preliminar judicial y prisión preventiva, cuando son investigados por haber causado lesiones o la muerte a una persona. Esta disposición crea un trato diferenciado sin que exista una justificación, lo cual implica una violación al derecho a la igualdad. También afecta el derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

---

<sup>455</sup> ACNUDH, Informe sobre la Misión a Perú, 12 de enero de 2021, párr. 57 (b). Disponible en: <https://n9.cl/ws57q>

<sup>456</sup> Ver el acápite E.3. "Desafíos en materia de reparación" del capítulo V de este documento.

<sup>457</sup> Julie Guillerot, Reparaciones En Perú: 15 años de Reparación, Reparations, Responsibility and Victimhood in Transitional Societies, Queen's University Belfast, septiembre de 2019, pág. 36. Disponible en: <https://n9.cl/m3o1>

<sup>458</sup> IDL, ¿Hechos aislados? Tres muertos en Lote 95, tres heridos en Espinar, dos muertos en marcha del 14/11, 23 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/wq118>

<sup>459</sup> ACNUDH, Perú: nueva ley de protección policial "abre espacios de impunidad", alerta ONU Derechos Humanos, 1 de abril de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/0r6e>

<sup>460</sup> Ver también: Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y la Guía de Naciones Unidas sobre Armas Menos Letales en la Aplicación de la Ley.

<sup>461</sup> Sobre este punto ver: Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 36, Artículo 6: derecho a la vida, CCPR/C/GC/36, 3 de septiembre de 2019, párr. 13.

Esta disposición sustrae de la órbita del juez la decisión sobre la necesidad y pertinencia de una medida de restricción de la libertad. Esta es una cuestión que debería ser “resuelta exclusivamente por un juez, con base en los antecedentes de la causa y audiencias de las partes”<sup>462</sup>. Por ello, la disposición también viola los principios de independencia e imparcialidad judicial.

Sobre este punto, es útil traer a colación lo establecido por el Tribunal Constitucional cuando analizó la constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 1097. En esta sentencia, el Tribunal afirmó la importancia de que el juez cuente con un “margen relevante de independencia en la valoración judicial”<sup>463</sup> para determinar las restricciones al derecho a la libertad. Para el Tribunal, si bien este margen puede ser delimitado por el poder legislativo, se viola la independencia judicial cuando que se le impone al juez la decisión que debe adoptar<sup>464</sup>.

En definitiva, como lo afirmó la ACNUDH, la Ley de Protección Policial genera “serios obstáculos para la lucha contra la impunidad, la rendición de cuentas y el acceso a la justicia”<sup>465</sup>.

---

<sup>462</sup> ACNUDH, Perú: nueva ley de protección policial “abre espacios de impunidad”, alerta ONU Derechos Humanos, 1 de abril de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/0r6e>

<sup>463</sup> Tribunal Constitucional del Perú, EXP. N. ° 0024-2010-PI/TC, 21 de marzo de 2011, fundamento 18.

<sup>464</sup> Ibidem.

<sup>465</sup> ACNUDH, Informe sobre la Misión a Perú, 12 de enero de 2021, párr. 14. Disponible en: <https://n9.cl/ws57q>

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde el inicio del conflicto, en la década de 1980, la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial se convirtieron en los crímenes más representativos del conflicto. Durante la vigencia del conflicto fueron casi nulas las acciones que las autoridades tomaron para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Esta impunidad generalizada fue un factor que contribuyó a que estos crímenes adquirieran mayores dimensiones y se cometieran en todo el territorio nacional.

Con el regreso a la democracia, el Gobierno empezó a tomar las primeras acciones efectivas para hacer frente a la impunidad y a la total desatención de los derechos de las víctimas. Sin duda, en los veinte años que han pasado desde el fin del conflicto, ha existido un avance significativo en el marco jurídico nacional encaminado a proteger los derechos humanos. Este desarrollo ve reflejado tanto en la normativa expedida, como en la jurisprudencia de las altas cortes.

Al respecto, se destaca la creación y puesta en funcionamiento del Plan Integral de Reparaciones (PIR) y la adopción de un enfoque humanitario en la búsqueda de personas desaparecidas. De igual manera, se han realizado cientos de exhumaciones, identificaciones y entregas de restos humanos, que han contribuido a aliviar el sufrimiento de muchas familias.

Asimismo, es significativo que haya un reconocimiento judicial del carácter de lesa humanidad de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco del conflicto. Este es un elemento que posibilita que las investigaciones penales, así como las acciones de preservación de la memoria, tomen en cuenta el contexto en que sucedieron los hechos y se ofrezca una verdad más integral a las víctimas y a la sociedad.

Sin desconocer estos importantes avances, no se puede perder de vista que todavía los niveles de impunidad son altos y los derechos de las víctimas siguen en mora de ser plenamente garantizados. En particular, dado que muchos de estos crímenes sucedieron hace tres o cuatro décadas, hay una angustia justificada entre los familiares de morir sin saber el paradero de sus seres queridos. De igual manera, existe un riesgo inminente de que se pierdan pruebas materiales y testimoniales que permitan judicializar a los responsables<sup>466</sup>.

En esa misma línea, debe resaltarse que han sido las víctimas las que han tenido el rol protagónico en la lucha contra la impunidad. Por muchos años, sin contar con el apoyo del Estado, fueron las víctimas quienes adelantaron las labores de búsqueda y de recolección de evidencias. También han jugado un papel central en la incidencia para que se tramiten y aprueben leyes que permitan la materialización de sus derechos. Adicionalmente, son las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil las que han presionado para que los responsables de estos crímenes sean llevados ante la justicia.

Lo anterior demanda, por un lado, un mayor reconocimiento a las víctimas y una mayor conciencia colectiva sobre los efectos y las consecuencias del conflicto. Es necesario seguir fortaleciendo la memoria colectiva y la toma de medidas para la garantía plena de los derechos de las víctimas. Se trata de aspectos fundamentales para alcanzar una verdadera reconciliación nacional. Por otro lado, es indispensable que el Estado consolide su papel como garante de los derechos de las víctimas. Además, la responsabilidad y las acciones para combatir la impunidad deben estar en cabeza del Estado, no de las víctimas.

---

<sup>466</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, Párr. 9.

A continuación, se harán algunas recomendaciones para mejorar la rendición de cuentas y la protección de los derechos de las víctimas de ambos crímenes.

## **A. RECOMENDACIONES PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE DESAPARICIONES FORZADAS**

Para mejorar la rendición de cuentas y la protección de los derechos de las víctimas de desapariciones forzadas, se requiere que:

- 1. La búsqueda de personas desaparecidas sea establecida como una prioridad en las políticas del Estado**<sup>467</sup>. La magnitud del fenómeno de la desaparición forzada, el enorme impacto y sufrimiento que genera y las varias décadas que llevan muchas familias exigiendo conocer la suerte y el paradero de su ser querido requieren que la política para la búsqueda de personas desaparecidas sea una prioridad<sup>468</sup>. Para ello, se deben apropiar los recursos materiales, humanos y financieros que permitan implementar plenamente los mecanismos creados por la Ley de Búsqueda<sup>469</sup> y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

En relación con la Ley de Búsqueda, en consideración a que muchos familiares habitan en zonas apartadas y remotas del territorio peruano, se deben apropiar los recursos que permitan que la DGBPD siga expandiendo su labor por fuera de la capital<sup>470</sup>. La DGBPD también debe recibir los recursos para garantizar una adecuada atención psicosocial y una entrega digna de restos, según las circunstancias del caso.

También deben fortalecerse las actividades de difusión sobre el contenido de la Ley de Búsqueda<sup>471</sup>. Estas actividades son particularmente relevantes en zonas alejadas de la capital<sup>472</sup>. Para ello, entre otras, será fundamental que la DGBPD realice una adecuada labor de coordinación con las autoridades regionales y locales.

Adicionalmente, deben adoptarse los correctivos para solucionar los problemas actuales relacionados con la falta de cooperación y coordinación entre los actores que intervienen en el proceso de búsqueda<sup>473</sup>. Se trata de un aspecto fundamental para que se logre el objetivo de encontrar a las personas desaparecidas y darles una respuesta a sus familias<sup>474</sup>. Sobre este tema, junto a la necesidad de mejorar los canales de comunicación entre el DGBPD y el Ministerio público, se debe considerar la expedición de un reglamento de la Ley de Búsqueda a través de un decreto supremo<sup>475</sup>.

Paralelamente, debe implementarse un sistema de monitoreo y evaluación de la política pública de desaparición forzada. Esto con el fin de tener claridad sobre los avances que se

---

<sup>467</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, informe de seguimiento Perú y Sri Lanka, A/HRC/42/40/Add.1, 10 de septiembre de 2019, párr. 23.

<sup>468</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, Párr. 77 (a).

<sup>469</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, informe de seguimiento Perú y Sri Lanka, A/HRC/42/40/Add.1, 10 de septiembre de 2019, párr. 26.

<sup>470</sup> *Ibidem*, párr. 25 y 34.

Ver también: Valeria Reyes Menéndez, Reporte Jurídico sobre la Política de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Documento de Trabajo n°4, febrero de 2021, pág. 39 y s.s. Disponible en: <https://n9.cl/6z0mo>

<sup>471</sup> Valeria Reyes Menéndez, Reporte Jurídico sobre la Política de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Documento de Trabajo n°4, febrero de 2021, pág. 28 y s.s. Disponible en: <https://n9.cl/6z0mo>

<sup>472</sup> Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Universidad Católica del Perú y Equipo Peruano de Antropología Forense, Informe sobre las expectativas de los familiares de víctimas respecto de la implementación de la Ley de búsqueda de personas desaparecidas en el periodo de violencia (1980 – 2000), febrero de 2019, pág. 9. Disponible en: <https://n9.cl/k6153>

<sup>473</sup> Sobre este tema ver: Valeria Reyes Menéndez, Reporte Jurídico sobre la Política de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Documento de Trabajo n°4, febrero de 2021, pág. 32 y s.s. Disponible en: <https://n9.cl/6z0mo>

<sup>474</sup> *Ibidem*, pág. 33.

<sup>475</sup> *Ibidem*, pág. 42 y s.s.

realicen en la política y garantizar apropiadamente los derechos de las víctimas de desaparición forzada<sup>476</sup>. Entre otras, es necesario que anualmente se publiquen informes sobre los avances en la implementación de la política, en particular, el trabajo de la DGBPD<sup>477</sup>.

Por otra parte, deben adoptarse medidas para que el RENADE sea accesible al público, “de manera permanente y actualizada”<sup>478</sup>. Si bien es cierto que el RENADE puede contener información confidencial, es posible contar con una versión pública que no tenga datos sensibles. Paralelamente, deben existir esfuerzos para que todas las entidades estatales manejen la misma cifra de personas desaparecidas en el marco del conflicto.

De igual manera, deben realizarse las labores de coordinación para consolidar un registro de personas desaparecidas, que también incluya a las personas desaparecidas luego del conflicto armado. Para ello, será especialmente importante que exista un diálogo fluido entre las entidades involucradas en actualizar el RENADE y el Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas. Ahora bien, la consolidación de la información no implica que deban desaparecer las distintas bases de datos, sino que las distintas entidades tengan información que sea coherente.

Para finalizar, el Gobierno Nacional debe atender el reiterado llamado de la Defensoría del Pueblo de considerar la desaparición de mujeres por parte de particulares como una forma de violencia de género<sup>479</sup>.

- 2. El Gobierno garantice el acceso a toda la información relacionada con la desaparición forzada de personas, en particular la información que está en poder de las Fuerzas Armadas.** En consideración a los enormes obstáculos que han encontrado las víctimas y las autoridades judiciales para acceder a la información que tienen las Fuerzas Armadas<sup>480</sup>, es indispensable que el Gobierno tome medidas contundentes para que exista cooperación en la búsqueda de verdad y justicia por parte de estas autoridades. Las medidas que se pueden implementar son bastante amplias. Incluyen, por ejemplo, la organización y sistematización de la información que tienen las Fuerzas Militares, la imposición de sanciones disciplinarias y la realización de jornadas de capacitación sobre el deber estatal de garantizar el acceso a la información.
- 3. La declaración de ausencia por desaparición forzada sea un mecanismo efectivo para garantizar los derechos de las víctimas<sup>481</sup>.** Dado que, según lo ha informado la Defensoría del Pueblo, este mecanismo no ha sido efectivo por demoras del trámite ante el poder judicial<sup>482</sup>, es necesario que se considere una reforma a la Ley No. 28413<sup>483</sup>. Esto con el fin de “derogar la segunda etapa del proceso que se realiza en el Poder Judicial”<sup>484</sup>. De igual manera, es importante que los jueces encargados de tramitar la declaración de ausencia conozcan al detalle la Ley No. 28413 y la apliquen de manera correcta.
- 4. Se adopten los correctivos para que mejore la atención y trámite de denuncias por desaparición forzada.** Dados los problemas identificados en la implementación del

---

<sup>476</sup> Ibidem, pág. 18 y s.s.

<sup>477</sup> Ibidem, pág. 48 y s.s.

<sup>478</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, informe de seguimiento Perú y Sri Lanka, A/HRC/42/40/Add.1, 10 de septiembre de 2019, párr. 24.

<sup>479</sup> Defensoría del Pueblo, Más de 5000 mujeres, niñas y adolescentes fueron reportadas como desaparecidas de enero a noviembre, 12 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/9ft8v>

<sup>480</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, Párr. 72 y s.s.

<sup>481</sup> Ibidem, Párr. 78 (c)

<sup>482</sup> Defensoría del Pueblo, Vigésimo Tercer Informe Anual, octubre de 2020, pág. 62 y 63.

<sup>483</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, informe de seguimiento Perú y Sri Lanka, A/HRC/42/40/Add.1, 10 de septiembre de 2019, párr. 28.

<sup>484</sup> Defensoría del Pueblo, Vigésimo Tercer Informe Anual, octubre de 2020, pág. 63.

Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas<sup>485</sup> y la recepción de denuncias por parte de la Policía Nacional<sup>486</sup>, es necesario que se adopten correctivos. Entre otras acciones, se requiere una mejor articulación en las actividades de búsqueda<sup>487</sup> y que la información en el Portal de Personas Desaparecidas sea suficiente, completa, actualizada y de fácil consulta. También deben realizarse capacitaciones al personal involucrado en la recepción y trámite de las denuncias, en particular, en cuestiones de género.

## **B. RECOMENDACIONES PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES**

Para mejorar la rendición de cuentas y la protección de los derechos de las víctimas de ejecuciones extrajudiciales, se requiere que:

- 1. Se adopten mejores estrategias investigativas que garanticen el acceso a la justicia.** El gran número de denuncias por ejecuciones extrajudiciales demanda que se adopten estrategias investigativas que abandonen una estrategia caso a caso. En particular, el carácter sistemático y generalizado que tuvieron las ejecuciones extrajudiciales durante el conflicto posibilita que se construyan “casos patrones”, que agrupen a un grupo plural de víctimas y victimarios. Adicionalmente, la construcción de una nueva estrategia investigativa debe quedar consolidada en una directiva que permita su aplicación uniforme por parte de todos los fiscales del país.

Con independencia de lo anterior, se requiere que en todas las investigaciones fiscales se considere el contexto en el que se cometieron los hechos, las posibles cadenas de mando, las políticas y los fallos sistémicos que pudieron haber contribuido a la muerte de la persona<sup>488</sup>. Lo anterior debe realizarse no solo en los casos de las ejecuciones extrajudiciales que se cometieron durante el conflicto, sino también en los hechos cometidos luego del retorno a la democracia<sup>489</sup>. Esto, dado que se ha denunciado la posible existencia de patrones en la muerte de personas durante las protestas sociales.

Por último, en los casos que involucren a la Policía, se requiere que esta no intervenga en las investigaciones. No debe existir una relación institucional o jerárquica entre los investigadores y los presuntos responsables de los hechos<sup>490</sup>.

- 2. Se garantice que la Policía Nacional no haga uso excesivo y desproporcionado de la fuerza, en particular, en el contexto de protestas sociales.** Para ello, es indispensable que la Ley de Protección Policial (Ley No. 31012) se modifique para que esté acorde a los estándares internacionales. También, se deben revisar y ajustar las normas que regulan el funcionamiento de la Policía, incluyendo las del estamento policial y sus protocolos de actuación. No deben existir normas que faciliten la impunidad en casos de ejecuciones extrajudiciales y arbitrarias.

---

<sup>485</sup> Defensoría del Pueblo, Más de 4500 mujeres, niñas y adolescentes fueron reportadas como desaparecidas de enero a octubre, 11 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/slhy>

<sup>486</sup> Defensoría del Pueblo, urge que comisarías de La Libertad mejoren atención de denuncias por desaparición y violencia, 29 de octubre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/ljcup>

<sup>487</sup> Defensoría del Pueblo, Deben articularse esfuerzos para agilizar la búsqueda de mujeres desaparecidas en Arequipa, 24 de agosto de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/hzocf>

<sup>488</sup> Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016), párr. 26.

<sup>489</sup> ACNUDH, Informe sobre la Misión a Perú, 12 de enero de 2021, párr. 57 (c). Disponible en: <https://n9.cl/ws57q>

<sup>490</sup> Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Perú, CAT/C/PER/CO/R.7, 20 de noviembre de 2018, párr. 21 (b).

De igual manera, se debe capacitar a la Policía Nacional sobre sus deberes relacionados con la protección de la vida y la integridad nacional<sup>491</sup>. La capacitación que reciba la Policía también debe cubrir el uso de mecanismos alternativos a la fuerza y las armas de fuego. Como, por ejemplo, “la distensión y la solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación”<sup>492</sup>.

Esta capacitación debe tener alcance nacional y debe ser constante, con el fin de asegurar que no se limite a un grupo de policías. En adición, luego de la implementación de los programas de capacitación, se debe evaluar su eficacia en la reducción de violaciones a los derechos humanos<sup>493</sup>. Lo anterior con el fin de adoptar correctivos que permitan que estas capacitaciones sean más efectivas en el futuro.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional debe considerar separar las funciones y responsabilidades de los diferentes integrantes de la Policía Nacional. Esto para contar con agentes especializados en las labores de detención, custodia e investigación. Lo anterior puede ayudar que no se comenten actos de tortura o de otros tratos inhumanos. Al mismo tiempo, contribuye a “una mayor especialización, profesionalidad y eficacia de la labor policial y de aplicación de la ley”<sup>494</sup>.

Por otra parte, deben instaurarse “controles independientes y especializados relacionado[s] con el tipo de armamento y municiones destinado a proteger y controlar las manifestaciones”<sup>495</sup>. Igualmente, en las manifestaciones debe suspenderse “el uso de armas de fuego letales y de armas no letales cuya utilización puede constituir grave amenaza para los derechos fundamentales a la vida y a la salud e integridad física”<sup>496</sup>. Para ello, será fundamental que se considere los estándares internacionales en la materia, en particular, la Guía de Naciones Unidas sobre Armas Menos Letales en la Aplicación de la Ley<sup>497</sup> y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego.

Por último, también deben apropiarse los recursos que permitan la profesionalización y la mejora en las condiciones laborales de la Policía<sup>498</sup>.

### C. RECOMENDACIONES TRANSVERSALES

Para finalizar, existen algunas acciones transversales que deben implementarse para mejorar la protección y la garantía de los derechos de las víctimas de ambos delitos. En primera medida, es fundamental que las autoridades judiciales hagan efectivos los derechos de las víctimas en el proceso penal. Esto implica que se realicen investigaciones penales de oficio que sean

---

<sup>491</sup> Sobre este punto ver: Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 36, Artículo 6: derecho a la vida, CCPR/C/GC/36, 3 de septiembre de 2019.

<sup>492</sup> Consejo de Derechos Humanos, Borrador de resolución sobre la “Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes: funciones y responsabilidades de la policía y otros agentes de la autoridad”, A/HRC/46/L.27, 15 de marzo 2021, párr. 25.

<sup>493</sup> Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Perú, CAT/C/PER/CO/R.7, 20 de noviembre de 2018, párr. 30.

<sup>494</sup> Consejo de Derechos Humanos, Borrador de resolución sobre la “Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes: funciones y responsabilidades de la policía y otros agentes de la autoridad”, A/HRC/46/L.27, 15 de marzo 2021, párr. 7.

<sup>495</sup> CIDH, La CIDH culmina visita de trabajo al Perú, 7 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/2goop>

<sup>496</sup> IDL, ¿Hechos aislados? Tres muertos en Lote 95, tres heridos en Espinar, dos muertos en marcha del 14/11, 23 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/wq118>

<sup>497</sup> Sobre esta guía ver: Verónica Hinestroza, Armas menos letales: Uso y abuso por parte de la fuerza pública, 22 de junio de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/3tvp>

<sup>498</sup> ACNUDH, Perú: nueva ley de protección policial “abre espacios de impunidad”, alerta ONU Derechos Humanos, 1 de abril de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/0r6e>

imparciales, serias, efectivas y exhaustivas<sup>499</sup>. Estas investigaciones deben llevar a que todos los responsables de los hechos sean judicializados, particularmente, los máximos responsables.

Además, las investigaciones deben permitir que las víctimas tengan una participación real y efectiva durante todo el proceso<sup>500</sup>. Esto requiere, entre otras, que se garantice la asistencia —presencial o digital— de las víctimas y sus abogados en las actuaciones judiciales<sup>501</sup>. También deben adoptarse medidas efectivas para eliminar las barreras lingüísticas que impidan a las víctimas conocer los avances de los procesos<sup>502</sup>.

En segundo lugar, dada la coyuntura actual creada por la COVID-19, se requiere que las acciones que se tomen para garantizar la salud de los intervinientes en el proceso penal no se conviertan en una excusa para dilatar los procesos. En este punto, debe resaltarse que la realización de investigaciones que conduzcan a la judicialización y condena de los responsables no solo contribuye a la lucha contra la impunidad, sino a evitar que hechos similares se comenten en el futuro<sup>503</sup>.

Por todo lo anterior, es fundamental que se amplíen los recursos humanos y financieros destinados a la investigación y judicialización de violaciones a los derechos humanos<sup>504</sup>. En particular, debe considerarse la creación de un verdadero sistema de derechos humanos, a nivel policial, judicial y del Ministerio Público. De manera adicional, debe crearse una base de datos de casos de violaciones a los derechos humanos, para que se promueva el control ciudadano.

En tercer lugar, el Estado debe garantizar que fiscales, jueces, investigadores y defensores públicos estén debidamente capacitados en relación con los estándares internacionales en materia de derechos humanos<sup>505</sup>. También deben ser capacitados sobre el uso de distintos tipos de pruebas para probar abusos y graves violaciones a los derechos humanos.

En cuarto lugar, se debe garantizar que las víctimas sean reparadas integralmente. Para ello, se deben proveer los recursos que permitan avances sustantivos en la implementación de los programas del PIR. También deben eliminarse las exclusiones del concepto de víctima que contiene el PIR<sup>506</sup>.

En quinto lugar, se deben garantizar los derechos de las víctimas de hechos cometidos luego del conflicto armado. Aunque la victimización masiva de personas durante el periodo de violencia explica la existencia de medidas especiales, esta circunstancia no exime al Estado de contar con medidas que garanticen los derechos de todas las víctimas.

En sexto lugar, el Estado peruano debe tomar medidas efectivas que garanticen la vida y la integridad personal de los defensores de derechos humanos, en particular de aquellos

---

<sup>499</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 28 y 58.

<sup>500</sup> Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016), párr. 35; Corte IDH, *Caso Terrones Silva y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C No. 360, párr. 246; Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe misión Perú, A/HRC/33/51/Add.3, 8 de julio de 2016, párr. 80 (f).

<sup>501</sup> IDL, Funcionamiento de la justicia en la pandemia por COVID-19, Audiencia celebrada el 09 de octubre de 2020, 177 Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pág. 97. Disponible en: <https://n9.cl/jb9h4>

<sup>502</sup> Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, informe de seguimiento Perú y Sri Lanka, A/HRC/42/40/Add.1, 10 de septiembre de 2019, párr. 39.

<sup>503</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 18; Corte IDH, *Caso Baldeón García Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párr. 91.

<sup>504</sup> CIDH, La CIDH culmina visita de trabajo al Perú, 7 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/2goop>

<sup>505</sup> ACNUDH, Informe sobre la Misión a Perú, 12 de enero de 2021, párr. 61 (15). Disponible en: <https://n9.cl/ws57q>

<sup>506</sup> Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Perú, CAT/C/PER/CO/R.7, 20 de noviembre de 2018, párr. 35 (c).

pertenecientes a los pueblos indígenas o comunidades campesinas. En ese sentido, entre otras, debe se requiere una adecuada articulación y definición de compromisos concretos por parte de las distintas autoridades estatales. Esto cubre las entidades que conforman el sistema de justicia, pero también las entidades del gobierno nacional que tienen a su cargo la definición e implementación de políticas públicas en la materia<sup>507</sup>.

---

<sup>507</sup> Ver: Declaración de Fin de Misión, Michel Forst, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos Visita a Perú, 21 de enero 3 de febrero de 2020. Disponible en: <https://n9.cl/bw5xu>



# Miembros de la Comisión Internacional de Juristas

Marzo de 2021

## Presidente

Prof. Robert Goldman, Estados Unidos

## Vicepresidente

Prof. Carlos Ayala, Venezuela

Juez Radmila Dragicevic-Dicic, Serbia

## Comité Ejecutivo

Juez Sir Nicolas Bratza, Reino Unido

Dame Silvia Cartwright, Nueva Zelanda

(Presidente) Sra. Roberta Clarke, Barbados Canadá

Sr. Shawan Jabarin, Palestina

Sra. Hina Jilani, Pakistán

Juez Sanji Monageng, Botswana

Sr. Belisario dos Santos Junior, Brasil

## Otros Comisionados:

Prof. Kyong-Wahn Ahn, República de Corea

Juez Chinara Aidarbekova, Kirguistán

Juez Adolfo Azcuna, Filipinas

Sra. Hadeel Abdel Aziz, Jordania

Sr. Reed Brody, Estados Unidos

Juez Azhar Cachalia, Sudáfrica

Prof. Miguel Carbonell, México

Juez Moses Chinhengo, Zimbabwe

Prof. Sarah Cleveland, Estados Unidos

Juez Martine Comte, Francia

Sr. Marzen Darwish, Siria

Sr. Gamal Eid, Egipto

Sr. Roberto Garretón, Chile

Sra. Nahla Haidar El Addal, Líbano

Prof. Michelo Hansungule, Zambia

Sra. Gulnora Ishankhanova, Uzbekistán

Sra. Imrana Jalal, Fiyi

Juez Kalthoum Kennou, Túnez

Sra. Jamesina Essie L. King, Sierra Leone

Prof. César Landa, Perú

Juez Qinisile Mabuza, Suazilandia

Juez José Antonio Martín Pallín, España

Prof. Juan Méndez, Argentina

Juez Charles Mkandawire, Malawi

Juez Yvonne Mokgoro, Sudáfrica

Juez Tamara Morschakova, Rusia

Juez Willy Mutunga, Kenia

Juez Egbert Myjer, Países Bajos

Juez John Lawrence O'Meally, Australia

Sra. Mikiko Otani, Japón

Juez Fatsah Ouguergouz, Argelia

Dr Jarna Petman, Finlandia

Prof. Mónica Pinto, Argentina

Prof. Víctor Rodríguez Rescia, Costa Rica

Sr. Alejandro Salinas Rivera, Chile

Prof. Marco Sassoli, Suiza

Sr. Michael Sfar, Israel

Juez Ajit Prakash Shah, India

Juez Kalyan Shrestha, Nepal

Sra. Ambiga Sreenevasan, Malasia

Juez Marwan Tashani, Libia

Sr. Wilder Tayler, Uruguay

Juez Philippe Texier, Francia

Juez Lillian Tibatemwa-Ekirikubinza, Uganda

Juez Stefan Trechsel, Suiza

Prof. Rodrigo Uprimny Yepes, Colombia

