

INFORME SOBRE LA INVESTIGACION NO JURISDICCIONAL ACERCA DE LOS HECHOS OCURRIDOS EL DIA 5 DE AGOSTO, DURANTE LA PRESENTACIÓN MUSICAL DEL DÚO "SERVANDO Y FLORENTINO" EN EL AUDITORIO "GRAN ESTELAR" DE LA FERIA DEL HOGAR.

1. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

En cumplimiento de su mandato Constitucional a partir del artículo 162° de la Carta y conforme a lo previsto en los artículos 14°, 17° y 26° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, esta institución inició una investigación de oficio a fin de esclarecer las circunstancias en las que tuvieron lugar los hechos, aportar a las autoridades competentes sus resultados y, de ser el caso, formular las recomendaciones para la adopción de medidas que permitan evitar en el futuro que situaciones de esta naturaleza puedan repetirse.

2. ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

La potestad de la Defensoría del Pueblo para desarrollar la investigación en el presente caso, deriva específicamente de los artículos 9° inciso 1°, 14° y 17° de su Ley Orgánica. En tal sentido, su actuación es independiente de la que corresponde a otras autoridades, particularmente a las de naturaleza jurisdiccional y tiene en todo caso un propósito de colaboración con las mismas. Esencialmente sin embargo, la investigación realizada y el presente informe están orientados a una acción preventiva que atiende su mandato constitucional en los ámbitos de la protección de los derechos fundamentales de la persona y la comunidad, así como la supervisión del cumplimiento de los deberes de función de la administración estatal.

3. DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS

A propósito de la presentación del dúo venezolano Servando y Florentino en la denominada "Feria del Hogar", programada para las 19.30 horas del día 5 de agosto pasado, se advertía una situación anormal desde la noche anterior, toda vez que una gran cantidad de jóvenes pernoctaron en el lugar formando largas colas para esperar la apertura de las ventanillas y adquirir su boleto de ingreso. Esa situación se fue haciendo todavía más difícil durante la mañana con la llegada de un mayor número de personas que pugnaban por acceder al campo ferial.

Ya durante el desarrollo del espectáculo se evidenció una situación que algunos describen como de una creciente pérdida de control por parte del público asistente - mayoritariamente compuesto por adolescentes - a lo que más tarde contribuyó la actitud de los propios artistas, al resistirse a poner fin a la presentación. En efecto, no obstante la expresa indicación de la presidenta ejecutiva de la empresa ferial para que se suspenda la actuación cuando había transcurrido aproximadamente una hora desde el inicio del espectáculo, los artistas sólo procedieron a retirarse por unos minutos para luego, por razones aún no explicadas, retornar al escenario provocando el regreso de los asistentes que ya habían procedido a retirarse del lugar.

El desborde en la conducta del público, la carencia de rejas o barras de seguridad para controlar la presión de la multitud, así como la falta de espacios y pasajes de evacuación, resultaron factores determinantes para la tragedia que se desencadenó, ocasionando lesiones a varios de los espectadores y, en el transcurso de los cuatro días siguientes, el fallecimiento de cinco jóvenes por traumatismos cervicales severos, lesiones cerebrales y por asfixia. Lo jóvenes que perdieron la vida fueron los siguientes:

Rosa Susana Quispe Navarro, de 18 años de edad
Elena Arana Pinedo, de 19 años de edad
Silvia Georgina Fernández Panebra, de 15 años de edad
Cayo Walter Sinchi Toribio, de 19 años de edad
Renata Holder Vicuña, de 17 años de edad

4. SÍNTESIS DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE

4.1 Constitución Política del Estado

La Carta Magna establece normas relativas al orden interno y a la seguridad ciudadana, precisando que debe existir una relación de cooperación entre la Policía Nacional y las Municipalidades en esta última materia. Por el momento, no se ha dictado, sin embargo, la ley que desarrolle esta cooperación de acuerdo al mandato constitucional.

Artículo 166°.- La Policía Nacional del Perú tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras.

Artículo 195°.- La ley regula la cooperación de la Policía Nacional con las Municipalidades en materia de seguridad ciudadana.

4.2 Ley N° 23853 - Ley Orgánica de Municipalidades

Artículo 65° inciso 16: Referido a las funciones específicas de las Municipalidades en materia de acondicionamiento territorial, vivienda y seguridad colectiva, por medio del cual se establece que corresponde a Municipalidad controlar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene en las salas de espectáculos, estadios, coliseos y otros recintos abiertos al público.

4.3 Decreto Ley N° 21700. Ley General de Ferias y Exposiciones Internacionales
Decreto Supremo N° 005-77-CO-CE. Reglamento de D.Ley N° 21700
Decreto Supremo N° 030-79-CO-CE. Modifica D.S. N° 005-77-CO-CE
Decreto Supremo N° 069-86-PCM

Resolución Ministerial N° 043-92-ICTI-DN

A través de estos dispositivos se regula un régimen especial para las ferias y exposiciones internacionales en el Perú las mismas que, en principio, sólo pueden ser organizadas por las empresas feriales. Respecto a estas últimas se establece que tienen la obligación de organizar ferias internacionales a fin de promocionar las exportaciones, promover el abastecimiento de bienes de capital y fomentar la producción, la cultura y el turismo.

De otro lado, corresponde al Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales autorizar a las empresas feriales la realización de dichas ferias o exposiciones internacionales a lo largo del año. A su vez estas empresas están obligadas a presentar al MITINCI los informes sobre las actividades realizadas dentro de los 30 días posteriores a su culminación.

Finalmente, este régimen especial otorga a las empresas feriales un conjunto de exoneraciones que comprenden las de licencias, arbitrios y derechos municipales.

4.4 Resolución Ministerial N° 267-CO-CE

Del 10 de junio de 1977, mediante la cual se calificó a la empresa “Feria Internacional del Pacífico” como empresa ferial.

4.5 Resolución Viceministerial N° 076-96-MITINCI/VMTINCI

Mediante este acto administrativo del 13 de setiembre de 1996, se autorizó a la empresa ferial “Feria Internacional del Pacífico” a realizar en su recinto ferial de la avenida de La Marina, el calendario de ferias programadas para el año 1997. El texto de la Resolución y el calendario aprobado no hacen referencia a espectáculo artístico alguno.

4.6 Decreto Legislativo N° 324-Ley Orgánica del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.

Decreto Supremo N° 005/DE/INDECI-Reglamento de la Ley Orgánica.

Normas a través de las cuales se establece que el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú está integrado al Sistema de Defensa Civil para el cumplimiento de sus finalidades, entre las cuales se encuentran las de prevenir y extinguir incendios, así como salvar vidas humanas que pudieran encontrarse expuestas a peligro grave e inminente originado por causa natural, accidental, incendio, desastres naturales o causa ajena a la voluntad humana.

4.7 Decreto Ley N° 19338-Crea el Sistema de Defensa Civil Decreto Legislativo N° 442-Modifica Decreto Ley N° 19338 Decreto Legislativo N° 735-Modifica Decreto Ley N° 19338

Bajo este marco normativo, el Sistema de Defensa Civil tiene por finalidad proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada a la población, asegurando su rehabilitación en casos de desastres y calamidades de toda índole, cualquiera sea su origen.

Los objetivos del Sistema que dirige el Instituto Nacional de Defensa Civil, son los de prevenir daños, evitándolos o disminuyendo su magnitud, para lo cual debe coordinar y dirigir las medidas de previsión necesarias para evitar desastres o calamidades y disminuir sus efectos.

4.8 Decreto Legislativo N° 370. Ley Orgánica del Ministerio del Interior

Determina el ámbito, la organización y funciones del Ministerio del Interior relacionadas con el Gobierno Interior, Seguridad Interna, Función Policial, Identificación, Movimiento Migratorio, Naturalización y otros, estableciendo el carácter órgano rector que corresponde al Ministerio.

El artículo 3° señala como competencia del Ministerio, entre otros, estructurar, dirigir y controlar la acción y organización de las Fuerzas Policiales y preservar, mantener y restablecer el orden público.

4.9 Decreto Legislativo N° 371. Ley de Bases de las Fuerzas Policiales y Decreto Supremo N° 004-91-IN Reglamento de Organización y Funciones de las Autoridades Políticas

El primer artículo del Decreto Legislativo N° 371 señala el fundamento, la finalidad y el carácter de las Fuerzas Policiales. (hoy Policía Nacional conforme al mandato constitucional). Su artículo 3° señala que las Fuerzas Policiales se encuentran al servicio de la comunidad, constituyen el elemento fundamental que posee el Estado para proteger a las personas y mantener el orden interno. Más adelante, el artículo 4° prescribe que la Policía tiene por finalidad preservar y conservar el orden público y garantizar la seguridad de las personas.

Por último, el artículo 10° señala que son funciones básicas de la Policía Nacional, entre otras, prestar ayuda y protección a la sociedad, auxiliar a las personas en peligro, mantener y restablecer el orden público, prevenir e investigar la comisión de delitos y faltas y participar en los sistemas de Defensa Nacional y Civil.

Decreto Supremo N° 004-91-IN

En cuanto a las atribuciones de los Prefectos el artículo 16°, inciso 5) prevé que estas autoridades deben preservar y conservar el orden público en coordinación con la Policía Nacional. Precisa como función específica de las mismas, la de promover y realizar campañas, gestiones y coordinaciones con las autoridades competentes orientadas a

preservar el orden interno (artículo 17º, inciso 9).

5. ACTUACIONES DEFENSORIALES

La investigación tuvo lugar a través de la Dirección de Protección, dando lugar a diversas acciones inmediatas de verificación, a entrevistas con representantes de la empresa organizadora de la Feria, con familiares de las víctimas y con funcionarios o servidores de las entidades oficiales concernidas como la Municipalidad Distrital de San Miguel, Cuerpo General de Bomberos Voluntarios, Sistema Nacional de Defensa Civil y Policía Nacional.

Asimismo, se hizo un examen cuidadoso de la normatividad aplicable al caso, de las Resoluciones Administrativas referidas a la calificación de la empresa “Feria Internacional del Pacífico” y la autorización para la realización de su calendario de ferias programadas para 1997, así como de la constancia N° 278, otorgada por el Director de la Segunda Región de Defensa Civil y el oficio N 602-SRDC/DR (OT) cursado por la misma autoridad el día 4 de agosto de 1997 a la empresa organizadora sobre las “Coordinaciones Preventivas de Seguridad del Público asistente a la Feria del Hogar”.

5.1 Entrevistas más importantes y aspectos relevantes

5.1.1 Empresa Organizadora de la Feria del Hogar

Los señores Rafael Talavera Ballón, Gerente General, Ricardo Barbarán Guillén, Gerente Administrativo y la señora Michelle Lettersten, Presidenta del Directorio, como representantes de la empresa organizadora “Feria Internacional del Pacífico”, señalaron que el área total del recinto ferial es de 240,000 metros cuadrados con capacidad para albergar a más de 100,000 personas y que el día de los hechos asistieron un total aproximado de 65,000 considerando a los menores de 12 años cuyo ingreso es libre. Precisaron sin embargo que el área del “Gran Estelar” es de 7,000 m² y que el 5 de agosto estuvieron presentes unas 18,000 personas.

Por lo demás, afirmaron haber realizado todas las coordinaciones necesarias para garantizar el control y seguridad del espectáculo tales como Defensa Civil (a través del Instituto Nacional), La Policía Nacional, el Cuerpo de Bomberos, el servicio de Serenazgo de la Municipalidad de San Miguel y el Instituto Peruano de Seguridad Social. A ello se sumaban además personal de seguridad particular contratado por la propia feria.

Por último, informaron que todos los asistentes a la Feria del Hogar se encontraban asegurados contra riesgos al interior del recinto ferial por la empresa Rímac Internacional Compañía de Seguros. Los riesgos cubiertos por dicha aseguradora comprenden:

Muerte Accidental	S/. 5,000
Invalidez Total y Permanente por accidente	S/. 5,000

Reembolso por gastos médicos

S/. 2,500

5.1.2 Familiares de víctimas

A propósito de acudir a expresarles el pesar y la solidaridad de la Defensoría del Pueblo, los familiares de las víctimas que fallecieron a consecuencia de los hechos materia de la investigación fueron entrevistados con relación al apoyo que se les había proporcionado hasta ese momento. En tal sentido el Coronel PNP Jaime Quispe López, padre de Rosa Susana Quispe Navarro, manifestó que había recibido la suma de S/. 5,000.(CINCO MIL NUEVOS SOLES). A su vez la señora Reyna Pinedo Rodríguez, madre de Elena Arana Pinedo, informó que la empresa ferial le había proporcionado la suma de S/. 1,500. Por último los padres de Silvia Georgina Fernández Panebra, Eugenio Fernández y Cecilia Panebra, manifestaron que la empresa ferial había cubierto los gastos de atención médica durante la hospitalización de su hija y que la empresa Finisterre S.A. había proporcionado ataúdes y arreglos fúnebres habiendo ofrecido la administración del cementerio “Campo Fé” los nichos para todas las víctimas.

5.1.3 Municipalidad de San Miguel

La alcaldesa, señora Marina Sequeiros Montesinos manifestó que en aplicación del Decreto Ley N° 21700 y sus reglamentos, la autorización para la organización de ésta y otras ferias en ese recinto es otorgada por el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales e Internacionales. En consecuencia la autoridad edil se encuentra limitada para ejercer su función de control e intervención, máxime cuando el mismo dispositivo ha otorgado exoneraciones tributarias a las empresas feriales tales como licencias, arbitrios y derechos municipales.

La alcaldesa manifestó además que el desarrollo de la feria sólo le reporta al municipio problemas de seguridad, salubridad y de tránsito. No obstante ello, el personal de Seguridad Ciudadana y servicio de Serenazgo de la Municipalidad de San Miguel y de otras municipalidades habían prestado apoyo externo para la seguridad de los asistentes.

A propósito de lo ocurrido, la alcaldesa señaló que alcanzaría propuestas normativas al Congreso de la República.

5.1.4 Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú

El Capitán Oscar Vidaurre Castillo, responsable de la Compañía de Bomberos San Miguel N° 83 señaló que a mérito de una solicitud formulada a las 2.00 p.m. por la empresa ferial organizadora del espectáculo a través de la cual requerían una máquina autobomba, asistieron al local para refrescar a los asistentes. Sin embargo, advirtiendo lo delicado de la situación solicitaron el apoyo de 2 unidades más.

Posteriormente, ya durante la presentación de los artistas, solicitaron se procediera a

suspender el espectáculo toda vez que se estaban produciendo un número creciente de casos de asfixia y desmayos, teniendo lugar en aquellas circunstancias una agresión por parte de elementos de seguridad de los cantantes contra el bombero Alfredo Sarco Baluarte, de la compañía San Miguel N° 83. El señor Sarco, de 21 años de edad, es estudiante de Ingeniería de la Universidad Particular Ricardo Palma y cuenta con tres años de servicio como bombero.

El Capitán Vidaurre señaló además que en su opinión los servicios de los bomberos no fueron requeridos oportunamente, que no hubo personal especializado en asuntos de seguridad, que faltó control en el ingreso, pues había un número excesivo de asistentes en el local del “Gran Estelar” y que el personal de seguridad de la feria no estaba debidamente preparado para la emergencia que se presentó.

5.1.5 Sistema Nacional de Defensa Civil

El Coronel EP Andrés Salazar Encina manifestó que el Sistema nacional de Defensa Civil, a través de su Segunda Región, efectuó una inspección técnica-ocular sobre las condiciones de seguridad del recinto ferial el día 8 de julio de 1997, señalando las recomendaciones del caso. Entre ellas estaba comprendida la de realizar un estudio integral de todas las instalaciones del recinto a efectos de elaborar el plan de seguridad y evacuación. Sostuvo asimismo que se habían realizado coordinaciones con el Jefe de Seguridad de la Feria Internacional del Pacífico.

El Coronel Salazar considera que los factores que contribuyeron de manera determinante en la tragedia ocurrida fueron: el incumplimiento de las normas de seguridad dadas por la II Región, la falta de control de asistentes al recinto ferial y la escasa cantidad de personal de seguridad sin experiencia para casos de emergencia.

5.1.6 Policía Nacional del Perú

El Coronel de la VII Región PNP, Isidro Toribio Moreno responsable de la Policía Metropolitana, Centro de Lima, Cercado, San Miguel, Magdalena y otros - presente el día de los hechos - señaló que no hubo alteraciones al orden público, desmanes ni saqueos. Para ello había tenido lugar un operativo que había contado con la unidad policial dentro de la feria, con 28 efectivos, que se sumaban al personal policial que prestó servicios en el orden y seguridad - aproximadamente 300 miembros - más otros 400 policías de franco que, como seguridad contratada por la empresa ferial, prestaron servicios ese día.

Sostuvo que el orden fue controlado, y que los hechos fatales fueron producto de la histeria colectiva de las adolescentes que pugnaban por estar cerca al escenario, habiendo tenido el cuidado de impedir que la masa desbordara la barra de contención ubicada cerca al estrado.

Por último, sostuvo que no se habría podido disponer la suspensión del espectáculo porque ello hubiera generado una situación y reacción violenta de las jóvenes, con consecuencias lamentables en vidas y propiedades públicas y privadas.

Asimismo, al momento de redactarse el presente informe se remitió el Oficio N° 82-VI-RPNP/EM-R3, suscrito por el General Fernando Gamero Febres, Jefe de la VII Región de la Policía Nacional cuyo contenido se refiere al Plan de Operaciones N° 280-VII-RPNP-EM-R3 “Feria del Hogar 97” elaborado para la cobertura de los servicios policiales en el recinto ferial, durante el período comprendido entre el 1° y el 10 de agosto de 1997. Dichos documentos -de carácter secreto- respaldan las afirmaciones vertidas por el Coronel Isidro Toribio Moreno a los comisionados de la Defensoría del Pueblo.

5.2 Documentos proporcionados por la Segunda Región de Defensa Civil

5.2.1 Constancia N° 278 SRDC/DR (OT)

Documento otorgado por el Director de la Región con fecha 10 de julio de 1997. Se trata de una constancia extendida a propósito de una inspección técnica ocular realizada por personal de Defensa Civil en las instalaciones de todo el campo ferial, por lo que su contenido no hace referencia específica al lugar de la presentación del espectáculo público denominado “Gran Estelar”. De esta manera, el texto concluye señalando que las instalaciones de la feria en las que tendría lugar la “31 Feria del Hogar” “... reúnen las condiciones de seguridad, en caso de presentarse un fuerte movimiento sísmico y los pabellones se encuentran rodeados de grandes áreas libres”.

Es importante advertir que la recomendación 11 del mismo documento consideraba “Efectuar el estudio integral de todas las instalaciones del campo ferial y en base a él efectuar un Plan de Seguridad y Evacuación”.

5.2.2 Oficio N° 602 SRDC/DR (OT)

Cursado el 4 de agosto del presente año por el mismo Director de la Segunda Región de Defensa Civil, Coronel EP Eduardo Morán Sotomayor, al señor Gastón Madueño González, jefe de Seguridad de la empresa Feria Internacional del Pacífico. Este documento, extendido el día anterior al de los hechos materia de la investigación y que sí está referido al escenario “Gran Estelar” en el que se realizó el espectáculo, contiene cuando menos cuatro aspectos particularmente relevantes:

El numeral 2, en el que se afirma que en la zona del “Gran Estelar”, “...no se han dejado canales para la circulación de los equipos de atención de emergencias”.

La primera conclusión, cuando expresamente señala que “...algunos espectáculos tendrán una concurrencia masiva de niños y adolescentes por lo que se deberán adoptar extremas medidas medidas de seguridad con el fin de evitar accidentes”.

La segunda recomendación cuando señala que “En la zona del Gran Estelar, dejar canales de circulación para los grupos de atención de emergencias : cinco (5) perpendiculares al escenario y tres (03) en forma paralela al escenario con el fin de que, en caso sucediera una emergencia, se puedan atender a las personas heridas o desmayadas “.

Por último, la conclusión quinta, referida a que la administración de la feria previera habilitar otras puertas para la salida del público en caso de una asistencia mayor a la prevista, toda vez que en ese momento se constataba que sólo se utilizaban dos puertas.

6. ANÁLISIS DEFENSORIAL

6.1 Las condiciones de seguridad en las instalaciones de la feria

Si bien los organizadores de la Feria han sostenido que en el lugar donde se llevó a cabo el Gran Estelar, había un aproximado de 21,000 asistentes, otras diversas y coincidentes versiones permiten establecer que el número fue mucho más elevado. Esa ha sido la opinión de los representantes de instituciones calificadas como Defensa Civil y Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú que hacen referencia a un aproximado de 26,000 personas.

Lo anterior se sustenta además en la constatación de que el ingreso a la zona del “Gran Estelar” no tenía un control especial respecto del total de visitantes del campo ferial ese día, los mismos que según lo reconocen los propios representantes de la empresa ferial, sumaban alrededor de 65,000 personas.

De otro lado, aspectos esenciales de prevención para la seguridad de los asistentes no fueron atendidos según se deduce de los documentos y el testimonio proporcionados por el Instituto Nacional de Defensa Civil, a través de su Segunda Región. Así, las recomendaciones para que en la zona del “Gran Estelar” se dejaran canales de circulación, cinco perpendiculares al escenario y tres en forma paralela, a fin de hacer frente a cualquier imprevisto, no fueron observadas.

Por lo demás, aún cuando la versión del Coronel de la Policía Nacional encargado del operativo de seguridad es diferente, tanto la de los miembros de Defensa Civil como del Cuerpo de Bomberos han coincidido en señalar que había sido evidente la falta de personal especializado en aspectos de seguridad y emergencia.

El representante del Cuerpo de Bomberos que prestó servicios ese día ha manifestado que el apoyo requerido por los organizadores de la feria fue insuficiente. En el transcurso de las horas, ante lo delicado de la situación, tuvieron que ampliar ese apoyo con otras unidades. Además fue ante el peligro inminente de que esta situación empeorara y pudiera ocasionar consecuencias fatales que solicitaron poner fin al espectáculo, motivando la intervención de uno de sus efectivos para exigir que el dúo de cantantes no continuara con su actuación. Estos últimos, finalmente, desoyeron la indicación formulada por los organizadores, con las consecuencias trágicas conocidas.

En cualquier caso, se aprecia de la información obtenida que en los momentos más críticos de la presentación, no existió claridad acerca de quién tenía la responsabilidad y la autoridad para ordenar la suspensión y hacer efectiva la misma. Aparentemente se asumió que ello sólo correspondía a la empresa organizadora pero aún la indicación de ésta no fue atendida.

6.2 El régimen de excepción de las Ferias y las empresa feriales

Este régimen de excepción regulado a partir del Decreto Ley N° 21700 resulta cuando menos confuso por cuanto data de dos décadas atrás, cuando la estructura del Estado era otra y distintas también las políticas estatales para la promoción de empresas. Más importante aún es advertir que de estos dispositivos no contemplan en absoluto los aspectos vinculados a los temas de la seguridad o control de las instalaciones en las que tienen lugar las ferias, habiéndose asumido sin embargo en la práctica que únicamente el Ministerio de Industrias es la autoridad estatal competente para todo aspecto vinculado a la actividad de estas empresas.

Lo anterior queda corroborado cuando se advierte de la revisión de las autorizaciones otorgadas por el MITINC que en modo alguno se atendió lo relativo a la presentación o realización de espectáculos, limitándose el indicado Ministerio a la aprobación de un plan anual de exposiciones programadas por la empresa ferial para el presente año.

Cabe considerar además que los beneficios otorgados por esta legislación en favor de las empresas feriales, exonerándolos del régimen licencias, arbitrios y otros derechos municipales, ha determinado también en los hechos una suerte de inhibición de la autoridad municipal para atender las actividades de éstas empresas incluyendo las relativas a las cuestiones de seguridad para contrarrestar eventuales accidentes y catástrofes. (artículo 17° de la Ley Orgánica de Municipalidades).

6.3 Las competencias de las instituciones de seguridad y control.

La propia Ley Orgánica de Municipalidades no establece un mandato claro que precise los alcances de las atribuciones con las que cuentan estas instituciones en materia de seguridad tratándose de espectáculos públicos. Una regulación más clara al respecto habría posibilitado una actuación más decidida en situaciones especiales como las que tuvieron lugar a propósito de los hechos del 5 de agosto. Puede advertirse incluso que la norma no es clara en señalar si la función de cautelar el cumplimiento de las normas de seguridad corresponde a los Consejos Provinciales o los Distritales.

En lo referente a la Policía Nacional, las normas que la regulan tampoco precisan con detalle los alcances de las atribuciones conferidas para el ejercicio de sus funciones, en el supuesto que los acontecimientos tengan lugar en lugares abiertos al público pero de propiedad privada y administrados por una empresa particular.

Finalmente, de la revisión de la normatividad de Defensa Civil y la que atañe al Cuerpo General de Bomberos, queda claro que su labor es de carácter orientador y de cooperación con los Organismos Públicos y Particulares que así lo soliciten, en las áreas específicas de su competencia.

7 INICIATIVAS LEGISLATIVAS EXISTENTES

A la fecha han sido promovidas algunas iniciativas legislativas ante el Congreso de la República orientadas a atender la preocupación por adoptar medidas preventivas de seguridad en los espectáculos públicos no deportivos. Entre las iniciativas formuladas caben destacar los proyectos N° 2400/96-CR, 2816/96-CR, 2868/97-CR, básicamente referidos a la creación de comisiones con una composición multisectorial para la elaboración de una normatividad específica sobre la materia, así como la suscrita por el Congresista Jorge Figueroa Vizcarra que propone una regulación inmediata de estos aspectos.

8 CONCLUSIONES

La Defensoría del Pueblo -en cumplimiento de su mandato constitucional de proteger los derechos constitucionales de la persona y de la comunidad, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de función de la administración del Estado- no puede permanecer impasible ante un hecho que ha cobrado la vida de cinco jóvenes peruanos y ha causado honda preocupación pública. Ello, especialmente, ante la tendencia generalizada de explicar la tragedia únicamente por motivos de histeria colectiva, lo que contribuye a diluir responsabilidades que la justicia deberá deslindar. En tal virtud, corresponde proponer medidas conducentes a prevenir situaciones como las planteadas y preservar la seguridad ciudadana en los espectáculos públicos de carácter masivo.

8.1 Responsabilidades que la justicia deberá definir con relación a la pérdida de vidas

La situación irregular advertida desde horas antes del inicio del espectáculo, así como la constatación de que en el lugar destinado para el mismo no se había atendido las recomendaciones formuladas por el Instituto de Defensa Civil, permiten presumir que la pérdida de vidas humanas acarrear responsabilidades civiles y penales que pueden comprender a la empresa organizadora o sus representantes, quedando por deslindar además las responsabilidades que puedan corresponder a los propios artistas o sus promotores por la reanudación del espectáculo. Tales responsabilidades, sin embargo,

corresponde establecerlas en sus justos alcances al Poder Judicial a partir de la demanda de sus deudos, así como de las investigaciones que al efecto se encuentra desarrollando el Ministerio Público.

8.2 Legislación insuficiente en materia de empresas feriales

La legislación de carácter excepcional que regula la actividad de las empresas feriales - para el caso la Feria del Pacífico - ha generado confusiones y vacíos que han limitado sustantivamente la actuación de las autoridades a las que correspondía atender los aspectos de seguridad y control, particularmente a la autoridad municipal. Es evidente que el Decreto Ley N° 21700 ha sido pensado fundamentalmente en relación a las exhibiciones feriales, cuya aprobación merece una autorización general del Ministerio de Industria, Comercio, Turismo y Negociaciones Internacionales, sin tomar en cuenta los espectáculos de carácter masivo que en la actualidad se desarrollan al mismo tiempo que las exhibiciones y que deberían estar sujetos a una normativa que explícitamente obligue a cumplir con los requerimientos preventivos de la seguridad de los participantes.

8.3 Necesidad de legislar para facilitar el cumplimiento de funciones de las autoridades responsables de la seguridad y control en los espectáculos públicos no deportivos

En cualquier caso, es necesario regular de manera precisa las atribuciones y responsabilidades de las entidades estatales concernidas y calificadas para atender los aspectos de seguridad y control tratándose de espectáculos abiertos al público, independientemente de que los mismos tengan lugar en locales de propiedad pública o privada.

Urgencia de establecer un seguro obligatorio para atender a las víctimas de hechos ocurridos en los espectáculos públicos

Finalmente, no se aprecia un criterio definido y homogéneo con relación al apoyo económico brindado a las víctimas o sus familiares. Al respecto si bien existe pólizas de seguros contratadas, los montos cubiertos resultan muy reducidos para casos de accidentes y con mayor razón tratándose de aquellos que tienen como consecuencia la pérdida de vidas..

9. RECOMENDACIONES

Revisión de la legislación actual sobre empresas feriales

Resulta indispensable actualizar la normatividad en materia de empresas feriales tomando como ejes de una nueva regulación, de un lado, la actual estructura del Estado y de otro, una clara definición de competencias. Ello implica establecer una diferencia entre las

actividades propias de la exhibición de bienes para su promoción en el mercado, de aquellas otras vinculadas a la presentación de espectáculos. En ambos supuestos, guardando las especificidades que corresponda, la seguridad ciudadana demanda que la autorización, supervisión y control se encuentren asumidas por las instituciones cuya responsabilidad está establecida en la ley.

9.2 Regulación especial para los espectáculos públicos no deportivos

En lo que atañe a los aspectos de prevención y seguridad resulta también necesario definir mejor las competencias y atribuciones asignadas a las Prefecturas, Municipalidades, Policía Nacional, Defensa Civil y Cuerpo General de Bomberos. Esta precisión debe comprender en materia de espectáculos un procedimiento que obligue a:

La presentación por los organizadores de un programa para cada espectáculo precisando la capacidad del local en que va a desarrollarse y el número máximo de asistentes a los que dicho local pueda albergar con seguridad. Dicho programa deberá estar acompañado de un plan operativo de seguridad que contenga las medidas preventivas que garanticen el control de armas y las limitaciones necesarias para la venta de licores, así como las condiciones de seguridad para espectadores, artistas y personal vinculado al desarrollo del espectáculo, incluyendo modalidades de evacuación, salidas de emergencia y atención de primeros auxilios.

Aprobación del plan operativo de seguridad por parte de las autoridades del Sistema de Defensa Civil y la Policía Nacional del Perú, como condición previa a la realización del espectáculo.

Presentación de la póliza de seguro que garantice la cobertura suficiente a los asistentes a los espectáculos públicos en casos de siniestro.

Autorización del espectáculo por parte del Prefecto o Subprefecto, una vez comprobada la obtención del permiso municipal, la conformidad del plan de seguridad por parte del Instituto Nacional de Defensa Civil y la Policía Nacional, así como de la póliza de seguro correspondiente. Dicha autorización deriva de la responsabilidad de la autoridad política en cuanto al orden interno y seguiría el criterio adoptado por la Ley N° 26830, Ley de Seguridad y Tranquilidad Pública en Espectáculos Deportivos.

Constitución de un equipo de coordinación del orden interno y la seguridad ciudadana a mando del Prefecto o Subprefecto, con participación de la Municipalidad, del Sistema de Defensa Civil, de la Policía Nacional y el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú. El Prefecto o Subprefecto podrá disponer la suspensión del espectáculo cuando no se cumplan las exigencias formuladas por el equipo de coordinación y se presenten circunstancias que permitan apreciar un peligro inminente para la vida o integridad de las personas.

9.3 Criterios para la contratación de pólizas de seguros

La normatividad que se apruebe sobre la materia, deberá contemplar de manera especial los

aspectos vinculados a contratos de seguros a fin de garantizar una adecuada cobertura de riesgos y montos razonables en función de la gravedad de los siniestros. Dicho seguro deberá estar incorporado al valor del boleto del espectáculo. Asimismo debe establecerse mecanismos inmediatos y eficaces de información y orientación en favor de las víctimas y sus familiares en caso de siniestros.

9.4 Apoyo a iniciativas legislativas

En correspondencia a lo anterior, la Defensoría del Pueblo apoya la discusión en el Congreso de la República, a propósito de las iniciativas legislativas que se han presentado sobre seguridad pública en espectáculos no deportivos.

En ese sentido se hace aconsejable que los proyectos actualmente en trámite en el Parlamento (Proyecto N° 2400/96-CR sobre Prevención de la violencia en los espectáculos públicos presentado por los congresistas Jorge Figueroa, Gamaliel Barreto y Pedro Vilchez, Proyecto N° 2816/96-CR sobre violencia juvenil en los espectáculos y contra el transeúnte presentado por el congresista Antonio Llerena, Proyecto N° 2868/97-CR crea la Comisión Nacional de Espectáculos Públicos no deportivos presentado por el congresista Harold Forsyth, Proyecto N° 2911-97-CR presentado por el congresista Jorge Figueroa) sean contemplados por las respectivas comisiones y puestos a consideración del pleno del Congreso a la brevedad.

En aplicación del principio de subsidiariedad que inspira la labor defensorial, la Defensoría del Pueblo presenta este informe como un aporte a la labor legislativa, especialmente en lo que contienen sus conclusiones y recomendaciones.

10. DESTINATARIOS DEL PRESENTE INFORME Y DEL DEBER DE COOPERACIÓN CON LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

El presente informe será remitido a:

Ministerio del Interior.

Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales.

Ministerio Público.

Poder Judicial.

Comisión de Educación y Cultura del Congreso de la República.

Comisión de Defensa Nacional y Orden Interno del Congreso de la República.

Comisión de Derechos Humanos y Pacificación del Congreso de la República.

Municipalidad de San Miguel.

Sistema Nacional de Defensa Civil.

Policía Nacional del Perú.

Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.

Empresa “Feria Internacional del Pacífico” S.A.

En consecuencia y conforme se desprende del deber de cooperación para con la Defensoría del Pueblo establecido en el artículo 161° de la Constitución Política y los artículos 16°, 17° y 26° de su Ley Orgánica, las instituciones destinatarias proporcionarán a la brevedad la información acerca de las medidas adoptadas con relación a los hechos materia de la investigación y a las recomendaciones formuladas, a fin de poder realizar el seguimiento necesario e incluir los resultados de la presente investigación no jurisdiccional en el Informe Anual que el Defensor del Pueblo presenta al Congreso de la República.

Elaborado por un equipo dirigido por el Primer Defensor Adjunto doctor Walter Albán Peralta integrado por los Comisionados doctores Fabián Tutaya Torres y Jorge Cardó Velit