

DEPARTAMENTO
ACADÉMICO DE
DERECHO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

**LAS ORDENANZAS CONTRA LA
DISCRIMINACIÓN**
Cuaderno de Trabajo N° 13

Wilfredo Ardito Vega
Departamento Académico de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú

Setiembre, 2009

Décimo Tercer Cuaderno de Trabajo del
Departamento Académico de Derecho de la PUCP

“Las ordenanzas contra la discriminación”

© Wilfredo Ardito Vega

© Pontificia Universidad Católica del Perú
Departamento Académico de Derecho
Av. Universitaria 1801, San Miguel
Lima 32, Perú

Primera Edición

Prohibida la reproducción de esta obra por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso del autor.

Tiraje: 100 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2009-10831
ISBN: 978-9972-659-97-3

Impreso en Perú
Setiembre, 2009

LAS ORDENANZAS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

Wilfredo Ardito Vega

Durante los años 2008 y 2009, más de cuarenta municipalidades provinciales y distritales peruanas y tres gobiernos regionales tomaron la decisión de emitir Ordenanzas contra la discriminación. Estas normas han tenido un importante impacto en la vida cotidiana de la población, especialmente en los sectores tradicionalmente discriminados.

¿Por qué aparecieron estas Ordenanzas? ¿Qué problemática buscan enfrentar? ¿Regulan una realidad que no han tomado en cuenta las normas del gobierno central?

Esta nueva normatividad local procura enfrentar una realidad que hasta hace poco tiempo era sistemáticamente negada en el Perú: la discriminación que millones de ciudadanos enfrentan.

Nosotros sostenemos que la falta de intervención por parte de las municipalidades peruanas se debía a que la discriminación era percibida como un fenómeno “natural”. De esta manera no generaba mayor cuestionamiento en alcaldes y regidores que las diferencias entre las personas tuvieran como consecuencia situaciones de desigualdad. No llamaban tampoco la atención las prácticas discriminatorias que llevaban a cabo algunos establecimientos, pues eran consideradas parte del ejercicio normal de una actividad comercial, ni era considerado prioritario evitar comportamientos racistas entre los propios funcionarios municipales.

En los últimos años, sin embargo, desde la sociedad civil se ha logrado generar una mayor conciencia de este problema a través de diversas denuncias, acciones mediáticas y trabajos académicos. Desde el gobierno central han surgido las primeras leyes que abordan la problemática de la discriminación y, más recientemente aún, los gobiernos locales comienzan a percibir como parte de su rol el promover condiciones de igualdad entre los ciudadanos.

De hecho, muchas Municipalidades ya desarrollan acciones con sectores vulnerables (niños, ancianos, discapacitados, víctimas de violencia familiar) y sus funcionarios empiezan a percibir que la discriminación es una de las causas más fuertes de la injusticia y el sufrimiento de las personas. Las personas discriminadas tienden a no denunciar los abusos que padecen y a percibir a las autoridades con temor y desconfianza. Las consecuencias de la discriminación son entonces mucho más profundas de lo que comúnmente se admite.

En este contexto, las acciones contra la discriminación que llevan a cabo las Municipalidades son especialmente importantes, por cuanto éstas se encuentran mucho más cerca de los ciudadanos y poseen la infraestructura y el personal necesarios para enfrentar este problema de manera integral. De igual forma, algunos Gobiernos Regionales están tomando en cuenta esta problemática dentro de las políticas públicas que disponen para su jurisdicción.

Por ello nos parece que cada vez más Municipalidades y Gobiernos Regionales hayan asumido como parte de sus funciones la lucha contra la discriminación y, seguramente, en los próximos meses se promulgarán nuevas Ordenanzas. En las siguientes líneas se buscará ofrecer a los lectores un análisis más acabado sobre los aportes que hasta el momento estas normas han venido impulsando.

I. LA DISCRIMINACIÓN EN EL PERÚ

La discriminación es un fenómeno presente en muchas sociedades humanas, pero en el caso del Perú tiene una serie de características que la convierten en un fenómeno mucho más complejo.

1. *Un fenómeno negado y natural*

Una de las características más particulares de la discriminación en el Perú es que, a pesar de estar ampliamente extendida y marcar muchas de las relaciones entre los ciudadanos, ha sido negada por autoridades, intelectuales y aún por las víctimas de discriminación, lo cual ha permitido que se mantenga. De hecho, tratándose inclusive del racismo, muchos peruanos suelen pensar que Estados Unidos o Europa son sociedades racistas, sin tomar en cuenta lo grave que es este problema en el Perú¹.

De hecho, a muchos observadores extranjeros llama la atención que los peruanos convivan con prácticas discriminatorias en los medios de comunicación, el ingreso a establecimientos públicos o el accionar policial, sin sentirse especialmente cuestionados². Muchas personas, en realidad, sostienen que no son discriminadoras y que se limitan a tratar de manera diferente a quienes efectivamente son diferentes.

Pese a muchos cambios ocurridos en el siglo XX, subsiste una visión estamental de la sociedad, donde las marcadas desigualdades en las condiciones de vida de la población, especialmente los habitantes de las zonas rurales, no son percibidas como una situación negativa, sino natural. Es decir que la pobreza de estos peruanos no se debe a la carencia de oportunidades o a problemas de injusticia estructural, sino a tienen dificultades congénitas para desarrollar sus potencialidades. Algunas personas llegan a sostener que los campesinos no sufren debido a la pobreza, porque es su estado natural y están acostumbrados.

Esta percepción de la discriminación como una situación natural ha sido rota por muchos de los discriminados en un impresionante proceso en busca del progreso y el ascenso social que ha cambiado profundamente al Perú. Sin embargo, persisten los marcados prejuicios.

2. *La discriminación acumulada.*

Uno de los argumentos que suele emplearse para negar la existencia de discriminación en el Perú es la existencia de personas que, pese a tener rasgos andinos, a ser mujeres, a tener orientación homosexual o una discapacidad han logrado éxito profesional o económico y reconocimiento público.

¹ Muchos participantes en cursos de capacitación sobre discriminación, sostienen que ésta fue una concepción creada por Hitler, sin percibir que la presencia de este fenómeno en el Perú tiene un origen totalmente diferente.

² Reid, p.15

Sin embargo, para entender cómo se manifiesta la discriminación en nuestro país, debe señalarse que los fenómenos de racismo, homofobia o machismo no aparecen de manera aislada, sino en lo que se llama *discriminación acumulada*, es decir la misma persona sufre por varias causas de discriminación simultáneamente.

Una persona que tiene rasgos andinos, pero al mismo tiempo es de elevada estatura, tiene una buena educación, una elevada posición económica o ejerce un importante cargo, difícilmente sufrirá discriminación. Sin embargo, estos factores deben ser visibles, lo cual implica la exigencia que sienten muchos peruanos andinos, mestizos y negros de invertir mucho en su vestimenta, para así evitar sufrir discriminación.

Una mujer que tiene dinero y vive en una zona residencial de Lima no sufrirá actitudes machistas por parte de un policía o del empleado de un grifo, quienes sí actuarán con machismo frente a una persona que consideren socialmente más cercana a ellos.

El racismo, de esta forma, no aparece solo, sino se une a otros factores de discriminación, como las carencias económicas, la escasa educación, el apellido, la vestimenta, el lugar de residencia o proveniencia³. Las víctimas de machismo no son todas las mujeres, sino especialmente las más pobres, que tienen rasgos indígenas, provienen de las zonas rurales, hablan quechua o aymara y emplean vestimenta tradicional⁴.

Un ejemplo marcado de discriminación acumulada es el caso de las trabajadoras del hogar, es evidente que sufren discriminación por su lugar de procedencia, sus rasgos físicos, su condición económica, su pobreza, su apellido, su situación educativa, su edad y su condición de mujer.

3. *Discriminación y xenofobia*

En los países del Hemisferio Norte, uno de los sectores más discriminados son los extranjeros o los habitantes de dichos países cuyos rasgos físicos podrían hacer pensar que son extranjeros. A nivel laboral, policial o simplemente en la vida cotidiana son percibidos como amenazantes, peligrosos y como una carga para el estado de bienestar.

La sociedad peruana, en cambio, no se caracteriza por la xenofobia, sino que los extranjeros suelen ser normalmente objeto de prejuicios favorables, siendo percibidos como más atractivos, más preparados y de mejor posición económica. Las personas hacia quienes suele desarrollarse la discriminación son los peruanos más autóctonos, es decir que a más autóctona parece una persona, más será susceptible de discriminación.

³ Ardito 2008, p. 18.

⁴ Reid, p. 25

Los extranjeros que sufren discriminación en el Perú, son aquellos cuyos rasgos físicos los hacen semejantes a los peruanos más discriminados, es decir los extranjeros de rasgos andinos y negros. Ecuatorianos, bolivianos, mexicanos, jamaicanos o estadounidenses negros han sufrido discriminación. Lo mismo ha sucedido con peruanos adoptados por parejas de europeos cuando eran pequeños. Estos últimos, pese a que tienen ciudadanía europea y ni siquiera hablan bien el castellano, son discriminados por sus rasgos físicos.

La discriminación hacia los propios peruanos lleva también a que tampoco pueda considerarse un problema de minorías. La mayoría de peruanos es susceptible de sufrir discriminación.

4. *Interiorización de la discriminación*

La situación de la discriminación en el Perú se hace más complicada, porque la discriminación ha sido interiorizada por las propias víctimas y es frecuente que una persona de rasgos andinos o africanos actúe de manera discriminatoria hacia alguien similar a él.

Mientras en otros países las campañas contra la discriminación suelen incidir la necesidad de no discriminar a las personas *diferentes*, en el Perú el problema es la discriminación al *semejante*. En el fondo, a muchos discriminados les parece lógico que una persona parecida a ellos no merezca el mismo trato cordial (o inclusive sumiso) que se brinda a una persona blanca, peruana o extranjera.

En algunos casos, las personas de origen indígena han logrado alcanzar posiciones importantes en municipalidades, gobiernos regionales o instituciones como la Policía Nacional, el Ministerio Público o el Poder Judicial. Sin embargo, estas mismas personas pueden manifestar actitudes marcadamente discriminatorias contra la población físicamente similar a ellos, como una manera de acentuar su diferencia⁵. De igual forma, han sido incorporadas muchas mujeres a puestos hace poco reservados para los varones, pero es posible que las nuevas magistradas o alcaldesas mantengan criterios discriminatorios frente a otras mujeres a quienes consideran inferiores por motivos raciales o sociales⁶.

La discriminación se encuentra interiorizada entre los integrantes de las propias instituciones que deberían enfrentarla, es decir el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional. Por el momento, en ninguna de estas entidades existen políticas o lineamientos para enfrentar la discriminación. Tampoco se estudia el tratamiento legal sobre la discriminación para poder atender una posible denuncia. La actitud de los integrantes de estas instituciones respecto a los ciudadanos depende mucho de su ubicación social, sus rasgos físicos, el apellido o la vestimenta. Inclusive en casos muy graves, como homicidio o

⁵ Muñoz y Acevedo, p. 66.

⁶ Varios abogados de Ayacucho refieren haber visto con frecuencia a las magistradas humillar a las mujeres que trabajan en el servicio de limpieza (comunicación personal).

violación, la respuesta estatal será muy débil si la víctima pertenece a los sectores discriminados⁷.

5. *La discriminación hacia el débil*

Mientras en otros países, la discriminación está vinculada a la percepción que el discriminado es un individuo violento o peligroso, en el Perú el prejuicio predominante es que el discriminado es un ser más débil. Es decir, se trata de alguien frente al cual es posible ejercer poder de manera arbitraria, exigir sumisión, y, de ser posible, sacar provecho de su debilidad. Lamentablemente, para muchos peruanos, encontrar a una persona más débil implica considerar que se le puede maltratar.

Por ello, la situación de un discapacitado, un analfabeto, una persona que viene del campo o alguien que simplemente es pobre puede ser de mucho sufrimiento. De esta forma, tenemos que nuestra sociedad muestra a la discriminación como una cadena, en la que quien se encuentra una mejor posición en la escala social se cree con derecho de poder maltratar a quienes considera inferiores.

En la administración pública esta práctica puede llevar a que los funcionarios (fiscales, magistrados, gerentes municipales) discriminen al personal que los apoya y éstos a su vez realicen formas de discriminación hacia sus colegas⁸. Finalmente, los empleados que están en la jerarquía más baja y los vigilantes son quienes maltratan más a los campesinos o, en general a las personas de condición más vulnerable que acuden a las instituciones estatales.

Esta necesidad de encontrar a una persona más débil para discriminarla es un fenómeno recurrente que demuestra finalmente una situación de inseguridad predominante en la población. La única forma en la que muchas personas pueden sentirse conforme con ellas mismas es comparándose con otras y asegurando así una cierta superioridad.

Con frecuencia se acude a elementos externos para afianzar las diferencias: la manera de vestir (terno, corbata, ropa formal), el uso de identificaciones o fotochecks se convierten también en mecanismos para discriminar. Esta es una

⁷ Suele compararse mucho en el Perú la relativa celeridad con que concluyó el proceso por el caso de Utopía, respecto a la lentitud que existió en el caso de Mesa Redonda, que tuvo veinte veces más víctimas. Otros casos evidentes son el de Talía Mulanovich, una mujer de clase alta que mató a un anciano por conducir de manera negligente y no estuvo detenida ni unas horas, mientras los choferes Edison Tejada y Lizandro Díaz, de condición mucho más modesta permanecieron cuarenta días en prisión aunque la acusación que habían asesinado a Lady Anaya era totalmente infundada (Ardito 2008, http://www.urlfan.com/local/di_que_nunca_volveras_a_miraflores/87616388.html)

⁸ El tipo de relación laboral se vuelve una forma de discriminación muy frecuente: quienes tienen estabilidad laboral discriminan a los contratados. En muchas instituciones públicas, las relaciones jerárquicas se hacen muy difíciles por el maltrato que se realiza hacia los más débiles. Esto también puede expresarse en el trato que recibe el público. Muchos funcionarios pueden ser cordiales o inclusive sumisos con las personas que consideran de extracción superior a ellos y al mismo tiempo verticales o despectivos con quienes perciben inferiores.

característica de las instituciones públicas, siendo especialmente visible en la administración de justicia y las municipalidades.

II. MARCO LEGAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN EN EL PERÚ

1. *Discriminación laboral*

La Constitución de 1993 en su artículo 26 señala que uno de los principios de las relaciones laborales es la igualdad de oportunidades sin discriminación. En concordancia con este derecho, tenemos que la Ley de Productividad y Competitividad en el Empleo establece que es nulo el despido que tenga por motivos la discriminación⁹, así como también que los actos de discriminación son considerados actos de hostilidad equivalentes al despido¹⁰.

En concordancia con dicha norma, la Ley 26772 prohíbe la existencia de requisitos discriminatorios en las ofertas de empleo. Esta norma fue modificada por la Ley 27270, que define el concepto de discriminación como: “la anulación o alteración de la igualdad de oportunidades o trato (...) que impliquen un trato diferenciado basado en motivos de raza, sexo, religión, opinión, origen social, condición económica, estado civil, edad o de cualquier otra índole”.

El Decreto Supremo 002-98-TR, que reglamenta la Ley 26772, introduce el concepto de “justificación objetiva y razonable”, por el cual determinados requisitos pueden ser tomados en cuenta en una oferta de empleo, si es que se relacionan a las calificaciones necesarias para el desempeño del trabajo concreto (artículo 3º). De esta forma, puede admitirse que se exija determinado color de piel a un actor, si es que debe interpretar a un personaje histórico.

El artículo 4º precisa, además, que la supuesta preferencia de los clientes por determinados rasgos físicos, los costos mayores que podría implicar la contratación de una persona o la pertenencia de ésta a un gremio o asociación con fines lícitos no son una causal objetiva que pueda permitir la discriminación.

Más recientemente, el Decreto Supremo 019-2006-TR, Reglamento de la Ley 28806, Ley General de Inspección de Trabajo prohíbe las conductas discriminatorias en toda la relación laboral, señalando que constituyen una “infracción muy grave”. Se especifica que la contratación, la retribución, la jornada, la formación y demás condiciones laborales no pueden tener carácter discriminatorio. Se sanciona tanto la discriminación directa como la indirecta, esto es el generar condiciones que perjudican a un determinado sector de la población, aunque el rechazo hacia ellos no se encuentre explícito.

⁹ Artículo 29, letra a, según el texto único ordenado que aparece en el Decreto Supremo 003-TR-97, del 21 de marzo de 1997.

¹⁰ Artículo 30, literal f.

La última norma sobre discriminación laboral es el reciente Decreto Supremo 004-2009-TR sanciona a los empleadores y clubes que obliguen a las trabajadoras del hogar a usar uniforme en lugares públicos. Si bien esta norma desea enfrentar el carácter estigmatizador que puede tener el uniforme, en la práctica muchas trabajadoras del hogar enfrentan situaciones de explotación mucho más preocupantes, frente a las cuales no existe todavía una acción firme de las autoridades, en buena medida porque dichas prácticas parecen “naturales” a los propios funcionarios. Estas situaciones son más frecuentes en las zonas periféricas de Lima o en las ciudades andinas, donde las trabajadoras del hogar no emplean uniforme.

2. *Discriminación a los consumidores*

En el año 1998, frente a los primeros intentos de INDECOPI por sancionar a los establecimientos racistas que entonces funcionaban en los distritos limeños de Barranco y Miraflores, los propietarios de dichos locales presentaron una acción de amparo ante el Poder Judicial. En una lamentable sentencia, propia de los tiempos de la intervención del régimen de Fujimori, la Corte Superior de Lima señaló que el derecho a la libertad de contratación incluía la posibilidad de elegir con quién se contrataba, por lo cual, no era factible restringir dicho derecho bajo la amenaza de discriminación. Dicha sentencia, además prohibió a INDECOPI cualquier intervención respecto a la selección de clientes.

En respuesta, meses después, fue aprobada la Ley 27049, que dispuso la sanción de la discriminación a los consumidores. Efectivamente, esta norma realiza dos importantes modificaciones al Decreto Legislativo 716, Ley de Protección al Consumidor.

En primer lugar, precisa que el inciso d) del artículo 5º del mencionado Decreto Legislativo, al referirse a la protección de los intereses económicos de los consumidores, implica que éstos no pueden ser discriminados por motivos de raza, sexo, nivel socioeconómico, idioma, discapacidad, preferencias políticas, creencias religiosas o de cualquier otra índole en la adquisición de productos y prestación de servicios que se ofrecen al público.

En segundo lugar, se incorpora al Decreto Legislativo 716 el artículo 7-B que dispone la prohibición expresa de cualquier discriminación o selección de clientela.

Al reglamentar la norma, el Decreto Supremo 02-1998-TR admite, sin embargo, la posibilidad que razones objetivas o justificadas permitan al proveedor de un servicio impedir el ingreso de una persona o negarse a proporcionarle el servicio ofrecido. Entre las razones objetivas o justificadas se considera la seguridad del establecimiento o la tranquilidad de los demás clientes. De esta forma, no será discriminación impedir el ingreso a una persona ebria o armada.

Durante los primeros años de vigencia de la Ley 27049, INDECOPI tuvo escaso interés en promover su aplicación y se produjeron muy pocas denuncias. Además, la Ley 27049 dispone que la carga de la prueba corresponde a la persona discriminada, lo cual hace muy difícil una sanción, por cuanto normalmente la discriminación se produce de manera inesperada, sin que la víctima tenga los mecanismos para registrarla.

Desde el año 2004 diversos locales del Cusco y Lima han sido severamente sancionados por INDECOPI con multas o inclusive con la clausura del local. Sin embargo, la práctica persiste, especialmente en el Cusco¹¹.

Debe señalarse, además, que el INDECOPI solamente tiene presencia en diez ciudades del Perú. Además, los denunciante deben pagar una tasa, lo cual es un fuerte elemento disuasivo. A esto se añade el hecho que INDECOPI no brinda asesoría a las víctimas¹², pese a que pueden sufrir represalias o presiones por parte de los discriminadores.

Algunos funcionarios de INDECOPI parecen creer que su función es tomar distancia y conducirse con una aparente neutralidad, percibiendo al denunciante con desconfianza. En algunas ciudades, los mismos funcionarios pueden pertenecer al círculo social que acude a los locales discriminadores y esto bloquea su intervención.

Finalmente, en el caso en que se produzca una sanción pecuniaria, el monto de ésta se destina a INDECOPI y no para la víctima. Para obtener una reparación civil es necesario volver a iniciar un proceso, esta vez en la vía judicial, con resultados inciertos.

3. Tratamiento penal de la discriminación

La Ley 27270, aprobada en el año 2000, tipificó el delito de discriminación, incorporándolo al artículo 323 del Código Penal, pero no lo definía, lo que hacía muy difícil su aplicación. Señalaba solamente cuatro causales (diferencia racial, étnica, religiosa y sexual). Las penas eran también sumamente benévolas: entre treinta y sesenta días de servicio comunitario.

Esta norma tuvo un carácter más retórico que efectivo y recibió muy poca difusión. Sin embargo, fue importante la ubicación de la discriminación dentro de la sección correspondiente a los Delitos contra la Humanidad.

La Ley 28867, promulgada el año 2007 modificó el artículo 323 del Código Penal, proporcionando una definición de discriminación, al señalar que es la

¹¹ La última denuncia que hemos recibido corresponde a la discoteca Gótica en Larcomar. El incidente ocurrió el 30 de mayo del 2009 y ha sido puesto en conocimiento de INDECOPI.

¹² Una funcionaria de INDECOPI del Cusco se rehusó a recibir una denuncia nuestra con el argumento que no teníamos una boleta de venta del establecimiento, aunque precisamente no la teníamos porque habíamos sido discriminados.

acción realizada con el objeto de anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de la persona. Se señala además, que el delito puede cometerse de manera directa o mediante terceras personas, como sucede en determinados establecimientos en que los porteros o vigilantes tienen órdenes del propietario de impedir el ingreso a las personas de rasgos andinos o afroperuanos.

Este nuevo artículo 323 tiene un listado más amplio de causales penadas de discriminación incluyendo filiación, identidad étnica y cultural, idioma, indumentaria, opinión política o de cualquier otra índole, edad y discapacidad,.

Establece sanciones más severas, llegando a contemplarse penas privativas de la libertad de dos a tres años, que pueden extenderse a cuatro tratándose de un funcionario público o cuando se ha empleado violencia.

4. Dificultades para el cumplimiento de la normatividad

Pese a que algunas de las leyes mencionadas tienen más de diez años de vigencia, su cumplimiento hasta el momento ha sido bastante limitado debido a una serie de factores.

- a. Escasa difusión: La mayoría de ciudadanos ignora que estas normas existen, como también los propios funcionarios estatales encargados de hacerlas cumplir. Cuando se admite que la discriminación existe, es todavía considerada un acto negativo o moralmente reprochable, pero no una infracción legal.
- b. Dificultades de fiscalización: Las normas que protegen a los consumidores de la discriminación deben ser cumplidas por INDECOPI, que se encuentra solamente en diez ciudades del país. Igualmente, el Ministerio de Trabajo tiene muy pocos inspectores para poder intervenir en las prácticas discriminatorias.
- c. Ausencia de voluntad política: En muchos casos, como las ofertas de empleo, las infracciones a las normas son evidentes, pese a lo cual no ha habido mayor intervención ni del Ministerio Público ni del Ministerio de Trabajo. Muchos funcionarios públicos consideran que, siendo la discriminación parte del orden natural de las cosas, carece de sentido intervenir para corregirla.
- d. Dificultades burocráticas: Las instituciones públicas en el Perú establecen numerosos requisitos que en la práctica hacen muy difícil que los ciudadanos presenten sus denuncias. INDECOPI y el Ministerio de Trabajo impiden el ingreso a todos los ciudadanos que no llevan consigo

su DNI. INDECOPI establece además una serie de cobros y dispone que la propia víctima debe probar la discriminación¹³.

- e. Dificultades personales para los denunciantes: La discriminación es una experiencia muy dolorosa y la denuncia implica volver a vivir esta experiencia. Por ello, la mayoría de víctimas de discriminación prefiere negar u olvidar lo sucedido.
- f. Ausencia de asesoría: Las instituciones que legalmente enfrentan la discriminación no tienen personal que apoye a las víctimas. En el Poder Judicial o el Ministerio Público, el personal que debería atenderlas, reproduce las prácticas discriminatorias. Una situación similar se produce en INDECOPI o, inclusive, en algunos casos, en la Defensoría del Pueblo¹⁴.

Todo este panorama muestra la necesidad de que el problema de la discriminación sea abordado por instancias mucho más cercanas a los ciudadanos, como los gobiernos municipales provinciales y distritales, así como los gobiernos regionales.

Precisamente, debe señalarse que, a diferencia de las leyes mencionadas, las Ordenanzas contra la discriminación han tenido una amplia difusión a nivel local y nacional y esto ha contribuido a disuadir a muchas personas de continuar practicando actos discriminatorios.

III. CLASIFICACIÓN DE LAS ORDENANZAS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

A nuestro entender, pueden distinguirse dos tipos de Ordenanzas contra la discriminación: en primer lugar, las Ordenanzas que sancionan prácticas discriminatorias en establecimientos públicos, que denominamos Ordenanzas de protección a los consumidores.

En segundo lugar, tenemos las que hemos denominado Ordenanzas Integrales, donde se busca ampliar la concepción de este problema, mediante una definición amplia sobre la problemática de discriminación y la incorporación de nuevas causales. Estas Ordenanzas también buscan brindar un tratamiento más completo, incidiendo sobre la conducta de los propios funcionarios municipales y promoviendo de políticas inclusivas.

¹³ Algunos funcionarios de Indecopi han llegado a exigir que las personas a quienes se impidió el ingreso a un local muestren un comprobante de consumo, pese a que precisamente no lograron consumir.

¹⁴ La discriminación por indumentaria ha sido un problema que frecuentemente han tenido que afrontar las personas que acuden a la Defensoría del Pueblo, que además exige a su personal vestimenta formal, que puede tener efecto intimidatorio. En la sede central de Lima actualmente no se exige documentos de identidad para ingresar, como ocurrió durante varios años.

La primera Ordenanza de protección a los consumidores fue la Ordenanza 292/MDMM emitida por la Municipalidad de Magdalena del 11 de diciembre del 2006, disponiendo la revocatoria de la licencia de funcionamiento de los locales abiertos al público que lleven a cabo prácticas discriminatorias hacia el público.

Durante el año 2007, solamente se emitió la Ordenanza 133/MDSM de la Municipalidad de San Miguel, aprobada el 30 de junio del año 2007. Sin embargo, en el año 2008, una gran cantidad de municipalidades ha venido aprobando Ordenanzas similares.

Hasta la fecha, Arequipa es la región donde más Ordenanzas contra la discriminación a los consumidores han sido promulgadas, debido al empeño de la Oficina de la Defensoría del Pueblo. Además de la Municipalidad Provincial, dentro de la Provincia de Arequipa, se han promulgado las Ordenanzas de los distritos de Sabandía, Yanahuara, Cayma, José Luis Bustamante y Rivero, Mariano Melgar, Cerro Colorado, Miraflores¹⁵ y Jacobo Hunter.

Otras provincias de Arequipa que cuentan ahora con Ordenanzas de protección a los consumidores son Islay (Mollendo), Camaná y Caylloma, que comprende el valle del Colca, las tres provincias de gran importancia turística. También promulgaron Ordenanzas similares las Municipalidades Distritales de Mejía (provincia de Islay) y Samuel Pastor (provincia de Camaná), lugares frecuentados por los arequipeños durante sus vacaciones.

De la misma forma, en Junín las Municipalidades Provinciales de Huancayo, Concepción, Jauja y Tarma han aprobado Ordenanzas de protección a los consumidores. En la provincia de Tarma, también la Municipalidad Distrital de Acobamba emitió una Ordenanza. Meses después, la Municipalidad Provincial de Chiclayo (Lambayeque) fue la primera en la costa del país y en la zona norte en aprobar una Ordenanza sobre la materia. Finalmente, en marzo de este año, la Municipalidad de Alto de la Alianza aprobó la última Ordenanza que tenemos registrada sobre la materia.

En cuanto a las Ordenanzas Integrales, su aparición es algo más reciente: la primera de estas normas fue la Ordenanza 002-MPA, publicada por la Municipalidad de Abancay el 29 de febrero del 2008, gracias a las gestiones de la oficina regional de la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH).

En los meses posteriores, han sido promulgadas las Ordenanzas de las Municipalidades Provinciales de Huamanga, Huancayo, Chanchamayo (Junín), Sullana (Piura), Andahuaylas (Apurímac), Canchis y Urubamba (Cusco),

¹⁵ Como podrá apreciarse, existen dos Municipalidades Distritales que tienen el mismo nombre, en Arequipa y Lima, que han aprobado Ordenanzas contra la discriminación. En este artículo procuraremos siempre precisar a cuál nos referimos.

Lambayeque y Callao. Existen también ocho Ordenanzas distritales en San Juan Bautista, Jesús Nazareno (Huamanga), Matahuasi (Concepción, Junín), Pisci y Zaña (Lambayeque), Catacaos (Piura), Miraflores y Jesús María (Lima). Aunque los medios de comunicación han presentado a estas dos últimas Ordenanzas como solamente vinculadas a la protección a los consumidores, nosotros consideramos que existen varios elementos que la convierten en Ordenanzas Integrales, por cuanto incluyen promover políticas para enfrentar esta problemática en su conjunto.

Puede apreciarse que en Huancayo existen dos Ordenanzas contra la Discriminación: la Ordenanza 368-MPH/CM sanciona a los locales que tenga prácticas discriminatorias y la Ordenanza 365-MPH/CM tiene carácter integral.

Finalmente, existen tres Ordenanzas Regionales, entre las cuales destaca la Ordenanza 017-2008 del Gobierno Regional de Apurímac, por su minuciosidad es la norma más completa aprobada hasta el momento contra la discriminación en el Perú. En efecto, abarca problemas como la educación, la salud y el empleo, los derechos de los consumidores, la discriminación religiosa y otros aspectos sumamente detallados. Las disposiciones de esta Ordenanza Regional deben ser de obligatorio cumplimiento también por las Municipalidades de la Región Apurímac, aunque no hayan emitido una ordenanza específica al respecto.

En el año 2009 han sido promulgadas la Ordenanza 010-2009 del Gobierno Regional de Ayacucho, que desarrolla muchos aspectos similares a la Ordenanza de Apurímac, y la Ordenanza 001-2009 del Gobierno Regional de Lambayeque, que tiene un carácter mas bien declarativo y programático, pero importante para sensibilizar a los ciudadanos respecto a un tema que hasta hace poco era negado.

En este documento comentaremos la perspectiva de las Ordenanzas Regionales en los temas comunes con las demás Ordenanzas. Más adelante, desarrollaremos los aspectos específicos que estas normas desarrollan.

IV. DEFINICIÓN DE DISCRIMINACIÓN

Las Ordenanzas sobre protección a los consumidores¹⁶ no han definido la discriminación, debiéndose entender que emplean la definición que existe en las demás normas legales vigentes¹⁷. En cambio, las Ordenanzas Integrales sí proporcionan definiciones al respecto, las mismas que sirven como un aporte al tratamiento legal en la materia¹⁸.

¹⁶ Con excepción de la Ordenanza de Camaná, que adopta un texto similar a las Ordenanzas integrales.

¹⁷ El Código Penal y la Ley 27270.

¹⁸ La Ordenanza de la Municipalidad de Andahuaylas es la única Ordenanza Integral que no realiza una definición de discriminación y precisa en todo momento el concepto de

De esta forma, casi todas las Ordenanzas Integrales precisan que la discriminación es un problema social que debe ser enfrentado de manera integral por las instituciones estatales y por la sociedad civil¹⁹, lo cual puede permitir la realización de políticas públicas o la acción conjunta para enfrentar este problema.

En el ámbito más específico, las Ordenanzas de las Municipalidades Provinciales de Huamanga, Sullana y Chanchamayo y las Municipalidad Distrital de Jesús Nazareno y tienen la definición más avanzada al respecto, a través de un artículo que viene a ser idéntico:

Se denomina discriminación a la acción de excluir, despreciar o tratar como inferior a una persona, o grupo de personas, sobre la base de su pertenencia a un grupo social, por razón de raza, sexo, religión, condición económica, clase social, posición política, indumentaria, orientación sexual, actividad, condición de salud, discapacidad, lugar de origen o residencia, edad, idioma o de cualquier otra índole, que tiene como el objetivo o efecto disminuir sus oportunidades o anular o menoscabar el reconocimiento de sus derechos²⁰.

Las municipalidades han preferido colocar los tres términos, que pueden parecer sinónimos, *excluir, despreciar y tratar como inferior*, por cuanto son conceptos ampliamente comprendidos por la población. Sin embargo, debe señalarse que mientras *excluir y tratar como inferior* son acciones concretas, *despreciar* es más bien un sentimiento, que no necesariamente se vincula a un comportamiento. Probablemente por ello, esta palabra ha sido omitida de las Ordenanzas de Miraflores (Lima), Camaná y el Callao²¹.

Las demás Ordenanzas Integrales y la Ordenanza de Camaná prefieren definir discriminación sin señalar las causales, pero comparten el resto del texto.

Se señala que la discriminación no es el rechazo basado en la conducta individual de una persona, sino en su *pertenencia* a un grupo social²², lo cual es una importante precisión, porque muchas personas todavía tienen cierta confusión al respecto²³.

“discriminación social”, que para nosotros es redundante, puesto que la discriminación de por sí es un fenómeno social.

¹⁹ Sólo las Ordenanzas de Andahuaylas y Jesús María no colocan esta apreciación sobre la problemática de la discriminación. Sin embargo, la segunda señala en sus considerandos: “la discriminación se constituye en una de las prácticas viciosas más absurdas y retrógradas que denotan escasez mental y ausencia de solidaridad humana”.

²⁰ Artículo 2, común a las Ordenanzas mencionadas.

²¹ Artículo 2 común a las Ordenanzas Mencionadas.

²² Probablemente por un problema de redacción, las Ordenanzas de Abancay, Camaná y Huancayo no emplean la palabra “pertenencia” sino “permanencia”, que no tiene sentido. Se espera que este error sea corregido.

²³ Por ejemplo, hay quienes creen que pedirle a un fumador que se retire de un ambiente sería un acto discriminatorio.

En esta definición no se establece como requisito la "intención" de discriminar, que es muy difícil de probar, sino que basta "el efecto" de disminuir o menoscabar el reconocimiento de los derechos. De esta forma, se siguen los lineamientos internacionales establecidos por la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial²⁴, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²⁵ y el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo²⁶, en todos los cuales se consideran ambos elementos.

La Ordenanza de Jesús María, en cambio, tiene criterios distintos en su definición: sí señala un componente de intencionalidad, al señalar que la discriminación está *destinada* a excluir, subestimar o anular el reconocimiento de derechos de una persona. De las Ordenanzas de Miraflores y el Callao también puede deducirse que la discriminación tiene carácter intencional, al señalar que se produce "en razón" de las causales enumeradas.

De otro lado, la Ordenanza de Jesús María indica que la discriminación puede cometerse también como omisión, lo cual es un aporte importante que hasta el momento ninguna otra Ordenanza ha recogido.

V. CAUSALES PROHIBIDAS DE DISCRIMINACIÓN

En la redacción de una Ordenanza contra la discriminación, una primera opción es expresar en términos generales que todas las formas de discriminación están prohibidas. Esta es la opción que han asumido tres Municipalidades Provinciales: Concepción, que sanciona la discriminación a los consumidores por "razones de cualquier índole"²⁷; Arequipa, que se refiere a "actos discriminatorios", sin especificar la razón²⁸ y Camaná, que se refiere simplemente a que se sanciona la discriminación practicada por pertenencia a un determinado grupo social²⁹. De igual forma, el Gobierno Regional de Lambayeque señala que rechaza y condena "todo tipo de discriminación".

Una segunda opción es explicitar las causales prohibidas, lo cual permite visibilizar muchas formas de discriminación, algunas de las cuales pueden ser desconocidas por la población o inclusive consideradas prácticas normales como ocurre con la discriminación por orientación sexual o la identidad de género. Es evidente que puede ser difícil expresar todas las posibilidades existentes y se corre el riesgo de que surja una nueva forma de discriminación en la cual el legislador no llegó a reparar³⁰. Por ello, sería preferible que, junto

²⁴ Artículo 1.1

²⁵ Artículo 1.

²⁶ Artículo 1a

²⁷ Artículo 75.

²⁸ Infracción 172.

²⁹ Artículo 2.

³⁰ Como hemos señalado, la primera versión del artículo 323 del Código Penal, sólo establecía como causales la diferencia racial, étnica, religiosa o sexual. Al no existir la interpretación por

con la enumeración de causales, se colocara una expresión abierta para incluir las demás formas posibles de discriminación, como han hecho diversas normas³¹.

Precisamente, las Ordenanzas de protección a los consumidores siguen el texto de la Ley 27049, al referirse a discriminación por “raza, sexo, nivel socioeconómico, idioma, discapacidad, preferencias políticas y creencias religiosas o de cualquier otra índole”. A nuestro modo de ver, la última referencia a “cualquier otra índole”, es una definición abierta para todas las demás causales de discriminación, y no debería ser interpretada como que sólo se refiere a las creencias de diversa índole. Solamente las Ordenanzas de protección a los consumidores de Huancayo y Mariano Melgar no contienen dicha expresión abierta, por lo que entendemos que se limita a sancionar la discriminación por las causales señaladas taxativamente. En el caso de la Ordenanza de Huancayo elimina la referencia a preferencias políticas, pero incluye la mención al lugar de origen.

Las Ordenanzas Integrales, en cambio, han preferido ampliar las causales de discriminación, incluyendo además factores como indumentaria, orientación sexual, actividad, condición de salud, discapacidad, lugar de origen o residencia, edad e idioma. En todos los casos, se trata de definiciones abiertas, porque se incluye la expresión “de cualquier índole”.

La Ordenanza de Jesús María tiene un criterio abierto, al emplear la frase “de cualquier otra índole”, pero a su vez parece restringirlo, porque debe ser un motivo “propio de su naturaleza o identidad”. Esta formulación nos parece que permitiría incluir causales como la identidad de género pero no habría la misma claridad para otras como actividad.

Respecto a las causales señaladas en los diversos tipos de Ordenanzas, podemos realizar las siguientes precisiones:

Raza. Se trata de una concepción, no de una característica biológica. Las razas no existen en la especie humana y más bien han sido creadas por el racismo. Entendemos, sin embargo, que el término sigue siendo de uso común en el Perú para las diferencias de fenotipo, por lo que todas las Ordenanzas promulgadas y el resto de la legislación continúan utilizando el término.

Una de las manifestaciones más fuertes de discriminación en el Perú es el racismo, que subsiste desde la llegada de los españoles y se mantiene por una

analogía en la ley penal, no se podía sancionar otros casos de discriminación. La actual versión del artículo 323 incluye filiación, edad, discapacidad, idioma, identidad étnica y cultural, indumentaria, opinión política o de cualquier índole.

³¹ Esta ha sido la redacción que tienen la Ley 27270 que hace referencia a las ofertas de empleo, la Ley 27049 sobre discriminación en locales abiertos al público y el Decreto Supremo 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo sobre la discriminación como falta grave en materia laboral.

serie de razones históricas. Los mestizos, indígenas y negros son percibidos como seres inferiores a los blancos o peruanos de ascendencia europea

Los prejuicios racistas generan que los blancos sean asociados a mayor capacidad intelectual, mayor atractivo físico, mejor posición económica y capacidad de mando, mientras que indígenas y negros son estigmatizados como peligrosos, poco trabajadores e incapaces de incorporarse a una economía de mercado³².

En cuanto a los mestizos, los prejuicios varían dependiendo si pueden mostrar rasgos más blancos o no. Para ellos, además, el dinero o la educación son formas frecuentes de adquirir “color social” es decir de ser percibidos y tratados como blancos aunque efectivamente no lo sean. Sin embargo, dichos atributos que compensan los rasgos físicos deberán ser visibles para generar dicho efecto³³.

El racismo atraviesa toda la sociedad peruana, desde la familia hasta la escuela y desde la búsqueda de trabajo hasta la definición de políticas públicas. Las zonas del país con mayor ascendencia indígena son aquellas donde el Estado realiza menos inversiones en salud, educación o infraestructura. Como resultado, los índices de pobreza de esta población son mucho más elevados que la minoría de origen europeo.

Sexo. Se refiere a la diferencia biológica entre varones y mujeres, comúnmente expresada por el machismo.

La discriminación por sexo se aprecia en múltiples factores, incluyendo la elevada incidencia de la violencia familiar, la violencia familiar o los juicios de alimentos, en todos los cuales la víctima es una mujer. De hecho, se trata de una situación que tiene características estructurales: de cada cuatro analfabetos, tres son mujeres. En cuanto a logros educativos, posesión de documentos de identidad, oportunidades laborales, la diferencia sigue siendo sumamente fuerte.

En muchos casos, la discriminación se refiere también al género, es decir a aquellos roles culturalmente atribuidos a un determinado sexo³⁴. Inicialmente, algunos funcionarios consideraban que la discriminación por sexo aludía a la orientación sexual, pero se trata de una situación diferente. Tampoco en este caso aparecería la identidad de género, que se trata de un concepto más complejo y se refiere a que una persona siente una identidad de género distinta a la de su sexo biológico.

³² Ardito, 2008 p. 9

³³ Id., p. 10.

³⁴ Las Ordenanzas de Miraflores y Jesús María sólo hacen referencia a discriminación por género y no por sexo.

Religión. Si bien está presente en todas las Ordenanzas promulgadas, en el Perú no se trata de un factor que genera tanta discriminación explícita como en otros países.

La discriminación indirecta normalmente ocurre cuando se ignoran las diferencias religiosas, obligando a todos los estudiantes a asistir a una clase de una determinada religión o disponiendo realizar una actividad laboral en un día de la semana en que para determinado grupo está prohibido trabajar. Igualmente, la discriminación puede manifestarse cuando el factor religioso va unido a otros, como la vestimenta: por ejemplo, los israelitas sufren discriminación religiosa, por indumentaria, por ser pobres y por sus rasgos físicos³⁵. Una entidad religiosa, de otro lado, también podría incurrir en actos discriminatorios por estado civil o filiación.

Condición económica. En las Ordenanzas Integrales aparece como un concepto diferente de **clase social**. Existen muchos casos en el Perú de personas con una elevada capacidad económica que no pueden acceder a determinados sectores sociales, debido a sus rasgos físicos, su apellido o su lugar de origen³⁶. Igualmente existen personas que prácticamente no tienen recursos, pero sus relaciones familiares les permiten seguir perteneciendo a una determinada clase social.

Posición o preferencia política. Este es un concepto que curiosamente no aparece en algunas Ordenanzas de protección a los consumidores, como las promulgadas por las municipalidades de Chiclayo, Huancayo, Jauja, Tarma y Acobamba. Desde nuestro punto de vista, las vinculaciones políticas son una causal muy frecuente de actos discriminatorios, pero más que basarse en una diferencia ideológica, se trata de otro tipo de relaciones que muchas veces podrían llamarse clientelaje. Por eso los términos “preferencia política”, empleado en las Ordenanzas de protección a los consumidores, o “posición política”, empleado por las Ordenanzas Integrales o “pensamiento político” que aparece en la Ordenanza de Jesús María no reflejan con precisión esta problemática.

Al respecto, la Ordenanza Regional de Apurímac ha preferido desarrollar el concepto precisando tres elementos diferentes: opinión política, pertenencia a un partido o a un movimiento político³⁷.

³⁵ Se trata de una religión étnica, en el sentido que todos sus integrantes son de rasgos andinos. Ezequiel Ataucusi logró convencer a los peruanos despreciados por la sociedad que ellos eran el pueblo elegido por Dios. Llama la atención que las mujeres israelitas se cubren el cabello igual que muchas monjas católicas, pero las primeras experimentan mayor rechazo. En realidad, el hecho que los varones israelitas no se corten el cabello y las mujeres israelitas lo tengan cubierto genera muchas dificultades para acceder al empleo, al punto que la mayoría de israelitas deben trabajar de manera independiente (vendedores, taxistas, etc.).

³⁶ Ejemplos de ello son las familias Añaños, Huancaruna o Flores (propietarios de la cadena de tiendas Topy Top).

³⁷ Artículo 9, inciso 1, literal c.

Indumentaria. Si bien en algunos contextos urbanos esta causal se refiere a la exigencia subjetiva de vestir de manera “elegante” para ingresar a algunos establecimientos, en el Perú, las principales víctimas de discriminación por indumentaria son quienes llevan la vestimenta tradicional indígena. Por ello, la mayoría de Ordenanzas Integrales han dispuesto normas específicas al respecto.

Orientación sexual. La primera norma en el Perú que incluyó esta causal de discriminación fue la Ordenanza de Abancay, y actualmente ha sido incorporada por todas las demás Ordenanzas Integrales, con excepción de las Ordenanzas de Andahuaylas y Urubamba³⁸.

Las Ordenanzas Regionales de Apurímac han establecido también la **identidad de género** como causal y hasta la fecha son las únicas normas en el Perú que mencionan esta forma de discriminación.

Actividad. Esta causal afecta especialmente a las personas que llevan a cabo una actividad manual, como trabajadoras del hogar, cobradores, obreros, campesinos³⁹. Está presente en todas las Ordenanzas Integrales, con excepción de Huancayo y Jesús María.

Condición de salud. Normalmente está vinculada a los portadores de VIH, frente a lo cual ya existe una ley específica para evitar la discriminación, la Ley 26626. Pese a ello, continúa produciéndose, por lo cual, la Ordenanza Regional de Apurímac ha reiterado la prohibición de que los centros laborales exijan pruebas de VIH a los ciudadanos. Otros casos son las personas que tienen enfermedades a la piel o TBC.

La Ordenanza de Jesús María ha planteado más bien la discriminación por “condición física”, lo cual podría aludir a que discrimina a las personas que no se encuentran plenamente sanas. Así se discrimina no sólo a quienes padecen una enfermedad, sino a las personas que sufren de obesidad o tienen una talla más pequeña de lo normal. Para nosotros, debieron en todo caso incluirse ambas causales porque responden a realidades diferentes.

Discapacidad. En este caso, la discriminación se manifiesta en la subsistencia de barreras arquitectónicas y en la discriminación en la educación y el empleo.

³⁸ En esta materia, la Ordenanza Regional de Apurímac dispone que está prohibido obligar a una persona a someterse a tratamiento médico o psicológico con el fin de modificar su orientación sexual. Puede ser importante incorporar esta precisión para una norma nacional contra la discriminación.

³⁹ “Me dijeron que no podía ingresar porque usaba gorra y seguro era mototaxista”, declara un empleado de Sicuani (Canchis), a quien bloquearon el ingreso en una discoteca de esta localidad. Sólo cuando aclaró su condición laboral se le permitió pasar. En muchos lugares del Perú, los mototaxistas son considerados personas inferiores, sometidos a muchas formas de explotación.

Al respecto, en casi todas las Ordenanzas Integrales las Municipalidades se han comprometido explícitamente a cumplir la Ley de Atención Preferente.

Lugar de origen. En este caso, las víctimas son especialmente a los migrantes. En algunos lugares del país, se rechaza que las instituciones públicas contraten a “foráneos”, aunque estén mejor capacitados.

Lugar de residencia. Normalmente, implica la estigmatización de las personas que viven en las zonas rurales o en determinadas áreas de las ciudades. Una manifestación frecuente es el llamado racismo ambiental que implica que a determinados lugares el Estado proporciona servicios más deficientes o no toma en cuenta sus necesidades en materia de medio ambiente.

Edad. Afecta a las personas jóvenes y también a muchos ancianos quienes pueden ser vistos como una carga por sus familiares. La expresión actual que tienen los geriatras para expresar esta forma de discriminación es “viejismo”. Debe señalarse que en las zonas andinas, los ancianos suelen ser despreciados por apearse más a determinadas tradiciones en cuanto a la vestimenta, el idioma o la religión. Sólo la Ordenanza Regional de Apurímac ha tomado en cuenta a esta población como un sector que merece políticas específicas.

En el ámbito laboral, sin embargo, la discriminación por edad puede aparecer mucho antes, considerándose que inclusive mayores de 25 años encuentran dificultades para obtener empleo, siendo la situación más grave conforme aumenta la edad de la persona.

Idioma. En el Perú afecta especialmente a la población que habla quechua u otros idiomas indígenas. Por ello, casi todas las Ordenanzas Integrales de la zona andina (con la excepción de Huancayo, donde el quechua casi ha desaparecido, Jesús Nazareno, Canchas y Urubamba) han dispuesto medidas específicas para brindar apoyo a los quechuahablantes. Debe señalarse que muchas veces, aún personas que hablan castellano son discriminados si es que tienen acento andino⁴⁰.

Indocumentación. Si bien no aparece como una causal específica, todas las Ordenanzas Integrales, con la excepción de Miraflores y Jesús María, han decidido incorporar una norma que evita la discriminación a los indocumentados⁴¹.

Identidad étnica. No aparece tampoco como una causal específica, pero las Ordenanzas Integrales de la zona andina incluyen diversos artículos donde se

⁴⁰ Sin embargo, los turistas extranjeros, aunque tengan graves dificultades para expresarse en castellano no son normalmente discriminados por ello.

⁴¹ La discriminación por indocumentación está muy ligada a la apariencia física y la vestimenta: en las mismas oficinas que se exige el DNI a las personas de rasgos indígenas y/o vestimenta campesina, se permite libremente ingresar a quienes se visten de manera occidental o son más blancos.

dispone brindar atención adecuada a la población indígena o campesina. Al respecto, debería señalarse que el término indígena no está presente en las Ordenanzas de Andahuaylas, Matahuasi y Jesús Nazareno. En este último lugar, se nos informó que se retiró intencionalmente por considerarlo una palabra ofensiva. Las Municipalidades de Sullana y Catacaos, por su parte, prefirieron referirse a “población campesina autóctona” porque el término indígena no es empleado en el norte del país. De otro lado, la Municipalidad de Chanchamayo incluyó el término “nativo” que es de uso común en la Selva.

VI. MEDIDAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA

Las Ordenanzas Integrales plantean la necesidad de medidas de acción afirmativa para promover la igualdad real entre la población, lo cual implica enfrentar las condiciones de desigualdad existentes. Entre las principales medidas tenemos:

1. *Atención Preferente*

Con una sola excepción⁴², las Ordenanzas Integrales señalan explícitamente que cumplirán la Ley sobre Atención Preferente a personas mayores, madres gestantes o discapacitados. Evidentemente, el cumplimiento de esta norma es obligatorio por todas las municipalidades del Perú, hayan promulgado una Ordenanza al respecto o no. Sin embargo, resulta importante que esta norma sea mencionada especialmente porque en muchos lugares no se conoce o no se aplica. Además, esta mención en las normas permite la posibilidad de llevar a cabo políticas específicas hacia dichos sectores.

Las Ordenanzas de Abancay, Apurímac, Ayacucho, Callao, Canchis, Chanchamayo, Huamanga, Jesús Nazareno, Matahuasi, San Juan Bautista, Sullana y Urubamba especifican que esta norma debe ser cumplida para *todos* sin distinciones raciales o étnicas o por el lugar de origen. Lamentablemente, muchas veces se considera que los campesinos ancianos o discapacitados están *más acostumbrados* a sufrir.

La Ordenanza de Matahuasi es la que detalla con mayor claridad cuáles son las medidas efectivas que deben disponerse para atender a personas con discapacidad, adultos mayores o madres gestantes⁴³, incluyendo la adecuación arquitectónica y un mecanismo de presentación de quejas⁴⁴.

Resulta importante indicar que la Ordenanza del Callao dispone que puede establecerse trato diferente para otros sectores vulnerables⁴⁵. Al respecto, la Ordenanza de Matahuasi señala que también deberá darse trato preferente a

⁴² Solamente la Municipalidad de Andahuaylas se limita a señalar que se cumplirán todas las leyes que tratan sobre la discriminación.

⁴³ Artículo 2, C.

⁴⁴ Artículo 2, C.5.

⁴⁵ Artículo 4.

niños y niñas, que específicamente no están contemplados en la mencionada Ley⁴⁶.

2. *Políticas especiales*

Todas las Ordenanzas Integrales contemplan la necesidad de promover la igualdad real o igualdad efectiva⁴⁷, en contraposición a la “igualdad formal” que se limita a proclamar normas. En el caso del Callao, además, la Municipalidad se compromete a acciones y programas contra la discriminación⁴⁸.

En relación a los sectores beneficiados, las Municipalidades de Andahuaylas, Jesús Nazareno y Miraflores (Lima), Jesús María y Matahuasi, han preferido no ser específicas, limitándose a decir que promoverán políticas que atiendan a toda la población, sin discriminación⁴⁹. Sin embargo, debido a la referencia a la “igualdad real de derechos” se entiende que se atenderá especialmente a quienes se encuentran en una condición de desigualdad.

Las Ordenanzas de Abancay, Canchis, Huamanga, San Juan Bautista, Huancayo, Sullana y Urubamba consideran la necesidad de establecer políticas que atiendan especialmente las necesidades de los sectores tradicionalmente discriminados, especificando como tales a mujeres, personas con discapacidad y poblaciones campesinas e indígenas⁵⁰.

La Ordenanza Regional de Lambayeque considera entre los más discriminados a las personas de cultura quechua, promovándose que participen de manera “efectiva en la vida social, política, económica y cultural”. Debe señalarse que en esta región los habitantes de Incahuasi y Cañaris, los dos distritos donde se habla quechua, se encuentran sumamente aislados y con niveles educativos y sanitarios muy por debajo del promedio lambayecano. Resulta importante por lo tanto que el Gobierno Regional haya optado por atender a esta población.

La Ordenanza de San Juan Bautista y las Ordenanzas Regionales de Apurímac y Ayacucho incluyen como sectores que merecen políticas especiales a los desplazados por el conflicto armado. El Gobierno Regional de Ayacucho ha incluido a las víctimas del conflicto.

Las Ordenanzas Regionales de Apurímac y Ayacucho se refieren, además, a las personas de la tercera edad⁵¹. En el caso de las mujeres, la Municipalidad de

⁴⁶ Artículo 2, C.4.

⁴⁷ Término empleado por la Ordenanza de Andahuaylas.

⁴⁸ Artículo 12, b.

⁴⁹ Artículo 3, literal b, en ambas Ordenanzas.

⁵⁰ Como hemos indicado, la palabra “indígenas” no aparece en la Ordenanza de Sullana, tomando en cuenta que el término no se emplea en el norte del país. La Ordenanza de Chanchamayo precisa además de los indígenas a las “poblaciones nativas y étnicas”. Por el momento, la mayoría de autoridades todavía denomina “nativos” a los indígenas amazónicos.

⁵¹ Artículo 10, literal a de la Ordenanza de Apurímac. Anexo de la Ordenanza de Ayacucho..

Huancayo establece una medida adicional, al disponer que el principio de igualdad de género se ponga en práctica en todas las dependencias públicas y privadas de la provincia⁵².

3. *Empleo de idiomas indígenas*

Pese a que el quechua es el idioma mayoritario en diversas regiones del Perú, muchas personas que trabajan en la atención al público lo desconocen o, lo que es más grave, aún conociendo el quechua se rehúsan a hablarlo cuando atienden personas que no saben castellano.

Sin embargo, diversas Ordenanzas de la región andina están enfrentando el problema. Este proceso se inició por acción del Gobierno Regional del Cusco, que reconoció al idioma quechua como idioma oficial en la región y ha establecido que todo su personal debe manejar este idioma⁵³. Igualmente, el Gobierno Regional de Ayacucho ha reconocido como oficial el quechua y también el asháninka, que se habla en algunos distritos de la provincia de San Miguel⁵⁴, donde se plantea además que los funcionarios deben manejar estos idiomas y que deben ser incorporados al Proyecto Educativo Regional.

El Gobierno Regional de Junín ha reconocido, además del quechua, al kakinte, el asháninka y el yanesha que se hablan en las provincias de Chanchamayo y Satipo⁵⁵. Resulta especialmente interesante que en los casos de Ayacucho y Junín se ha decidido incorporar a los idiomas amazónicos, tradicionalmente ignorados por las autoridades regionales (antes departamentales). En este sentido, la Ordenanza cusqueña parece que debería modificarse para incluir el machiguenga, el piro o yine y otras lenguas amazónicas que se hablan en la provincia de La Convención.

Las Ordenanzas contra la discriminación de Abancay y Huamanga se encuentran en consonancia con las respectivas normas regionales y disponen por ello que el manejo del quechua será requisito para trabajar en la municipalidad y que se promoverá su aprendizaje entre los empleados que lo desconocen⁵⁶.

La Ordenanza Regional de Apurímac dispone solamente que en todas las dependencias del Gobierno Regional habrá personas que manejen el quechua⁵⁷. Al mismo tiempo, debe señalarse que está vigente la Ordenanza 029-2007-CR-Apurímac, por la cual, las dependencias públicas (colegios, comisarías, centros de esparcimiento, postas de salud, etc.) se debe emplear el quechua en el

⁵² Artículo 5.

⁵³ Ordenanza 025-2007-CRIGRC-Cusco.

⁵⁴ Ordenanza 010-2008-GRA/CR

⁵⁵ Ordenanza 089-2008-GRJ/CR.

⁵⁶ Artículo 3 de ambas Ordenanzas.

⁵⁷ Artículo 11.

material impreso, la publicidad radial y televisiva, así como en sus avisos o carteles.

La Ordenanza de Andahuaylas no establece la obligación de contratar personas que manejen el quechua, pero puede deducirse que va en el mismo sentido, puesto que dispone que autoridades y funcionarios atenderán a las personas, “dialogando en el idioma materno, el quechua o runasime, cuyo uso es oficial”⁵⁸. A nuestro entender el término *dialogar* es expresado para profundizar la noción que debe evitarse un trato displicente⁵⁹. Por eso, se hace hincapié en la idea de “atención especial de respeto y cordialidad”. Debe señalarse que esta obligación de trato amable en quechua no se circunscribe a la municipalidad, sino que se extiende a todas las demás dependencias públicas y a las instituciones privadas que operan en la provincia, como bancos y ONG.

Nosotros consideramos que este artículo de la Ordenanza de Andahuaylas debería servir como modelo para normas similares en la región andina, comenzando por las Ordenanzas de las provincias cusqueñas de Canchis y Urubamba que no han mencionado esta problemática.

En el caso particular de Lambayeque, el quechua es un idioma minoritario, por lo que no se ha dispuesto que sea un requisito para la contratación del personal, sino medidas generales a favor de la población perteneciente a la cultura quechua. Hubiera sido importante que se planteara la necesidad de contar con intérpretes cuando fuera necesario.

Debe señalarse que la Ordenanza de Chanchamayo es la única que hasta el momento toma en cuenta a un idioma amazónico, al establecer el asháninka como lengua de manejo obligatorio para todo nuevo funcionario a ser contratado por la Municipalidad y que será enseñado a los trabajadores que actualmente no lo sepan. Se plantea también que debe emplearse el asháninka en anuncios que se coloquen dentro de la ciudad de La Merced⁶⁰.

4. Respeto a la cultura andina o quechua

El respeto a la cultura andina ha sido especialmente contemplado por las Ordenanzas Provinciales de Abancay⁶¹, Andahuaylas⁶² y Urubamba⁶³ y por la Ordenanza Regional de Lambayeque⁶⁴.

⁵⁸ Artículo 4.

⁵⁹ Lamentablemente, en la región andina existen personas que manejan el quechua para dirigirse de manera imperativa o incluso despectiva a los campesinos. “En quechua se puede ser mucho más hiriente”, señala una doctora ayacuchana, especializada en salud pública.

⁶⁰ Artículo 3, d.

⁶¹ Artículo 3.

⁶² Artículo 3.

⁶³ Artículo 2.

⁶⁴ Artículo 3.

A nuestro entender, en las dos municipalidades de Apurímac se impulsó este tema con mucho énfasis, por cuanto en esta región existe una mayor conciencia en las autoridades respecto a la problemática cultural, tanto por la acción de algunas ONG como de algunos movimientos políticos, lo cual se ha manifestado en el respeto por el idioma quechua⁶⁵.

Resulta interesante que las Ordenanzas de Abancay y Lambayeque emplean el término “cultura quechua”, mientras que las Ordenanzas de Andahuaylas y Urubamba señalan que la Municipalidad Provincial y las Municipalidades Distritales “reconocen y resaltan la cultura andina en todas sus manifestaciones”. A nuestro entender, esta expresión “cultura andina” constituye un término más aceptado por la propia población y tiene un carácter más amplio, dado que muchas personas pueden tener prácticas culturales andinas aunque no hablen quechua⁶⁶.

El aporte de la Ordenanza de Abancay es que se promueve a las personas que pertenecen a la cultura quechua y no sólo a ésta como una entidad particular, como lo hacen las mencionadas Ordenanzas⁶⁷. En cambio, la Ordenanza de Lambayeque se concentra en promover los derechos de las personas de cultura quechua, en relación a los habitantes de los distritos de Incahuasi y Cañaris.

Para precisar mejor cuál es la conducta deseable, las Ordenanzas Regionales de Apurímac y Ayacucho han dispuesto que en ningún establecimiento público o privado de toda la región se someterá a trato displicente, esperas injustificadas o frases ofensivas a la población campesina, de rasgos andinos o indígenas, incluyendo los residentes de las ciudades⁶⁸.

Tomando en cuenta que la pertenencia a la cultura andina o quechua ha sido un factor frecuente de exclusión, las Ordenanzas promueven la participación efectiva de esta cultura en vida social, política, y cultural de las respectivas provincias. Las Ordenanzas de Andahuaylas, Lambayeque y Urubamba, además, agregan la participación en la vida económica, que es muy importante para precisar que los ciudadanos que pertenecen a dicha cultura no han de vivir en una economía marginal o de subsistencia.

⁶⁵ En Apurímac la Presidencia Regional y varias alcaldías provinciales y distritales son ejercidas por el movimiento Llapanchik, que promueve el empleo del quechua y el reconocimiento de la identidad cultural andina.

⁶⁶ Podría señalarse que la población aymara es también parte de la cultura andina. Sin embargo, todavía ninguna Ordenanza integral ha sido aprobada en las zonas donde predomina esta población.

⁶⁷ Creemos, sin embargo, que un error de la Ordenanza de Abancay es referirse a “personas quechuas”, por cuanto el quechua es un idioma y no un grupo étnico.

⁶⁸ Véase el artículo 8 de la Ordenanza de Apurímac y el anexo de la Ordenanza de Ayacucho, que no menciona específicamente a la cultura andina o quechua.

VII. DISCRIMINACIÓN A LOS CONSUMIDORES

La protección a los consumidores es el elemento común a casi todas Ordenanzas contra la discriminación. Sólo cuatro Ordenanzas no lo contemplan con claridad, la Ordenanza 365 de Huancayo y las normas de Abancay, Andahuaylas y San Juan Bautista. En el caso de Huancayo, la problemática está específicamente regulada por la Ordenanza 368, artículo 48 k, referente a las licencias de funcionamiento. En los otros tres casos, las Ordenanzas Regionales de Apurímac⁶⁹ y Ayacucho⁷⁰ disponen respectivamente que en todo el ámbito regional, las Municipalidades deberán sancionar a establecimientos que discriminen a los consumidores. De otro lado, podemos deducir que la Ordenanza de Andahuaylas sí aborda el tema, cuando prohíbe la discriminación en centros de salud, centros educativos y centros laborales⁷¹.

Puede advertirse que algunas Ordenanzas tienen jurisdicción sobre zonas de mucha concentración de turistas, como Urubamba, que comprende los distritos de Machupicchu, Yucay y Ollantaytambo, el distrito limeño de Miraflores, la ciudad de Arequipa y el valle del Colca, lo cual es comprensible porque lamentablemente algunos operadores turísticos tienen todavía la percepción que solamente las personas de rasgos europeos merecen una atención adecuada. Hasta ahora, la región donde estos casos han sido más frecuentes es el Cusco, lo que ha motivado algunas intervenciones de INDECOPI, pero, pese a que varios establecimientos han sido sancionados en años anteriores, los problemas continúan. De igual forma, también se ha entablado acción penal contra Peru Rail por prácticas discriminatorias hacia pasajeros de rasgos andinos o mestizos. Frente a este penoso panorama, sería muy adecuado que la Municipalidad del Cusco o el Gobierno Regional del Cusco establecieran Ordenanzas de protección a los consumidores.

Otras Ordenanzas tienen vigencia en lugares donde existe una gran actividad comercial, como Chiclayo, Huancayo, San Miguel, Callao o Jesús María, lo cual también implica evitar que se pueda pretender brindar una imagen de “status” restringiendo el ingreso a las personas que no tienen apariencia solvente o brindándoles un servicio inadecuado.

Sin embargo, hemos recibido información sobre prácticas discriminatorias en muchos locales del Perú, también ubicados en localidades no visitadas por turistas ni de mucho movimiento económico, por lo que sería importante que todas las Municipalidades asumieran sancionar esta conducta como parte de su función.

⁶⁹ Artículo 16.

⁷⁰ Artículo 7.

⁷¹ Artículo 1.

1. *Acto sancionado*

Las Ordenanzas de Arequipa, Jesús María y Canchis emplean una fórmula general señalando que se sanciona “la realización de actos discriminatorios”. Las Ordenanzas de Jesús Nazareno⁷² y Matahuasi⁷³ son aún más generales, puesto que indica que serán sancionados los establecimientos que “incumplan la ley”.

Sin embargo, la mayoría de las Ordenanzas prefieren precisar cuál es la conducta sancionada. De esta manera, las Ordenanzas de Huamanga, Sullana, Callao, Chanchamayo, Canchis, Urubamba y Miraflores (Lima) precisan que se sanciona “impedir el ingreso, la adquisición de productos o prestación de servicios”.

Las Ordenanzas de protección al consumidor no se limitan a señalar un impedimento, sino posibles “actos discriminatorios” en la “adquisición de productos o prestación de servicios”, siguiendo la fórmula de la Ley 27049. Consideramos que esta es una redacción más adecuada, porque la discriminación puede darse estableciendo tarifas diferenciadas o solamente cobrando a algunas personas por motivos raciales, así como atendiendo de manera displicente especialmente a determinados clientes, inclusive forzándolos a no ocupar las mesas más visibles⁷⁴.

En cuanto a las normas regionales, la Ordenanza Regional de Ayacucho se refiere a posibles “prácticas discriminatorias en el ingreso o la atención al público”⁷⁵, mientras que la Ordenanza Regional de Apurímac solamente sanciona el impedimento de ingreso a un establecimiento. De esta forma, pese que en otros aspectos esta última Ordenanza es una norma avanzada, respecto a las obligaciones de un establecimiento comercial posee una visión mas bien restringida.

2. *Autor del acto sancionado*

Las Ordenanzas Regionales de Ayacucho y Apurímac sancionan solamente los actos discriminatorios que son responsabilidad directa del propietario o administrador de un establecimiento. De esta forma, la primera norma señala que la sanción solamente se produce cuando dichas personas han *ordenado* los actos de discriminación⁷⁶.

A nuestro entender, se trata de una redacción que permite a dichas personas argumentar que el acto discriminatorio no fue una orden suya, sino la conducta aislada de un mozo o un vigilante. Resulta muy difícil probar que dicha orden

⁷² Artículo 5.

⁷³ Artículo 4.

⁷⁴ Todas estas son prácticas que algunos establecimientos en Lima y Cusco han llevado a cabo.

⁷⁵ Artículo 7.

⁷⁶ Artículo 7.

se produjo y de esta manera, el daño que se hubiera producido no sería sancionado⁷⁷. La Ordenanza de Apurímac es un poco más amplia, puesto que señala, como supuestos sancionables, que el propietario o administrador auspicie dichos actos o los tolere⁷⁸, lo cual implica también resulta difícil de probar: es necesario hacer un seguimiento concreto y comprobar que dichos individuos efectivamente conocían las prácticas discriminatorias que se cometían.

Al respecto, las Ordenanzas de protección a los consumidores y las Ordenanzas de Miraflores (Lima), Jesús María, Huamanga, Pisci y Urubamba no establecen mayor distinción respecto a la responsabilidad de un empleado o de un propietario. Se sancionan los actos discriminatorios que se producen por parte del personal de un determinado establecimiento, independientemente de quién es el autor. En realidad, aún en la eventualidad que no exista una política discriminatoria en un establecimiento, persiste la obligación del propietario o el administrador de brindar un servicio idóneo y esto implica la responsabilidad de evitar contratar a personas que puedan tener actitudes discriminatorias.

La Ordenanza de Camaná señala que será sancionado el local si el conductor o el personal comete actos discriminatorios⁷⁹, mientras que las Ordenanzas de Canchis⁸⁰, Catacaos⁸¹ y Sullana⁸² señalan que será sancionado el local donde el personal “cualquiera sea su jerarquía” cometa cabo prácticas discriminatorias. Creemos que las Ordenanzas Regionales de Apurímac y Ayacucho deberían corregirse en este sentido.

3. *Pronunciamiento del órgano competente*

La Ordenanza de San Miguel señala que, para que se pueda aplicar la sanción establecida, debe haber un pronunciamiento previo de la autoridad competente⁸³. En ese mismo sentido, las Municipalidades arequipeñas de Caylloma, José Luis Bustamante y Rivero, Islay, Yanahuara, Samuel Pastor y Sabandía y la Municipalidad de Chiclayo incorporan la referencia al pronunciamiento previo del “órgano respectivo” antes de que se aplique la sanción a los locales infractores.

Esta redacción podría generar la interpretación que INDECOPI es el órgano que debería comprobar que se produjo la discriminación. Sin embargo, a nuestro modo de ver, dado que la supervisión de los locales públicos ya está a cargo de

⁷⁷ Frente a diversas denuncias por discriminación, el argumento de los propietarios de varios locales limeños (Mamá Batata, El Dragón, La Granja Azul) fue que los responsables eran vigilantes o mozos nuevos y que ya no trabajaban allí.

⁷⁸ Artículo 16.

⁷⁹ Artículo 4.

⁸⁰ Artículo 4.

⁸¹ Artículo 5.

⁸² Artículo 5.

⁸³ Artículo 2.

las Municipalidades en múltiples aspectos, es más lógico interpretar esta mención al órgano competente respecto a una dependencia de la propia Municipalidad, tomando en cuenta, además, que en muchas de las localidades que han emitido estas Ordenanzas no existen dependencias de INDECOPI.

Dichas instancias pueden variar de acuerdo a las distintas Ordenanzas: en Chiclayo se menciona a la Gerencia de Urbanismo y el Servicio de Administración Tributaria; en Islay a la Gerencia de Rentas, la Gerencia de Servicios y la Policía Municipal; en José Luis Bustamante y Rivero a la Subgerencia de Seguridad Ciudadana y Protección al Consumidor y en Sabandía al Área de Fiscalización de la Gerencia de Infraestructura y Desarrollo Urbano. En el caso de Apurímac es claro el mandato que se otorga a las autoridades municipales⁸⁴.

4. Sanciones a los Infractores

La mayoría de Ordenanzas disponen la revocatoria de la licencia de funcionamiento o clausura definitiva, con la única excepción de las Municipalidades de Jesús Nazareno y Matahuasi, que sólo plantean como sanción una multa del 30% de la UIT.

Las Ordenanzas de San Miguel, Cerro Colorado, Socabaya y Miraflores (Arequipa) establecen, junto con la revocatoria de la licencia, una multa que es del 30% de la UIT, que en la Municipalidad Provincial de Arequipa se eleva a una UIT.

En algunos casos, sin embargo, existen sanciones previas a la revocatoria de la licencia. De esta manera, la Municipalidad de Camaná ha establecido una multa de 5% de la UIT y los Gobiernos Regionales de Apurímac y Ayacucho han dispuesto 30 días de clausura como primera sanción.

Las Municipalidades de Sullana, Catacaos, Miraflores (Lima), Jesús María, Picisi y Canchis han dispuesto hasta dos sanciones previas a la pérdida de licencia de funcionamiento. Las Ordenanzas de Sullana, Catacaos y Canchis han planteado una primera sanción de 7 a 30 días de clausura⁸⁵. En caso de reincidencia, la segunda sanción es de 30 a 180 días en Sullana y Catacaos⁸⁶ y de 30 a 120 en Canchis⁸⁷.

En Miraflores y Picisi, la primera sanción es de clausura temporal por siete días y multa de media UIT. En caso de reincidencia, la sanción será de 30 días de clausura temporal y multa de una UIT y en caso de una nueva reincidencia la

⁸⁴ Por ejemplo, la Ordenanza Regional de Apurímac señala que la sanción a los locales que discriminen a los consumidores corresponderá a las áreas administrativas de las Municipalidades Provinciales y Distritales (Segunda Disposición Complementaria y Final)

⁸⁵ Artículo 5 de las Ordenanzas de Sullana y Catacaos y 4 de la Ordenanza de Canchis.

⁸⁶ Artículo 6 de ambas Ordenanzas.

⁸⁷ Artículo 4.

sanción es de 5 UIT y la clausura definitiva⁸⁸. En el Callao, la primera sanción es multa de una UIT, la siguiente es la clausura temporal, por tiempo no precisado y la tercera sanción es la revocatoria de la licencia de funcionamiento y la denuncia penal⁸⁹.

En Jesús María, las sanciones de clausura son similares, pero las multas han sido previstas en soles, correspondiendo al monto actual de la UIT (1,700 soles para la primera oportunidad, 3,500 para la segunda), siendo más reducida cuando se dispone la clausura definitiva (10,000, menos de tres UIT)⁹⁰.

5. *Presentación de Declaración Jurada*

La Municipalidad de San Miguel (Lima) fue la primera que dispuso como requisito para el otorgamiento de licencia de funcionamiento presentar una Declaración Jurada de no llevar a cabo acciones discriminatorias hacia el público⁹¹.

Este requisito ha sido adoptado por las Ordenanzas de las Municipalidades de Canchis, Cayma, Cerro Colorado, Mariano Melgar, Miraflores (Arequipa), Camaná, Mejía, Caylloma, Chanchamayo, Matahuasi, Huamanga, Sullana y Urubamba.

6. *Carteles donde se señala que no se discrimina*

La Ordenanza de la Municipalidad de Sullana fue la primera en agosto del 2008 en disponer que los establecimientos comerciales deben contar con un cartel visible de 25 x 40 centímetros, que señale la prohibición de la discriminación en dicho local. Las Ordenanzas de Canchis y Callao han tomado la misma disposición⁹², aunque en Callao han incrementado ligeramente las dimensiones del cartel.

Las Municipalidades de Miraflores (Lima), Jesús María y Pícsi⁹³ han dispuesto lo mismo, precisando que el rótulo se refiere también a la prohibición de la discriminación en el distrito⁹⁴.

En Sullana y Canchis no se ha establecido sanción para los infractores. En Miraflores y Pícsi existe una multa del 10% de una UIT y en Jesús María de 350

⁸⁸ Tercera Disposición Final en ambas Ordenanzas.

⁸⁹ Artículos 10 y 11.

⁹⁰ Sin embargo, debe señalarse que para la opinión pública, las multas expresadas en soles tienen más impacto que aquellas expresadas en UIT

⁹¹ Artículo 1.

⁹² Artículo 7 de ambas Ordenanzas.

⁹³ Artículo 5.

⁹⁴ En los últimos meses, ha sido muy visible que diversos establecimientos importantes de Miraflores han incorporado dichos avisos (supermercados Metro, Saga Falabella, Banco Financiero, Caja Municipal de Piura, Scotiabank y el propio Larcomar). El cumplimiento de esta norma en Sullana parece mucho menos evidente.

soles. En el Callao la sanción oscila entre 10% y 50% de la UIT, dependiendo de la categoría del establecimiento⁹⁵.

7. *Anuncios prohibidos*

Las Ordenanzas de las Municipalidades de Miraflores (Lima), Jesús María, Chanchamayo, Callao y Picsi prohíben los anuncios con frases como "*Se Reserva el Derecho de Admisión*" o "*Excelente Presencia*"⁹⁶. En el caso de Chanchamayo, la Ordenanza solamente menciona la primera frase, pero prohíbe todo tipo de avisos que vulneren la dignidad del ser humano.

En Miraflores y Picsi los avisos con frases discriminatorias acarrearán una multa de una UIT y en Jesús María la sanción es la multa de 3,500 soles. En Chanchamayo, la sanción es más drástica, puesto que implica la revocatoria de la licencia de funcionamiento.

De otro lado, solamente en Chanchamayo, se precisa que la prohibición se refiere a avisos que se encuentren en los locales. En las otras tres Ordenanzas no existe esta precisión, por lo que es posible considerar que también se incluyen aquellos que un establecimiento difunde por los periódicos o por internet⁹⁷.

Las Ordenanzas de Miraflores, Jesús María y Picsi señalan que solamente pueden establecerse causales objetivas, razonables, expresas y visibles, poniéndose como ejemplo que no pueden ingresar a un local las personas que se encuentran bajo los efectos del alcohol o las drogas. Entendemos que otras causales aceptables podrían ser carteles que hagan referencia a la edad, tratándose de espectáculos para adultos⁹⁸.

En cuanto a posibles carteles que establezcan requisitos de vestimenta, consideramos que tendría que ser muy precisa la posible justificación, tomando en cuenta que la discriminación por indumentaria es uno de los motivos que ambas municipalidades enumeran como causales prohibidas de discriminación.

⁹⁵ Segunda Disposición Final.

⁹⁶ La Ordenanza del Callao detalla expresiones usuales como: "La empresa se reserva el derecho de admisión. Nos reservamos el Derecho de Admisión. Se necesita Joven, Señor, Señora, Señorita con Buena Presencia.

⁹⁷ De esta forma, diversos establecimientos de estos distritos han sido informados que vulneran las respectivas Ordenanzas cuando publican en los periódicos avisos incluyendo estos requisitos.

⁹⁸ En Miraflores, el establecimiento Mamá Batata ubicado en Larcomar colocó un aviso que establecía 23 años como edad mínima para el ingreso, lo cual no tendría mayor razonabilidad. Dicho sea de paso, solamente se exigía que mostraran su DNI las personas de rasgos andinos o mestizos, porque se trataba, en la práctica de un mecanismo para restringir el ingreso.

VIII. DISCRIMINACIÓN A LOS INDOCUMENTADOS

Todas las Ordenanzas Integrales, con excepción de las promulgadas por las Municipalidades de Miraflores (Lima) y Jesús María, han buscado frenar la discriminación a las personas indocumentadas, que normalmente son los más pobres. La indocumentación afecta a las mujeres de zonas rurales y tiene un carácter hereditario, porque los hijos de los indocumentados no tienen tampoco documentos de identidad.

Frente a esta problemática, las Ordenanzas Integrales han dispuesto que en ningún establecimiento público o privado se exigirá el DNI para condicionar el ingreso de una persona⁹⁹. Se especifica que el DNI se usa solamente para comprobar la identidad de una persona.

La primera de estas Ordenanzas, la de Abancay, logró en pocas semanas que el propio Gobierno Regional de Apurímac dejara de exigir el DNI a las personas que ingresaban a sus instalaciones y también dejara de retenérselo. Finalmente, también el Gobierno Regional incluyó en su Ordenanza una disposición similar¹⁰⁰.

A nuestro entender resulta totalmente discriminatorio que en muchas instituciones públicas, además, se prive a las personas de su DNI para permitirles el ingreso. Esta es una práctica que inclusive mantienen entidades como el Congreso de la República y el propio INDECOPI.

En el caso de la Ordenanza Regional de Lambayeque, se ha preferido plantear de manera positiva el libre ingreso a las entidades públicas, teniendo como límites solamente el horario de atención y la seguridad del local. Debe, por lo tanto deducirse que no puede existir impedimento por el carecer de DNI, dado que esto para nada puede afectar la seguridad de un establecimiento.

IX. CONDUCTA DISCRIMINATORIA DE FUNCIONARIOS

1. *Sector público*

Las Ordenanzas Integrales procuran especialmente evitar los actos discriminatorios por parte de su propio personal. De esta forma, prohíben el uso de expresiones discriminatorias por parte de los empleados municipales y señalan que, quienes incurran en ello serán sancionados administrativamente¹⁰¹. Las Ordenanzas Provinciales señalan que esta prohibición también alcanza a los funcionarios de las Municipalidades

⁹⁹ La Municipalidad de Huancayo restringe la aplicación de este tema a las instituciones públicas (artículo 2°).

¹⁰⁰ Artículo 6.

¹⁰¹ La Ordenanza Regional de Lambayeque prohíbe las expresiones discriminatorias, pero no llega a establecer una sanción para los infractores.

Distritales existentes en la provincia. Sólo la Ordenanza de Huancayo se limita al personal de la Municipalidad Provincial¹⁰².

Las Ordenanzas Regionales de Apurímac¹⁰³ y Ayacucho¹⁰⁴ precisan que también están prohibidas las bromas discriminatorias, porque muchas veces son empleadas para ofender a las personas mediante estereotipos negativos.

En las Ordenanzas Integrales se señala también que se denunciará ante el Ministerio Público a los funcionarios que incurran en discriminación para que se les aplique el artículo 323 del Código Penal, que considera un agravante cuando la discriminación es cometida por un funcionario público. Solamente la Ordenanza de Urubamba se limita a señalar medidas administrativas¹⁰⁵.

Solamente las Ordenanzas de Miraflores (Lima) y Jesús María no contemplan estas prohibiciones o denuncias a los funcionarios. Resulta interesante que los funcionarios de las municipalidades limeñas dudan seriamente que se puedan producir actos discriminatorios hacia los vecinos. Sin embargo, nosotros creemos que sí es posible que estos hechos ocurran y, sería oportuno, de todas maneras, considerar que se trata de actos prohibidos. Eso sí, en ambas Ordenanzas se plantea que el personal municipal recibirá charlas sobre la discriminación.

2. Sector privado

Al incidir en la protección de los consumidores, la mayor parte de las Ordenanzas buscan la intervención de las Municipalidades en las relaciones entre los particulares, en el ámbito de la venta de bienes o prestación de servicios y no tanto en lo que corresponde al comportamiento de los empleados.

Sin embargo, varias Ordenanzas Integrales han dispuesto que las denuncias no se restringirán a los funcionarios públicos: las Ordenanzas de Andahuaylas, Jesús Nazareno, Matahuasi, Canchis y Jesús María y la Ordenanza Regional de Apurímac disponen que serán denunciados también los funcionarios de entidades privadas involucrados en prácticas discriminatorias.

La Ordenanzas de Huancayo y Canchis disponen que será denunciado cualquier ciudadano que ordene o cometa estos actos. La Ordenanza de Canchis tiene la redacción más clara, al precisar que las denuncias se realizarán cuando la discriminación se produzca tanto en relaciones funcionales como interpersonales.

Debe señalarse que en estos casos no habrá sanción administrativa para los responsables del sector privado, sino que serán denunciados penalmente. El

¹⁰² Artículo 4.

¹⁰³ Artículo 15°.

¹⁰⁴ Artículo 6°.

¹⁰⁵ Artículos 6 y 7.

problema es que, como sabemos, la vía judicial es muy lenta y costosa, por lo que podrían plantearse también, en algunos casos específicos, sanciones administrativas.

Resulta interesante que la Ordenanza de Andahuaylas ha precisado que la prohibición de cometer actos discriminatorios incluye al sector público y el sector privado, señalando de manera precisa a los medios de comunicación¹⁰⁶. De esta manera, teóricamente se puede incidir respecto a la publicidad que se encuentra cargada de estereotipos donde se asocia éxito, belleza y felicidad familiar a los rasgos blancos, así como al lenguaje discriminatorio que emplean algunos conductores de radio.

X. MECANISMOS DE DENUNCIA VECINAL

En la mayoría de Ordenanzas se especifica a una o varias instancias municipales como responsables por el cumplimiento de la norma¹⁰⁷. Normalmente se trata de la Gerencia de Desarrollo Social, la Gerencia de Fiscalización y la Policía Municipal.

Hasta el momento, sólo las Ordenanzas de las Municipalidades Provinciales de Arequipa y El Callao y las Municipalidades de Miraflores (Lima), Jesús María y Pícsi establecen procedimientos para la intervención de los ciudadanos¹⁰⁸.

En Pícsi se señala que los vecinos pueden acudir a la Oficina de Trámite Documentario que habrá un equipo específico que atienda las denuncias¹⁰⁹. En Jesús María, los ciudadanos deben dirigirse a la Sub Gerencia de Bienestar Social de la Municipalidad para canalizar sus denuncias¹¹⁰.

La Municipalidad Provincial de Arequipa describe el procedimiento a seguir en caso que un ciudadano desee denunciar a un establecimiento, señalando que su identidad quedará protegida para evitar posibles represalias. Si la denuncia carece de asidero real se aplicará al denunciante la sanción prevista¹¹¹.

En Miraflores se canaliza la denuncia directa de los ciudadanos a través de la Defensoría del Vecino, que cuenta con una dirección de correo electrónico

¹⁰⁶ Artículo 1.

¹⁰⁷ En las Ordenanzas de Abancay, Andahuaylas, Huamanga, Canchis, Sullana y Urubamba no aparece con claridad cuál será esta instancia. En los tres primeros casos, diversas instancias de la Municipalidad están ejerciendo dicha función. En Abancay se está preparando un texto complementario donde se detallan responsabilidades y sanciones.

¹⁰⁸ La Ordenanza de Matahuasi señala que se implementará un procedimiento de denuncia para quienes infrinjan la Ley de Atención Preferente.

¹⁰⁹ Artículo 8.

¹¹⁰ Artículo 8.

¹¹¹ Artículo 12. Debe precisarse que el procedimiento descrito se refiere a todas las infracciones posibles y no solamente a los casos de discriminación.

específica y que se compromete a realizar las investigaciones correspondientes¹¹².

Esta labor de la Defensoría del Vecino no impide que la Subgerencia de Fiscalización y Control realice las acciones pertinentes. A nuestro modo de ver, esta iniciativa de la Municipalidad de Miraflores debería ser incorporada para los demás distritos.

En el Callao, además de encargarse la recepción de denuncias a las Gerencias de Seguridad Ciudadana, Desarrollo Económico y Recepción Documental, se precisa también que las denuncias pueden realizarse por vía telefónica o por correo electrónico¹¹³. Finalmente, se especifica que es función de la Municipalidad asistir legal y gratuitamente a las personas afectadas por la discriminación que no tengan recursos económicos¹¹⁴.

XI. CAPACITACIÓN SOBRE LA DISCRIMINACIÓN

Varias Ordenanzas han dispuesto la realización de programas de capacitación sobre temas de no discriminación para el personal de la institución, entre ellas Callao, Miraflores (Lima) y Pícsi. La Municipalidad de San Juan Bautista y el Gobierno Regional de Ayacucho han señalado que, además, se incorporarán temas de derechos humanos. En el caso del Gobierno Regional de Apurímac, las capacitaciones deberán tocar ambos temas, pero serán extensivas al personal de las Municipalidades Provinciales y Distritales¹¹⁵.

Las Municipalidades de Huancayo y Jesús María han dispuesto que estas capacitaciones se extenderán a la comunidad. En el caso de Jesús María se enfatiza como público destinatario los comerciantes del distrito¹¹⁶ y en el caso de Huancayo, también vincularán la problemática de discriminación a los derechos humanos¹¹⁷.

La Ordenanza de Matahuasi solamente se refiere a la capacitación del personal para brindar un trato adecuado a las personas comprendidas por la Ley de Atención Preferente, así como a niños y niñas¹¹⁸.

Cabe señalar que estas capacitaciones pueden ser muy limitadas frente a la acción de los medios de comunicación, que muchas veces mantienen y refuerzan estereotipos discriminatorios por motivos raciales, sexuales o de lugar de residencia. Al respecto, solamente la Municipalidad de Andahuaylas ha precisado que la prohibición de cometer actos discriminatorios incluye a los

¹¹² Artículo 8.

¹¹³ Artículo 14.

¹¹⁴ Artículo 12, c.

¹¹⁵ Artículo 18.

¹¹⁶ Artículo 7.

¹¹⁷ Artículo 5.

¹¹⁸ Artículo 2, C3.

medios de comunicación. En las demás Ordenanzas Integrales podría entenderse que estos se encuentran incluidos dentro de la prohibición de discriminar, debido a la referencia a “todos los aspectos” o “todos los ámbitos”.

XII. LAS ORDENANZAS REGIONALES

En agosto del 2008, algunos meses después que la Municipalidad de Abancay promulgó la Ordenanza Integral contra la discriminación, el Gobierno Regional de Apurímac decidió ser el primero en enfrentar esta problemática a través de la Ordenanza 017-2008-GR/APURÍMAC, elaborada de manera sumamente minuciosa, tomando en cuenta que a los Gobiernos Regionales corresponde regular una serie de problemáticas que van más allá del ámbito municipal. En enero del 2009, el Gobierno Regional de Lambayeque emitió una Ordenanza que tiene una redacción más declarativa y en mayo de ese año, el Gobierno Regional de Ayacucho emitió la Ordenanza 010-2009-GRA/CR que recoge muchos aportes de la Ordenanza de Apurímac.

A continuación precisaremos los aportes de las Ordenanzas de Apurímac y Ayacucho, señalando en primer lugar que ambas normas indican que, cuando existan dudas sobre su aplicación, prevalecerá la norma más favorable para la protección de la víctima de discriminación¹¹⁹.

1. Regulación en materia laboral

Las Ordenanzas de Apurímac y Ayacucho¹²⁰ prohíben restringir la oferta de empleo o limitar el acceso, el ascenso o la permanencia en un puesto de trabajo por algún criterio discriminatorio. De manera taxativa se prohíbe las exigencias de pruebas de embarazo o VIH¹²¹, así como el establecer como impedimento para acceder a un puesto laboral ser padre o madre, una situación muy frecuente en algunos lugares del país¹²².

Se dispone también la prohibición de incluir como requisito para la contratación la presentación de una fotografía reciente o “buena presencia”, lo cual a nuestro criterio debería tomarse desde el Ministerio de Trabajo a nivel de una norma nacional, dado que estos dos requisitos tienen una frecuente carga discriminatoria¹²³.

Con la finalidad de ser más precisos, la Ordenanza de Apurímac señala también que están prohibidas las diferencias discriminatorias en remuneración, viáticos, comisiones, capacitaciones, prestaciones sociales y en las demás condiciones

¹¹⁹ Artículo 2 de la Ordenanza 017 y anexo de la Ordenanza 010 de Ayacucho.

¹²⁰ Artículo 9,1 de la Ordenanza 017 de Apurímac y artículo 5,1 de la Ordenanza 010 de Ayacucho.

¹²¹ Artículo 9,1,d de la Ordenanza de Apurímac y artículo 5,1,b de la Ordenanza de Ayacucho

¹²² Artículo 9,1,e de la Ordenanza de Apurímac y artículo 5,1,a de la Ordenanza de Ayacucho.

¹²³ Artículo 9,1,f de la Ordenanza de Apurímac y artículo 5,1,c de la Ordenanza de Ayacucho.

laborales para trabajos iguales sobre la base de una causal discriminatoria¹²⁴. De esta manera, la Ordenanza llega a ser más precisa que el propio Decreto 019-2006-TR donde, en líneas generales, se señala que la discriminación en materia laboral es una falta grave.

2. *Discriminación en los centros educativos*

Ambas Ordenanzas señalan que no se puede negar el ingreso, expulsar o aplicar sanciones disciplinarias o presiones a los estudiantes por razones discriminatorias y se incluye, entre éstas, apariencia física, vestimenta, que afecta a los más pobres que no pueden adquirir uniforme, creencias políticas o filosóficas, orientación sexual o identidad de género¹²⁵. Tampoco puede discriminarse a una estudiante por estar embarazada, como ya señala el Código del Niño y del Adolescente. La Ordenanza de Apurímac precisa que tampoco puede haber discriminación tomando como base la filiación o el estado civil de sus progenitores¹²⁶.

La Ordenanza de Apurímac plantea que no se debe impedir el derecho a la educación sobre la cultura indígena y en quechua, a las personas campesinas pertenecientes a los pueblos quechuas¹²⁷. A nuestro modo de ver, debió expresarse este derecho con una formulación más positiva, en el sentido que la educación en Apurímac deberá transmitir contenidos de la cultura andina. Igualmente, creemos que no debería plantearse solamente un derecho de la población campesina. Nos parece también que resulta compleja la afirmación de “pueblos quechuas”, porque el concepto de pueblo implica determinadas características que no existen en la región.

La Ordenanza de Apurímac es además la primera norma en el Perú que busca también enfrentar la discriminación religiosa en el ámbito educativo, estableciendo que queda prohibido obligar a los miembros de la comunidad educativa a asistir a actividades o clases religiosas en todos los niveles educativos¹²⁸. Este artículo evidentemente se refiere a la presencia de la religión católica en muchos centros educativos como obligatoria.

A nuestro modo de ver, se debería impedir esta práctica y permitirse a los estudiantes y docentes que lo deseen dejar de participar en ceremonias religiosas. El curso de religión podría mantenerse promoviendo que se enseñara de acuerdo a las religiones existentes en la clase. En todo caso, debería evitarse en todo momento el empleo de afirmaciones que puedan herir las susceptibilidades religiosas de algunos alumnos.

¹²⁴ Artículo 9, 1 b.

¹²⁵ Artículo 9, 2 c de la Ordenanza de Apurímac y artículo 5, 2 c de la Ordenanza de Ayacucho.

¹²⁶ Artículo 9, 2 b.

¹²⁷ Artículo 9, 2 e.

¹²⁸ Artículo 9, 2 f.

Las dos Ordenanzas establecen la prohibición de transmitir información en el ámbito educativo que puedan propiciar actitudes discriminatorias o considerar como inferiores o inferiores a determinados grupos sociales¹²⁹. Debe señalarse que en muchos centros educativos se minimizan los aportes de las culturas indígenas o de los afroperuanos. Igualmente, otro peligro sería idealizar a la cultura indígena y mostrarla como superior a las demás.

Es posible que en este aspecto, se produzca un cambio positivo a nivel nacional: a comienzos del año 2009, el Ministerio de Educación autorizó dentro del sistema de tutorías la incorporación de una serie de sesiones sobre la problemática del racismo que fueron elaboradas por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Se espera que este esfuerzo permita que a nivel nacional se pueda corregir determinadas prácticas en los docentes y éstos sepan cómo intervenir frente a situaciones de discriminación.

3. *Discriminación en la salud*

Resulta fundamental que se haya abordado esta problemática, porque a diferencia de quien acude a una discoteca o una tienda, en este caso muchas personas se encuentran obligadas a acudir a las instalaciones médicas para curarse o tratarse y en los departamentos andinos muchas veces sufren diversas formas de maltrato por parte de médicos y enfermeras.

Las dos Ordenanzas Regionales prohíben que se impida el acceso al Seguro Integral de Salud o a otros seguros por razones discriminatorias¹³⁰. La Ordenanza Regional de Apurímac va más allá al señalar que está prohibido negar o condicionar la atención médica por motivos discriminatorios¹³¹.

Ambas Ordenanzas contienen un artículo que, de ser aplicado, podría cambiar el destino de muchas personas al prohibir que se impida la atención a indigentes¹³². Lamentablemente esta ha sido la práctica que hasta ahora genera que muchas personas pobres fallezcan, a veces en la puerta de los hospitales. A ello ayuda, claro, el escaso financiamiento que reciben los centros de salud y el hecho que toda atención médica se cobra, salvo la que existe en el Seguro Integral de Salud.

Debe señalarse que pertenecer a este seguro puede generar también un trato discriminatorio, porque los establecimientos de salud sienten que el paciente no va a aportar al local económicamente.

La Ordenanza de Apurímac prohíbe también que se restrinja la participación de las personas por razones discriminatorias en las decisiones sobre propio su

¹²⁹ Artículo 9, 2 d de la Ordenanza de Apurímac y artículo 5, 2 d de la Ordenanza de Ayacucho.

¹³⁰ Artículo 9, 3 b de la Ordenanza de Apurímac y artículo 5, 3 a de la Ordenanza de Ayacucho.

¹³¹ Artículo 9, 3 a.

¹³² Artículo 9, 3 e de la Ordenanza de Apurímac y artículo 5, 3 b de la Ordenanza de Ayacucho.

tratamiento¹³³. Se hace una especial referencia a no limitar información o servicios sobre derechos reproductivos¹³⁴. En general, a los pobres o a los campesinos no se les permite una participación adecuada en las decisiones que conciernen a su propia salud porque se les menosprecia.

En relación al idioma, la Ordenanza de Apurímac señala que está prohibido no proveer traductores para las personas que hablan el quechua como idioma materno¹³⁵, mientras que la Ordenanza de Ayacucho es más directa al estipular que está prohibido no atender en quechua a quienes tienen este idioma como lengua materna¹³⁶. Nosotros consideramos que, en ambos casos, hubiera sido más adecuada una redacción de carácter positivo, estableciendo la obligación de los centros de salud de garantizar la atención en quechua a las personas, aunque esto podría deducirse del artículo 11 de la Ordenanza de Apurímac. Esta misma Ordenanza se refiere también a la atención en los servicios de salud de personas con discapacidad, refiriéndose probablemente a quienes necesitan emplear el lenguaje de señas¹³⁷.

Desde el punto de vista cultural, para las mujeres campesinas resulta muy importante la obligación de contar con salas de parto adecuadas para el parto vertical¹³⁸, entre otras necesidades culturales. También debería plantearse la existencia de casas de acogida, para que los familiares directos de la gestante puedan acompañarla y el parto en un centro de salud no constituya una ruptura con el entorno cotidiano. En este caso, creemos que también la norma debió ser redactada de manera positiva disponiendo la obligación de adecuar los servicios de salud a las características culturales.

En relación a la salud mental, ambas Ordenanzas la incluyen como parte del derecho a la salud, señalando que el Gobierno Regional se compromete a garantizar el acceso a ésta¹³⁹.

Finalmente, la Ordenanza de Apurímac hace referencia a la prohibición de obligar a una persona a corregir su orientación sexual mediante tratamientos médicos o psicológicos¹⁴⁰.

4. *Personas con discapacidad*

En relación a esta problemática ambas Ordenanzas plantean el cumplimiento de la Ley General de Persona con Discapacidad¹⁴¹, por lo cual se dispone que toda infraestructura que se construyó después de la promulgación de la citada

¹³³ Artículo 9, 3 a.

¹³⁴ Artículo 9,3 c.

¹³⁵ Artículo 5, 3 f.

¹³⁶ Artículo 9, 3 c.

¹³⁷ Artículo 9,3,f.

¹³⁸ Artículo 9, 3 g de la Ordenanza de Apurímac y artículo 5, 3 d de la Ordenanza de Ayacucho.

¹³⁹ Artículo 12 de la Ordenanza de Apurímac y Anexo de la Ordenanza de Ayacucho.

¹⁴⁰ Artículo 5, 3 d.

¹⁴¹ Artículo 10 d de la Ordenanza de Apurímac y Anexo de la Ordenanza de Ayacucho.

norma deberá estar dotada de acceso, ambientes o corredores adecuados para personas con discapacidad. Según lo que hemos podido apreciar, esta norma todavía dista mucho de su cumplimiento, tanto en estas dos regiones como en el resto del Perú.

En ambos casos, se dispone coordinar con la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones, la Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y las Municipalidades, para la adecuación progresiva del diseño de las ciudades, especialmente en lo que se refiere a pistas y veredas, planteando la existencia de rampas y la adecuación del tamaño de las veredas para su uso por personas con discapacidad¹⁴².

A nuestro modo de ver, el cumplimiento de estos artículos implicará diversos gastos por parte de las Municipalidades de ambos departamentos, cuyas ciudades fueron originalmente trazadas sin ninguna consideración hacia las personas con discapacidad. En el caso de Abancay, las veredas son estrechas y muy elevadas, lo cual hace muy difícil que inclusive una persona anciana o con una discapacidad menor pueda moverse. En Huamanga, recientemente se han ensanchado muchas veredas del centro histórico, se han construido rampas y se han establecido varias calles peatonales. Sin embargo, en muchas otras partes de la ciudad los problemas de locomoción son similares a los existentes en Abancay.

Entre los sectores que padecen algunas formas específicas de discapacidad, ambas Ordenanzas establecen que se deberá atender a quienes requieran formas de comunicación alternativas debido a una discapacidad auditiva o visual¹⁴³.

Finalmente, la Ordenanza de Ayacucho hace especial referencia a las personas con discapacidad mental, señalando que también se les debe aplicar la ley de atención preferente y dar información adecuada sobre su diagnóstico, lo cual hasta ahora muy pocas veces se cumple¹⁴⁴.

Se trata, por lo tanto, de comenzar a incluir a los discapacitados y sus derechos en algunas regiones del país donde las autoridades se han comportado como si no existieran.

5. *Violencia política*

Tanto Ayacucho como Apurímac fueron regiones muy afectadas por la violencia existente en los años ochenta, que está directamente ligada al menosprecio por la vida de los campesinos. De hecho, en muchos casos, las fuerzas de seguridad se comportaron como si los campesinos fueran seres

¹⁴² Artículo 10, e de la Ordenanza de Apurímac y Anexo de la Ordenanza de Ayacucho.

¹⁴³ Artículo 9, 4 d de la Ordenanza de Apurímac y artículo 5, 4 d de la Ordenanza de Ayacucho

¹⁴⁴ Artículo 5, 3 e.

prescindibles, matando a decenas de ellos, asumiendo, además, que nunca serían procesados por dichos crímenes.

Debido a ello, ambas Ordenanzas plantean que las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación sean materias obligatorias de enseñanza en todos los niveles educativos¹⁴⁵. Igualmente, ambos gobiernos regionales se comprometen a implementar dichas recomendaciones y a aplicar en la región el Plan Integral de Reparaciones¹⁴⁶. Resulta difícil de creer, pero todavía ambos gobiernos han considerado necesario promover la inserción en la sociedad de las víctimas de la violencia.

6. Medio ambiente

Por el momento, la Ordenanza contra la Discriminación de Ayacucho es la única norma que enfrenta la problemática del medio ambiente, planteando especialmente la situación de las comunidades campesinas e indígenas afectadas por la minería. Debe señalarse que en los últimos años, en diversas provincias de Ayacucho se han producido fuertes conflictos con diversas empresas mineras¹⁴⁷.

XIII. DIFUSIÓN Y CUMPLIMIENTO

En cuanto a la difusión y el cumplimiento de las Ordenanzas, consideramos que durante estos años, los dos factores fundamentales han sido la intervención de la sociedad civil y el rol de funcionarios comprometidos. Es marcado el contraste entre la escasa difusión de las veinte Ordenanzas promovidas por la Defensoría del Pueblo en Arequipa y Junín¹⁴⁸, con el caso de las Ordenanzas de Abancay y Huamanga, que fueron ampliamente difundidas por las oficinas de APRODEH.

En el caso de Miraflores, la Municipalidad difundió la Ordenanza en las publicaciones municipales y para asegurar su cumplimiento cuenta con inspectores y agentes especializados, como la Defensoría del Vecino¹⁴⁹, que han tenido permanente actividad al respecto. A nuestro modo de ver, el mayor cumplimiento de las normas municipales en los distritos residenciales limeños se hizo evidente con el cumplimiento de la Ordenanza: en Sullana se dispuso también colocar carteles contra la discriminación, pero no se ha cumplido.

¹⁴⁵ Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ordenanza de Apurímac y Anexo de la Ordenanza de Ayacucho.

¹⁴⁶ Artículo 13 de la Ordenanza de Apurímac y Anexo de la Ordenanza de Ayacucho.

¹⁴⁷ Anexo de la Ordenanza de Ayacucho.

¹⁴⁸ Ni las Municipalidades ni la Defensoría del Pueblo asumieron la difusión de estas normas. En cuanto a la sociedad civil, en ambas regiones había un serio desconocimiento al respecto y también bastante escepticismo.

¹⁴⁹ El escándalo producido por la detención y tortura de cuatro jóvenes de San Juan de Lurigancho en las inmediaciones de Larcomar afectó sustancialmente la imagen del Municipio mirafloresino, impulsando que se tomaran las medidas para enfrentar las prácticas discriminatorias.

A nivel de las propias instancias estatales, debe ser destacado el caso de las Municipalidades de Abancay y Andahuaylas, así como de Huamanga, San Juan Bautista y Jesús Nazareno, las que se han mostrado muy comprometidas para lograr enfrentar problemas concretos como la discriminación lingüística y los derechos de las personas indocumentadas.

XIV. PERSPECTIVAS

Una perspectiva de carácter geográfico muestra que Arequipa es la región con más Ordenanzas de protección a los consumidores, seguida por Junín. En ambas regiones se trata tanto de Ordenanzas Provinciales como Distritales, pero el problema principal es que la difusión de dichas normas ha sido bastante escasa.

Las Ordenanzas Integrales se concentran en Apurímac, Ayacucho y Junín, regiones mayoritariamente andinas. En estos lugares, especialmente en Ayacucho, se suele vincular la discriminación al proceso de violencia política. Llama la atención que no exista hasta ahora ninguna norma similar en regiones como Huancavelica o Puno, pese al fuerte racismo que sufren los campesinos. De igual forma, debe señalarse que la única Ordenanza aprobada en la selva fue promovida por la Mesa contra el Racismo de Junín. Todavía no se aprecia que se trate de un problema que interese a las autoridades locales o regionales.

Una perspectiva temporal muestra cómo el proceso de aprobación de Ordenanzas de protección al consumidor estuvo concentrado en el primer semestre del año 2008. En cuanto a las Ordenanzas Integrales, la primera fue aprobada en febrero y las siguientes a partir de mayo. En agosto se aprobaron cuatro de las Ordenanzas más importantes (Apurímac, Sullana, Miraflores y Jesús Nazareno). Podemos señalar que con el paso de los meses, todas las Ordenanzas que se fueron aprobando tenían un carácter integral.

A nuestro modo de ver, es muy importante contar con regulación municipal frente a la discriminación, porque una intervención administrativa es mucho más rápida que una intervención penal y no necesariamente implica sanciones hacia los infractores, logrando generar cambios de conducta sin mayores costos sociales.

Sin embargo, determinadas conductas, debido a su gravedad y a su carácter doloso sí deberían ser sancionadas penalmente. El 12 de junio del 2009 se leyó la primera sentencia condenatoria por discriminación en un proceso impulsado por la Defensoría del Pueblo contra cuatro profesores de Los Olivos y probablemente ésta tenga un efecto importante para que dentro de la administración de justicia se asuma con más seriedad esta problemática y existan mayores denuncias por parte de la población.

CONCLUSIONES

Las primeras Ordenanzas contra la discriminación aprobadas en los últimos años pueden tener diversas imperfecciones, pero creemos que representan un avance fundamental para la construcción de una sociedad más justa y más humana. De haber comenzado enfrentando la discriminación desde el punto de vista de los consumidores, han ido avanzando para lograr políticas efectivas de igualdad real.

Se trata de un proceso incipiente, en el cual diversas municipalidades vienen comprometiéndose para enfrentar un problema que hasta hace poco era sistemáticamente negado. Es un proceso donde el aporte de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo han sido fundamentales para incidir en alcaldes, regidores y asesores.

El papel de los impulsores de las Ordenanzas ajpra es lograr su efectiva aplicación en las distintas jurisdicciones. Se trata de una tarea en la que probablemente los retos sean permanentes.

Aunque todavía no existen políticas públicas nacionales para enfrentar el racismo y la discriminación, los pasos que se impulsaron desde el 2008 se han revelado como cruciales hacia el futuro.

Las actividades de sensibilización sobre la discriminación que impulsamos desde diversas organizaciones actualmente tienen como uno de sus principales componentes la difusión de normas locales y nacionales. De esta forma, se viene logrando con más facilidad cambios efectivos para reducir la discriminación en nuestra sociedad. Probablemente, dentro de pocos años, la lucha contra la discriminación será considerada parte fundamental de toda gestión municipal.

BIBLIOGRAFÍA

ARDITO, Wilfredo

Interculturalidad, un Desafío. Con María Heise y Fidel Tubino. 2 ediciones. CAAAP. Lima, 1992 y 1994.

Los Indígenas y la Tierra en las leyes de América Latina. Survival International. Londres, 1996.

Manual para Enfrentar la Discriminación en la Administración Pública. 3 ediciones. Lima, APRODEH, 2007, 2008 y 2009.

BESSION, Samantha

L'égalité horizontale: l'égalité de traitement entre particuliers. Editions Universitaires Fribourg Suisse. Friburgo, 1999.

BRUCE, Jorge

Nos Habíamos Choleado Tanto. Psiconálisis y Racismo. Universidad San Martín de Porres, 2007.

CALLIRGOS, Juan Carlos

El racismo: la cuestión del otro (y de uno), Lima, DESCO, 1993.

DADZIE, Stella

Herramientas contra el Racismo en las Aulas. Madrid, Ediciones Morata, 2002

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Documento Defensorial N° 002. La discriminación en el Perú: Problemática, normatividad y tareas pendientes. Lima, Defensoría del Pueblo, 2007

Informe de Adjuntía N° 005-2009-DP/ADHPD
Actuación del Estado frente a la discriminación. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo. Lima, Defensoría del Pueblo, 2009.

GIST, Noel & DWORKIN, Anthony Gary

The Blending of Race. Marginality and Identity in World Perspective. John Wiley & Sons-Interscience, 1972.

HORNA P. Et. Al

La Discriminación en el Perú. Desde las experiencias y percepciones de niños, niñas y adolescentes. Lima: Save the Children Suecia - Oficina Regional para América del Sur, 2002.

MANRIQUE, Nelson

El Tiempo del Miedo: La Violencia Política del Perú, 1980-1996. Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2002.

La piel y la pluma : escritos sobre literatura, etnicidad y racismo. Lima : SUR, Casa de Estudios del Socialismo, 1999

MENDOZA, Amalia

[Cuestión de piel : testimonios de racismo en el Perú](#) /Lima, ADEC-ATC, Asociación Laboral para el Desarrollo, 1993

MESA CONTRA EL RACISMO DE LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Racismo en el Perú: Cómo Enfrentarlo. Manual para Jóvenes. Lima, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2005 y 2007.

PAREDES, Susel

Invisibles entre sus Arboles. Lima, Flora Tristán, 2005.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique

Dimensiones de la Igualdad. En Cuadernos Bartolomé De Las Casas, N° 34. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé De Las Casas, Universidad Carlos III de Madrid. Madrid, Editorial Dykinson, 2005.

PORTOCARRERO, Gonzalo

Rostros Criollos del Mal: Cultura y Transgresión en la Sociedad Peruana. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2004

Racismo y Mestizaje y Otros Ensayos. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República, 2007

SEGAL, Ronald

The Race War. Penguin Books, Middlesex, Gran Bretaña, 1967

WONG, Sandra Leslie

Managing Diversity. Institutions and the Politics of Educational Change. Rowman & Littlefield Publishers Inc., Boston, 2001.

Artículos

ARDITO, Wilfredo

El Racismo en el Perú desde la perspectiva del Derecho En ¿Por qué algunas vidas en el Perú valen más que otras?. Memoria de Seminario sobre Racismo y Exclusión. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Lima, 2003.

Etnicidad y Discriminación en el Perú de Comienzos de Siglo. En Informe Anual 2004-2005. Pobreza y Desarrollo en el Perú, compilación de artículos sobre la problemática social del Perú. Oxfam Lima, 2005.

BRUCE, Jorge

Una Perspectiva Psicoanalítica. En ¿Por qué en el Perú unas vidas valen más que otras? Memoria del Seminario sobre Racismo y Exclusión Lima, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2003.

CABEDO MALLOL, Vicente

Análisis de las Constituciones Latinoamericanas. Regulación Constitucional del Derecho Indígena en Iberoamérica. En: Constitución, Derecho y Justicia en los Pueblos Indígenas de América Latina. Coordinador Antonio Peña. Lima, PUCP, 2002.

CALVO BUEZAS, Tomás

Racismo. En 10 Palabras Clave sobre Racismo y Xenofobia. Ed. F. Javier Blázquez-Ruiz. Pamplona, Verbo Divino, 1996, pp. 55-92.

COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Informe Alternativo al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Lima, 1999

DE LA CADENA, Marisol

La Decencia y el Respeto: raza y etnicidad entre los intelectuales y las mestizas cusqueñas. Lima, IEP, 1997 (Documento de Trabajo 86)

DEGREGORI, Carlos Iván

Estaban muertos antes de morir. En ¿Por qué en el Perú unas vidas valen más que otras? Memoria del Seminario sobre Racismo y Exclusión. Lima, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2003.

GARCÍA SAN MIGUEL, Luis

Igualdad, Mérito y Necesidad. En El Principio de Igualdad, Ed. Luis García San Miguel. Madrid, Dykinson, 2000, pp. 11-45.

OBLER, Suzanne

El [mundo es racista y ajeno: orgullo y prejuicio en la sociedad contemporánea](#) Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1996 (Documento de trabajo; 74)

PÁEZ, Darío y González, José Luis.

Prejuicio: concepto y nociones diversas. En El Principio de Igualdad, Ed. Luis García San Miguel. Madrid, Dykinson, 2000, pp. 319-372.

REID, Claire

Las Múltiples Caras de la Discriminación en Abancay. Abancay, APRODEH, 2008.

RUBIO LLORENTE, Francisco

La Igualdad en la Aplicación de la Ley. En *El Principio de Igualdad*, Ed. Luis García San Miguel. Madrid, Dykinson, 2000, pp. 47-58.

SKRENTNY, John

Oportunidades vs. Igualdad. En *Le Monde Diplomatique*, Año 1, N° 1, Mayo 2007, pp. 30-1.

WADE, Peter

Race and Nation in Latin America. An Anthropological View.

En *Race & Nation In Modern Latin America*, Ed. Nancy P. Appelbaum, Anne Macpherson y Karim Alejandra Roseblatt, pp. 263-281

ANEXOS

CUADRO COMPARATIVO DE LAS ORDENANZAS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

Ordenanzas	Rango	Definición	Ampliación de causales ¹⁵⁰	Atención preferente	Protección a consumidores	Multa	Revoca-toria de licencia	Sanciones Preventivas	Declaración Jurada	Sanciones a funcionarios municipales
APURÍMAC										
Apurímac	Regional	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí			Sí
Abancay	Provincial	Sí	Sí	Sí						Sí
Andahuaylas	Provincial		Sí ¹⁵¹							Sí
AREQUIPA										
Arequipa	Provincial		Sí		Sí	Sí	Sí			
Camaná	Provincial	Sí			Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
Caylloma	Provincial				Sí		Sí		Sí	
Cayma	Distrital				Sí		Sí		Sí	
Cerro Colorado	Distrital				Sí	Sí	Sí		Sí	
Islay	Provincial				Sí		Sí			
Jacobo Hunter	Distrital				Sí		Sí			
José Luis Bustamante y Rivero	Distrital				Sí		Sí			
Mariano Melgar	Distrital				Sí		Sí		Sí	
Mejía	Distrital				Sí		Sí		Sí	
Miraflores	Distrital				Sí	Sí	Sí		Sí	
Sabandía	Distrital				Sí		Sí			
Samuel Pastor	Distrital				Sí		Sí			
Socabaya	Distrital				Sí	Sí	Sí			
Yanahuara	Distrital				Sí		Sí			
AYACUCHO										
Ayacucho	Regional	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí

¹⁵⁰ Se refiere a orientación sexual, condición social y económica, lugar de origen y residencia, condición de salud, edad y actividad.

¹⁵¹ No incluye la orientación sexual

Ordenanzas	Rango	Definición	Ampliación de causales ¹⁵⁰	Atención preferente	Protección a consumidores	Multa	Revoca-toria de licencia	Sanciones Preventivas	Declaración Jurada	Sanciones a funcionarios municipales
Huamanga	Provincial	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí		Sí	Sí
Jesús Nazareno	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí
San Juan Bautista	Distrital	Sí	Sí	Sí						
CALLAO										
Callao	Provincial	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí
CUSCO										
Canchis	Provincial		Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí
Urubamba	Provincial		Sí ¹⁵²	Sí	Sí		Sí		Sí	Sí
JUNIN										
Acobamba	Distrital				Sí		Sí			
Chan Chamayo	Provincial	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí			
Concepción	Provincial		Sí		Sí		Sí			
Huancayo 365	Provincial	Sí	Sí ¹⁵³	Sí						Sí
Huancayo 368	Provincial	Sí	Sí ¹⁵⁴		Sí		Sí			
Jauja	Provincial				Sí		Sí			
Matahuasi	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí
Tarma	Provincial				Sí		Sí			
LAMBAYEQUE										
Lambayeque	Regional									
Chiclayo	Provincial				Sí		Sí			
Picsi	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
Saña	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí					
LIMA										
Jesús María	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
Magdalena	Distrital				Sí		Sí			

¹⁵² No incluye orientación sexual.

¹⁵³ No incluye actividad

¹⁵⁴ No incluye preferencia política, pero sí lugar de origen.

	Abril	Camaná Islay (Mollendo)									
	Mayo	Arequipa Mariano Melgar		San Juan Bautista (I)							
	Junio	Caylloma		Huamanga (I)				Chiclayo			
	Julio	Samuel Pastor					Huancayo (I)				
	Agosto		Apurímac (I)	Jesús Nazareno (I)					Miraflores (I)	Sullana	
	Septiembre	Socabaya	Andahuaylas (I)							Catacaos	
	Octubre										
	Noviembre						Matahuasi (I)		Jesús María (I)		
	Diciembre						Chanchamayo (I)				
2009	Enero							Lambayeque (I)			
	Febrero							Picsi (I)			
	Marzo										Alto de la Alianza
	Abril										
	Mayo			Ayacucho (I)							
	Junio					Canchis (I)					
	Julio				Callao (I)	Urubamba (I)					