



**Instrumentos  
Internacionales  
de Derechos Humanos**

Distr.  
GENERAL

HRI/CORE/1/Add.43/Rev.1  
27 de junio de 1995

Original: ESPAÑOL

DOCUMENTO BASICO QUE FORMA PARTE INTEGRANTE  
DE LOS INFORMES DE LOS ESTADOS PARTES

PERU

[24 de octubre de 1994]

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. TERRITORIO Y POBLACION . . . . .	1 - 75	3
A. Características generales del país . . . . .	1 - 6	3
B. Características étnicas y lingüísticas . . . . .	7	3
C. Características étnicas de la población autóctona . . . . .	8 - 14	4
D. Características demográficas . . . . .	15 - 25	4
E. Indicadores socioeconómicos . . . . .	26 - 74	7
F. Indicadores culturales . . . . .	75	15
II. ESTRUCTURA POLITICA GENERAL . . . . .	76 - 158	15
A. Marco jurídico general . . . . .	76 - 81	15
B. Régimen de gobierno . . . . .	82 - 83	16
C. Poder ejecutivo . . . . .	84 - 106	16

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. ( <u>continuación</u> )		
D. Poder legislativo . . . . .	107 - 121	20
E. Poder judicial . . . . .	122 - 131	22
F. Del Consejo Nacional de la Magistratura . . . .	132 - 135	25
G. Del Ministerio Público . . . . .	136 - 138	25
H. De la Defensoría del Pueblo . . . . .	139 - 143	26
I. Jurado Nacional de Elecciones . . . . .	144 - 158	26
III. TRATADOS EN EL PERU . . . . .	159 - 167	29
IV. ORGANISMOS QUE PROTEGEN LOS DERECHOS HUMANOS . . .	168 - 182	30

## I. TERRITORIO Y POBLACION

### A. Características generales del país

1. La República del Perú se encuentra ubicada en el hemisferio sur, con relación a la línea del ecuador. Está en la parte central y occidental de América del Sur. Sus costas están bañadas por el océano Pacífico. Todo el país se encuentra en la zona tropical, por lo que su clima debería ser cálido y húmedo; sin embargo, la presencia de accidentes y fenómenos geográficos diversos -Andes, movimiento anticiclónico de masas de aire del Pacífico Sur, corriente peruana, etc.- hacen que el territorio peruano sea un complejo geográfico, no sólo climático, sino también morfológico, geológico así como ecológico y económico.
2. El Perú está situado entre los paralelos 0°01'48"S al norte, y 18°21'03"S en el extremo meridional. Los meridianos que enmarcan el Perú son 68°39'27"O en su extremo oriental, y 81°19'34,5"O en su parte más occidental.
3. La superficie total del territorio peruano es de 1.285.216 km<sup>2</sup>.
4. El Perú limita por el oeste con el océano Pacífico que baña 3.079,5 km del litoral marítimo. Limita además con cinco países sudamericanos: el Ecuador y Colombia por el norte; el Brasil y Bolivia por el este y Chile por el sur. El Perú, respetuoso del ordenamiento jurídico internacional, cumple fielmente con los tratados internacionales que determinan sus límites geográficos.
5. El Perú se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos. Por Decreto Supremo N° 071-88-PCM, texto único ordenado de la Ley de bases de la regionalización, se regula el procedimiento de creación de las regiones, de tal forma que la demarcación territorial se configura de la siguiente manera: 12 regiones, 24 departamentos, 188 provincias y 1.793 distritos.
6. La cordillera de los Andes, escenario donde floreció el incanato, una de las tres expresiones culturales más importantes de la región, determina la existencia de tres regiones naturales: la costa, la sierra y la selva. La cumbre más elevada es el Nevado Huascarán, con una altura de 6.746 m sobre el nivel del mar.

### B. Características étnicas y lingüísticas

7. El Perú es un país pluriétnico, con 72,62% de población de habla castellana y 27,38% que hablan el quechua. De estos últimos, aproximadamente el 16% son bilingües español-quechua y sólo un 3% conocen otra lengua nativa, existiendo en el país de 64 a 67 grupos etnolingüísticos.

C. Características étnicas de la población autóctona

8. Las comunidades campesinas y nativas en el Perú están agrupadas en alrededor de 4.000 a 4.500 comunidades. El 53% de las comunidades campesinas y nativas tiene como idioma materno el quechua, 41% el castellano, 4% el aymara y 2% otros idiomas que incluyen lenguas nativas de la selva.

9. La mayor parte de las comunidades indígenas se localizan regionalmente en la sierra (98,9%), con mayor incidencia en los departamentos de Cuzco, Puno, Apurímac de la zona del sur, Ayacucho, Huancavelica, Junín y Pasco en la zona central.

10. Las comunidades indígenas con mayores elementos de modernización se encuentran en los departamentos de Pasco y Junín, área caracterizada por la existencia de enclaves mineros; mientras que las comunidades más tradicionales se encuentran en áreas de menor desarrollo relativo, como Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Cuzco y Puno.

11. Una de las principales características de las comunidades indígenas es la explotación de la tierra. En esta actividad económica prioritaria reviste gran importancia el trabajo comunal realizado bajo el principio de la reciprocidad, forma de trabajo que se remonta al incanato y constituye un intercambio individual e igual de servicios o de bienes y comprende el trabajo agrícola, asistencia, préstamos de herramientas, insumos, etc. También es usual la ayuda otorgada por varios a un solo individuo, con obligación de retribución; comprende tareas agrícolas y colaboración en diversas tareas económicas y sociales.

12. Las comunidades nativas son grupos tribales de la selva y ceja de selva con asentamientos nucleados o dispersos que se ubican principalmente en los departamentos de Loreto, Junín, Ucayali, Amazonas, Cuzco y Madre de Dios. Corresponden a unos 55 grupos etnolingüísticos que pertenecen a más de 12 familias lingüísticas, registrando un mayor número los campas, aguaruna y shipibo-conibo.

13. Las comunidades nativas han desarrollado la agricultura como una actividad complementaria de la caza, pesca y recolección.

14. Las comunidades nativas desarrollan su existencia en las zonas ecológicas claramente identificables: bosques secos tropicales, bosques húmedos subtropicales y bosques húmedos tropicales dispersos en grandes cuencas hidrográficas. La depredación total o parcial de la flora y fauna y los graves efectos nocivos del narcotráfico contra la ecología ponen en serio riesgo la supervivencia de estas comunidades.

D. Características demográficas

15. Los censos poblacionales en el Perú se remontan en la historia a los efectuados por los incas. Posteriormente, el primer censo documentado fue realizado por los españoles durante la época de la colonia en 1548, y dio como resultado una población de 8,3 millones de habitantes en el virreinato

del Perú. En la época republicana se realizaron censos nacionales en 1836, 1850, 1862 y 1876. Los últimos censos de población a nivel nacional se realizaron en 1940, 1961, 1972, 1981 y 1993.

16. Sobre la base del censo de población de 1981, se estimaba que la población del país para 1993 estaría aproximándose a los 23 millones de habitantes. Conforme a los resultados preliminares del censo de población realizado en julio de 1993, la población nominalmente censada alcanzó 22.128.466 habitantes. Esta población está constituida por la población nominalmente censada (22.048.356 personas), la población omitida en el empadronamiento (531.543 personas) y la población de las comunidades nativas de la amazonia peruana, a las cuales no se puede empadronar por su difícil acceso y lejanía (59.544 personas).

17. La población nacional urbana es de 15.458.599 habitantes, la misma que representa el 70,01% de la población nacional; mientras que la población empadronada en los centros poblados rurales es de 6.589.757 personas que significan el 29,9% de la población censada. Las cifras censales de 1993 revelan que la población masculina del Perú es de 10.956.375, que representa el 49,7% de la población total. La población femenina es de 11.091.981, es decir el 50,3% del país, lo cual indica que en el Perú existen más mujeres que hombres.

18. El contexto demográfico nacional entre 1970 y 1990 comparte las principales características de la expansión demográfica mundial y regional, con un crecimiento sin precedentes que alcanza su más alto nivel a fines de la década de los setenta. En estas dos décadas la población peruana se incrementó en 60%, llegando al final de este período a 21.550.300 habitantes, valor ligeramente menor que el promedio latinoamericano. Este volumen poblacional se alcanza en una etapa del proceso demográfico peruano donde la fecundidad, que anteriormente mantenía niveles altos, comienza a descender, produciendo la disminución de la tasa de crecimiento poblacional.

19. La etapa más crítica en este proceso se produjo entre 1961 y 1970, cuando el crecimiento demográfico se aceleró considerablemente alcanzando una tasa anual promedio de 2,8%, mayor que el promedio latinoamericano, período en el que además se registró la tasa de crecimiento más alta de la historia nacional, 2,9% para el período 1961-1966. A partir de esta fecha, el crecimiento relativo de nuestra población se reduce consistentemente hasta alcanzar una tasa de 2,1% en 1990. No obstante este descenso, el país sigue aumentando su población, considerándose en términos relativos que el incremento intercensal desde el censo de 1981 es de 27,5%, debido al potencial de crecimiento que conserva la estructura por edad de la población, caracterizada por la presencia de grupos jóvenes.

20. La mayor influencia sobre estos cambios en el crecimiento de la población peruana debe atribuirse sobre todo a las variaciones de la natalidad y la mortalidad, dado que la migración hacia el exterior adquiere una relativa significación sólo al final del período. La tasa bruta de natalidad, que en 1970 fue de 42,4 nacimientos por 1.000 habitantes, disminuyó a 29,8 en 1990, como consecuencia de la caída en el nivel de la fecundidad que,

hasta 1970, se expresaba en una tasa global de fecundidad de 6,2 hijos por mujer, para luego llegar a 4,9 en 1980. Los resultados del censo de 1993, muestran que el número promedio de hijos nacidos vivos tenidos por mujer en el país es de 2,2. Esta cifra es menor a la observada en el censo de 1981, en que fue de 2,4 hijos por mujer.

21. La mortalidad desciende a lo largo de las últimas décadas, y entre 1970 y 1990 se observan cambios en la frecuencia de muertes de 13,5 a 8,2 por cada 1.000 habitantes, respectivamente. Asimismo, la duración media de la vida de nuestra población experimentó una ganancia de 9,4 años en dicho período, al pasar la esperanza de vida al nacimiento de 54 a 63,4 años, respectivamente. La tasa de mortalidad infantil experimentó una evolución similar, pasando de 116 por cada 1.000 nacidos vivos en el año 1970, a 102 en 1981, y a 81 en 1990.

22. Es conveniente señalar que estudios sobre los resultados recientes de la Encuesta Demográfica y Salud Familiar (ENDES 1990-1992), estiman la tendencia de la mortalidad infantil en las últimas dos décadas en niveles por debajo de las proyecciones oficiales en un orden del 20%, lo cual sugiere que se habrían sobreestimado los referidos niveles de mortalidad. Sin embargo, la magnitud de la mortalidad en el Perú es todavía muy elevada y se mantiene por encima del promedio latinoamericano.

23. Pese a la disminución de la fecundidad ya mencionada, la estructura por edad de la población peruana continuará por varios años más siendo relativamente joven y el número de menores seguirá creciendo. Entre 1970 y 1990 la proporción de menores varió de 44,7 a 37,6%, disminución relativa importante. El censo de 1993 evidencia que, en el Perú, más de la tercera parte de la población (37,0%) es menor de 15 años, porcentaje que ha venido disminuyendo con respecto a los censos anteriores, pero que, sin embargo, sigue haciendo crítica la demanda de alimentos, servicios de salud, educación, etc. Simultáneamente, se ha incrementado la proporción de personas de 15 a 64 años, que constituyen la fuerza potencial de trabajo; de 54,7% en 1981, pasó a 58,4% en 1993. En cifras absolutas, el incremento fue de 3.566.947 personas.

24. La proporción de la población considerada de la "tercera edad", es decir de 65 y más años de edad, aumentó en los últimos 12 años, al pasar de 692.680 personas (4,1%) en 1981 a 1.026.119 personas (4,6%) en 1993.

25. En lo que concierne a la densidad poblacional, que indica el grado de concentración de los habitantes, el Perú ocupa un lugar inferior al promedio respecto a América Latina (17,6 en comparación con 22 personas por km<sup>2</sup>). Lima y la provincia constitucional del Callao tienen más de 100 habitantes por km<sup>2</sup>, mientras que los departamentos de relativa extensión o con región selvática o ceja de selva, como Pasco, Amazonas, Moquegua, Ucayali, Loreto y Madre de Dios, cuentan con menos de 10 h/km<sup>2</sup>, lo cual demuestra que se mantiene el centralismo.

E. Indicadores socioeconómicos

26. El porcentaje de personas en edad de trabajar subió de 51,8 en 1970 a 58,6 en 1990. En cifras absolutas, esto significó casi duplicar la fuerza laboral, lo que en promedio aumentó la presión por empleo en 283.000 puestos de trabajo por año. La población económicamente activa del Perú (PEA), según el censo de 1993, asciende a 7.109.527, es decir el 51,2% de la población en edad de trabajar. En esta definición se considera de 15 y más años de edad. La población no económicamente activa (no PEA), según el último censo llega a 6.783.453 habitantes, es decir el 48,8% de la población total en edad de trabajar.

27. Las cifras del censo de 1993 evidencian una mayor incorporación de la población femenina en el mercado laboral. De una proporción de 25,5% en 1981 aumentó a 29,7% en 1993. La PEA masculina en el referido período de análisis disminuye de 79,7 a 73,4%; sin embargo, mantiene su predominio en el ámbito laboral.

28. En la esfera económica, durante las cuatro últimas décadas la producción total y per cápita no logró aumentar en forma significativa. Entre 1960 y 1990 el producto interno bruto (PIB) creció a un promedio anual de 2,7%, muy similar al del crecimiento poblacional, que fue entre los años 1961 y 1972 2,8% y entre los años 1972 y 1981 2,6%; pero en la década de los años ochenta el PIB se redujo a la tasa promedio anual de -0,6%. De esta manera, al crecer la población entre 1960 y 1990 a una tasa promedio de 2,6%, el PIB per cápita decreció en 0,03% como promedio anual.

29. El resultado del fenómeno demográfico mencionado anteriormente, conjugado con el deterioro y la incapacidad de la estructura económica para atender a las necesidades de la población creciente, agudizada en los años ochenta, condujo a la disminución sostenida de la calidad de vida de la familia peruana, a un aumento generalizado de la pobreza y contribuyó también al incremento de la violencia, cuyas consecuencias han sido graves para la sociedad nacional en su conjunto.

30. Pero no sólo el insuficiente crecimiento de la producción nacional y el volumen creciente de la población coincidieron para acentuar el deterioro de la calidad de vida, sino que la distribución del ingreso nacional manifestó niveles de concentración que llegaron al punto más alto justamente en la década de mayor contracción económica. Así, desde 1973, en que las remuneraciones llegaron a representar el 42,2% del ingreso nacional, comenzó la reducción sistemática, hasta llegar a sólo 29,9% del ingreso nacional en 1988, el nivel más bajo del período.

31. La consecuente declinación de la inversión total en el país, sobre todo de la privada, se tradujo en una restricción en la expansión de la actividad productiva moderna, aproximadamente desde mediados de la década de los años setenta, que no pudo continuar generando empleo suficiente.

32. Debido a ello, un porcentaje alto de la población asentada en las ciudades y/o emigrada del medio rural autogeneró empleo, dando lugar a un

considerable sector que se conoce como el sector del autoempleo, no estructurado o urbano-informal. Según estimaciones de 1981, éste representaba el 60% de la fuerza de trabajo urbana; en 1990 la proporción se había incrementado. Las limitaciones de la demanda que restringen el crecimiento del sector formal afectan igualmente al sector informal, por lo que su expansión, presionada por una oferta de mano de obra creciente derivada del incremento poblacional, acaba disminuyendo los ingresos medios de sus integrantes.

33. Conjuntamente con los cambios de la estructura productiva se produjo un proceso de urbanización, que en el transcurso de las últimas décadas orientó la distribución poblacional hacia las grandes ciudades costeras, especialmente Lima metropolitana. Desde los años sesenta la mayor tasa de crecimiento de la población se dio en el período 1961-1970 (2,8% promedio anual), al que corresponde también la mayor tasa de crecimiento de la población urbana (5,1% promedio anual). La población recientemente censada en los centros poblados urbanos del país es de 15.458.599 habitantes, lo que representa el 70,1% de la población nacional. La población empadronada en los centros poblados rurales es de 6.589.757 personas, que significan el 29,9% de la población censada. Estas cifras demuestran que en el Perú continúa el proceso de concentración poblacional en centros poblados urbanos.

34. El crecimiento de la población urbana del país no se ha dado como resultado del proceso de industrialización. El período en el que se dio la mayor tasa de crecimiento de la población urbana, 1961-1970, no corresponde al de la mayor tasa de crecimiento del producto industrial y tampoco al del producto total. Es la precaria situación rural, consecuencia de la escasez de tierra cultivable por trabajador agrícola, de la escasa inversión en infraestructura productiva y la descapitalización efectiva que caracteriza desde hace varias décadas a la agricultura, lo que indujo a la población rural a movilizarse hacia las ciudades en forma masiva, dando lugar a los núcleos de pobreza en las principales ciudades.

35. Por otro lado, los procesos de migración y urbanización en los últimos 20 años se caracterizan por la mayor velocidad de crecimiento de las ciudades intermedias en relación a Lima metropolitana. Estas ciudades intermedias (capitales departamentales y provinciales) logran un crecimiento acelerado por la migración desde el campo y las expectativas de encontrar mayores ventajas en ciudades medianas y pequeñas, debido al surgimiento y dinamismo de mercados locales y regionales, conformando sistemas urbanos en varias zonas del país, como en la región surandina (Cuzco, Sicuani, Juliaca, Puno), que se articula a un mercado que se extiende hasta Bolivia; en la costa norte (Piura, Sullana, Tumbres); en la costa sur (Arequipa, Moquegua, Ilo, Tacna); y en la selva (Pucallpa, Tarapoto, Moyobamba).

36. Según los datos del IX Censo Nacional de Población y IV de Vivienda, 4.921.020 personas declararon haber nacido en un lugar distinto al que ocupaban en el momento del censo. Esta cifra representa el 22,3% de la población censada, de los cuales el 1,1% son extranjeros. La mayoría de los migrantes han sido captados por Lima, siendo el 36,7% de los habitantes de la capital migrantes.



37. Al fenómeno de la migración hacia ciudades intermedias contribuye también el desplazamiento debido a la violencia indiscriminada desatada por grupos terroristas. Este desplazamiento se caracteriza por ser forzado y compulsivo, obligando a la población a abandonar sus pueblos de origen o de residencia y trabajo habitual de manera intempestiva.

38. Desde principio de los años ochenta, el fenómeno del desplazamiento por violencia afecta por lo menos dos terceras partes del territorio nacional, modificando sustancialmente el escenario demográfico de las regiones y las condiciones de vida cotidiana de la población. Aunque aún no se ha podido sistematizar cuantitativamente la magnitud del fenómeno, se estima en 600.000 los afectados (120.000 familias).

39. Estimaciones recientes indican que alrededor del 54% del total de desplazados durante los 12 años de violencia terrorista son desplazados que se mueven dentro de las fronteras departamentales, mientras que el resto sale a otros lugares. Los departamentos que más desplazados presentan son Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Junín. Estos tres últimos departamentos constituyen zonas de expulsión a la vez que de recepción. Los departamentos receptores más importantes son Lima, Ica, Ayacucho, Apurímac y Junín. Ayacucho, epicentro del movimiento terrorista, es el departamento que produce más desplazados internos, los que en su mayoría pertenecen a comunidades campesinas. Cabe señalar que Ayacucho es el departamento más crítico, ya que tiene el índice más elevado de expulsión a la vez que de recepción, acogiendo en su área urbana al 30% de todos los desplazados a nivel nacional.

40. El fenómeno del desplazamiento interno por la violencia en el Perú muestra tres grandes movimientos migratorios:

- a) De 1983 a 1986. Este período coincide con la irrupción histórica de la violencia de "Sendero Luminoso" en el departamento de Ayacucho y las primeras acciones de control del Gobierno. Los desplazados de este primer momento son principalmente de procedencia ayacuchana, y lograron insertarse, aunque con muchas dificultades, en las zonas urbanomarginales de las capitales.
- b) De 1987 a 1989. La violencia terrorista se intensifica contra la acción militar antiterrorista y los primeros esfuerzos de resistencia popular, con la formación de "rondas campesinas" de autodefensa y la exitosa iniciativa de organizaciones populares autogestionarias opuestas a la violencia.
- c) De 1990 a 1992. Se produce un movimiento migratorio como resultado de las llamadas "acciones ejemplificadoras" y la exacerbación de la violencia de "Sendero Luminoso".

41. Estas dos últimas oleadas migratorias han encontrado condiciones en las zonas de recepción que hacen prácticamente imposible el reasentamiento definitivo, en donde casi la totalidad de ellos tienen como único espacio de sobrevivencia el sector informal, viéndose obligados a asumir actividades poco rentables en un mercado altamente competitivo. Las mejores condiciones

de seguridad que creyeron encontrar en las zonas urbanomarginales eran apenas diferentes a las existentes en el campo, debido al cambio de escenario de la estrategia terrorista, que buscaba un mayor protagonismo en las ciudades durante 1989 y 1990 y buscaba eliminar la resistencia popular con asesinatos selectivos y reclutamientos forzosos.

42. El desplazamiento afecta principalmente a la población campesina andina y nativa (alrededor del 70% de los desplazados), mientras un 20% procede de sectores urbanomarginales y capitales de distritos rurales y el 10% corresponde a estratos medios y altos.

43. En estas circunstancias, la mujer adquiere protagonismo y asume el rol preservador del espacio familiar, que ha sido profundamente afectado bajo diversas formas, que van desde la pérdida de su escenario natural, la desintegración familiar y la muerte de sus miembros hasta el enfrentamiento permanente a situaciones de alto riesgo, incursionando en el sector productivo, en la gestión de la organización comunitaria para la sobrevivencia, etc.

44. A fin de realizar un diagnóstico general del problema, en agosto de 1991 se constituyó la Comisión Técnica sobre el problema de las poblaciones desplazadas como instancia pluralista de diagnóstico, con participación de representantes de las organizaciones no gubernamentales, del sector de defensa, de la Iglesia católica y de otras entidades. El 8 de diciembre de 1993, el Gobierno creó el Proyecto de Asistencia al Retorno (PAR), en cuyo marco el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) se encuentra atendiendo de manera integral todos los componentes del desplazamiento interno y coordina la cooperación internacional. En la propuesta del Gobierno, comprometida con la problemática del desplazamiento, se plantea como objetivo final el retorno, con las garantías debidas de seguridad y las condiciones mínimas de supervivencia. El retorno de las familias desplazadas a sus zonas de origen es un proceso consciente, colectivo y organizado, expresado en organizaciones como la Asociación de Familias de Desplazados en Lima.

45. Si bien en el derecho internacional existen mecanismos de protección para los refugiados y migrantes transfronterizos, queda a la competencia de cada Estado afectado la solución del problema de los desplazados internos. El Perú ha señalado a la comunidad internacional que, mientras la comunidad internacional examina la situación global del problema y determina los criterios jurídicos y políticos preventivos que adoptarán las organizaciones multilaterales, es imprescindible iniciar una acción de emergencia a fin de apoyar los esfuerzos nacionales para evitar la transformación de estos movimientos migratorios internos en corrientes de refugiados.

46. Se estima que entre 1980 y 1990 habrían emigrado al extranjero alrededor de 200.000 personas.

47. La crisis económica acumulada históricamente hace imposible que los programas de estabilización y reformas estructurales redunden, a corto plazo, en un alivio significativo de la pobreza. Por ello, el Gobierno ha replanteado la política social del Estado para atender las necesidades

básicas de los sectores más vulnerables de la población, sin caer en medidas populistas que distorsionen las señales del mercado y traben el crecimiento económico.

48. En este orden de ideas, cerca de 13 millones de peruanos viven en la pobreza, según los resultados de la Encuesta sobre Niveles de Vida realizada entre octubre y noviembre de 1991 (ENNIV IV). La crisis económica de los últimos años agudizó la magnitud de la pobreza, llevándola a los niveles actuales. Este proceso de empobrecimiento paulatino se verifica con la caída de los gastos de consumo en un 46% entre 1986 y 1990, y en un 39% adicional entre junio de 1990 y octubre de 1991 en Lima metropolitana, según resultados de la Encuesta sobre Niveles de Vida de 1991. En este proceso de deterioro de los niveles de vida de la población peruana, la pobreza se hizo más heterogénea.

49. La pobreza en el Perú tiene muchas causas. En términos globales, se refleja por la caída drástica del PIB, cuyo índice alcanzó un máximo de 109% en 1981 hasta llegar a un mínimo de 92,4% en 1992. Esta caída se explica tanto por la pérdida de dinamismo de la economía productiva, a partir de fines de los años sesenta, aun cuando se observa un repunte en 1993 y 1994, como por la alta tasa de crecimiento demográfico a lo largo del período.

50. Aun cuando la inversión privada, nacional y extranjera, permita generar mayores niveles de empleo para la PEA, es irreal asumir que las plazas de trabajo creadas serán suficientes para satisfacer las demandas de la población. En consecuencia, el déficit actual de satisfacción de necesidades básicas tenderá a mantenerse durante un período largo, aunque decrezca con respecto al total de la producción o al número de personas en estado de necesidad.

51. La magnitud del problema queda evidenciada con el déficit social global, diferencia entre niveles de consumo y los que se requieren para que todos accedan a la canasta básica completa, que se acerca a los 15.000 millones de dólares de los EE.UU. anuales. Por otra parte, el déficit social urgente para la mitad más pobre de la población asciende a 2.800 millones de dólares de los EE.UU, mientras que el déficit alimenticio de los tres primeros deciles, concentración de extrema pobreza, llega a 1.100 millones de dólares de los EE.UU.

52. La acción solidaria del Estado muestra índices de deterioro lamentables; el gasto social del Estado ha decaído constantemente desde 1986, principalmente en los sectores de educación y salud. El programa de acción contempla la intervención selectiva, geográfica y focalizada, con base en el mapa de pobreza y priorizando la generación de capacidades institucionales básicas en servicios de salud y educación primaria a fin de mejorar su calidad, con miras a lograr su universalización y administración de justicia.

53. La generación de empleos en las zonas rurales y urbanomarginales se realizará a través de la inversión en infraestructura social o de apoyo a la producción, asociada a la atención de necesidades básicas, especialmente a la complementación alimentaria de sectores de mayor riesgo.

54. La responsabilidad de la política y acción del Gobierno para el alivio de la pobreza y apoyo social está a cargo de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), bajo la Presidencia del Consejo de Ministros, que contará con el apoyo del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y los Comités de Desarrollo Social (COMDES) que serán creados como órganos técnicos sectoriales ad hoc.

55. Desde agosto de 1990 y como consecuencia del programa de estabilización que el nuevo Gobierno aplicó, se puso en marcha el Programa de Emergencia Social (PES), el cual fue diseñado con carácter transitorio para ayudar a la población más pobre del país. El mencionado programa estuvo activo hasta marzo de 1991. Su actuación central se refirió a los primeros meses en los que recibió gran cantidad de donaciones, traducidas en gran parte en alimentación y salud, que fueron canalizadas a las familias a través de los clubes de madres, comedores populares y de la Iglesia. La falta de recursos financieros hizo que el programa fuera perdiendo impulso en los meses siguientes.

56. En agosto de 1991, el Gobierno promulgó el Decreto legislativo N° 657 que crea el FONCODES, con el objetivo de financiar la ejecución de proyectos de inversión social en todo el país, estableciendo dos líneas de financiamiento: apoyo social y fomento del empleo productivo en las áreas de salud, alimentación, educación básica, infraestructura y otros, en beneficio de la población en pobreza. La población objetivo para la realización de los planes de FONCODES es la afectada por la extrema pobreza y, dentro de ella, la más vulnerable. Las líneas de acción de FONCODES se dividieron en tres grupos:

- a) asistencia social, especialmente en las áreas de salud, nutrición, trabajo y educación;
- b) infraestructura social, proyectos de construcción de obras de saneamiento, educación, nutrición y salud y de obras civiles de infraestructura vial, energética;
- c) apoyo general a la producción: financiamiento de actividades productivas, apoyo a la pequeña y microempresa, reforestación, pesca artesanal, entre otras.

Los recursos del fondo están constituidos principalmente por las asignaciones del Tesoro Público, donaciones, contribuciones no reembolsables de los gobiernos extranjeros, fundaciones y organismos internacionales.

57. En el Perú en el momento actual se cuenta con una amplia red de autoayuda colectiva conformada por los distintos tipos de organizaciones comunales que responden rápidamente ante situaciones problema de las familias.

58. En los últimos años se ha podido verificar la capacidad organizativa y de esfuerzo colectivo de la población pobre. La multiplicación de los clubes de madres, vasos de leche, comedores populares y otras asociaciones de barrio, que han aportado una mano de obra difícil de cuantificar y han servido como

una invalorable base para algunos programas de apoyo social ya puestos en marcha como "El vaso de leche", "La escuela defiende la vida" y diversas modalidades de comedores populares autogestionarios.

59. Asimismo, la activa participación de las organizaciones no gubernamentales, la Iglesia y el sector privado empresarial, es un importante factor de promoción social.

60. A fin de lograr una análisis y comprensión de la realidad nacional con objetividad es necesario una sintética presentación de la explosión de la violencia terrorista en el Perú a partir de 1980 y la aparición del movimiento terrorista "Sendero Luminoso", que utiliza un complejo fenómeno de violencia estructural en el país, que se remonta a la dominación política y las contradicciones sociales introducidas por la conquista que se van acumulando y agudizando históricamente, hasta llegar al completo abandono del Estado de importantes zonas del territorio nacional.

61. El retorno al sistema constitucional en 1980 está marcado por una creciente crisis económica, un mayor protagonismo de las organizaciones populares, una magnitud inédita del fenómeno del narcotráfico y el desborde de las estructuras obsoletas del Estado. Asimismo, paradójicamente, el nuevo régimen democrático aparece junto con la primera acción terrorista de "Sendero Luminoso".

62. En 1989, la Comisión de Violencia y Pacificación del Senado señaló en un informe las distintas etapas formativas de la concepción ideológica de "Sendero Luminoso" a partir de la aplicación del marxismo-leninismo-maoísmo, hasta llegar al inicio de la autodenominada lucha armada en 1980, desarrollada según el llamado "pensamiento Gonzalo" con el que el cabecilla de la banda, Abimael Guzmán Reynoso, alias "camarada Gonzalo", o "Presidente Gonzalo", sostiene haber culminado la síntesis dialéctica teórica del marxismo.

63. "Sendero Luminoso" se presenta a la opinión pública mundial, en un inicio, como un grupo defensor de los campesinos y comunidades indígenas dominadas y explotadas por un supuesto Gobierno dictatorial en el Perú, imagen totalmente falsa si se consideran los crímenes de lesa humanidad cometidos. Sus atentados, en los inicios, tienen como objetivos privilegiados, aunque no exclusivos, instalaciones militares del Gobierno, y sus primeras víctimas son autoridades políticas.

64. Sin embargo, a partir de 1989 "Sendero Luminoso" considera obtenido el llamado "equilibrio estratégico" con las fuerzas del Estado y decide iniciar una nueva etapa exacerbando las contradicciones sociales. "Sendero Luminoso" denuncia a las Naciones Unidas y a los organismos internacionales de derechos humanos así como a las organizaciones no gubernamentales empeñadas en la promoción y defensa de los derechos humanos, y da inicio desembozadamente a una escalada de asesinatos de humildes líderes populares, sacerdotes de todas las confesiones, cooperantes extranjeros, políticos de todos los partidos políticos y todos aquellos personajes que defiendan una solución pacífica y condenen la violencia, así como también a simples ciudadanos. El mundo

comprendió finalmente la real naturaleza terrorista de "Sendero Luminoso" cuando contempló horrorizado la destrucción de un edificio de viviendas familiares y el asesinato de sus residentes con un coche explosivo en una zona residencial de Lima.

65. "Sendero Luminoso" ha sido comparado por los principales analistas políticos internacionales con el trágico régimen polpotiano en Camboya. "Sendero Luminoso" ha reclamado, mediante su vocero oficial El Diario Internacional que se edita en un importante país europeo, amparado por las teorías libertarias, la necesidad de asesinar a 2 millones de peruanos, a fin de construir un nuevo "Estado popular" siendo, en realidad, un grupo terrorista, cuyas acciones no pueden convalidarse como delitos políticos, puesto que son delitos comunes a nivel interno y crímenes de lesa humanidad a nivel internacional.

66. El Movimiento Revolucionario Tupac Amarú (MRTA), otro grupo terrorista que aparece en 1984, sostiene ser el representante armado de la "nueva izquierda". Reivindica construir, a diferencia de "Sendero Luminoso", un grupo guerrillero, aunque en la práctica sus tácticas "guerrilleras" son desbordadas por acciones terroristas (asaltos y secuestros) y es automatizado por la violencia.

67. La violencia indiscriminada del terrorismo en el Perú ha dejado como saldo luctuoso más de 27.000 vidas humanas y una masiva población de desplazados y huérfanos. También debe considerarse el impacto psicológico sufrido por la población atemorizada, especialmente en los más jóvenes, disminuida en su normal desarrollo y convivencia pacífica durante más de una década.

68. Los grupos terroristas tienen como objetivo ocasionar el mayor daño económico posible a fin de paralizar las actividades económicas del país. Las estimaciones de la devastación del país señalan que el Perú ha sufrido pérdidas del orden de los 21.000 millones de dólares, cifra equivalente al monto total de la deuda externa, aparte de los recursos destinados directamente a la lucha antiterrorista.

69. Los informes económicos, por lo general, enfatizan los costos directos de la destrucción de los recursos productivos, destrucción de torres de energía eléctrica de alta tensión, carreteras, puentes, centros comerciales, fábricas, instituciones públicas, bancos, etc.

70. Deberá hacerse también una estimación de los costos de oportunidad, es decir de los beneficios no obtenidos por los atentados, la fuga de la inversión interna y externa así como la paralización de los servicios turísticos, etc.

71. La aplicación de una nueva estrategia antiterrorista, orientada a organizar el firme rechazo popular a los métodos terroristas, ya ha mostrado sus primeros grandes logros: el 10 de septiembre de 1993 el principal cabecilla de "Sendero Luminoso" fue capturado, así como el 95% de los

dirigentes de la banda que en la actualidad se encuentran en prisiones de alta seguridad, gracias a la legislación antiterrorista, como la Ley de arrepentimiento.

72. La captura de Guzmán es el punto de ruptura en la escalada terrorista. El Gobierno toma por primera vez la iniciativa, con una política integral de lucha contra el terrorismo.

73. También como resultado de la acción antiterrorista del Gobierno se ha logrado capturar a los principales cabecillas del MRTA. Por otra parte, la colusión establecida entre el MRTA y el narcotráfico, los asaltos de bancos, los "cupos de guerra" cobrados a comerciantes y empresarios, constituyeron igualmente un factor de desarticulación al interior de este grupo terrorista que ha devenido los últimos años en un mero grupo delincencial.

74. El Perú ha promovido la evolución de la doctrina jurídica vigente a fin de que el derecho internacional contemple también al terrorismo como responsable de la violación de los derechos humanos y se ponga en marcha una acción solidaria de la comunidad internacional a fin de sancionar el delito del terrorismo hasta su erradicación definitiva.

#### F. Indicadores culturales

75. La tasa del analfabetismo en el Perú registra un importante descenso, al pasar del 57,6% en 1940 al 18,1% en 1981. Para el período 1983-1991 la tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más decrece de 16 a 10,7%. Según los resultados del censo de 1993, en el país existen 1.784.281 analfabetos, cifra menor en 15.177 respecto a 1981, lo cual significa una disminución del 0,8%. El decrecimiento registrado en el período intercensal es determinado por la discriminación del analfabetismo en el área rural. En la referida área hay 151.036 analfabetos menos, mientras que en el área urbana el número de analfabetos se vio incrementado en 135.859 personas.

## II. ESTRUCTURA POLITICA GENERAL

### A. Marco jurídico general

76. La Constitución política del Perú, elaborada por el Congreso Constituyente Democrático elegido para tal efecto y compuesto por 80 miembros, fue sometida a consulta popular y aprobada mediante referéndum del 31 de octubre de 1993. El Presidente de la República la promulgó el 27 de diciembre de 1993.

77. El Perú es un país que sintetiza miles de años de formación precolombina y medio millar de años de cultura occidental; de allí que la Carta Magna defina al Perú como un país pluriétnico y pluricultural.

78. La Constitución política consagra como primeras disposiciones las referidas a los derechos fundamentales de la persona, destacando en su primer artículo que "la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado".

79. Los derechos de la persona consagrados en la Constitución recogen las principales disposiciones de la Constitución política de 1979, incorporando nuevos conceptos con miras a reforzar la integración nacional.

80. Asimismo, una de las principales innovaciones en la nueva Carta Magna es la incorporación de medidas para asegurar la participación ciudadana, ya sea a través del derecho a la iniciativa legislativa, a la revocación de autoridades como al del referéndum, recurso mediante el que la ciudadanía aprobó el presente texto constitucional.

81. Uno de los objetivos políticos fundamentales de esta Constitución ha sido el de lograr un adecuado equilibrio de poderes, reforzando la efectividad del Consejo de Ministros y el propio Congreso, así como una adecuada descentralización municipalizada.

#### B. Régimen de gobierno

82. La Constitución establece en su título II, "Del Estado y la nación", artículo 43, que "La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su Gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes".

83. Se considera además que "El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen".

#### C. Poder ejecutivo

##### 1. Presidente y Vicepresidente de la República

84. El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la nación. Para ser elegido Presidente de la República se requiere ser peruano de nacimiento, tener más de 35 años de edad al momento de la postulación y gozar del derecho de sufragio.

85. El Presidente de la República se elige por sufragio directo. Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos. Los votos viciados o en blanco no se computan. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a una segunda votación, dentro de los 30 días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas. Junto con el Presidente de la República son elegidos, de la misma manera, con los mismos requisitos y por igual término, dos Vicepresidentes.



86. El mandato presidencial es de cinco años y el Presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex Presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.

87. La norma constitucional asimismo prevé las motivaciones por las que el ejercicio de la Presidencia puede vacar o ser suspendido.

88. Entre sus atribuciones, corresponde al Presidente de la República:

- a) cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales;
- b) representar al Estado, dentro y fuera de la República;
- c) dirigir la política general del Gobierno;
- d) velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República;
- e) convocar a elecciones para Presidente de la República y para representantes al Congreso, así como para alcaldes y regidores y demás funcionarios que señala la ley;
- f) convocar al Congreso a legislatura extraordinaria; y firmar, en ese caso, el decreto de convocatoria;
- g) dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual;
- h) ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones;
- i) cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales;
- j) cumplir y hacer cumplir las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones;
- k) dirigir la política exterior de las relaciones internacionales y celebrar y ratificar tratados;
- l) presidir el sistema de defensa nacional y organizar, distribuir y disponer el empleo de las fuerzas armadas y de la policía nacional;
- m) adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado;
- n) declarar la guerra y firmar la paz con autorización del Congreso;

- o) dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, así como cuando lo requiere el interés nacional y con cargo a dar cuenta al Congreso, que a su vez puede modificar los referidos decretos de urgencia;
- p) ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan.

89. Actualmente contamos con 13 ministerios: Relaciones Exteriores; Interior; Justicia; Defensa; Pesquería; Agricultura; Economía y Finanzas; Educación; Salud; Trabajo y Promoción Social; Energía y Minas; Transportes; Comunicaciones; Vivienda y Construcción; Industria; Turismo; Integración y Negociaciones Colectivas.

## 2. Del Consejo de Ministros

90. El Consejo de Ministros está formado por la reunión de los Ministros de Estado y tiene su Presidente, que es nombrado y removido por el Presidente de la República.

91. El Consejo de Ministros tiene a su cargo la dirección y la gestión de los servicios públicos, y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo. Son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial.

92. Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser Ministro sin cartera, le corresponde:

- a) ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del Gobierno;
- b) coordinar las funciones de los demás ministros;
- c) refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley.

93. Para ser Ministro de Estado, se requiere ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y haber cumplido 25 años de edad. Los miembros de las fuerzas armadas y de la policía nacional pueden ser ministros.

94. Entre las atribuciones del Consejo de Ministros debemos señalar:

- a) aprobar los proyectos de ley que el Presidente de la República somete al Congreso;
- b) aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley;

- c) deliberar sobre asuntos de interés público; y
- d) las demás que le otorgan la Constitución y la ley.

95. Todo acuerdo del Consejo de Ministros requiere el voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros, y consta en acta. Los ministros no pueden ejercer otra función pública, excepto la legislativa.

96. Se considera que los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan.

97. Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.

98. Dentro de los 30 días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del Gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto la cuestión de confianza.

99. La concurrencia del Consejo de Ministros es obligatoria, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos, que se formula por escrito y debe ser presentada por no menos del 15% del número legal de congresistas.

100. El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.

101. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del 25% del número legal de congresistas. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros o el ministro censurado debe renunciar.

102. El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.

103. Ante ello, la Constitución política peruana ha incorporado asimismo la posibilidad de que el Presidente de la República disuelva el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

104. El decreto de disolución debe contener la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso, cuyas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato.

105. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, como órgano fiscalizador temporal, la cual no puede ser disuelta. No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario y bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

106. El nuevo Congreso puede censurar al Consejo de Ministros o negarle la cuestión de confianza, después que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del poder ejecutivo durante el interregno parlamentario.

#### D. Poder legislativo

##### 1. Disposiciones generales

107. El poder legislativo reside en el Congreso, el cual consta de cámara única y es elegido por un período de cinco años mediante proceso electoral organizado conforme a la ley.

108. Está compuesto por 120 congresistas, que para ser elegidos requieren ser peruanos de nacimiento, haber cumplido 25 años y gozar del derecho de sufragio.

109. Los congresistas representan a la nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación; no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones; no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, excepto por delito flagrante.

110. El mandato legislativo es irrenunciable. Las sanciones disciplinarias que impone el Congreso a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de 120 días de legislatura.

111. El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

112. Las fuerzas armadas y la policía nacional no pueden ingresar en el recinto del Congreso sino con autorización de su propio Presidente.

113. Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste y su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario, no debiendo exceder del 25% del número total de congresistas.

114. Entre las atribuciones de la Comisión Permanente debemos señalar;

- a) designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República;

- b) ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca y Seguros;
- c) aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del presupuesto, durante el receso parlamentario;
- d) ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de presupuesto y Ley de la cuenta general de la República.

115. Por su parte, entre las atribuciones del Congreso, se pueden mencionar:

- a) dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes;
- b) velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores;
- c) aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución;
- d) aprobar el presupuesto y la cuenta general;
- e) autorizar empréstitos, conforme a la Constitución;
- f) ejercer el derecho de amnistía;
- g) aprobar la demarcación territorial que proponga el poder ejecutivo;
- h) prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional;
- i) autorizar al Presidente de la República para salir del país.

## 2. De la función legislativa

116. El Congreso puede expedir leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de personas.

117. Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivos, salvo en materia penal, cuando favorece al reo; y la ley sólo se deroga por otra ley. La Constitución no ampara el abuso del derecho.

118. El Congreso puede delegar en el poder ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. Estos decretos

legislativos están sometidos a las mismas normas que rigen para la ley. No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

119. Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el poder ejecutivo con carácter de urgencia.

### 3. De la formación y promulgación de leyes

120. El Presidente de la República y los congresistas tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales.

121. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a la ley.

#### E. Poder judicial

122. La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el poder judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.

123. En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.

124. Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

- a) La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional. Se reconoce, como jurisdicciones independientes, la militar y la arbitral.
- b) La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede abocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones.
- c) La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos.
- d) La publicidad en los procesos, salvo disposición contraria de la ley. Los procesos judiciales por responsabilidad de funcionarios públicos, y por los delitos cometidos por medio de la prensa y los que se refieren a derechos fundamentales garantizados por la Constitución, son siempre públicos.

- e) La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite.
- f) La pluralidad de la instancia.
- g) La indemnización, en la forma que determine la ley, por los errores judiciales en los procesos penales y por las detenciones arbitrarias, sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiere lugar.
- h) El principio de no dejar de administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley. En tal caso, deben aplicarse los principios generales del derecho y el derecho consuetudinario.
- i) El principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal y de las normas que restrinjan derechos.
- j) El principio de no ser penado sin proceso judicial.
- k) La aplicación de la ley más favorable al procesado en caso de duda o de conflicto entre leyes penales.
- l) El principio de no ser condenado en ausencia.
- m) La prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada.
- n) El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso.
- o) El principio de que toda persona debe ser informada, inmediatamente y por escrito, de las causas o razones de su detención.
- p) El principio de la gratuidad de la administración de justicia y de la defensa gratuita para las personas de escasos recursos y, para todos, en los casos que la ley señala.
- q) La participación popular en el nombramiento y en la revocación de magistrados, conforme a la ley.
- r) La obligación del poder ejecutivo de prestar la colaboración que en los procesos le sea requerida.
- s) La prohibición de ejercer función judicial por quien no ha sido nombrado en la forma prevista por la Constitución o la ley.
- t) El principio del derecho de toda persona de formular análisis y críticas de las resoluciones y sentencias judiciales, con las limitaciones de la ley.

- u) El derecho de los reclusos y sentenciados de ocupar establecimientos adecuados.
- v) El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad.

125. La Carta Magna ha señalado asimismo que la pena de muerte sólo puede aplicarse por el delito de traición a la patria en caso de guerra, y el de terrorismo, conforme a las leyes y a los tratados de los que el Perú es parte obligada.

126. El poder judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la nación, y por órganos que ejercen su gobierno y administración.

127. Los órganos jurisdiccionales son: la Corte Suprema de Justicia y las demás cortes y juzgados que determine su ley orgánica.

128. El Presidente de la Corte Suprema lo es también del poder judicial. La sala plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación del poder judicial.

129. El Estado garantiza a los magistrados judiciales:

- a) Su independencia. Sólo están sometidos a la Constitución y la ley.
- b) La inamovilidad en sus cargos. No pueden ser trasladados sin su consentimiento.
- c) Su permanencia en el servicio, mientras observen conducta e idoneidad propias de su función, y
- d) Una remuneración que les asegure un nivel de vida digno de su misión y jerarquía.

130. Los requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia son:

- a) ser peruano de nacimiento;
- b) ser ciudadano en ejercicio;
- c) ser mayor de 45 años;
- d) haber sido magistrado de la Corte Superior o fiscal superior durante 10 años, o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante 15 años.



131. Finalmente, se debe tener presente que la Constitución política ha reconocido la facultad de ejercer la función jurisdiccional, para la aplicación de su derecho consuetudinario, a las comunidades campesinas y nativas con el apoyo de las rondas campesinas. La ley establecerá las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los juzgados de paz y con las demás instancias del poder judicial.

F. Del Consejo Nacional de la Magistratura

132. El Consejo Nacional de la Magistratura es un órgano independiente y autónomo que se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando éstos provengan de elección popular.

133. Los jueces de paz provienen de una elección popular, que será normada por ley.

134. Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura:

- a) nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal y con la aprobación de dos tercios de sus miembros, a los jueces y fiscales de todos los niveles;
- b) ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años;
- c) aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y fiscales supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias;
- d) extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.

135. La Constitución política del Perú establece la forma en que se compondrá el Consejo Nacional de la Magistratura así como los requisitos para ser miembro de él.

G. Del Ministerio Público

136. El Ministerio Público es autónomo y está presidido por el Fiscal de la nación que es elegido por la Junta de Fiscales Supremos.

137. El cargo de Fiscal de la nación dura tres años, prorrogable por reelección, sólo por otros dos. Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del poder judicial en la categoría respectiva.

138. Son funciones del Ministerio Público:

- a) Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho.

- b) Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.
- c) Representar en los procesos judiciales a la sociedad.
- d) Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la policía nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su mandato.
- e) Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.
- f) Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.
- g) Ejercer iniciativa en la formación de leyes, y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.

#### H. De la Defensoría del Pueblo

139. Una de las principales innovaciones de la nueva Constitución política peruana es la institución del Defensor del Pueblo, que se diferencia del Ministerio Público.

140. La Defensoría del Pueblo es autónoma y los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.

141. El Defensor del Pueblo es elegido y removido por el Congreso; para ser elegido Defensor del Pueblo se requiere haber cumplido 35 años de edad y ser abogado. El cargo dura 5 años y no está sujeto a mandato imperativo.

142. Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

143. El Defensor del Pueblo presenta un informe al Congreso una vez al año, y cada vez que éste lo solicita. Tiene iniciativa en la formación de las leyes y puede proponer las medidas que faciliten el mejor cumplimiento de sus funciones.

#### I. Jurado Nacional de Elecciones

144. La Constitución política del Perú señala que el sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa.

145. Sus funciones básicas son el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales, o de referéndum u otras consultas populares: el mantenimiento y la custodia un registro único de identificación de las personas y el registro de los actos que modifican el estado civil.

146. El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

147. Al Jurado Nacional de Elecciones le compete, entre otra cosas:

- a) fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares;
- b) mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas;
- c) velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas;
- d) proclamar a los candidatos elegidos.

148. La máxima autoridad del Jurado Nacional de Elecciones es un pleno compuesto por cinco miembros:

- a) Uno elegido en votación secreta, por la Corte Suprema entre sus magistrados, jubilados o en actividad. En el segundo caso se concede licencia al elegido y es el que preside el Jurado Nacional de Elecciones.
- b) Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad; aquí también se concede licencia al elegido.
- c) Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima entre sus miembros.
- d) Uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de derecho de universidades públicas entre sus ex decanos.
- e) Uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de derecho de universidades privadas entre sus ex decanos.

149. La Constitución de 1993 exige ciertos requisitos para los representantes del Jurado Nacional de Elecciones, como por ejemplo, no pueden ser menores de 45 años ni mayores de 60, y son elegidos por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos, pero alternadamente, cada dos años. Este cargo es remunerado y a tiempo completo.

150. En lo que se refiere a quienes están impedidos de ser miembros del Jurado Nacional de Elecciones, se puede indicar que, antes la Constitución de 1979, decía el que había desempeñado cargos directivos en organizaciones políticas o que los hubieran desempeñado en los seis años anteriores a su postulación. Esto ha cambiado, y ahora es de cuatro años anteriores a su postulación.
151. En la actualidad el jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por período renovable de cuatro años, y puede ser removido por falta grave y está afecto a las incompatibilidades del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. En cuanto al jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, nombrado al igual que el otro por el Consejo Nacional de la Magistratura, por un período renovable de cuatro años y tiene a su cargo la inscripción de nacimientos, matrimonios, divorcios y defunciones.
152. El Jurado Nacional de Elecciones puede convocar la nulidad de todo el proceso cuando: los votos nulos y blancos superan los dos tercios del número total de votos emitidos, a diferencia de la Constitución política del Perú de 1979, que era de un tercio de la votación nacional válida.
153. El escrutinio de los votos se realiza ante acto público con la representación de miembros de cada partido político para su mejor transparencia en los comicios. En el caso de los peruanos residentes en el extranjero, tienen la facilidad de realizarlo en los consulados peruanos del extranjero.
154. A partir de 1980 ha habido cuatro consultas electorales al pueblo; tres de ellas corresponden a procesos electorales y la última al referéndum donde se aprobó la Constitución.
155. El proceso electoral de 1979-1980 se rigió por Decreto-ley N° 14250, siendo elegidos por un período de cinco años el Presidente de la República, senadores y diputados para el período 1980-1985, en donde salió elegido como Presidente el arquitecto Fernando Balaunde Terry, nombrándose 60 senadores y 180 diputados a nivel de todo el territorio.
156. En el período de 1985-1990 se eligió como Presidente al Dr. Alan García Pérez, con 60 senadores y 180 diputados a nivel nacional.
157. Para el período 1990-1995 se eligió como Presidente al Ing. Alberto Fujimori Fujimori, quien, con fecha 5 de abril de 1992, cierra el Congreso, llamando mediante Decreto-ley N° 25684 a elecciones para el Congreso Constituyente Democrático, formado esta vez por 80 congresistas.
158. En el referéndum de fecha 31 de octubre de 1993 se aprobó la Constitución política del Perú.

### III. TRATADOS EN EL PERU

159. Según la Constitución política del Perú de 1993, los tratados que celebra el Estado peruano forman parte del derecho nacional. En la cuarta disposición transitoria se establece que las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

160. Para que los tratados surtan sus efectos legales, éstos deben ser ratificados por el Presidente de la República. Sin embargo, cuando los tratados versen sobre determinadas materias, antes de que puedan ser ratificados por el Presidente deben ser aprobados por el Congreso.

161. Las materias en que los tratados deben ser previamente aprobados por el Congreso, son las siguientes:

- a) derechos humanos;
- b) soberanía, dominio o integridad del Estado;
- c) defensa nacional;
- d) obligaciones financieras del Estado.

Asimismo, establece la Constitución que deben ser aprobados por el Congreso, antes de su ratificación por el Presidente de la República, los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y, además, los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

162. Pero cuando los tratados versen sobre materias que no están contempladas en las anteriormente mencionadas, éstos pueden ser celebrados o ratificados por el Presidente de la República sin necesidad de la previa aprobación por el Congreso. Sin embargo, debe el Presidente dar cuenta al Congreso.

163. En otro sentido, cuando el tratado afecta disposiciones constitucionales, debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige para la reforma de la Constitución, antes de que pueda ser ratificado por el Presidente. Este procedimiento se encuentra regulado por el artículo 206 de la Constitución.

164. En cuanto a la denuncia de los tratados, ésta es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia también requiere la aprobación previa de éste.

165. En cuanto al procedimiento para adoptar tratados, se debe señalar que luego que el Estado peruano ha negociado un tratado con otros Estados o con organizaciones internacionales, a través de sus representantes, y habiéndolo

suscrito, debe manifestar su voluntad de obligarse por el tratado y de cumplir con las obligaciones que impone. Este consentimiento en obligarse por el tratado se logra a través de la ratificación.

166. Luego de ser aprobados por el Congreso, en los casos que señala la ley, los tratados deben ser objeto de ratificación por el Presidente de la República. Existe esta situación porque no basta que los representantes, que son los que han negociado el tratado, lo firmen, puesto que la firma no obliga a los Estados.

167. Los representantes del Estado peruano deben estar premunidos con los poderes correspondientes. Sin embargo, no hay obligación por parte del Estado de ratificar un tratado. Tampoco existe un plazo determinado para ratificar un Tratado.

#### IV. ORGANISMOS QUE PROTEGEN LOS DERECHOS HUMANOS

168. La Constitución política del Perú de 1979, norma superior de carácter obligatorio para todos los ciudadanos, dentro del marco de la plena vigencia de los derechos humanos, conforme lo establece su preámbulo, instituye, por primera vez, al Ministerio Público como organismo autónomo que tiene como obligación "promover de oficio o a petición de parte, la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos ciudadanos y de los intereses públicos tutelados por la ley" y "actuar como Defensor del Pueblo ante la administración pública".

169. Hasta antes de la promulgación de la citada Constitución, el Ministerio Público era considerado como parte integrante del poder judicial, vale decir entonces que es a partir de 1979 que el Gobierno peruano, a fin de cimentar nuestro ordenamiento jurídico en materia de derechos humanos, instituye al Ministerio Público como organismo encargado de velar por la defensa de los derechos humanos. Actualmente, el papel de defensor de los derechos constitucionales y fundamentales es otorgado a la Defensoría del Pueblo, institución nueva, creada por la actual Constitución política del Perú de 1993.

170. Dentro de este orden, con fecha 16 de marzo de 1981 se promulga el Decreto legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público. Señala en su artículo 1 que "el Ministerio Público es el organismo autónomo del Estado, que tiene como funciones principales la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos...".

171. Posteriormente, la Fiscalía de la nación instituye las Fiscalías de Defensoría del Pueblo y Derechos Humanos de toda la nación, con el objeto de que conozcan y sustancien las denuncias de violaciones de derechos humanos, de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

172. A fin de lograr un plan nacional de pacificación y brindar asesoramiento y apoyo a todos los esfuerzos destinados a lograr la paz en el país y la plena vigencia de los derechos humanos, mediante Decreto legislativo N° 652 se aprobó la ley del Consejo por la Paz, integrado por diferentes sectores de alcance nacional, con sede en la capital de la República y en cada región del país.

173. Luego, mediante Decreto-ley N° 25993, que aprueba la Ley orgánica del sector justicia, se establece que el Consejo Nacional de Derechos Humanos es el encargado de promover, coordinar, difundir y asesorar para la tutela y vigencia de los derechos fundamentales de la persona, reglamentado mediante D. S. N° 038-93-JUS, de 7 de octubre de 1993, que establece como objetivo principal el contribuir a la creación de una sólida conciencia de respeto a los derechos fundamentales de la persona. La constitución de este Consejo recoge parte de los principios establecidos en los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos, por cuanto permite formular políticas, mecanismos y acciones de defensoría de derechos humanos en forma integral entre los organismos públicos relacionados con el tema, así como las organizaciones no gubernamentales que defienden los derechos humanos.

174. Por otra parte el Gobierno, en su afán de fortalecer nuestro sistema jurídico de protección a los derechos humanos, da normas internas sobre el particular. Al respecto, el Ministerio del Interior, mediante R. M. N° 0629-91-IN/GI, crea oficinas de derechos humanos como órganos integrantes de las prefecturas, subprefecturas, gobernaciones y tenencias de gobernaciones. Asimismo, mediante R. M. N° 668-A-91-IN/DM, de fecha 15 de agosto de 1991, crea el Comité Nacional de Derechos Humanos del sector interior como órgano de coordinación y control.

175. Vemos de esta forma, cómo en el sistema normativo interno relativo a los derechos humanos se ha ido fortaleciendo y consolidando la defensa de los derechos humanos. Así, en los organismos en donde no contaban con comités de derechos humanos, se organizan programas sobre políticas y mecanismos de defensoría, a fin de lograr una mejor convivencia social.

176. Posteriormente, el 26 de junio de 1992 el Gobierno, mediante Decreto-ley N° 25992, establece penas para los funcionarios o servidores públicos que incurran en el delito de desaparición, y asimismo se regula el funcionamiento del Registro de Denuncias de Personas Desaparecidas, a efectos de garantizar el derecho a la libertad personal, uno de los derechos fundamentales de la persona que todo gobierno democrático debe cautelar. Dentro de este marco, mediante resolución de la Fiscalía de la Nación N° 342-92-MP/FN, de fecha 10 de julio de 1992, se crea el Registro de Denuncias de Personas Desaparecidas a cargo de las Fiscalías Especiales de Defensorías del Pueblo y Derechos Humanos.

177. Con la dación de la Constitución política del Perú, de 1993, se le otorga el papel de defensor de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, dentro de otras cosas, a la "Defensoría del Pueblo", regulado en el capítulo XI del título IV, en donde se indica que el

Defensor del Pueblo es elegido y removido por el Congreso y le corresponde defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad.

178. Transitoriamente se ha encargado a todas las fiscalías atender todas las peticiones relacionadas a la violación de los derechos humanos. En cuanto a las denuncias que se produzcan por personas desaparecidas, son atendidas por el registro de personas desaparecidas.

179. La Ley N° 26295 crea el Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a pena privativa de la libertad, cuyo objetivo es garantizar los derechos humanos de los detenidos previamente y de los sentenciados.

180. Con respecto a las familias desplazadas por la violencia terrorista de sus lugares de origen, en 1991 se creó la Comisión Técnica para la Población Desplazada. El 9 de octubre de 1993 se creó el proyecto de apoyo a la población (PAR), encargado de realizar acciones para el retorno de la población desplazada a sus lugares de origen. El 10 de abril de 1994 se creó el Comité Interministerial del PAR, que tiene la facultad de coordinar y ejecutar las acciones entre los Ministerios de Salud, Educación, Transportes, Agricultura, Defensa, Industria y de la Presidencia.

181. Cabe señalar que con fecha 5 de febrero de 1993 se dio el reglamento del Congreso Constituyente Democrático, el cual considera dentro de la gama de comisiones a la Comisión de Pacificación y Derechos Humanos, con el fin de garantizar los derechos fundamentales y constitucionales de la persona.

182. No obstante toda la normatividad existente en materia de derechos humanos en el Perú, se permite sin ninguna restricción el libre ejercicio de las organizaciones no gubernamentales en esta materia.

-----