



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/1990/5/Add.29
17 de junio de 1996

Original: ESPAÑOL

Período sustantivo de sesiones de 1996

APLICACION DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES

Informes iniciales presentados por los Estados Partes
con arreglo a los artículo 16 y 17 del Pacto

Adición

PERU*

[22 de agosto de 1995]

* El informe inicial presentado por el Gobierno del Perú relativo a los derechos comprendidos en los artículos 6 a 9 (E/1984/6/Add.5) fue examinado por el Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales del período de sesiones en su período de sesiones de 1984 (E/1984/WG.1/SR.11 y 18).

GE.96-17565 (S)

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Artículo 1	1 - 17	3
Artículo 2	18 - 28	5
Artículo 3	29 - 113	10
Artículo 4	114 - 122	29
Artículo 5	123 - 173	30
Artículo 6	174 - 200	42
Artículo 7	201 - 210	48
Artículo 8	211 - 256	49
Artículo 9	257 - 335	56
Artículo 10	336 - 351	69
Artículo 11	352 - 382	72
Artículo 12	383 - 415	76
Artículo 13	416 - 438	81
Artículo 14	439 - 451	87
Artículo 15	452 - 521	89

Artículo 1

1. El primer párrafo del artículo 1 consagra el derecho de cualquier pueblo a la libre determinación. En virtud de este derecho cualquier nación está en la capacidad de decidir libremente su condición o régimen político y económico, estableciendo, como consecuencia de ello, la forma de gobierno adecuada a los fines propuestos.

2. En este sentido, el Perú adoptó como régimen de gobierno el sistema republicano, el cual fue consagrado en la Constitución de 1979 donde se señalaba que el Perú era una república democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo, con un gobierno unitario, representativo y descentralizado (art. 79).

3. La nueva Constitución política del Perú -aprobada por el Congreso Constituyente Democrático, ratificada en referéndum por el pueblo peruano, promulgada el 29 de diciembre de 1993 y que entrará en vigencia el 31 de diciembre del mismo año- mantiene el mismo concepto al decir que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Asimismo, se establece que el Estado es uno e indivisible, su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes (art. 43).

4. La Carta de 1993 divide en su texto lo referido a Estado, gobierno y forma política. Así, se mantiene el sistema republicano, democrático, social, independiente y soberano, es decir, que el país está gobernado por un representante elegido por la ciudadanía y que su gobierno acoge el principio de la descentralización, dejando de lado la centralización del poder en un foco geográfico. Finalmente, el Perú acoge la organización gubernamental -adoptada por todos los sistemas democráticos del mundo- regida por la división de poderes en poder ejecutivo, legislativo y judicial, con autonomía plena unos de los otros.

5. Todas estas consideraciones permiten al Perú establecer, libre y soberanamente, los lineamientos de su vida como nación. Esto conlleva a señalar las expresiones del ejercicio de esa libre determinación.

6. En este sentido, el Perú en cuanto a su organización gubernamental goza de la aceptación y participación en la comunidad internacional, con representatividad en organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos.

7. El derecho de los pueblos a la libre determinación constituye una condición indispensable para el goce de todos los derechos humanos fundamentales. En virtud de este derecho, todos los pueblos establecen su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

8. El Perú posee una realidad cultural y lingüística sumamente heterogénea, pluricultural y multilingüe, manifestada en la coexistencia de 72 etnias, entendiéndose por tales, poblaciones con cultura y lengua propia.

De éstas, 7 se ubican en la región andina y 65 en el área amazónica, estando agrupadas en 14 familias lingüísticas diferentes, las cuales son denominadas indistintamente, poblaciones indígenas, tribales o aborígenes.

9. El Estado peruano, consciente de la corriente universal de defensa de los derechos humanos de las minorías étnicas, ha promulgado diversos dispositivos legales para la atención multisectorial de la población indígena en el Perú.

10. La Constitución política del Perú de 1993 establece:

Artículo 2, inciso 19. Toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad.

...

Artículo 17. El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo; asimismo fomenta su educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve las integración nacional.

...

Artículo 89. Las comunidades campesinas y nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso de la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas.

...

Artículo 149. Las autoridades de las comunidades, con el apoyo de las rondas campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los juzgados de paz y con las demás instancias del poder judicial.

11. Como parte de la estrategia de pacificación nacional y ante la amenaza de ideologías violentistas que ponen en peligro la existencia, identidad y valores culturales de los pueblos indígenas, el Estado peruano ha favorecido la organización del sistema de rondas campesinas. Hasta el momento las rondas constituyen el eje alrededor del cual se reconstruye la vida social de las comunidades devastadas por la violencia. En mayo de 1993, el Congreso Nacional de Rondas Urbanas, Rurales y Nativas presentó un proyecto por el cual las rondas campesinas pasarían a formar parte del sistema de defensa nacional y de la reserva de las fuerzas armadas. Mediante Decreto

legislativo N° 741, del 12 de noviembre de 1991, se reconoció a los Comités de Autodefensa de las Comunidades. Asimismo, el Decreto legislativo N° 740 norma la posesión y el uso de armas y municiones por las rondas campesinas.

12. El Código del Medio Ambiente, Decreto legislativo N° 613 (7 de septiembre de 1990), señala, en su artículo 54, que el Estado reconoce el derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las áreas naturales protegidas y en sus zonas de influencia, promoviendo la participación de dichas comunidades.

13. La Ley de promoción de las inversiones en el sector agrario, Decreto legislativo N° 653 (1° de agosto de 1991), protege la existencia y preservación de las comunidades campesinas y nativas.

14. La Ley general de comunidades campesinas, Ley N° 24656 (13 de abril de 1987), regula la comunidad campesina del Perú como organización, con sus usos, costumbres, formas de propiedad e instituciones propias. Se encuentra reglamentada por el Decreto supremo N° 008-91-TR (15 de febrero de 1991) y el Decreto supremo N° 004-92-TR (25 de febrero de 1992), que aprueba el reglamento del régimen económico de la Ley general de comunidades campesinas.

15. La Ley de deslinde y titulación del territorio de las comunidades campesinas, Ley N° 24657 (13 de abril de 1987) también ha sido promulgada.

16. Por otro lado, la desaparición del Fuero Agrario con la dación de la nueva Ley orgánica del poder judicial de 1990, permitirá consolidar la unijurisdiccionalidad estatal a través de nuevo mecanismos para la resolución de los conflictos agrariocomunales.

17. Las comunidades campesinas y nativas, en su conjunto, están conformadas por pueblos que mantienen sus costumbres ancestrales, su cultura, idioma y etnias que las diferencian del resto del país. Al respecto, el Gobierno peruano, al ratificar en diciembre de 1993 el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, coincidentemente con la proclamación del Año Internacional de las 37 poblaciones indígenas del mundo por las Naciones Unidas, se ha comprometido a adoptar medidas especiales para garantizar a los pueblos indígenas y tribales el goce efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculo ni discriminación, así como realizar todos los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida, participación y desarrollo de los pueblos indígenas en el marco del respeto a sus valores, prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales de las comunidades indígenas de los Andes y la Amazonía.

Artículo 2

18. El actual Gobierno peruano ha celebrado numerosos convenios y acuerdos internacionales con diferentes Estados sobre cooperación técnica y económica, con lo cual dichas medidas se encuentran en armonía con lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto. A continuación detallaremos los diversos acuerdos que se han firmado durante el presente Gobierno:

- i) Acuerdo entre el Ministerio de Energía y Minas de la República del Perú y el Geological Survey del Departamento del Interior de los Estados Unidos, relativo a la cooperación científica y técnica en ciencias cartográficas; firmado en Lima el 19 de julio de 1990, entrando en vigencia en esa misma fecha. El término de dicho Acuerdo es indefinido.
- ii) Acuerdo de cooperación sobre la difusión de tecnologías de bombeo en el departamento de Piura y otros departamentos entre la República del Perú y Alemania, firmado por cambio de notas entre el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y la Embajada de Alemania; entrada en vigencia el 4 de febrero de 1991.
- iii) Acuerdo sobre cooperación económica-financiera no reembolsable, para la adquisición de bienes, equipo y repuestos, entre la República del Perú y el Japón, firmado en Lima por cambio de notas entre el Ministro de Relaciones Exteriores y el Embajador del Japón en el Perú, el 8 de marzo de 1991, fecha en que también entró en vigencia.
- iv) Acuerdo: Marco de Cooperación Económica, Industrial, Científicotecnológica, Técnica y Cultural entre la República del Perú y la República Italiana, firmado en Roma el 25 de octubre de 1991. Entró en vigencia el 15 de agosto de 1994. Tendrá una duración de cinco años, tácitamente renovable, salvo denuncia expresa efectuada con una anticipación de por lo menos seis meses.
- v) Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de Malasia sobre Cooperación Económica, Científica y Técnica, firmado en Kuala Lumpur el 13 de noviembre de 1991; el término es indefinido.
- vi) Acuerdo sobre modificación de la parte final del Convenio de Cooperación Económica, Científica y Técnica entre el Reino de Marruecos y la República del Perú, firmado el 14 de junio de 1991 por cambio de notas; entrada en vigencia el 2 de diciembre de 1991.
- vii) Acuerdo por el que se reemplaza al Instituto Nacional de Planificación por la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de la Presidencia como entidad ejecutora del Acuerdo para el "Establecimiento de un Fondo General de Contravalor Perú-Canadá" suscrito el 8 de abril de 1988, firmado por cambio de notas N° P-212 por Canadá y N° 6-41/34 por el Perú, el 31 de julio y 4 de septiembre de 1992, respectivamente.
- viii) Acuerdo entre el Perú y el Gobierno del Japón por cooperación económica japonesa para el proyecto de reparación y terminación de obras de infraestructura educativa, firmado por cambio de notas N° 0-1A/324/92 de la Embajada del Perú y RE (DGAB) N° 6-18/262 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, del 24 de noviembre, respectivamente.

- ix) Acuerdo de préstamo para el Programa de Ajuste del Sector Financiero entre la Fundación para Cooperación Económica de Ultramar del Japón y la República del Perú, firmado el 22 de diciembre de 1992.
- x) Acuerdo Complementario de Cooperación Científica y Tecnológica entre el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del Ecuador y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del Perú, firmado en Quito el 17 de junio de 1993; término: cinco años, renovable automáticamente.
- xi) Acuerdo Marco de Cooperación Financiera entre la República del Perú y el Banco Europeo de Inversiones. Firmado el 2 de octubre de 1994. Aprobado por el Gobierno peruano mediante Resolución legislativa N° 26462 del 24 de mayo de 1995. Se encuentra vigente desde el 6 de junio de 1995, fecha en que se publicó la norma aprobatoria.

19. Los convenios sobre cooperación técnica y económica celebrados por el Perú durante este Gobierno son los siguientes:

- i) Convenio de cooperación económica, científica y técnica entre la República del Perú y el Reino de Marruecos, firmado el 14 de junio de 1991; término: cinco años y será renovable por tácita reconducción por períodos similares.
- ii) Convenio básico de cooperación técnica, científica y financiera entre el Perú, Italia y el Instituto Italolatinoamericano para la realización del plan piloto para el aprovechamiento de las energías no convencionales y el desarrollo de tecnologías locales necesarias a la realización de mini-micro centrales hidroeléctricas, firmado en Roma el 25 de octubre de 1991, fecha en que entró en vigencia.
- iii) Convenio entre la República del Perú y el UNICEF, sobre el Programa de Cooperación Perú-UNICEF 1992-1996 (Plan de Operaciones), firmado en Lima el 12 de noviembre de 1992.
- iv) Convenio entre el Gobierno de la Confederación Suiza y la República del Perú, relativo a la condonación de deudas provenientes de los préstamos de cooperación financiera otorgados en 1976 y 1983, firmado en Lima el 11 de febrero de 1993.
- v) Convenio entre los Gobiernos de las Repúblicas del Perú y Alemania sobre cooperación financiera: Proyecto de ajuste estructural de la economía, firmado en Lima el 3 de diciembre de 1993.
- vi) Convenio sobre cooperación técnica no reembolsable con el Banco Internacional de Desarrollo (BID) (Administración del Fondo Especial Japonés), destinado al Programa para el desarrollo institucional del poder legislativo del Perú, firmado en Lima el 22 de diciembre de 1993.

- vii) Convenio de cooperación técnica no reembolsable con el BID para el Proyecto de apoyo al sector de saneamiento básico, firmado el 22 de diciembre de 1993, fecha en que entrará en vigencia.
- viii) Convenio de cooperación técnica y científica para el desarrollo de los pueblos andinos y la protección de los camélidos sudamericanos domésticos, entre el Perú y Chile, firmado en Lima el 7 de marzo de 1994; proceso de vigencia: mediante nota N° 008450 del 2 de febrero de 1995. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile comunica a nuestra embajada que con fecha 15 de marzo de 1995 se depositó el instrumento de ratificación.
- ix) Convenio entre la República del Perú y Alemania sobre Cooperación Financiera (Proyectos relativos al abastecimiento de agua potable y alcantarillado), firmado en Lima el 11 de abril de 1994, fecha en que entró en vigencia.
- x) Convenio de cooperación economicocomercial entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de Rumania, firmado el 16 de mayo de 1994. Entrará en vigencia cuando las partes cumplan con lo estipulado en el artículo 16 del Convenio.
- xi) Convenio de cooperación técnica para el desarrollo de actividades científicotécnicas, asistenciales y de promoción de la salud en la zona fronteriza peruanocolombiana, firmado en Lima, el 12 de julio de 1994; fecha de entrada en vigencia: cuando se dé cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 13.

20. En cuanto al ejercicio de los derechos contenidos en el presente Pacto, la Constitución política del Perú, en su artículo 2, inciso 2, establece que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y por tanto nadie puede ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

21. En lo referente al tratamiento de los extranjeros, la Constitución política del Perú señala que el artículo antes mencionado es de aplicación también para los no nacionales. En este orden de ideas, el Decreto legislativo N° 703 (Ley de extranjería), promulgado el 5 de noviembre de 1991 y publicado el 14 de noviembre de 1991, señala que todo extranjero, es decir, todo aquel ciudadano que no posea la nacionalidad peruana, tiene los mismos derechos y obligaciones que los peruanos, con las excepciones que establecen la Constitución del Estado y las demás disposiciones legales de la república.

22. En materia laboral, el derecho al trabajo de los extranjeros es tutelado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la Ley de contratación de trabajadores extranjeros y el Decreto legislativo N° 689 (Ley para la contratación de trabajadores extranjeros), promulgado el 4 de noviembre de 1991, y publicado el 5 de noviembre de 1991. El artículo 1 del mencionado dispositivo permite la contratación de trabajadores extranjeros, sujetos al

régimen laboral de la actividad privada y a los límites que establece la ley. El contrato de trabajo y sus modificaciones deben ser autorizados por la Autoridad Administrativa de Trabajo.

23. La actual legislación sobre contratación de trabajadores extranjeros representa un adecuado balance entre la necesidad del Estado de proveer de suficientes puestos de trabajo a sus ciudadanos y su interés por beneficiarlos con información y conocimientos técnicos inexistentes en el Perú.

24. El marco legislativo referido a los extranjeros incentiva la presencia de ellos en el mercado laboral, ya que la actual legislación ha elevado los límites vinculados al número de trabajadores extranjeros y a sus remuneraciones y ha creado un trámite más expeditivo y eficiente para lograr la aprobación de los contratos de trabajo de éstos. Es más, el trabajador extranjero tiene los mismos derechos que un trabajador nacional en cuanto a los regímenes de compensación por tiempo de servicios, vacaciones, gratificaciones y otros beneficios. Sin embargo, existen algunas limitaciones en la contratación del personal extranjero, en cuanto a porcentaje total de los trabajadores de una empresa y al monto de las remuneraciones, las que no debían exceder de cierto porcentaje del total de remuneraciones de todos los trabajadores de la empresa, entre otros.

25. En cuanto al régimen de vacaciones, gratificaciones, compensación por tiempo de servicios así como otros beneficios, el trabajador extranjero tiene los mismos derechos que un trabajador nacional.

26. El Decreto legislativo N° 662, "Ley que otorga un régimen de estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras, mediante el reconocimiento de ciertas garantías", promulgado el 29 de agosto de 1991 y publicado el 2 de septiembre del mismo año, otorga un régimen de estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras. El artículo 1 expresa que el Estado promueve y garantiza las inversiones extranjeras efectuadas y por efectuarse en el país, en todos los sectores de la actividad económica y en cualquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la legislación nacional.

27. Esta ley precisa que los inversionistas extranjeros y las empresas en que éstos participan tienen los mismos derechos y obligaciones que los nacionales, sin más excepciones que las establecidas en la Constitución política del Perú y en el presente decreto. Por su parte el artículo 2 del mencionado decreto, prohíbe la discriminación entre inversionistas o empresas en función a la participación nacional o extranjera en las inversiones.

28. Sintetizando lo expuesto anteriormente, la legislación peruana cuenta con normas que protegen los derechos de los no nacionales, tales como:

- a) La Constitución política del Perú, que en su artículo 63 establece que la inversión nacional y extranjera se sujetan a las mismas condiciones.

- b) El Decreto legislativo N° 703, Ley de extranjería, según el cual, los extranjeros tienen los mismos derechos y obligaciones que los peruanos, con las excepciones que establece la Constitución del Estado y las demás disposiciones legales.
- c) El Decreto legislativo N° 662, que otorga un régimen de estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras. Como señala su artículo 1, el Estado promueve y garantiza las inversiones extranjeras efectuadas y por efectuarse en el país, en todos los sectores de la actividad económica y en cualquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la legislación nacional.

Artículo 3

29. Este artículo busca proteger a la mujer de tratos discriminatorios. Las mujeres deben gozar y ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que los hombres.

30. Este principio ha sido recogido en la legislación peruana de manera abundante. En el ámbito constitucional, debemos mencionar que la Constitución política de 1993 reconoce el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley. Señala que nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole (art. 2, inciso 2).

31. El artículo 4 del mismo cuerpo de leyes establece que la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono, mientras que el artículo 23, por su parte, señala que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

32. En materia laboral, el inciso 1 del artículo 26 de la Carta política del Estado reconoce la igualdad de oportunidades sin discriminación.

33. En el ámbito civil, ha existido una importante evolución en el plano legislativo en cuanto al tratamiento de la mujer. El Código Civil de 1984 suprimió todo vestigio de discriminación contenido en el Código Civil de 1936. Entre dichos cambios cabe mencionar:

Artículo 4. El varón y la mujer tienen igual capacidad de goce y de ejercicio de los derechos civiles.

...

Artículo 24. La mujer tiene derecho a llevar el apellido del marido agregado al suyo y a conservarlo mientras no contraiga nuevo matrimonio. Cesa tal derecho en caso de divorcio o nulidad de matrimonio. En caso de separación de cuerpos, la mujer conserva su derecho a llevar el apellido del marido. En caso de controversia, resuelve el juez.

...

Artículo 287. Los cónyuges se obligan mutuamente por el hecho del matrimonio a alimentar y educar a sus hijos.

...

Artículo 290. Ambos cónyuges tienen el deber y el derecho de participar en el gobierno del hogar y de cooperar a su mejor desenvolvimiento. A ambos compete, también, fijar y mudar el domicilio conyugal y decidir las cuestiones referentes a la economía del hogar.

Artículo 291, primer párrafo. Si uno de los cónyuges se dedica exclusivamente al trabajo del hogar y al cuidado de los hijos, la obligación de sostener a la familia recae sobre el otro, sin perjuicio de la ayuda y colaboración que ambos cónyuges se deben en uno y otro campo.

Artículo 292. La representación legal de la sociedad conyugal corresponde conjuntamente a ambos cónyuges. Cualquiera puede otorgar poder al otro para ejercer esa representación total o parcialmente. Para las necesidades ordinarias del hogar y actos de administración y conservación, la sociedad es representada indistintamente por cualquiera de los cónyuges.

...

Artículo 303. Cada cónyuge conserva la libre administración de sus bienes propios y puede disponer de ellos o gravarlos.

...

Artículo 305. Si uno de los cónyuges no contribuye con los frutos o productos de sus bienes propios al sostenimiento del hogar, el otro puede pedir que pasen a su administración, en todo o en parte.

...

Artículo 313. Corresponde a ambos cónyuges la administración del patrimonio social. Cualquiera puede facultar al otro para asumir exclusivamente dicha administración respecto de todos o algunos de los bienes.

...

Artículo 315. La intervención del marido y la mujer es indispensable para disponer o gravar los bienes sociales. No se requiere en los casos de adquisición de bienes muebles, la que puede ser efectuada por uno solo de los cónyuges.

34. Por otro lado, también es de destacar que el Código Civil de 1984 introdujo una importante modificación vinculada con la igualdad de varón y mujer, tanto del denominado arbitraje de derecho como en el caso del llamado arbitraje de equidad.

35. En este punto, se debe referir que el segundo párrafo del artículo 551 del Código de Procedimientos Civiles establecía que el nombramiento como árbitro debía recaer en varones peruanos o extranjeros, mayores de 25 años, que estén en pleno ejercicio de los derechos civiles, debiendo, además, ser letrados si no se les hubiera designado expresamente como árbitros de equidad.

36. El artículo 1916 del Código Civil de 1984 estableció que podían ser designados amigables componedores las personas naturales, nacionales o extranjeras, mayores de 25 años de edad, que se encuentren en el pleno ejercicio de los derechos civiles. De este modo, el Código Civil, en armonía con lo prescrito por el artículo 2, inciso 2 de la Constitución política del Perú de 1979, suprimió el impedimento que, injustificadamente, imposibilitaba a las mujeres actuar como árbitros.

37. El artículo 1916 antes mencionado quedó derogado al entrar en vigencia la Ley N° 25935, Ley general de arbitraje, la misma que, en su artículo 20, reitera la exclusión de la limitación anotada anteriormente. En efecto, dicho precepto establece, en su primer párrafo, que pueden actuar como árbitros las personas naturales, nacionales o extranjeras, mayores de edad, que no tienen incompatibilidad y se encuentran en pleno ejercicio de los derechos civiles. En consecuencia, en este punto concreto se mantiene el principio de igualdad de sexos a efectos del nombramiento como árbitro.

38. En lo que a la legislación procesal civil se refiere, cabe anotar que el Código de Procedimientos Civiles, que estuvo vigente hasta el 27 de julio de 1993, recogía diversas normas discriminatorias respecto de la mujer, en relación a la comparecencia en un proceso judicial.

39. Así, al marido se le encomendaba la representación procesal de la mujer, salvo las excepciones previstas por la ley (art. 20). La mujer casada podía comparecer ante el juez, sin necesidad de intervención del marido ni de autorización judicial, sólo si estaba divorciada, si el marido era la persona con quien debía litigar, si la materia del proceso se refería a acciones u obligaciones provenientes de la industria o profesión ejercida por la mujer públicamente, o a acciones derivadas de la administración por la mujer de sus bienes parafernales y, por último, si la mujer era demandada por desahucio o pago de la renta del inmueble que ocupara, encontrándose el marido fuera del lugar (art. 22). Salvo los casos referidos, la mujer necesitaba autorización del marido para comparecer en juicio y, en su defecto, de autorización judicial (art. 23).

40. Estas normas, como la integridad del Código de Procedimientos Civiles, han quedado derogadas en mérito a la entrada en vigencia del Código Procesal Civil. Este Código ha establecido que la sociedad conyugal es representada por cualquiera de los cónyuges, si son demandantes. En cambio, si son

demandados, la representación recae en ambos cónyuges. Así lo estableces su artículo 65 referido a la representación procesal del patrimonio autónomo.

41. Teniendo en cuenta que el Código Civil establece en su artículo 303 que cada cónyuge conserva la libre administración de sus bienes propios y puede disponer de ellos o gravarlos, la actuación procesal relacionada con tales bienes corresponderá al cónyuge titular de los mismos.

42. Un área importante es la relacionada con la legislación comercial, en la cual debe señalarse que el inciso 2 de la primera disposición derogatoria del Código Procesal Civil, que entró en vigencia el 28 de julio de 1993, ha derogado los artículos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 21, incisos 7, 8 y 9 del Código de Comercio.

43. Todas estas disposiciones consagraban restricciones al ejercicio del comercio por parte de la mujer casada. Así, por ejemplo, la mujer casada mayor de 16 años podía ejercer el comercio, siempre que contara con autorización del marido, consignada en escritura pública, la que debía inscribirse en el Registro Mercantil (art. 6), no obstante que se presumía que se encontraba autorizada para comerciar a la mujer casada que ejerciera el comercio (art. 7).

44. El marido podía revocar libremente la autorización concedida (art. 8). En el caso de la mujer que al tiempo de contraer matrimonio se encontrara ejerciendo el comercio, para continuar haciéndolo, necesitaba autorización del marido (art. 9). Todos los bienes de la mujer, así como los bienes comunes de la sociedad conyugal quedaban obligados a las resultas de su gestión mercantil (art. 10).

45. Se establece que la mujer casada, mayor de 21 años, que viviera separada de su cónyuge por sentencia de divorcio o cuyo marido estuviera sujeto a curatela o ausente, ignorándose su paradero, o sufriendo la pena de interdicción civil, podía ejercer igualmente el comercio (art. 11). En estos casos, quedaban obligados a las resultas del comercio sólo los bienes propios de la mujer y los de la sociedad conyugal que hubieran sido adquiridos por esas mismas resultas, pudiendo la mujer enajenarlos e hipotecarlos (art. 12).

46. Finalmente, en la hoja de inscripción de cada comerciante o sociedad, debían quedar anotadas la autorización del marido para el ejercicio del comercio por la mujer, la habilitación legal o judicial de ésta para administrar sus bienes por ausencia o incapacidad del marido, la revocación de la autorización para comerciar y las escrituras dotales, capitulaciones matrimoniales y títulos acreditativos de la propiedad de los bienes parafernales de las mujeres de los comerciantes.

47. Es importante destacar el hecho de haberse producido la declaración explícita de derogación de los artículos glosados, pues si bien debían considerarse derogados tácitamente desde la entrada en vigencia de la Constitución política del Perú de 1979, que estableció la igualdad entre el

varón y la mujer, sin embargo, los textos de las normas precitadas continuaban siendo reproducidos como si estuvieran vigentes, lo que formalmente no era cierto.

48. De este modo, se ratifica el claro sentido igualitario entre el hombre y la mujer en la legislación relativa al ordenamiento mercantil, al dejarse constancia explícita de la supresión de normas que consagraban un discriminación aberrante.

49. Es importante referirse ahora a la legislación penal, área donde la norma más importante resulta siendo el nuevo Código Penal que, en comparación con su antecesor -el Código Penal de 1924- es descriminalizador y despenalizador. Sus normas van dejando de lado el carácter retributivo de la pena y van acentuando, a la par de otras legislaciones modernas, el carácter resocializador de la misma.

50. Dentro de este marco de política penal contemporánea, la mujer, indudablemente, cuenta con mayor protección. Y no sólo eso; la situación de desventaja en la que se encontraba va desapareciendo paulatinamente, debido a que se va tomando en cuenta cada vez más la realidad como punto de partida de toda investigación que ha de producir normas legales con contenido penal. Pero debe señalarse enfáticamente que no es que antes se haya sido indiferente a la realidad; lo que sucede es que el protagonismo adquirido por la mujer en estos últimos tiempos ha determinado que la normatividad sea más acuciosa y más acorde con la realidad a la cual pretende regular y aplicarse.

51. Como un claro ejemplo de lo precisado en el párrafo anterior, se encuentra el hecho de haber incorporado en el artículo 107 del Código Penal al concubino como sujeto pasivo del delito de uxoricidio. Sin duda, lo resultante se encuentra en que esa mención expresa es consecuencia de la observación directa de lo que acontece en un medio como el nuestro, parecido al de muchas realidades hispanoamericanas, en donde las uniones de hecho son cada día más frecuentes. Lo mencionado anteriormente, como se sabe, no se encontraba en el Código Penal de 1924.

52. Otro de los aspectos plausibles de este Código -que tiene relación directa con la participación de la mujer- es el haber sustituido las penas rigurosas, muchas veces aplicadas sin justificación suficiente, por la de prestación de servicio comunitario. En virtud de ello, se ha dado un paso significativo en favor del fin resocializador de la pena. Es claro que en este caso debe tomarse en consideración la existencia de un considerable número de mujeres en los centros penitenciarios de nuestro país.

53. Existe también protección a la mujer en el caso del aborto no consentido. Aquí el legislador ha establecido que, de producirse la muerte de la misma, si el autor pudo prever este resultado, será castigado con mayor severidad.

54. El Código Penal peruano ha penalizado los casos de abandono de mujer embarazada; el proxenetismo (en este supuesto, se agrava la pena al mediar relación de parentesco entre el sujeto activo y pasivo del delito); o del

rufianismo (se ha llegado a conocer de algunos casos en los que los esposos explotaban las ganancias que sus mujeres obtenían en forma deshonestamente ejerciendo la prostitución).

55. Como vemos, el avance es cualitativo. Este nuevo Código ha abierto las puertas hacia una protección cada vez más efectiva de la mujer, dentro de esquemas totalmente diferentes a los que sirvieron de base al Código Penal derogado, siendo lo principal lograr que el fin resocializador de la pena sea cada vez menos una utopía y, por el contrario, sea cada vez más una realidad.

56. A continuación, se formula un comentario sobre los principales dispositivos que el Código Penal contiene en relación la situación jurídica de la mujer en el Perú:

Artículo 107. El que, a sabiendas, mata a su ascendiente, descendiente, natural o adoptivo, o a su cónyuge o concubino, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años. Este artículo regula lo que genéricamente se conoce como delito de parricidio. Dentro de éste se encuentra la figura del uxoricidio, que es donde específicamente tiene lugar la participación de la mujer, ya sea como sujeto activo del delito o como sujeto pasivo del mismo. Siendo la mujer, que es el caso que interesa, quien víctima a su cónyuge o concubino, la pena se agrava puesto que se considera ese actuar como de mayor peligro, ya que además de destruirse la vida del sujeto pasivo se violaría el sentimiento elemental de respeto a los parientes más próximos.

...

Artículo 110. La madre que mata a su hijo durante el parto, o bajo la influencia del estado puerperal, será reprimida con pena privativa de libertad no menor de un año ni mayor de cuatro años, o con prestación de servicio comunitario de cincuenta y dos a ciento cuatro jornadas. La figura delictiva es de infanticidio, siendo la característica en este caso el hecho de que únicamente puede ser sujeto activo del delito la madre. En realidad su regulación es polémica puesto que se está penalizando precisamente al agente que por circunstancias especiales se encuentra en un estado con ciertos desequilibrios, que para algunos determinaría su inimputabilidad. El infanticidio viene a ser un homicidio atenuado, por las circunstancias muy peculiares que concurren en su calificación. La madre debe intencionalmente dar muerte a su hijo naciente o recién nacido. No cabe aquí la modalidad culposa.

...

Artículo 114. La mujer que causa su aborto, o consiente que otro lo practique, será reprimida con pena privativa de libertad no mayor de dos años o con prestación de servicio comunitario de cincuenta y dos a ciento cuatro jornadas. Se trata del autoaborto. Como se ve, la gestante es la única autora. Se señalan dos casos: a) que la mujer practique el aborto; se le sanciona en este sentido por causar su propio aborto, por

cualquier medio; y, b) que la mujer consienta que el aborto sea practicado por un tercero.

Artículo 115. El que causa el aborto con el consentimiento de la gestante, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años. Si sobreviene la muerte de la mujer y el agente pudo prever este resultado, la pena será no menor de dos ni mayor de cinco años. Este es el caso del denominado aborto consentido. Aquí es sancionado el que practica el aborto con el consentimiento de la gestante, a diferencia del artículo 114, en el que se sanciona a la mujer que da el consentimiento. Es importante señalar que el consentimiento debe provenir de mujer libre y capaz y que tal consentimiento no exculpa al sujeto activo. La pena se agrava si se produce la muerte de la mujer.

Artículo 116. El que hace abortar a una mujer sin su consentimiento, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de cinco años. Si sobreviene la muerte de la mujer y el agente pudo prever este resultado, la pena será no menor de cinco ni mayor de diez años. Se sanciona en este artículo el denominado aborto no consentido. Lo esencial en este caso es la falta de consentimiento de la mujer gestante. Se presentan aquí dos situaciones: a) que la mujer desconozca las intenciones del autor, quien se aprovecha de eso o de su ingenuidad para hacerla abortar; y b) cuando se emplea violencia física contra ella para practicarle el aborto. Una vez más constituye circunstancia agravante la muerte de la mujer.

...

Artículo 119. No es punible el aborto practicado por un médico con el consentimiento de la mujer embarazada o de su representante legal, si lo tuviere, cuando es el único medio para salvar la vida de la gestante o para evitar en su salud un mal grave y permanente. Se trata del aborto terapéutico. Curiosamente el Código en este artículo no señala penas; y es por el fundamento o razón de ser de este dispositivo, en donde la madre tiene una participación fundamental. En efecto, es ella quien decidirá finalmente entre el seguro resguardo de su vida y su deseo de enfrentar todos los peligros inherentes al embarazo riesgoso. Es decir, que el médico que practique el aborto, cuando no exista otro medio de salvar la vida de la madre o de evitar en su salud un mal grave y permanente, no será penalizado.

...

Artículo 144. La mujer que finge embarazo o parto, para dar a un supuesto hijo derechos que no le corresponden, será reprimida con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cinco años. La misma pena privativa de libertad y, además inhabilitación de uno a tres años, conforme al artículo 36, inciso 4, se aplicará al médico u obstetra que coopere en la ejecución del delito. Es la figura del fingimiento de preñez o parto. Indudablemente es este un delito doloso, es decir, cometido intencionalmente por una mujer, que viene a ser el sujeto

activo. Dicho delito se consuma con la simulación de un embarazo o de un parto. En este último caso, es necesario que el menor exista en la realidad, de lo contrario no se aplica dicho dispositivo. Un caso muy patético es el de la viuda que maliciosamente pretende obtener herencia de su difunto esposo a través de un hijo supuesto, o también el caso de una mujer que busque por todos los medios comprometer a un varón, haciéndole creer que el hijo por nacer es suyo.

...

Artículo 150. El que abandona a una mujer en gestación, a la que ha embarazado y se halla en situación crítica, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis meses ni mayor de cuatro años y con sesenta a noventa días-multa. El delito es de abandono de mujer embarazada. Aquí la mujer soltera o casada así como el embrión o feto son los sujetos pasivos del delito. Lo esencial es destacar que la protección que la norma hace tiene como fundamento la asistencia que le corresponde a la mujer que ha sido embarazada y abandonada a una situación crítica, lo cual hace peligrar su seguridad así como la del ser que lleva en su vientre.

...

Artículo 179, inciso 4. El que promueve o favorece la prostitución de otra persona, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años. La pena será no menor de cuatro ni mayor de doce años cuando: inciso 4) el autor es pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o es cónyuge, concubino, adoptante, tutor o curador o tiene al agraviado a su cuidado por cualquier motivo. El delito es de proxenetismo. Aquí la finalidad del proxeneta (que puede ser varón o mujer) es promover la prostitución de una persona para lograr la satisfacción de los deseos sexuales ajenos. Para el caso que nos interesa, el inciso 4 tiene una circunstancia agravante en caso de que el autor sea cónyuge del agraviado.

Artículo 180. El que explota la ganancia deshonestamente obtenida por una persona que ejerce la prostitución será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de ocho años. Si la víctima es menor de 14 años, o cónyuge, conviviente, descendiente, hijo adoptivo, hijo de su cónyuge o de su conviviente, o si está a su cuidado, la pena será no menor de cuatro ni mayor de doce años. El delito se denomina rufianismo. Ocurre en este caso que las ganancias de una mujer obtenidas de su ejercicio de la prostitución son aprovechadas por alguien a quien se denomina rufián, quien vive parasitariamente de dichas ganancias. En no pocos casos son los esposos los rufianes, quienes se aprovechan y explotan la práctica de la prostitución de sus mujeres.

Artículo 181, inciso 3. El que compromete, seduce o sustrae a una persona para entregarla a otro con el objeto de practicar relaciones sexuales, o el que la entrega con este fin, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años. La pena

será no menor de cinco años ni mayor de doce años, cuando:
inciso 3) la víctima es cónyuge, concubina, descendiente, hijo adoptivo, hijo de su cónyuge o de su concubina o si está a su cuidado. Este artículo está referido a la prostitución de personas. La mujer puede ser sujeto activo o pasivo del delito. El inciso 3 se refiere al supuesto de que la víctima sea mujer, para el caso que interesa, y agrava la pena para el autor cuando exista entre éste y aquélla un vínculo de parentesco.

Artículo 182. El que promueve o facilita la entrada o salida del país o el traslado dentro del territorio de la República de una persona para que ejerza la prostitución, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años. La pena será no menor de ocho ni mayor de doce años si media alguna de las circunstancias agravantes enumeradas en el artículo anterior. Se regula lo que se conoce como trata de blancas. La mujer aquí puede ser objeto de la trata y lo que se busca es proteger su integridad con o sin su consentimiento, incriminando a quien favorece su entrada, salida o traslado dentro del territorio de la República para ejercer la prostitución, agravándose la pena en caso de que la víctima sea pariente de quien realiza las actividades propias de la trata de blancas.

...

Artículo 208, inciso 1. No son reprimibles, sin perjuicio de la reparación civil, los hurtos, apropiaciones, defraudaciones o daños que se causen: inciso 1) los cónyuges, concubinos ascendientes, descendientes y afines en línea recta. Se trata de otro dispositivo que no señala el delito que se comete sino, por el contrario, se establece una excusa que absuelve al infractor. La mujer que cometiese hurto, apropiación ilícita, defraudación o daños contra su cónyuge no será reprimida penalmente, sin perjuicio de la reparación civil a que hubiere lugar. La ley penal, pues, no quiere aplicar el rigor que implica la sanción penal a la mujer por no crear un estigma mayor que perjudique aún más las relaciones familiares.

...

Artículo 442. El que maltrata de obra a otro, sin causarle lesión, será reprimido con prestación de servicio comunitario de diez a veinte jornadas. Cuando el agente es cónyuge o concubino la pena será de prestación de servicio comunitario de veinte a treinta jornadas o de treinta a sesenta días-multa. Es el caso del maltrato sin lesión. Aquí la mujer, si maltrata a su cónyuge o concubino pero sin provocarle lesión alguna, será reprimida no por haber cometido delito sino por tratarse de una falta contra la persona. Por esa misma razón la pena es de prestación de servicio comunitario o de treinta a sesenta días-multa.

57. En el campo de la legislación administrativa, puede mencionarse en primer lugar la existencia de la Resolución suprema N° 183-94-PCM que aprueba el Reglamento Funcional del Programa Presupuestario de Focalización del Gasto Social Básico.

58. El referido programa tiene por objeto promover la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país, priorizando la intervención selectiva y focalizada en favor de los sectores más necesitados, mejorando la calidad de la cobertura y de la eficiencia en el gasto social básico. Entiende, a su vez, como gastos de carácter social a los orientados a la provisión de servicios básicos de salud preventiva, educación primaria y secundaria, justicia básica y complementaria.

59. Para efectos de lo dispuesto por la norma se crea una Unidad de Coordinación de Asuntos Sectoriales integrada por representantes del Ministerio de Salud, de Educación y de Justicia, la misma que coordinará y podrá emitir directivas para la conducción del citado programa. En este sentido, la ejecución del programa, en la medida en que puede afinar las coordinaciones hacia el tratamiento y protección de la mujer en ciertas situaciones vinculadas a la salud, como el caso de la protección a las mujeres embarazadas o el desarrollo de programas de difusión de la lactancia materna, tiene una especial importancia y debe ser mencionada a efectos del tratamiento que actualmente se le viene dando a la mujer, no sólo en el campo legislativo o político, sino también en el campo de la aplicación y el desarrollo efectivo de programas en su favor.

60. Por otro lado, debe mencionarse que, actualmente, se encuentra en trámite parlamentario un proyecto de ley (Proyecto N° 1849-94 ante la Comisión de Derechos Humanos y de Defensa y de Orden Interno, Congreso Constituyente Democrático) destinado a derogar los Decretos supremos Nos. 010-93-IN y 002-94-IN.

61. El primer decreto supremo deja en suspenso la situación del personal asimilado subalterno y los empleados civiles de sanidad de la policía nacional del Perú y deroga diversos dispositivos legales, entre los cuales se encuentran el que disponía la incorporación como oficiales asimilados y subalternos asimilados al personal de empleados civiles de sanidad de la policía nacional del Perú y otro que le asignaba el grado de teniente efectivo y demás prerrogativas a los que egresen de las Escuelas de Formación de Sanidad de la Policía Nacional del Perú (SPNP) (asimilándolos como oficiales).

62. El segundo decreto supremo dicta las disposiciones referidas a los nombramientos de los profesionales de enfermería y laboratorio clínico egresados del Centro de Formación Profesional de la SPNP, para cuyos efectos dispone autorizar a la policía nacional para que nombre a dichos profesionales de enfermería y laboratorio clínico en la condición de empleados civiles y bajo el régimen de los profesionales de la salud.

63. Dichas normas inciden básicamente sobre el personal femenino: profesionales enfermeras y laboratoristas clínicos. Ambas normas, se estima,

contravienen el principio constitucional de no discriminación por razones de sexo, al despojar del estatus policial al personal femenino de la sanidad de las fuerzas policiales y privándolas de jerarquías, honores, remuneraciones y pensiones que sí se prevén para el resto del personal. En tal virtud, se puede anticipar que no habrá objeción mayor en su trámite y que es muy probable la derogatoria de los decretos supremos referidos en tanto normas discriminatorias de la mujer.

64. Por lo demás, en el campo de la legislación administrativa no se ha identificado normatividad adicional alguna que establezca discriminación favorable o desfavorable a la mujer.

65. Una primera constatación de orden genérico y referida a la normatividad aplicable de manera supletoria a toda la tramitación administrativa se presenta con la Ley de normas generales de procedimientos administrativos, en cuyo caso no se plantea referencia alguna al sexo de los usuarios o ciudadanos que siguen un procedimiento administrativo. La formulación del articulado en este caso es totalmente neutra y debe entenderse, como resulta obvio, que parte de considerar su aplicación, indistintamente, tanto al varón como a la mujer.

66. Debe anotarse igualmente que esta constatación se hace sobre la base de considerar que, en lo que respecta al universo de la legislación administrativa, existe un sinnúmero de dispositivos de diverso rango, entre los cuales se encuentran los Textos Unicos de Procedimientos Administrativos -TUPAS- (contemplados por el Decreto legislativo N° 757, Ley de promoción a la inversión privada) que contienen o están concebidos para contener la totalidad de procedimientos administrativos que se siguen ante la respectiva entidad estatal.

67. Esa gran cantidad de dispositivos, obviamente, impone una dificultad material para poder efectuar un análisis total del universo de normas administrativas. Baste para ello recordar que, antes de la promulgación del Decreto legislativo N° 757, se habían realizado estudios especializados que demostraban y se referían a la existencia de, aproximadamente, 80.000 procedimientos administrativos contenidos en un número igual de normas de diverso rango. Ello impone una gran limitación para la identificación de las normas, no obstante lo cual una revisión representativa de dicho universo no ha identificado norma referida a la mujer adicional a las anteriormente mencionadas.

68. En cuanto al derecho laboral, la Constitución política del Perú establece en su artículo 22 que "el trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona". En el Perú no existe actualmente diferencia en el tratamiento constitucional y en la legislación laboral, porque tanto las mujeres como los varones tienen derecho a un trabajo que se encuentre en relación con sus aptitudes.

69. Desde la promulgación de la Ley N° 2851 "Trabajo de niños y mujeres por cuenta ajena" se ha venido legislando en favor de la mujer, otorgándole así ciertos beneficios.

70. El trabajo de la mujer no deberá exceder de 8 horas diarias ni de 45 semanales (artículo 5 de la Ley N° 2851), siendo la jornada ordinaria de trabajo del varón de 48 horas semanales. En las jornadas de trabajo debe tener 2 horas continuas de descanso al medio día. Cuando tenga que trabajar los sábados por la tarde, su jornada no podrá exceder de 5 horas y tendrá descanso el lunes, no feriado. Para estos efectos el salario del día será igual al salario habitual (artículo 11 de la Ley N° 2851 modificado por el artículo único de la Ley N° 4239).

71. En cuanto a la protección a la maternidad, el artículo 23 de la Constitución actual señala que el Estado protege de manera especial a la madre.

72. Las mujeres que se encontraran embarazadas, tendrán derecho a 90 días de descanso, 45 días anteriores al parto y 45 días posteriores a éste, los cuales, por excepción, serán computables como días de trabajo efectivo y por tanto no pueden ser deducidos del tiempo de servicios. A su vez tienen derecho a un permiso de una hora diaria por lactancia, durante el primer año de vida.

73. Un beneficio adicional es la sala-cuna, previsto en los artículos 20 y 21 de la Ley N° 2851. Las madres que tengan a sus hijos en estas salas-cuna podrán disponer, para amamantar a sus hijos, de lapsos de tiempo que, en conjunto, no excedan de una hora al día.

74. En lo referente al tema de la seguridad social, el 16 de julio de 1987 se promulgó la Ley N° 24705, que incorpora a las amas de casa y madres de familia a la seguridad social, para lo cual deben aportar mensualmente el 5% del salario mínimo vital.

75. Por Decreto-ley N° 22482, la mujer que sea empleada u obrera recibirá los beneficios que otorga esta Ley como asegurada obligatoria. Estos beneficios son los subsidios por maternidad y por lactancia, los cuales se entregarán en dinero. Este subsidio se otorgará siempre que la asegurada tenga, cuando menos, tres aportaciones mensuales consecutivas o cuatro aportaciones mensuales no consecutivas en el curso de los seis meses anteriores a la fecha probable del parto y haber estado inscrita en el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) con nueve meses de anterioridad a la fecha probable del parto.

76. El derecho que tiene la madre a solicitar las prestaciones en dinero por los conceptos tanto de subsidios por maternidad como por lactancia caduca a los seis meses computados a partir de la fecha en que termina el beneficio dado por cada subsidio, 90 días en el subsidio por maternidad y 8 meses de edad del hijo en el subsidio por lactancia (artículo 40 del Decreto-ley N° 22482).

77. Con respecto a la jubilación, el Decreto-ley N° 19990 regula el sistema nacional de pensiones en el Perú; establece el derecho de la mujer a jubilarse al cumplir los 55 años de edad y regula este beneficio para los varones cuando alcancen los 60 años de edad.

78. De otra parte, el Decreto-ley N° 20530 sobre el régimen de pensiones y compensaciones por servicios civiles prestados al Estado, no comprendidos en el Decreto-ley N° 19990, establece que el trabajador adquiere derecho a una pensión al alcanzar 12 años y medio si es mujer.

79. Existen una serie de prohibiciones para las mujeres referidas a determinadas labores, que se encuentran establecidas en la Ley N° 2851. El artículo 6 de la citada Ley dispone que las mujeres menores de edad (menores de 18 años) se encuentran prohibidas del trabajo nocturno (desde las 20.00 a las 7.00 horas). Del mismo modo, se prohíbe a las mujeres menores de edad trabajar durante los domingos y días de fiesta cívica en las siguientes ocupaciones:

- a) las que sean propias de la familia sin la colaboración de personas extrañas a ella y bajo la autoridad y vigilancia de padres o tutores;
- b) las del servicio doméstico;
- c) las de agricultura, si no se usan motores inanimados.

Queda prohibido asimismo que las mujeres menores de edad trabajen en las siguientes ocupaciones:

- i) venta de diarios;
- ii) revistas y billetes de lotería;
- iii) lustre de calzado;
- iv) reparto de programas y hojas volantes;
- v) así como todas las demás ocupaciones ambulantes que se ejerzan en la vía pública con excepción de quioscos y puestos fijos.

El artículo 12 de la Ley N° 2851 y el Decreto supremo del 25 de junio de 1921 prohíben a las mujeres el trabajo subterráneo y los trabajos de mina, así como los de canteras. De conformidad con el citado artículo 12 de la ley, se deben agregar todas las demás ocupaciones que en concepto del poder ejecutivo sean peligrosas para la salud y las buenas costumbres.

80. Como beneficios y deberes adicionales se pueden citar los siguientes:

- a) Los empleadores están en la obligación de proporcionar los asientos necesarios para el trabajo cómodo de las mujeres.
- b) Las mujeres que hacen trabajos de costura a domicilio deben recibir un salido por lo menos igual al que ganan por jornada legal las obreras en taller. Si el trabajo se paga por pieza, la jornada legal debe producir el mismo salario.

- c) Hay acción popular contra los infractores de la Ley N° 2851, la cual regula el trabajo de mujeres por cuenta ajena. Todas las instituciones protectoras de la maternidad tienen la potestad de ejercer la acción popular.
- d) La ley reconoce la situación de las trabajadoras domésticas, las cuales se encuentran amparadas por el Decreto supremo N° 23-DT del 30 de abril de 1957. Asimismo, mediante el D.S. N° 002-70-TR, se les reconoce el derecho al descanso vacacional, a una compensación por tiempo de servicios y al descanso nocturno mínimo.
- e) El Ministerio de Trabajo y Promoción Social debe implementar periódicamente programas especiales de empleo dentro de las categorías laborales; los que podrán beneficiarse con estos programas son, entre otros, las mujeres con responsabilidad familiar sin límite de edad. Para estos efectos, se considera como mujeres con responsabilidades familiares a todas aquellas que, con independencia de su edad y de su estado civil, cuentan con cargas familiares y se encuentran dispuestas a laborar en régimen de jornada parcial o a tiempo determinado.
- f) Las trabajadoras, empleadas y obreras sujetas al régimen laboral de la actividad privada tienen derecho a percibir una bonificación del 25% al cumplir 25 años de servicios prestados a un mismo empleador.
- g) Las mujeres que estén autorizadas a prestar servicios nocturnos en hoteles, bares y cantinas como camareras deberán estar provistas de una autorización especial, la que será expedida gratuitamente por la Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo.
- h) El Estado asegura el cumplimiento de las normas referentes al trabajo de mujeres, realizando inspecciones a los centros de trabajo y constatando de este modo el fiel cumplimiento de la ley.
- i) La ley reconoce a las amas de casa o madres de familia la calidad de trabajadoras independientes (Ley N° 24705).

81. Es importante precisar que las características principales que se observan en la evolución de la situación laboral de la mujer en la última década en el Perú son:

- a) su mayor tasa de actividad, lo que se refleja en el elevado aumento de la población económicamente activa (PEA) femenina;
- b) la tendencia a la nivelación de la estructura ocupacional de las mujeres respecto a los hombres, en particular en algunos grupos ocupacionales; y

- c) la mayor desigualdad en la distribución del ingreso entre las mujeres que trabajan, en razón de la distinta ubicación de las mujeres en diferentes grupos ocupacionales.

82. La mayor participación de la mujer en la actividad económica parece estar asociada al incremento de sus niveles educativos. Aquellas que se profesionalizaron aumentan sus probabilidades de dejar los quehaceres del hogar para incorporarse a la actividad económica. Se nota esto en el perfil educativo de la PEA femenina, en el cual una tercera parte tiene educación superior. Las mujeres que trabajan se desempeñan mayoritariamente en el sector terciario de la economía; un 67% de la PEA femenina ocupada trabaja en el sector comercio y servicios, debido a que las mujeres se han incorporado esencialmente al trabajo independiente.

83. En conclusión, la tendencia al mejoramiento relativo de la situación de la mujer, en materia de empleo en el Perú, se origina en su creciente participación en la fuerza laboral.

84. En cuanto al derecho a la salud, la Constitución política señala en el artículo 7 que todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. En relación con este derecho trataremos diversos temas relativos al mismo.

85. La esperanza de vida: para el período 1990-1995, la esperanza de vida de la mujer peruana es de 66,6 años y la de los varones es de 62,7 años. Las diferencias al interior de la población femenina son más pronunciadas que entre ambos sexos; en efecto, la esperanza de vida de las mujeres del área urbana supera en siete años a la esperanza de vida de las mujeres del área rural. La tendencia al aumento de la esperanza de vida al nacer va consolidando un segmento poblacional de tercera edad, en el cual se encuentran en este momento el 5% de las mujeres peruanas, quienes necesitan del establecimiento de políticas y servicios específicos y especializados.

86. Mortalidad materna: se estima que en 1995 el Perú tuvo una tasa de mortalidad materna de 261 por cien mil nacidos vivos, cifra que ha bajado 19% respecto a 1981, en que fue de 321 muertes por cien mil nacidos vivos.

87. Las mujeres sin educación presentan las mayores tasas de mortalidad materna. Las principales causas de muerte materna están vinculadas a la interrupción de la maternidad no deseada y a partos sin adecuada atención clínica, hemorragia, infección o hipertensión. Según algunos estudios realizados en zonas marginales de la capital (Lima), el aborto séptico fue la primera causa de mortalidad materna en 1986 y 1988.

88. Mortalidad infantil y mortalidad en la niñez: en el período 1981-1991 la tasa promedio de mortalidad infantil alcanza los 64 por mil y la mortalidad en la niñez es de 92 por mil. La mortalidad infantil de los varones es 15% mayor que la de las mujeres y en el caso de la mortalidad en la niñez es 8% mayor. En el período 1981-1991 las tasas de mortalidad infantil y de la

niñez en el área rural, especialmente en los departamentos de mayor pobreza, siguen siendo elevadas. La mortalidad infantil es de 90 por mil y la mortalidad de la niñez de 131 por mil.

89. Salud ocupacional: los estudios importantes sobre salud ocupacional, por lo general, no incluyen a las mujeres, por lo cual se carece de información detallada sobre los problemas que afectan a la mujer en el campo ocupacional.

90. La pobreza, el limitado acceso a los servicios de salud y las largas e impredecibles horas de trabajo en el sector informal son barreras para el cuidado de la salud de las mujeres que trabajan. La mujer está expuesta a un riesgo más alto debido a deficiencias nutricionales, fatiga y tensión resultantes de la falta de apoyo o recursos y, además, por su vulnerabilidad al hostigamiento o abuso de diversa procedencia. Los servicios de salud se han centrado, por lo común, en los de salud materno-infantil.

91. Los riesgos en las categorías de trabajo en el que predominan las mujeres son los siguientes:

- a) Trabajadoras independientes y trabajadoras familiares no remuneradas representan el 40,3 y el 25,5% de la PEA femenina, respectivamente. Incluyen estas categorías a las mujeres que se dedican al comercio y producción informal. Riesgos: no están protegidas por leyes laborales, tales como las que regulan el horario, salario, seguridad social o estándares de salud ocupacional.
- b) Trabajadoras rurales: el 50% de la PEA rural son mujeres. Riesgos: jornadas largas, trabajo por temporada, salarios bajos, transporte inadecuado, exposición a microorganismos, exposición a insecticidas, ruido, exposición a condiciones climáticas variables, radiaciones no ionizantes, vibración, transporte de cargas pesadas, etc. Estos factores tienden a producir infertilidad, abortos espontáneos y sangrados.
- c) Personal de oficina: las empleadas representan el 13% de la PEA femenina. Riesgos: necesidad de rapidez, condiciones de trabajo incómodas, problemas climáticos, sustancias tóxicas, radiación electromagnética, trabajo repetitivo y aburrido y acoso sexual.
- d) Trabajadoras industriales, en especial textiles. Representan el 7,4% de la PEA femenina. Riesgos: ruido, vibración, maquinaria defectuosa, incomodidad, ritmo rápido, sustancias químicas nocivas.
- e) Trabajadoras del hogar: representan el 11,2% de la PEA femenina en Lima metropolitana. Riesgos: salarios bajos, poco reconocimiento, vacaciones de 15 días, falta de tiempo para asuntos particulares.

92. Las mujeres en el sector salud representan más del 50% del personal y realizan su trabajo en condiciones de precariedad y exiguas remuneraciones. Los trabajos de mayor riesgo están relacionados con la manipulación de sustancias orgánicas y químicas, peligros en laboratorios. Las enfermeras

están expuestas a enfermedades transmisibles y a sustancias tóxicas, además de la tensión provocada por la sobrecarga de trabajo o por las responsabilidades que asumen frente al cuidado de los pacientes.

93. Condiciones y servicios de salud: en 1991 el gasto en salud representó el 0,31% del producto interno bruto (PIB). En ese mismo año, el Gobierno creó el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), como uno de los principales programas destinados a aliviar la pobreza extrema. Este organismo, en 1992, destinó a programas de salud el 7% de sus recursos y el mayor número de proyectos de esta área se ha dirigido a la construcción de puestos de salud y al mejoramiento y/o ampliación de centros de salud.

94. En el año 1990 existían 3.328 puestos de salud, lo que significaba uno por cada 6.000 habitantes, y 777 centros de salud; y una cobertura del 46% del total de parturientas.

95. Los recursos humanos del sector salud (público y privado) en 1990 comprendían a 23.000 médicos, 18.000 enfermeras y 4.000 obstetras. El 73% de médicos y el 55% de enfermeras se concentran en Lima metropolitana.

96. En la década 1980-1990 las mujeres han participado activamente en la defensa de la salud de sus familiares a través de diversas organizaciones populares femeninas: comités de salud, Programa del Vaso de Leche, comedores populares. Su participación ha sido fundamental en actividades promovidas o apoyadas por organizaciones no gubernamentales, el Ministerio de Salud, el municipio o la misma comunidad. La función que cumplieron las mujeres organizadas en las campañas de vacunación, en la lucha contra la epidemia del cólera y contra las enfermedades infectocontagiosas ha sido considerable.

97. El trabajo de la mujer en la gestión de salud es básicamente voluntario y generalmente revierte contra su propia salud al extender su jornada de trabajo.

98. En materia educativa, el acceso a la educación constituye un anhelo compartido por las mujeres de todos los estratos sociales y sectores etnoculturales en el país. Educarse abre la posibilidad de expresarse en castellano, idioma oficial, para quienes tienen como lengua materna el quechua, el aymara o lenguas nativas de la selva amazónica. La instrucción escolar y, más aún, la profesionalización mejoran las condiciones de inserción en la vida urbana y desempeño laboral.

99. El perfil educacional de las mujeres muestra una situación de contrastes en la que coexisten la profesionalización universitaria y el analfabetismo. En el transcurso del decenio, la situación educativa de las mujeres, como conjunto y en relación con los varones, ha continuado mejorando; disminuyen las tasas de analfabetismo, se presentan tasas de asistencia escolar muy próximas a las de los varones, aumenta la incorporación femenina a los más altos niveles de instrucción, entre otros logros.

100. Entre los aspectos que analizaremos a continuación se encuentran el problema del analfabetismo, los niveles educativos de las mujeres, el sistema educativo peruano, la educación superior universitaria y los problemas de calidad educativa.

101. Todo esto se encuentra acorde a la Constitución de 1993, que en su artículo 13 señala que "la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo".

102. Analfabetismo: en el Perú hay actualmente 1.297.168 mujeres analfabetas. Ellas constituyen el 73% del total de analfabetos, por lo que se dice que en el analfabetismo en el Perú es un problema, en esencia, femenino. Las diferencias entre las mujeres en razón de su zona de residencia son todavía bastante marcadas: mientras que en las áreas urbanas el analfabetismo femenino afecta a 10 de cada cien mujeres, en las áreas rurales este es un problema para 43 de cada cien mujeres. Los departamentos de la Sierra con escaso nivel de desarrollo tienen una presencia masiva de mujeres no letradas.

103. Entre 1981 y 1993 la tasa de analfabetismo femenino descendió en 7,8 puntos porcentuales. Las diferencias por sexo disminuyeron en el área urbana, pero en las zonas rurales, donde se arrastra un déficit educativo muy fuerte y donde todavía se expresan elementos de resistencia o dificultades específicas para la escolaridad, aun cuando descendieron, son todavía altas.

104. Como un balance global se aprecia, entonces, que se ha dado un cierto desplazamiento del problema del analfabetismo hacia las ciudades y poblados urbanos lo cual, posiblemente, guarde relación con los procesos de migración y despoblamiento de zonas rurales por efecto de la violencia terrorista.

105. Las mujeres siempre tuvieron tasas de analfabetismo más altas que las de los varones, aunque las diferencias entre los grupos de menor edad tienden a disminuir significativamente.

106. Si bien la condición de analfabeto tiene mayor incidencia entre las poblaciones de edades mayores, por lo que se atribuye esta situación a las deficiencias y males del pasado, entre la población joven, de 15 a 24 años, se sigue reproduciendo el analfabetismo. Esto sucede sobre todo en las zonas rurales de la Sierra donde persisten problemas de acceso y permanencia de las niñas, cuya lengua materna es el quechua o aymara, en las escuelas primarias.

107. En suma, si se considera la distribución de los analfabetos por sexo, el problema de analfabetismo sigue siendo mayoritariamente femenino. Si se analizan las tasas de analfabetismo por sexo y área de residencia, se ve que este problema afecta fundamentalmente a las mujeres en comparación con los hombres y a la mujer que vive en zonas rurales en comparación con las de zonas urbanas.

108. Los niveles educativos de las mujeres han evolucionado en sentido positivo; la proporción de mujeres de 15 años y más sin instrucción y con primaria disminuye, mientras que se han incrementado las proporciones de población con secundaria y superior. El promedio de escolaridad pasó de 5,4 en 1981 a 7,1 en 1993. El cambio más destacable es el registrado en el incremento de la población femenina con educación superior, que en 1993 era el 19% con relación a 1981, que tenía un valor de 8%.

109. En términos generales, se nota un avance evidente en los niveles de educación logrados por la población femenina en los últimos años. Un 51% de mujeres de 15 años y más ha llegado a la secundaria o a la educación superior, lo cual, sin embargo, registra todavía las diferencias entre hombres y mujeres en las edades mayores.

110. El sistema educativo peruano ofrece diversos modos de obtener una formación dirigida al mejor desempeño ocupacional. Los rasgos característicos de los últimos años han sido: la diversificación de las opciones ofrecidas en el sistema educativo; la configuración más clara de un complejo sistema que canaliza demandas socialmente diferenciadas, y la expansión de la matrícula en todos los niveles y modalidades de educación ocupacional y profesional.

111. En cuanto a la mujer en la educación superior universitaria, la participación femenina en la misma ha venido registrando un incremento persistente. En buena cuenta, de cada diez personas que llegan al nivel educativo más alto, seis son de sexo masculino y cuatro de sexo femenino. No puede decirse lo mismo de las opciones profesionales, donde parecería mantenerse una persistente presencia de mujeres en las ramas tradicionalmente asumidas como femeninas. Hay, sin embargo, lo que llamamos un tímido desplazamiento hacia nuevas áreas de formación típicamente concebidas con un sesgo masculino. Resulta destacar la importancia de la incorporación de la mujer a cualquier rama profesional, como el desplazamiento de los varones hacia algunos territorios "femeninos".

112. Sobre los problemas de calidad educativa, la situación de violencia vivida desde 1980 alteró significativamente las posibilidades de reproducir, día a día, las condiciones de estabilidad que supone el funcionamiento de las escuelas.

113. Finalmente, el agravamiento de los niveles de pobreza afectó la permanencia en la escuela. Se estima que las tasas de deserción en la educación primaria y secundaria de menores, que venían registrando un comportamiento decreciente hasta 1990, se incrementaron en 1991, al año siguiente del ajuste. Lo que marca la trayectoria de la educación nacional en la última década es el empobrecimiento de la escuela pública, la caída de los salarios docentes, la desprofesionalización del magisterio y el consiguiente deterioro de la calidad educativa, siendo los efectos aún más graves en la medida en que coincidieron con el empobrecimiento de las familias.

Artículo 4

114. Nuestro ordenamiento jurídico regula el régimen de excepción en el artículo 137 de la Constitución de 1993, estableciendo que el Presidente de la República puede decretar, con acuerdo del Consejo de Ministros, por plazo determinado, en todo el territorio nacional o en parte de él y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, el estado de emergencia o el de sitio.

115. Se produce el estado de emergencia en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación. Producido este hecho, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, contemplados en el capítulo referente a los derechos fundamentales de la persona. Bajo este régimen se prohíbe imponer la pena de destierro.

116. Este estado de emergencia no puede exceder de 60 días, aunque se permite que el mismo puede ser prorrogado por 60 días más; dicha ampliación requiere, al igual que la declaración del estado de emergencia, la dación de un decreto supremo.

117. Con relación al estado de sitio, debemos indicar que éste se decreta en caso de invasión territorial, guerra exterior, guerra civil o en caso de peligro inminente de que se produzca. Es un requisito importante para el establecimiento de esta situación que al decretar el estado de sitio se indiquen los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende.

118. El plazo de duración del estado de sitio es de 45 días. En cuanto a la posibilidad de ampliación de este plazo, no se indica el tiempo de duración del mismo y sólo se señala que si se adopta debe aprobarla el Congreso, el cual -decretado el estado de sitio- se reúne de pleno derecho.

119. De otro lado, es importante mencionar que el Gobierno del Perú viene cumpliendo puntualmente con sus obligaciones internacionales de notificación de los estados de emergencia y suspensión de garantías a los órganos competentes de las Naciones Unidas y de la OEA.

120. Para estos efectos, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, a través de sus representantes acreditados en el exterior, mantiene un canal de comunicación constante tanto con las Naciones Unidas como con la OEA, a las cuales se remiten trimestralmente los textos de los decretos supremos por los cuales se declaran temporalmente los estados de emergencia en determinadas zonas del país y se suspenden algunas de las garantías contempladas en la Constitución.

121. Es así que en abril de 1995 se ha notificado la dación del D.S. N° 023-93 del 28 de marzo de 1994 y un conjunto de normas conexas dadas recientemente.

122. El Estado peruano ha dictado en el transcurso de los últimos años innumerables dispositivos legales en relación con los derechos al trabajo, la salud, la seguridad social y demás relacionados con derechos económicos, sociales y culturales, tomando en cuenta la Constitución política de 1993 y en procura del bienestar de la colectividad.

Artículo 5

123. El presente artículo establece dos mecanismos de protección de las disposiciones establecidas en el Pacto. Así, el primer párrafo de la referida norma establece la necesidad de establecer los mecanismos que imposibiliten cualquier interpretación errónea de las normas del Pacto, a fin de que no pueda ser utilizado por cualquier persona, grupo o gobierno para que ejecute actos que puedan eliminar o restringir los derechos consagrados en el mismo o establecer limitaciones mayores a las permitidas por el Pacto.

124. En este punto, es importante citar que tanto en la Carta constitucional de 1979 (art. 4) como en la de 1993 (art. 3), se hace referencia al sistema de numerus apertus al señalar que los derechos reconocidos en el capítulo I del título I de la Constitución, referidos a los derechos fundamentales de la persona, no son los únicos garantizados por el ordenamiento jurídico, sino que también deben incluirse los derechos análogos a éstos, los que derivan de la naturaleza del hombre o de la forma republicana de gobierno. De esta forma, no sólo se proscribe cualquier forma de restricción de derechos por cualquier medio, sino que además se reconoce que todos aquellos derechos que estén consagrados taxativamente en el ordenamiento forman parte del derecho nacional, atendiendo al origen de los mismos.

125. El segundo párrafo del artículo 5 del Pacto se pronuncia sobre los conflictos que pudieran surgir entre las disposiciones del Pacto y otras normas de derecho interno. Al respecto, la Constitución de 1993 se ocupa del tema en el capítulo II, De los tratados, dentro del título II, Del Estado, La nación y El territorio.

126. En este punto, consideramos conveniente referir que -para el caso de las relaciones entre una norma de derecho internacional como es el tratado y el derecho interno- tanto en la Constitución de 1979 como en la de 1993, se ha recogido la teoría del monismo moderado, por la cual se considera que el tratado internacional forma parte del derecho nacional pero, para su incorporación definitiva, debe ser aprobado por el Congreso antes de ser ratificado por el Presidente de la República. Así, se establece que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional (art. 55).

127. También se señala que sólo se requerirá la aprobación previa del Congreso para el caso de los tratados que versen sobre las siguientes materias:

- i) derechos humanos;
- ii) soberanía, dominio o integridad del Estado;

iii) defensa nacional;

iv) obligaciones financieras del Estado.

128. Asimismo, deberán ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución. Para todos los demás casos, sólo será necesario que el Presidente dé cuenta al Congreso (art. 56).

129. Se indica también que, en caso de que el tratado afecte disposiciones constitucionales, debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma constitucional, antes de ser ratificado por el Presidente de la República (art. 57). En este caso, la norma constitucional no será derogada, sino que no se aplicará para los Estados firmantes de ese tratado y, en caso de que el tratado llegue a su fin, la norma constitucional volverá a regir.

130. Finalmente, cabe hacer referencia a la cuarta disposición transitoria y final de la Constitución de 1993, la cual es una clara muestra de la importancia que el Estado peruano le asigna a las normas de derecho internacional como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a los derechos en ellas recogidos, al establecer que las normas relativas a los derechos y 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.

131. En la Constitución política de 1993, el Perú reafirma el sistema democrático y representativo. En su artículo 43 se establece que la República del Perú es democrática y social. Su Gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. La Constitución le asigna al Estado cuatro deberes primordiales (art. 44):

a) defender la soberanía nacional;

b) garantizar la plena vigencia de los derechos humanos;

c) proteger a la población de las amenazas contra su seguridad;

d) promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación.

La administración de justicia

132. El sistema de administración de justicia, sustentado en los principios de independencia y de observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva, tiene la responsabilidad de garantizar el imperio de la ley y el respeto de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Constituye una garantía central la obligación que los jueces

tienen de hacer prevalecer la Constitución sobre toda norma legal que la infrinja, así como el principio de jerarquía normativa (artículo 51 de la Constitución).

El poder legislativo

133. Además de sancionar, interpretar, modificar o derogar las leyes y resoluciones legislativas, el poder legislativo tiene como atribución central velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores (artículo 102 de la Constitución). Asimismo, en el seno de la Cámara, según el reglamento del Congreso, existe la Comisión de Derechos Humanos, encargada de proteger, garantizar e investigar las violaciones de los derechos humanos, Comisión que constituye una pieza central del sistema general de protección de los derechos humanos en el país.

El poder ejecutivo

134. El poder ejecutivo ha incorporado a nivel institucional organismos encargados de promover y defender los derechos humanos. Destaca, como órgano de línea del Ministerio de Justicia, el Consejo Nacional de Derechos Humanos (art. 7, D.L. N° 25993), encargado de promover, coordinar, difundir y asesorar para la tutela y vigencia de los derechos fundamentales de la persona (art. 172, R.M. N° 076-93-JUS). Está integrado por representantes de diferentes sectores del Estado y la sociedad civil (D.S. N° 038-93-JUS).

135. Por lo demás, en cada ministerio e instituto de las fuerzas armadas y policía nacional existen departamentos de derechos humanos encargados de velar por el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas. El Estado reconoce y respeta el aporte de las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos. Estas son numerosas y actúan en todos los ámbitos vinculados a la protección y promoción de los derechos humanos. Destaca la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, que centraliza y representa al conjunto de las organizaciones no gubernamentales.

Recursos de que dispone una persona en defensa de sus derechos fundamentales y sistemas de indemnización y rehabilitación

136. La Constitución política en su título V, denominado "De las garantías constitucionales", consagra seis garantías constitucionales o instrumentos procesales destinados a la defensa de los derechos fundamentales y la primacía de la Constitución (artículo 200 de la Constitución):

- Acción de hábeas corpus. Procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos.
- Acción de amparo. Procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución. No procede contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de

procedimiento regular. Esto último es obvio porque contra las primeras existen acciones constitucionales específicas que a continuación se indicarán, y contra las segundas los correspondientes recursos impugnatorios.

- Acción de hábeas data. Procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera los derechos a que se refiere el artículo 2, incisos 5, 6 y 7 de la Constitución política. Los indicados incisos garantizan, respectivamente, la libertad de información, que los servicios informáticos no suministren información lesiva al derecho a la intimidad, y el derecho al honor y a la buena reputación.
- Acción de inconstitucionalidad. Procede contra normas que, teniendo rango de ley, contravienen la Constitución en la forma o en el fondo, tales como leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter regional y ordenanzas municipales.
- Acción popular. Procede contra los reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general, por infracción de la Constitución y de la ley, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.
- Acción de cumplimiento. Procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.

137. Es significativo que el ejercicio de las acciones de hábeas corpus y de amparo no se suspende durante la vigencia de los regímenes de excepción. Y si se interponen en relación a derechos suspendidos o restringidos, el órgano jurisdiccional debe examinar la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo (artículo 200 de la Constitución).

Recursos de la legislación ordinaria

138. La legislación procesal penal vigente autoriza a cualquier ciudadano en los delitos de acción pública a denunciar ante el ministerio público toda infracción penal que lesione los derechos fundamentales (art. 76, CPP). De igual manera, el artículo 11 de la Ley orgánica del ministerio público sanciona que el fiscal es el titular de la acción penal pública y la ejercita de oficio a instancia de parte agraviada o por acción popular. Los ciudadanos pueden denunciar ante el fiscal provincial o ante el fiscal superior, el que está obligado, de ser procedente, a iniciar la investigación preliminar correspondiente y promover el ejercicio de la acción penal ante el poder judicial.

139. El nuevo Código Procesal Penal ratifica esta posición (art. 112, CP). Su artículo 103 tutela los intereses colectivos. Dicha norma dice lo siguiente: "Están legitimados para interponer denuncias, recurrir en caso de denegatoria y constituirse en actores civiles, con todas las facultades que

la ley les reconoce, los organismos no gubernamentales inscritos y reconocidos como tales cuya finalidad sea la defensa de los derechos humanos". De este modo se reconoce legitimidad a las organizaciones no gubernamentales para defender con mayor eficacia en sede penal los atentados contra los derechos humanos. Lo que importa ratificar es que nuestro ordenamiento jurídico propende a la participación ciudadana en la formulación de denuncias y en la afirmación de la conciencia jurídica de la colectividad.

140. El nuevo sistema procesal penal incorpora el modelo acusatorio moderno en el enjuiciamiento de los delitos. Concede al ministerio público un rol protagónico en la investigación del delito, fortalece el derecho de defensa y las garantías del justiciable e instaura una judicatura que tiene como eje de su función controlar al fiscal, dictar medidas coercitivas y dirigir la etapa del juzgamiento. Los delitos comunes son de competencia de la justicia ordinaria. Los delitos de función lo son del fuero militar, siempre y cuando se trate de conductas directamente vinculadas con las funciones militares o policiales y en la medida en que afecten bienes jurídicos exclusivamente castrenses y el orden disciplinario de las fuerzas armadas o policía nacional (art. 14, nuevo, CPP).

141. El Código de los Niños y Adolescentes, Decreto-ley N° 26102, garantiza los derechos y libertades de los niños y adolescentes. En tal virtud, el artículo 75 del referido Código prescribe que el ministerio público vigilará el cumplimiento de sus disposiciones. El artículo 76 autoriza a cualquier persona, natural o jurídica, a denunciar ante los órganos administrativos o judiciales el incumplimiento de las disposiciones de esa ley, entre las que se destacan la proscripción de la tortura y todo trato cruel o degradante.

Sistemas de indemnización

142. El artículo 139, inciso 7, de la Constitución política señala como garantía 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 hubiera lugar.

143. La Ley N° 24973, de 28 de diciembre de 1988, reglamenta la indemnización por errores judiciales y detenciones arbitrarias. Las indemnizaciones serán abonadas por el Estado a través del Fondo Nacional Indemnizatorio de Errores Judiciales y Detenciones Arbitrarias, al amparo de un procedimiento sumarísimo ante el juez en lo civil.

144. En términos amplios el Código Civil regula la institución de la responsabilidad extracontractual o acto ilícito, en cuya virtud cualquier persona perjudicada por la conducta ilegal de un funcionario o servidor público puede reclamar a él o al Estado la indemnización correspondiente (arts. 1969 y 1981, CC).

Protección de los derechos contemplados en los diversos instrumentos sobre derechos humanos

145. Nuestro ordenamiento jurídico consagra la protección integral de los derechos humanos. Se otorga una doble protección, tanto de orden interno cuanto internacional, en la medida en que el Perú ha ratificado casi la totalidad de los instrumentos internacionales que tutelan los derechos humanos y se halla sometido a la supervisión de los distintos órganos de control, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

146. La Constitución política considera, en primer lugar, que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Reconoce, en consecuencia, los siguientes derechos de la persona: a la vida, a su identidad e integridad (art. 2.1); a la igualdad ante la ley (art. 2.2); a la libertad de conciencia y religión (art. 2.3); a la libertad de información (art. 2.4); al honor y a la intimidad (art. 2.7); a la libertad de creación (art. 2.8); a la inviolabilidad del domicilio (art. 2.9); al secreto e inviolabilidad de sus comunicaciones y documentos privados (art. 2.10); a la libertad de tránsito (art. 2.11); a la libertad de reunión (art. 2.12); a la libertad de asociación (art. 2.13); a la libertad de contratación (art. 2.14); a la libertad de trabajo (art. 2.15); a la propiedad y a la herencia (art. 2.16); a la participación ciudadana (art. 2.17); a mantener reservas sobre sus convicciones (art. 2.18); a su identidad étnica y cultural (art. 2.19); a formular peticiones (art. 2.20); a su nacionalidad (art. 2.21); a la libertad y seguridad personales (art. 2.22); a la protección de su salud (art. 7); a la educación (art. 13); a la sindicación, negociación colectiva y huelga, así como a la protección contra el despido arbitrario (arts. 27 y 28).

La Defensoría del Pueblo

147. En este orden de ideas, la Constitución de 1993 ha creado la Defensoría del Pueblo en cuanto órgano autónomo que informa al Congreso de la República anualmente de sus actividades, encargado de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía (artículos 161 y 162 de la Constitución); tiene iniciativa legislativa y puede proponer las medidas que faciliten el mejor cumplimiento de sus funciones. Esta institución, que anteriormente estaba incorporada al Ministerio Público-Fiscalía de la Nación, representa un indudable avance en materia de protección de los derechos humanos y demuestra la vocación del Perú de hacerlos respetar.

El Registro Nacional de Detenidos

148. Desde esta perspectiva, el Ministerio Público ha implementado el Registro Nacional de Detenidos, a cargo de la Fiscalía Especial de Derechos Humanos. Por medio de él se busca impedir las detenciones arbitrarias, la desaparición forzada de personas, las torturas y las ejecuciones extrajudiciales, al amparo de un diseño informatizado de control de las

detenciones que efectúen las fuerzas de seguridad. Las características del Registro Nacional de Detenidos actualmente en funciones son las siguientes:

- i) Tiene su origen en la Carta de entendimiento firmada en enero de 1992 entre el Ministerio Público, el Ministerio del Interior, la Embajada de los Estados Unidos, la Agencia para el Desarrollo Internacional y el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas (ILANUD) para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Corresponde a la AID proveer los fondos necesarios y la ayuda técnica para la implementación del Registro. La dirección corresponde a un funcionario designado por el ILANUD.
- ii) El objetivo fundamental del Registro se centra en el apoyo a la defensa de los derechos humanos y a la administración de justicia en el Perú. Para ello, su propósito consiste en hacer que las investigaciones policiales relacionadas con personas detenidas sospechosas de haber cometido delitos convencionales, o no convencionales, sean más transparentes, estableciéndose un sistema público de registro para datos sobre detenidos. Inicialmente, su labor se centró en el registro de personas detenidas por delito de terrorismo. También tiende a desarrollar la capacidad del Ministerio Público en materia de investigación de denuncias sobre violaciones de los derechos humanos, particularmente de desaparecidos.
- iii) Actualmente, el Registro Nacional de Detenidos es dirigido por el Ministerio Público y está compuesto por dos registros separados: uno provisto por el Ministerio de Defensa y otro por la policía nacional, instituciones que cuentan con sistemas de cómputo conectado al Ministerio Público. El Registro cuenta con 56 equipos de comunicación ubicados en las distintas sedes del Ministerio Público (fiscalías de derechos humanos) a nivel nacional, número que será incrementado próximamente a 104 equipos.
- iv) La información recibida por el Ministerio Público constituye el banco de datos sobre la situación de los detenidos en el Perú, sobre todo en los casos de delitos de terrorismo y contra la seguridad del Estado. Una vez debidamente implementado el Registro, tendrán acceso a él los fiscales, el Ministerio de Relaciones Exteriores y demás dependencias del Gobierno, la Cruz Roja Internacional y otras instituciones nacionales o internacionales directamente relacionadas con el tema de los derechos humanos; y a través de la Fiscalía de Derechos Humanos del Ministerio Público, tendrán acceso todos los ciudadanos que lo requieran.

149. Igualmente, por Decreto legislativo N° 665, de 3 de septiembre de 1991, se autoriza a los fiscales dentro de las zonas declaradas en emergencia para ingresar en las comisarías, prefecturas, instalaciones militares, y a cualquier otro centro de detención, para verificar la situación de personas detenidas o de denunciadas como desaparecidas. La Ley orgánica del Ministerio Público establece como atribución del fiscal visitar los centros

penitenciarios y de detención provisional para recibir las quejas y reclamos de los procesados y condenados con relación a su situación penal y el respeto a sus derechos constitucionales (art. 95.8, D.L. N° 052).

El régimen de excepción

150. El artículo 137 de la Constitución política legisla sobre los estados de excepción; su declaratoria corresponde al Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros. El decreto supremo que lo acuerde debe contener la precisión del plazo de vigencia, la extensión territorial del mismo y dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente. Dos son los estados de excepción que reconoce la Constitución: estado de emergencia y estado de sitio.

- i) El estado de emergencia se decreta en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación. En este caso pueden restringirse o suspenderse los derechos vinculados a la libertad y seguridad personal, inviolabilidad de domicilio y libertad de reunión y de tránsito. Su plazo no excede de 60 días. Su prórroga requiere de nuevo decreto. Las fuerzas armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República.
- ii) El estado de sitio se decreta en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o de peligro inminente de que se produzcan. Deben precisarse los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo es de 45 días. Al decretarse, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso.

151. Los estados de excepción han sido reglamentados por la Ley N° 24150 y el Decreto legislativo N° 749. Cuando las fuerzas armadas, por decisión del Gobierno, asumen el control del orden interno, lo hacen por medio del Comando Políticomilitar, al cual se le entregan funciones de coordinación y de concertación de acciones con los diferentes sectores público y privado para el cumplimiento de los planes de pacificación y desarrollo; asimismo, se le encarga la conducción de las acciones de desarrollo en las zonas bajo su jurisdicción, a cuyo efecto las autoridades competentes pondrán a su disposición los recursos, bienes, servicios y personal necesarios para el cumplimiento de su misión. Como es lógico, el Comando Políticomilitar tiene bajo su mando a los miembros de la policía nacional, quienes cumplirán las instrucciones y disposiciones que les dicte.

152. Conforme ya se ha precisado, la declaratoria del estado de excepción no suspende el ejercicio de las acciones de hábeas corpus y de amparo; y, tratándose de los derechos restringidos o suspendidos, el juez debe examinar la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo (art. 200, Const.). De igual manera, el artículo 8 de la Ley orgánica del Ministerio Público establece que la declaración del estado de excepción no interrumpirá la actividad del Ministerio Público, ni el derecho de los ciudadanos de recurrir o acceder a él personalmente.

153. Estas disposiciones no hacen sino reflejar la intención de garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales en el Perú, tanto más si, como ya se ha indicado, se tienen ratificados numerosos tratados en esta materia.

Forma en que los instrumentos de derechos humanos pasan a ser parte del ordenamiento jurídico nacional

154. El artículo 55 de la Constitución expresa: "Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional". A su vez, los tratados sobre derechos humanos, según el artículo 56 de la Constitución, deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República. Si el tratado afecta disposiciones constitucionales, debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República (art. 57, Const.). Esto significa que debe ser aprobado por el Congreso por mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificado mediante referéndum, el cual puede obviarse cuando el acuerdo se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas (art. 206, Const.).

155. La denuncia de los tratados, según el artículo 57 de la Constitución, es potestad del Presidente de la República; pero en el caso de que los tratados estén sujetos a la aprobación del Congreso, como por ejemplo en materia de derechos humanos, la denuncia requiere aprobación previa de éste.

156. Corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir los tratados (art. 118, inciso 1), dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, al igual que celebrar y ratificar tratados (art. 118, inciso 11). Por su parte, es atribución del Congreso aprobar los tratados de conformidad con la Constitución (art. 102, inciso 3). De otro lado, procede acción de inconstitucionalidad contra las normas que tienen rango de ley -que es el caso del tratado- cuando contravengan la Constitución en la forma o en el fondo (art. 200, inciso 4), vale decir, cuando se incorpora un tratado con violación a lo dispuesto en los artículos 56 y 57. Un tratado podrá ser inconstitucional y desestimado por el Tribunal Constitucional cuando no sea aprobado por el Congreso en las materias que el artículo 56 prevé o cuando afecte disposiciones constitucionales y no obstante ello no se ha seguido el procedimiento de aprobación exigido por el artículo 206 de la Constitución.

157. Como el tratado forma parte del derecho nacional y tiene rango de ley, de suerte que su propia constitucionalidad puede ser inclusive cuestionada ante el Tribunal Constitucional, sus disposiciones pueden ser invocadas ante los jueces por cualquier persona que se sienta afectada en alguno de los derechos consagrados por dicho instrumento. No existen muchos casos jurisprudenciales sobre el particular, pero es del todo claro que los tratados pueden ser invocados y aplicados directamente por jueces y autoridades administrativas.

158. El artículo 205 de la Constitución señala que, agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Perú es parte. Es significativo en este extremo la aceptación peruana a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano jurisdiccional donde actualmente se ventilan algunos casos de interés para el país.

Legislación antiterrorista y pacificación

159. El Perú sufre desde el año 1980 la ofensiva criminal de las bandas terroristas Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Tupac Amaru, que ha generado más de 25.000 muertos y daños materiales que superan los 25.000 millones de dólares, es decir, un monto superior a nuestra deuda externa, así como miles de familias desplazadas como consecuencia de la violencia asentada en las zonas rurales del país.

160. El Estado se vio obligado a recurrir a legislación penal y a la suspensión de derechos que permiten los estados de excepción para hacer frente a este fenómeno delictivo excepcional. Paralelamente se diseñó una estructura legal e institucional capaz de hacer frente con eficacia al terrorismo, que se había extendido a todo el territorio nacional y amenazaba seriamente la propia vida de la nación. Expresión saltante de esta estrategia politicocriminal son los Decretos-ley N° 25475 (6 de mayo de 1992), N° 25564 (20 de junio de 1992), N° 25659 (13 de agosto de 1992), N° 25708 (10 de septiembre de 1992), N° 25744 (27 de septiembre de 1992), N° 25880 (26 de noviembre de 1992) y N° 25499 (16 de mayo de 1992); así como las Leyes N° 26220 (26 de agosto de 1993) y N° 26248 (25 de noviembre de 1993).

161. Los delitos cometidos con propósito terrorista, materia de esta legislación especial, son de dos órdenes: delito de terrorismo simple e infracciones conexas, y delito de traición a la patria.

Delito de terrorismo

162. El delito de terrorismo simple consiste en la provocación, creación o mantenimiento de un estado de zozobra o terror o temor en la población o en un sector de ella. El sujeto activo debe realizar actos contra la vida; la integridad personal; la libertad individual; el patrimonio; la seguridad de edificios, vías de comunicación, torres de energía o instalaciones motrices. Los medios de que debe valerse consisten en el empleo de armamentos, materias o artefactos explosivos o cualquier otro medio capaz de causar estragos o grave perturbación de la tranquilidad pública o afectar las relaciones internacionales o la seguridad de la sociedad y del Estado.

163. Sobre esta base se han definido algunas fórmulas agravadas, vinculadas a la pertenencia a una banda armada, a los atentados patrimoniales con fines terroristas y a la utilización de menores de edad en la comisión de estos delitos. De otro lado, se incluyen comportamientos de colaboración con el terrorismo, tales como el almacenamiento de explosivos, la ayuda económica y

la organización de cursos o de centros de adoctrinamiento o instrucción de grupos terroristas. También se reprime la asociación terrorista, la incitación pública al terrorismo y la apología de la violencia y el terrorismo.

164. Estos tipos legales definen un marco preciso de todas las conductas que lleva a cabo el terrorismo y permiten distinguir entre el opositor político que utiliza medios pacíficos de disidencia y el terrorista adscrito a una banda armada que utiliza medios de criminalidad para destruir el Estado e imponer a la sociedad un proyecto totalitario.

Delito de traición a la patria

165. El delito de traición a la patria consta de seis figuras penales:

- i) El primer tipo consiste en la utilización de coches bomba o armamento de guerra que causen la muerte de personas o generen grave peligro social, siempre y cuando se presente la característica fundamental de la causación de un estado de zozobra.
- ii) El segundo tipo estriba en el almacenamiento o posesión de explosivos que sirvan para ser utilizados en atentados terroristas según el comportamiento anteriormente expuesto.
- iii) El tercer tipo se refiere a la pertenencia del agente al grupo dirigencial de una organización terrorista.
- iv) El cuarto tipo sanciona la pertenencia del agente a un comando aniquilamiento encargado de la eliminación física de personas.
- v) El quinto tipo prescribe el suministro de informes, planes, documentación tendientes a favorecer las acciones de sabotaje y terrorismo señaladas en los dos primeros tipos.
- vi) El sexto y último tipo incrimina al docente que influye en sus alumnos haciendo apología del terrorismo.

166. Los comportamientos descritos en los aludidos tipos legales, como en el caso anterior, también se circunscriben a penalizar las formas más graves de terrorismo. La tipificación es estricta y está amparada en la experiencia nacional del comportamiento asumido por las bandas terroristas, a la vez que incorporan las conductas que causan mayor daño y alarma social.

Proceso antiterrorista

167. La legislación procesal antiterrorista persigue dotar de eficacia a los órganos de control penal brindándoles los instrumentos necesarios para reprimir severamente a los autores y partícipes de delitos cometidos con propósito terrorista. A tal efecto, se han dado mayores poderes a la policía, sin desmedro de las facultades de control y supervigilancia que tiene el Ministerio Público, así como se han creado procedimientos

sumarísimos que dan respuesta celeridad a las imputaciones por tales delitos, permitiendo definir con prontitud y justicia la situación jurídica de los procesados. La institución, de raíz colombiana, de los jueces sin rostro y la utilización de la justicia militar para los delitos de traición a la patria con propósito terrorista, constituyen dos ejes necesarios de este modelo de enjuiciamiento. Ello es así porque las bandas terroristas identificaban a los jueces, los amedrentaban y en numerosos casos atentaban contra sus vidas; de igual manera, la precariedad de la institución judicial, que inclusive obligó a su reforma, permitió que los autores y partícipes de estos delitos no fueran sancionados como correspondía, por lo que ante la profundización de la violencia terrorista se hizo imperativo optar por la justicia militar para los comportamientos terroristas de traición a la patria

168. La detención preventiva policial por un término no mayor de 15 días tiene consagración constitucional. No obstante ello, los detenidos no son víctimas de indefensión, desde que el rol del Ministerio Público no fue cancelado por la legislación antiterrorista. El fiscal no sólo visita los centros de detención y provee de defensa a los detenidos, sino que cuida que la investigación policial no exceda los límites que impone la ley. Toda detención es puesta en conocimiento del Ministerio Público y del juez y es a partir de este momento que los fiscales llevan a cabo sus labores de control y supervigilancia. La Constitución prohíbe la tortura y además reconoce el derecho de los detenidos de requerir un inmediato examen médico. Por consiguiente, pese a las mayores atribuciones policiales, el ordenamiento jurídico peruano reconoce las potestades del Ministerio Público de garantizar los derechos del ciudadano y a éste de exigir exámenes médicos para establecer o descartar la existencia de tratos indebidos.

169. Para los casos de traición a la patria, el Decreto-ley N° 25744 permitía la prórroga de la detención preventiva policial, pero tal decisión no correspondía a la propia policía sino al juez militar. En todo caso, sin perjuicio de las garantías institucionales arriba puntualizadas, la actual Constitución no permite tal prórroga (art. 2.24."f", Const.).

170. Si bien el Decreto-ley N° 25475 limita la intervención del abogado defensor en los momentos previos a la manifestación formal del implicado, ello se debió a la existencia de una organización de abogados vinculados a las bandas terroristas que aleccionaban a los detenidos, los amenazaban y los obligaban a adoptar una conducta procesal en un determinado sentido. Esta limitación debe tomarse en cuenta atendiendo a la labor de protección de los derechos ciudadanos encargada al fiscal. De otro lado, la Constitución vigente estipula que toda persona tiene derecho a comunicarse personalmente con un defensor de su elección y a ser asesorada por éste desde que es citada o detenida por cualquier autoridad (art. 139.14). Consecuentemente, la preocupación por garantizar al máximo el derecho de defensa de las personas se encuentra superada por dicha norma constitucional.

171. Por lo demás, se ha incorporado a nuestra legislación penal el delito de desaparición forzada de personas (Decreto-ley N° 25592 de 2 de julio de 1992) que sanciona al "funcionario o servidor público que prive a una persona de su libertad, ordenando o ejecutando acciones que tengan por

resultado su desaparición debidamente comprobada". La existencia de este tipo legal demuestra desde el plano legislativo la voluntad del Estado de reprimir severamente conductas de funcionarios de los cuerpos de seguridad que atenten contra los derechos humanos. La declaración de que estos hechos son investigados por el fiscal provincial y la articulación de directivas específicas sobre esta materia (R. N° 342-92-MP/FN de 11 de julio de 1992), así como la implementación con ayuda de la cooperación internacional del Registro Nacional de Detenidos, demuestran que dichas conductas no son toleradas por el Gobierno y que más bien constituyen un serio revés en la lucha por la pacificación nacional.

172. Asimismo, las fuerzas armadas y la policía nacional han dictado numerosas directivas y reglamentos que buscan, primero, educar a los militares y policías en el respeto de los derechos humanos; segundo, evitar conductas contra la población civil que importen atentados contra sus derechos; y tercero, sancionar severamente a los autores de violaciones de los derechos humanos.

Flexibilización de la legislación antiterrorista

173. Las medidas legales adoptadas por el Gobierno, en el marco de la lucha frontal contra el terrorismo, ha traído como consecuencia la desarticulación de los grupos subversivos con la captura de importantes cabecillas, en diversos sectores del país, anudado este hecho, a la expresa participación y apoyo organizado de la comunidad. En tal sentido, se ha visto la necesidad de atenuar la drasticidad de las medidas legales referidas.

Artículo 6

174. La Constitución política del Perú señala en el artículo 23 que "el trabajo en sus diversas modalidades es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabaja". Entre los principios de la relación laboral, el inciso 1 del artículo 26 reconoce el de la igualdad de oportunidades sin discriminación.

175. A fin de garantizar que exista empleo para todas las personas se puede mencionar el incremento por parte del Estado de obras de infraestructura para poder así generar empleo para grandes sectores de la población.

176. La Constitución política del Perú contiene disposiciones que garantizan la libertad de empleo, además de aquellas que cautelan que las condiciones de empleo no violen las libertades políticas y económicas fundamentales del individuo:

- i) Derecho a trabajar libremente, con sujeción a la ley (art. 2, inciso 5).
- ii) El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan. El Estado promueve

condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Nadie está obligado a prestar trabajo sin su libre consentimiento (art. 23).

- iii) Conforme al artículo 24, el trabajador tiene derecho a remuneración equitativa y suficiente que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualesquiera otra obligación del empleador. Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores.
- iv) La jornada ordinaria de trabajo es de 8 horas diarias o 48 horas semanales como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo. Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal anual remunerado. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio (art. 25).
- v) En la relación laboral se respetan los siguientes principios:
 - 1) Igualdad de oportunidades sin discriminación.
 - 2) Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.
 - 3) Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma (art. 26).

177. Conforme al artículo 22 el trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.

178. Conforme al artículo 23, el trabajo en sus diversas modalidades es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabaja. El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.

179. El artículo 26 de la Constitución consagra los siguientes principios:

- i) igualdad de oportunidades sin discriminación;

- ii) carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y por la ley;
- iii) interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.

El artículo 27 establece que la ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario.

180. Conforme al artículo 28, el Estado:

- i) Garantiza la libertad sindical.
- ii) Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.
- iii) Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones.

181. Conforme al artículo 29, el Estado reconoce el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de la empresa y promueve otras formas de participación.

Decreto legislativo N° 276 - Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público

182. Carrera administrativa. Conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y deberes que corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable, prestan servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública (art. 1).

...

- 2) Objeto. Permitir la incorporación de personal idóneo, garantizar su permanencia, asegurar su desarrollo y promover su realización personal en el desempeño del servicio público.
- 3) Exceptuados. Los miembros de las FF.AA. y FF.PP., así como los trabajadores de empleos estatales de economía mixta (art. 2).
- 4) Principios. Conforme al artículo 4:
 - a) Igualdad de oportunidades.
 - b) Estabilidad.
 - c) Garantía del nivel adquirido; y
 - d) Retribución justa y equitativa, regulada por un sistema único homologado.

- 5) Sistema Unico de Remuneraciones. Conforme al artículo 5, se orienta por los siguientes principios:
- a) Universalidad.
 - b) Base técnica.
 - c) Relación directa con la carrera administrativa; y
 - d) Adecuada compensación económica.

183. Para lograr que el trabajo sea más productivo y efectivo, en el sector público se han dictado normas sobre simplificación administrativa, para evitar la burocracia y velar por el trabajo productivo.

184. En este orden de atenciones legislativas, la Ley de fomento del empleo (Decreto legislativo N° 728) y su Reglamento (D.S. N° 004-93-TR) han establecido programas especiales de empleo destinados a fomentar el empleo de categorías laborales que tengan dificultades para acceder al mercado de trabajo. Estos programas deberán contemplar medidas como la capacitación laboral y reconversión profesional hacia ocupaciones de mayor productividad y dinamismo en la actividad económica, la orientación y formación profesional, los incentivos y ayuda para la movilidad geográfica y ocupacional, la asistencia crediticia, financiera y de asesoría empresarial para la constitución y funcionamiento de pequeñas empresas o microempresas y otras modalidades asociativas a instancia de los trabajadores en base al empleo autónomo.

185. También se pueden mencionar los programas de reconversión productiva para empresas del sector informal urbano (SIU) con el objeto de mejorar los niveles de productividad del SIU, potenciando la capacidad generadora de empleo. A estos programas se pueden acoger los trabajadores cesantes por procesos de reestructuración industrial y reconversión tecnológica, los trabajadores asalariados que laboran en actividades consideradas predominantemente de carácter informal y los trabajadores independientes que desarrollen sus actividades principalmente en el SIU.

186. Para la promoción de reconversión existen medidas como el procedimiento de constitución y registro simplificado como incentivo a la formalización de las pequeñas unidades de producción, la amnistía administrativa, asistencia tecnicoproductiva, asesoría empresarial, formación profesional y reconversión laboral, capacitación en gestión empresarial, constitución de líneas de crédito preferenciales, de fondos solidarios de garantía y de fondos rotativos de garantía.

187. Por otra parte, se han dispuesto medidas para la promoción del empleo autónomo, pleno, productivo y libremente elegido, a través de la promoción de formas asociativas escogidas por los propios trabajadores que deseen constituir sus propias empresas como un mecanismo eficaz para la generación de nuevos puestos de trabajo. Se han realizado acciones que tienen por finalidad incrementar la productividad, así como actualizar y perfeccionar

los conocimientos y aptitudes del trabajador en la actividad que desempeña, proporcionar información al trabajador sobre la aplicación de nueva tecnología en la actividad que realiza, preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación y prevenir riesgos de trabajo. Tanto el establecimiento de los programas de capacitación como los de aumento de la productividad podrán realizarse mediante comisiones paritarias conformadas por representantes del empleador y los trabajadores.

188. Respecto a programas de capacitación técnica tenemos al Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), institución encargada de capacitar a jóvenes a fin de que desempeñen labores en áreas como la electricidad, la mecánica, etc. Respecto de la capacitación profesional contamos con universidades, tanto públicas como privadas, a las cuales toda persona puede asistir siempre que apruebe el respectivo examen de ingreso. Sin embargo, para algunas personas puede resultar difícil el acceso a la universidad, ya que deben trabajar desde muy jóvenes y ello les impide dedicar tiempo a los estudios.

189. También tenemos el caso de la formación laboral juvenil, por medio de la cual las empresas o entidades cuyos trabajadores se encuentran sujetos al régimen de la actividad privada podrán otorgar formación laboral que abarque conocimientos teóricos y prácticos mediante la celebración de convenios con jóvenes entre 16 y 21 años de edad, que podrán constituir hasta el 15% del total del personal de la empresa. El período de formación juvenil no deberá exceder de 18 meses y deberá incluir una remuneración no menor del salario mínimo vital o proporcional según el horario de trabajo que se cumpla.

190. Además, tenemos el caso de las prácticas preprofesionales, que tienen por objeto brindar orientación y capacitación técnica y profesional a estudiantes y egresados de universidades e institutos superiores. Dichas prácticas preprofesionales se efectúan en mérito del convenio de formación profesional que se suscribe entre la empresa y el estudiante, previa presentación de éste por la institución de enseñanza a la que pertenece. No está establecido el plazo de duración, aunque los centros de estudios normalmente establecen un mínimo como requisito para obtener el grado académico y título respectivo.

191. Finalmente, tenemos el contrato de aprendizaje, por medio del cual el aprendiz se obliga a prestar servicios a una empresa por tiempo determinado a cambio de que ésta le proporcione los medios para adquirir formación respecto de la ocupación, además de la asignación mensual convenida y que en ningún caso podrá ser inferior a la remuneración mínima vital. Para celebrar este contrato el aprendiz deberá contar con más de 14 y menos de 24 años de edad, además de haber concluido su educación primaria. El aprendizaje en las actividades productivas consideradas en la gran división 3 de la Clasificación Industrial Uniforme de las Naciones Unidas (CIIU) y las actividades industriales de instalación, reparación y mantenimiento contenidas en las demás grandes divisiones de la CIIU, se realiza a través del SENATI a que se ha hecho referencia con anterioridad, y se rige por sus normas especiales.

192. Se han dictado dispositivos legales cuya finalidad es la de proteger a la mujer en el trabajo, como la Ley N° 22482 que otorga un subsidio por lactancia a la madre trabajadora, el D.S. N° 5-90-PCM que otorga a la mujer un permiso por lactancia y por gravidez a los servidores públicos, el Aviso 22-11-93 que concede a la madre trabajadora el goce de vacaciones durante el período de licencia por gravidez y permiso de lactancia, entre otras disposiciones.

193. En el Perú no se conocen casos de discriminación en el trabajo por razones de sexo, raza, religión u opinión política, nacionalidad o procedencia social, cuyo objeto sea invalidar u obstaculizar la igualdad de oportunidades o trato en el empleo u ocupación.

194. El Estado peruano concuerda con los principios enmarcados por la Organización Internacional del Trabajo, en el sentido que es necesario e imprescindible la protección de los intereses de los trabajadores empleados en países distintos al propio, dada la magnitud del fenómeno migratorio, que afecta a un gran número de Estados de la comunidad internacional, con la secuela ineludible de problemas para la familia del trabajador migratorio. Si bien los instrumentos internacionales que conforman nuestro principal marco de referencia, como son la Declaración Americana, el Pacto Internacional y la Convención Americana, no contienen una definición del término discriminación, otros instrumentos internacionales llenan ese vacío.

195. Según los órganos internacionales para la protección de los derechos humanos, no todo trato diferente constituye discriminación, aun cuando la distinción se funde en uno de los criterios enumerados en las disposiciones de los instrumentos internacionales sobre discriminación. En tal sentido, es imprescindible establecer que la contratación de trabajadores extranjeros debe recibir un tratamiento especial, diferente al de los trabajadores nacionales, vinculados con aspectos tales como: tasas de empleo, de desempleo, de migración, etc. Y tan es así que, en países con elevadas tasas de desempleo, se tiende a proteger a los trabajadores nacionales y a restringir la contratación de trabajadores extranjeros.

196. Nuestro país siempre ha tenido una alta tasa de desempleo, por lo que se ha limitado la contratación de extranjeros en cuanto al porcentaje total de trabajadores de una empresa y en cuanto al monto de las remuneraciones que no debía exceder de cierto porcentaje del total de remuneraciones de los trabajadores de la empresa. Sin embargo, la tasa de desempleo en el Perú ha aumentado, causando, por el contrario, la salida de trabajadores peruanos al extranjero.

197. En este marco, el Gobierno peruano promulgó el Decreto legislativo N° 689, publicado el 5 de noviembre de 1992, regulando la contratación de trabajadores extranjeros, norma reglamentada mediante el Decreto supremo N° 014-92-TR de fecha 23 de diciembre de 1992. Del análisis de dichas normas, concordadas con el artículo N° 2046 del Código Civil vigente que textualmente dice: "Los derechos civiles son comunes a peruanos y extranjeros, salvo las prohibiciones y limitaciones que por motivo de necesidad nacional se establezcan para los extranjeros y las personas

jurídicas extranjeras", podemos afirmar que el Estado peruano, dentro de su normatividad legal y su realidad laboral, en la práctica viene dando aplicación a los diferentes principios recogidos en los artículos contenidos en el instrumento materia de la consulta.

198. Es así que los criterios establecidos en las normas glosadas en el punto anterior sólo establecen requisitos especiales con respecto al inicio de la actividad laboral; sin embargo, una vez adquirida la calidad de trabajador las diferencias entre nacionales y extranjeros desaparecen. Una vez incorporado legalmente a la organización de una empresa, el trabajador extranjero goza de los principios que le dan forma al carácter tuitivo del derecho laboral, es decir, le son aplicables los principios de igualdad de trato, norma más favorable, condición más beneficiosa, etc.

199. En tal orden, el Estado peruano hace suyas las apreciaciones contenidas en los instrumentos internacionales en la medida que, una vez que el trabajador extranjero se encuentra en territorio nacional, es titular de todos los derechos civiles, laborales, etc., reconocidos en los pactos internacionales. La negación de cualesquiera de estos derechos, o su restricción, constituye violación de los derechos humanos, sea trabajador nacional o extranjero, y finalmente, toda diferencia entre el extranjero y el nacional en el goce de un derecho reconocido debe ser examinada según el criterio de razonabilidad, que se aplica en general para distinguir entre discriminación y diferencias de trato justificadas.

200. La población activa muestra un predominio masculino del 70,4% de la población económicamente activa (PEA) (15 años o más) y de mujeres al 29,6% restante. Sin embargo, es preciso indicar que la proporción de mujeres en la PEA se ha ido incrementando en los últimos años, con un promedio anual de 5,4% y la incorporación de 826.000 mujeres entre 1981 y 1993, habiéndose producido, entonces, un proceso de feminización de la PEA.

Artículo 7

201. Respecto a los salarios mínimos, de conformidad con la Ley N° 14222 se creó el derecho a una remuneración mínima vital (art. 1), dándole fuerza de ley. Asimismo, el artículo 5 establece que para fijar el citado salario se tomará en cuenta el costo de vida, de manera tal que no pierda su eficacia.

202. El Gobierno fija un sueldo mínimo vital que se va reajustando mediante decreto supremo. Las partes contratantes tienen la libertad de fijar el salario que deseen, respetando el mínimo legal. La fijación del salario mínimo se hace en base al incremento del costo de vida.

203. Es pertinente señalar que como métodos de fijación de salarios existe el caso de un salario fijo al mes, el caso de trabajadores comisionistas y trabajadores a destajo.

204. Existe un sistema de salarios mínimos aplicable a todo trabajador dependiente. De hecho, hay asalariados que no están protegidos por el salario mínimo debido a que desarrollan actividades dentro del campo informal y que no se han podido erradicar.

205. No existe en el Perú desigualdad en la remuneración por el trabajo de igual valor, ya que la Constitución de 1993 prohíbe toda forma de discriminación en su artículo 2, inciso 2.

206. Ningún grupo de trabajadores se ve privado de la igualdad de oportunidades, incluyendo a las mujeres. Esto se da en virtud del principio de no discriminación consagrado en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución.

207. En relación al descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo, las vacaciones periódicas pagadas y la remuneración en los días festivos, la Constitución estipula en su artículo 25 que la jornada ordinaria de trabajo es de 8 horas diarias o 48 horas semanales, como máximo. Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio.

208. De otro lado, el artículo 1 del Decreto legislativo N° 713 señala que el trabajador tiene derecho como mínimo a 24 horas de descanso en cada semana, el que se otorgará preferentemente en día domingo. Asimismo, el artículo 3 de la citada norma prescribe que los trabajadores que laboren en su día de descanso, sin sustituirlo por otro día en la misma semana, tendrán derecho al pago de la retribución correspondiente a la labor efectuada más una sobretasa del 100%.

209. En relación al descanso en días feriados, el artículo 5 del Decreto legislativo N° 713 señala que los trabajadores tienen derecho a descanso remunerado en los días feriados. Finalmente, el artículo 9 estipula que el trabajo efectuado los días feriados no laborales, sin descanso sustituto, dará lugar al pago de la retribución correspondiente por la labor con una sobretasa de 100%.

210. En relación a las vacaciones, la norma citada estipula en su artículo 10 que el trabajador tiene derecho a 30 días calendario de descanso vacacional por cada año completo de servicios, debiendo cumplirse un récord mínimo de horas descritos en la norma.

Artículo 8

211. Este artículo reconoce los derechos de asociación, así como el derecho específico a fundar y afiliarse a sindicatos.

212. En el Perú, desde el punto de vista jurídico, la libertad de asociación puede dividirse en las siguientes modalidades: la asociación civil sin fines de lucro, regulada por el Código Civil; la asociación para fines empresariales (sociedades comerciales), regulada por la Ley general de

sociedades; las cooperativas, regulada por la Ley general de cooperativas; los sindicatos regulados por la Ley de relaciones colectivas de trabajo; y las organizaciones políticas, que no tienen una ley reglamentaria específica y que se rigen por distintos dispositivos que van desde la Constitución política, hasta reglamentos emitidos por el Jurado Nacional de Elecciones.

Asociaciones civiles sin fines de lucro

213. La Constitución de 1993 establece en su artículo 2, inciso 13, que toda persona tiene derecho a asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a la ley. Estas asociaciones no pueden ser disueltas por resolución administrativa.

214. Este tipo de asociaciones se encuentra regulado por el Código Civil, en la sección segunda del Libro primero, art. 196. Estas normas se refieren a las asociaciones, las fundaciones, los comités y las comunidades campesinas y nativas.

215. Se señala el requisito de la inscripción en el registro respectivo pero únicamente para darles calidad de personas jurídicas y no para posibilitar su nacimiento como formas válidas de organización.

216. Aquí debemos mencionar a las organizaciones que tienen como finalidad la defensa y promoción de los derechos humanos en el país. Estas organizaciones son bastante numerosas y se han desarrollado a partir del inicio de las acciones terroristas como forma de denunciar las violaciones a los derechos humanos.

217. Sobre su relación con el Estado, éste permite su existencia al igual que la de las demás formas de organización privada, aunque algunas veces se han producido enfrentamientos originados en las diferentes formas de entender la lucha antisubversiva.

Sociedades con fines empresariales

218. De conformidad con el artículo 59 de la Constitución vigente, el Estado garantiza la libertad de empresa.

219. Es la Ley general de sociedades la norma específica que regula el desenvolvimiento de este tipo de organizaciones. Esta Ley prevé las siguientes modalidades de asociación: la sociedad colectiva, la sociedad en comandita simple, la sociedad anónima, la sociedad en comandita por acciones, la sociedad comercial de responsabilidad limitada, la sociedad civil y la asociación en participación.

220. Estas formas de organización se diferencian principalmente por la responsabilidad de los socios frente a terceros y por las formas de distribuir las ganancias.

221. Estas sociedades deben inscribirse en el registro respectivo para acceder a la categoría de personas jurídicas, sin cuyo requisito sus actos son atribuidos a las personas que los realicen, debiendo éstas responder ilimitadamente frente a terceros, con lo cual no se consigue una de las principales finalidades de constituir una sociedad.

222. Estas sociedades pueden ser disueltas por resolución de la Corte Suprema, a solicitud del poder ejecutivo, cuando sus fines o actividades sean contrarios al orden público o a las buenas costumbres.

223. El poder ejecutivo puede también, mediante resolución suprema, disponer que una sociedad que hubiere tomado la decisión de disolverse, continúe en actividad por considerar a ésta de utilidad y necesidad pública.

Cooperativas

224. Esta forma de organización tuvo un gran auge sobre todo durante los gobiernos militares de la década de los años 70. Se impulsó a nivel gubernamental la creación de cooperativas de gestión empresarial. Las más destacables fueron las agroindustriales, expropiadas de sus propietarios durante la reforma agraria.

225. Posteriormente se desarrollaron las cooperativas de ahorro y crédito, en las que los depositantes se convertían en socios de la empresa. La mayoría de estas cooperativas fueron poco a poco perdiendo el apoyo gubernamental con lo que su situación fue haciéndose cada vez más comprometida, llegando finalmente muchas de ellas, en estos últimos años, a desaparecer o a transformarse en otras formas de organización empresarial más eficientes.

226. La ley que regula la actividad de las cooperativas es la Ley general de cooperativas.

Sindicatos

227. La Constitución de 1993 reconoce en su artículo 28 los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, cautelando además su ejercicio democrático.

228. Actualmente, el ejercicio del derecho de sindicación se encuentra regulado por la Ley Nº 25593 -Ley de relaciones colectivas de trabajo- que fija los requisitos para formar sindicatos, las formas o modalidades de éstos, incluyendo los sindicatos de empresarios, y las formas como pueden disolverse.

229. Se regula además en la ley las formas de participación de los trabajadores en la conducción de sus sindicatos, fijando reglas que permiten un manejo democrático en la toma de decisiones. Se aseguran además las facilidades de las que gozarán los dirigentes sindicales para cumplir su compromiso gremial.

230. Debemos anotar en este punto que no se permite que los miembros de las fuerzas armadas o de la policía nacional formen o se afilien a sindicatos. Esta prohibición se extiende a aquellos funcionarios públicos con poder de decisión, así como aquellos que desempeñen cargos de confianza o de dirección (Constitución de 1993, art. 42).

231. Asimismo, el Estado reconoce el derecho a la sindicalización, negociación colectiva y huelga, cautelando su ejercicio democrático:

- i) Garantiza la libertad sindical.
- ii) Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.
- iii) Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social, señalando sus excepciones y limitaciones (Constitución de 1993, art. 28).

Partidos políticos

232. El artículo 35 de la Constitución de 1993 estipula que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a la ley, señalando además que la inscripción en el registro respectivo les concede personería jurídica. Actualmente, se encuentra en proceso de discusión una ley que regule la actividad de los partidos políticos en el país.

233. En síntesis, la Constitución política busca asegurar un funcionamiento democrático al interior de los partidos políticos, hecho que actualmente no ocurre pues muchos de ellos son dirigidos por cúpulas permanentes que no permiten la renovación de los cuadros dirigentes de sus organizaciones. Se busca, asimismo, hacer posible una adecuada fiscalización de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos, para evitar actos de corrupción como los ocurridos en otros países y que actualmente están siendo descubiertos.

Organizaciones de derechos humanos

234. En nuestro país, debido a la difícil situación descrita en los párrafos precedentes y al amparo de los derechos constitucionales que consagran la libertad de asociación, se ha desarrollado la actividad de los grupos defensores de los derechos humanos, como por ejemplo las organizaciones no gubernamentales, que en la actualidad suman 44. La mayor parte de éstas pertenecen a la Coordinadora de Derechos Humanos, cuyas actividades principales se desarrollan a través de sus diferentes grupos de trabajo.

235. En cuanto a su organización, la Coordinadora se estructura a través de una Asamblea General, un Consejo Directivo, una Comisión Permanente y una Secretaría Ejecutiva. Anualmente, la Coordinadora publica los llamados informes anuales, en los cuales se da cuenta de los principales actos de violencia que se hayan verificado en el país.

236. En el Perú existe total libertad de sindicación, estando este derecho protegido por el artículo 28 de la Constitución política, que señala que el Estado reconoce el derecho de sindicación, garantiza la libertad sindical y fomenta la negociación colectiva.

237. En lo relacionado a la constitución de sindicatos por categorías, el artículo 15 de la ley citada establece una clasificación legal que comprende a los sindicatos de empresa, de actividad, gremios, de oficios varios y de trabajadores no dependientes -estos últimos se rigen por la misma en lo que les sea aplicable. Cabe anotar que en este mismo dispositivo se establece, por un lado, que los sindicatos pueden organizarse con miras a un alcance local, regional o nacional; y, por otro lado, que los trabajadores de las empresas estatales se sujetan al régimen de la actividad privada en cuanto no se oponga a las normas previstas que limitan los beneficios establecidos.

238. De otro lado, el único requisito para formar un sindicato es el de afiliarse a 20 trabajadores tratándose de sindicatos de empresa, o a 100 tratándose de sindicatos de otra naturaleza, conforme lo señala el artículo 14 de la Ley de relaciones colectivas de trabajo. El artículo 12 de la misma ley establece como requisito para ser miembro de un sindicato, ser trabajador de la empresa, realizar el oficio o actividad, o ejercer la profesión que corresponda según la clase de asociación sindical. El trabajador no deberá encontrarse en el período de prueba laboral, ni encontrarse afiliado a otro sindicato del mismo tipo. Finalmente, no podrá formar parte del personal de dirección o desempeñar cargos de confianza del empleador, salvo que el estatuto expresamente lo permita.

239. En caso de no lograr reunirse el número de trabajadores señalado, queda como alternativa el derecho de elegir a dos delegados que los representen ante su empleador y la autoridad de trabajo, requiriéndose para esto la decisión favorable de más de la mitad de los trabajadores de la empresa y sin considerar al personal de dirección y confianza.

240. Los artículos 2 y 3 de la Ley de relaciones colectivas de trabajo señalan que el Estado reconoce a los trabajadores el derecho a la sindicación, sin autorización previa, reconociendo además que la afiliación es libre y voluntaria, no pudiendo condicionarse el empleo de un trabajador a la afiliación, no afiliación o desafiliación, obligársele a formar parte de un sindicato, ni impedirsele hacerlo. Sin embargo, como una excepción a este principio, la Constitución política de 1993 establece en su artículo 42 que, si bien se reconocen los derechos de sindicalización y huelga de los servidores públicos, no están comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los miembros de las fuerzas armadas y la policía nacional.

Se sobreentiende que estas limitaciones se deben a razones de interés social, orden interno y seguridad nacional. Legalmente estas son las únicas limitaciones a la libertad de sindicalización.

241. Respecto al derecho de los sindicatos a formar federaciones y confederaciones, los artículos 36 y 37 de la Ley de relaciones colectivas señalan que para constituir una federación se requiere la unión de no menos de dos sindicatos registrados de la misma actividad o clase. Los sindicatos y federaciones podrán retirarse de las respectivas organizaciones de grado superior en cualquier momento, aunque exista pacto en contrario.

242. Además, el artículo 35 de la Ley N° 25593 establece que los sindicatos de base podrán constituir o integrar organismos de grado superior, sin que pueda impedirse u obstaculizarse el ejercicio de tal derecho. El número mínimo de sindicatos que se requiere para constituir una federación es de dos. Y a su vez se requiere de dos federaciones registradas para constituir una confederación. Cuando las organizaciones sindicales estén conformadas por empleadores, el número mínimo de miembros será de cinco, tanto para sindicatos como para federaciones y confederaciones.

243. Las únicas condiciones exigibles para la constitución de un sindicato son las señaladas en los artículos 14, 16 y 17 de la Ley de relaciones colectivas de trabajo (LRCT). El artículo 14 se refiere al número mínimo de 20 trabajadores para constituir y subsistir un sindicato en el caso de sindicato de empresa, o de 100 trabajadores para sindicatos de otra naturaleza.

244. El artículo 16 señala que la constitución de un sindicato se hará en asamblea y en ella se aprobará el estatuto respectivo eligiéndose a la junta directiva, todo lo cual se hará constar en acta, refrendada por notario público, o, a falta de éste, por el juez de paz de la localidad, con indicación del lugar, fecha y nómina de asistencia.

245. Por último, el artículo 17 prescribe que el sindicato debe inscribirse en el registro correspondiente a cargo de la autoridad de trabajo, siendo el registro un acto formal no constitutivo, y no puede ser denegado salvo cuando no se cumple con los requisitos establecidos por la ley.

246. No hay limitaciones para el funcionamiento de los sindicatos, y la legislación actual garantiza la libre negociación de los convenios colectivos (arts. 41 a 71, LRCT).

247. Acerca de las medidas de la libre negociación de los contratos colectivos, la Constitución política de 1993 en su artículo 21 reconoce el derecho de negociación colectiva, cautelando y fomentando su ejercicio democrático, dándole fuerza vinculante a las convenciones colectivas en el ámbito de lo concertado, promoviendo además las formas de solución pacífica de los conflictos laborales.

248. Asimismo, según el D.S. N° 011-TR-92, la negociación colectiva se llevará a cabo en los plazos y oportunidades que las partes acuerden,

pudiendo realizarse tantas reuniones como sean necesarias, salvo que una o ambas partes no desearan continuar, en cuyo caso concluye la negociación. Si durante la negociación un sindicato se fusiona o es absorbido, la organización vigente que los agrupa podrá continuar con la negociación iniciada por medio de la comisión respectiva que será designada en asamblea.

249. En cuanto a la representación de las partes, los sindicatos que en conjunto afilien a más de la mitad de los trabajadores del ámbito respectivo, podrán representar a la totalidad de los trabajadores, a condición de que se pongan de acuerdo sobre la forma como se ejercerá la representación de sus afiliados. De no existir acuerdo, los sindicatos representarán a sus afiliados respectivamente.

250. Si con posterioridad a la presentación de un pliego de reclamos por mayoría absoluta de trabajadores, se registra un sindicato en el centro de trabajo, la negociación colectiva continuará hasta su culminación. Por el contrario, si durante la negociación, la autoridad de trabajo anula el registro sindical por pérdida de los requisitos establecidos para su constitución o subsistencia, o se disuelve el sindicato por acuerdo de sus miembros adoptado en asamblea general o por decisión judicial, la mayoría absoluta de los trabajadores podrá proseguir dicho trámite, designando para tal efecto a dos delegados que los representen.

251. El derecho de huelga está reconocido en el artículo 28 de la Constitución política en donde se señala que el Estado reconoce el derecho de huelga, regulando este derecho para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones.

252. De otro lado, el derecho de huelga está regulado por los artículos 72 a 86 de la Ley de relaciones colectivas de trabajo (LRCT), en donde se establece su procedimiento y requisitos y se protegen los servicios públicos esenciales. Como restricciones al derecho de huelga están los requisitos del artículo 73 de la LRCT:

- a) Que tenga por objeto la defensa de los derechos e intereses profesionales de los trabajadores en ella comprendidos.
- b) Que la decisión sea adoptada por más de la mitad de los trabajadores a los que comprende, reunidos en asamblea y mediante votación universal, individual, directa y secreta. El acta de la respectiva asamblea deberá ser refrendada por notario público, o a falta de éste, por el juez de paz de la localidad.
- c) Que sea comunicada al empleador y a la autoridad de trabajo, por lo menos con cinco días útiles de antelación, o con diez, tratándose de servicios públicos esenciales, acompañando copia del acta de votación.
- d) Que la negociación colectiva no haya sido sometida a arbitraje.

253. Asimismo, el artículo 75 señala que el ejercicio de la huelga supone haber agotado previamente la negociación directa entre las partes respecto de la materia controvertida.

254. De otro lado, el artículo 79 indica que la huelga debe desarrollarse necesariamente en forma pacífica, sin recurrir a ningún tipo de violencia sobre personas o bienes.

255. Así, el artículo 78 de la LRCT señala que se exceptúa de la suspensión de actividades a aquellas labores indispensables para la empresa cuya paralización ponga en peligro a las personas, la seguridad o la conservación de los bienes o impida la reanudación inmediata de la actividad ordinaria de la empresa una vez concluida la huelga.

256. El artículo 82 de la precitada ley prescribe que cuando la huelga afecte a servicios públicos esenciales o tratándose del caso del artículo 78, los trabajadores en conflicto deberán garantizar la permanencia del personal indispensable para impedir su interrupción total y asegurar la continuidad de las actividades que así lo requieran.

Artículo 9

257. El régimen de prestaciones de salud a cargo del IPSS, tiene como objetivo la prevención, promoción, protección, recuperación y rehabilitación del equilibrio físico y mental. Dichas prestaciones son otorgadas para cubrir progresivamente las necesidades socioeconómicas de los grupos poblacionales, según orden de prioridades y posibilidades de financiamiento.

258. Este régimen mantiene relación funcional con el Ministerio de Salud, de tal manera que las prestaciones son otorgadas a través de sus servicios y de los integrados a dicho sector. Asimismo son reajustadas periódicamente con tendencia a beneficiar a las de menos monto, para lo cual se mantienen actualizados los estudios correspondientes al costo de vida.

259. Las pensiones mínimas se regulan en función al ingreso mínimo legalmente establecido para los trabajadores en actividad.

260. Por tanto, las prestaciones sociales están orientadas a facilitar la realización de las personas, especialmente a través de programas de educación, recreación, rehabilitación laboral, orientación juridicosocial, ayuda en caso de emergencia social y otras contingencias que atañen al individuo, la familia y la comunidad, dando prioridad a los grupos poblacionales económicamente débiles.

261. Así, el IPSS extiende sus servicios a la población rural y urbana marginal en armonía con los lineamientos establecidos para los servicios integrados con el sector salud.

262. De igual forma, hay un fondo para prestar apoyo a los profesionales de la salud que contribuyan a la ampliación de la infraestructura en dichas zonas.

Régimen de prestaciones de salud del Instituto Peruano de Seguridad Social, D.S. N° 029-84-PCM

263. El régimen de prestaciones del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) establece las prestaciones asistenciales y preventivas promocionales a las que tenemos derecho en dinero o subsidios.

264. Este decreto establece claramente que los subsidios por enfermedad, accidente común, maternidad (pre y posnatal), accidentes de trabajo y/o enfermedad profesional con cargo al IPSS, que deban percibir los asegurados obligatorios de Lima metropolitana y Callao, serán abonados directamente por el empleador a sus respectivos trabajadores.

265. El régimen de prestaciones (D.L. N° 224802) comprende:

a) Prestaciones asistenciales:

- atención médica integral y odontológica, tanto ambulatoria como hospitalaria;
- servicio de farmacia;
- material de curación;
- servicio de rehabilitación y reeducación;
- aparato de prótesis y ortopédicos indispensables.

b) Preventivos promocionales:

- control del niño sano;
- educación sanitaria;
- vacunación.

c) Prestaciones en dinero:

- subsidio diario por enfermedad o accidente común;
- subsidio diario por maternidad;
- subsidio diario por lactancia;
- prestaciones por sepelio.

266. A los pensionistas del D.L. N° 20530, les corresponde las siguientes prestaciones:

- invalidez: pensión de por vida (MINJUS-IPSS);

- liquidación y pensión;
- viudez: sepelio, luto y liquidación.

267. El trabajador que involuntariamente se encuentre en situación de desempleo continuará percibiendo prestaciones de salud por el período y forma que determine el Consejo Directivo.

Prestaciones por atención médica

Servicios propios

268. El seguro social cuenta con una red asistencial para los asegurados tanto ambulatoria como de hospitalización. Indudablemente, el incremento de pensionistas rebasará la capacidad de infraestructura asistencial con la que cuenta en estos momentos la institución, por lo cual la ley prevé la posibilidad de recurrir a otros medios para satisfacer los requerimientos del nuevo régimen.

Libre elección

269. De acuerdo a este sistema el asegurado, para ser atendido, puede elegir a un médico o un centro asistencial particular afiliado al IPSS.

270. Esta forma de otorgar prestaciones existió bajo el sistema de reembolso de los gastos de atención médica al asegurado empleado, mientras que los obreros, pensionistas y facultativos debían recurrir a los servicios propios o contratados. Constituye, pues, una innovación importante el hecho de haberse extendido este sistema a la totalidad de los asegurados sin distinción alguna y siempre que se haga efectivo lo preceptuado en la ley, en el sentido que la atención se otorgará sin costo alguno para el beneficiario, y el seguro pagará directamente al médico o al centro asistencial particular.

271. Sin esta modalidad, el derecho a la libre prestación no sería pleno, por cuanto sólo los asegurados con capacidad de financiamiento podrían hacer uso de ella.

Servicios contratados

272. El servicio contratado es una modalidad diferente al de libre elección, porque no existe el requisito de la afiliación sino la celebración de un convenio de tipo civil por el que la entidad contratada se compromete a prestar atención integral, a todo costo, por cuenta del seguro social. Bajo esta modalidad, los asegurados acuden al servicio contratado como si lo hicieran a los servicios del IPSS.

273. En la actualidad, se han suscrito contratos con el Ministerio de Salud y con algunas clínicas particulares, en el primer caso, a fin de que los asegurados puedan atenderse en sus hospitales.

Duración de la prestación asistencial

274. El plazo por el cual se otorgan prestaciones asistenciales es de 12 meses consecutivos, siempre que la enfermedad produzca incapacidad para el trabajo; vencido este período, el asegurado puede obtener ampliación cuando lo autorice la Gerencia de Prestaciones de Salud, o quien haga sus veces, previo dictamen de una comisión médica de evaluación (art. 20, D.L.).

275. Tal plazo tiene relación con el término de 12 meses que se establece para las prestaciones en dinero, después del cual el asegurado podrá percibir la pensión de invalidez, en cuya condición pueda obtener las prestaciones asistenciales sin ningún límite de tiempo. El vencimiento de los 12 meses no significa abandonar al asegurado, sino simplemente el cambio de condición de trabajador activo a pasivo.

276. Cuando la enfermedad no incapacita al trabajador, tiene derecho a recibir las prestaciones asistenciales sin limitación de tiempo.

Prestación por enfermedad

277. Tienen derecho a esta prestación los asegurados activos y facultativos, sin distinción alguna; así, se ha incorporado dentro de este tipo de prestación a los trabajadores de la administración pública sujeta a la Ley N° 11377, los mismos que hasta la creación del presente régimen eran subsidiados por su empleador, por un período máximo de cuatro meses, con reducción de sus remuneraciones, a partir del tercer mes.

Prestación por maternidad

278. El artículo 45 de la Constitución anterior señalaba la protección que debía brindarse a la madre trabajadora. Este mismo principio ha sido recogido por la actual Constitución, la misma que estipula en su artículo 23 que el Estado protege de manera especial a la madre.

279. Las mujeres en estado de embarazo, tienen derecho a 90 días de descanso: 45 días anteriores al parto y 45 días posteriores a éste. Excepcionalmente serán computables como días de trabajo efectivo y, por tanto, no pueden ser deducidos del tiempo de servicios. Asimismo, se computarán como días efectivos a efectos de computar el récord vacacional. También tienen derecho a un permiso de una hora diaria por lactancia durante el primer año de vida.

280. Un beneficio adicional y quizá uno de los más significativos en torno a la madre trabajadora es el de la sala-cuna, previsto en los artículos 20 y 21 de la Ley N° 2851. Para cumplir este fin, los empleadores deberán disponer, ya sea en sus instalaciones o en otras próximas al centro de trabajo, de una sala especialmente acondicionada para recibir y atender en las horas de trabajo a los hijos de las trabajadoras, sólo durante el primer año de edad de los hijos. Los empleadores dispondrán de salas-cuna siempre y cuando tengan laborando a su servicio a más de 25 empleadas u obreras mayores de 18 años. Las madres que tengan a sus hijos en estas salas-cuna podrán

disponer, para amamantarlos, de un plazo que, en conjunto, no exceda de una hora al día. El traslado al local en donde se encontrara la sala-cuna no será computado. El valor de este tiempo no podrá ser descontado del salario de la madre, cualquiera que sea la forma de remuneración de su trabajo.

281. También en lo que respecta a la mujer embarazada se ha previsto que si ésta es despedida por su empleador por el solo hecho de encontrarse embarazada, la trabajadora estará en condiciones de solicitar judicialmente que se declare la nulidad del despido, y si éste fuera declarado nulo por el juez, la trabajadora será repuesta en su empleo inmediatamente (art. 65, inciso e), y art. 71, D.L. N° 728).

282. Los beneficios por maternidad y lactancia serán entregados en dinero, por lo cual, los 90 días pre y posnatales, el empleador estará obligado a abonar el subsidio por maternidad ya referido, el cual se pagará a partir de los 45 días anteriores al parto y se continuará abonando hasta los 45 días posteriores a éste, bajo la condición de que la asegurada se abstenga de todo trabajo remunerado (art. 28, D.L. N° 22482).

283. Cabe resaltar que en el Perú, sólo la mitad de los partos (53%) son atendidos por profesionales (médicos, obstetras y enfermeras), quedando un 29% a cargo de comadronas o parteras, y el 18% restante bajo la atención de familiares u otras personas no especializadas. La atención profesional de los partos es aún menor entre las mujeres sin instrucción y en el área rural, donde la presencia de médicos, obstetras o enfermeras apenas alcanzan al 18% de los partos. En el período comprendido entre 1982-1986, la proporción de nacimientos atendidos por personal profesional se incrementó levemente, pasando del 49 al 53%. Asimismo, en este período se ha incrementado ligeramente en algunos sectores el porcentaje de nacimientos atendidos por parteras.

Derecho a la seguridad social de la mujer

284. El 16 de julio de 1987 se promulgó la Ley N° 24705 que incorpora a las amas de casa y madres de familia a la seguridad social, para lo cual deben aportar mensualmente el 5% del salario mínimo vital.

285. Por el Decreto-ley N° 22482, la mujer que sea empleada u obrera recibirá los beneficios por maternidad y por lactancia, los cuales se entregarán en dinero. Este subsidio se otorgará siempre que la asegurada tenga cuando menos tres aportaciones mensuales consecutivas o cuatro aportaciones mensuales no consecutivas en el curso de los seis meses anteriores a la fecha probable del parto, y haber estado en el IPSS con nueve meses de anterioridad a la fecha probable del parto.

Derecho a la salud de la mujer

286. Se reconocen los avances registrados en la condición de salud de las mujeres en lo que respecta a fecundidad, conocimientos y uso de métodos anticonceptivos, y algunos indicadores sobre salud materno-infantil.

287. El Decreto-ley N° 22482, al igual que los dispositivos derogados, concede, aparte del correspondiente subsidio por maternidad, otros tipos de prestaciones médicas, dado que se generan períodos de incapacidad para el trabajo antes y después del parto.

288. Sólo tienen derecho a esa prestación las aseguradas activas y facultativas, mas no las cónyuges de los asegurados ni los pensionistas; las primeras, porque no están comprendidas en los beneficios de la ley por derecho propio, y las segundas, porque en el período de descanso por maternidad continúan percibiendo su pensión (art. 27, D.L. N° 22482). El período de calificación es el mismo que el establecido para las demás prestaciones.

289. El subsidio por maternidad se otorga a partir de los 45 días anteriores a la fecha probable del parto y se continúa abonando hasta los 45 días posteriores a éste, a condición de que la asegurada se abstenga de todo trabajo remunerado (art. 28, D.L.).

290. De esta manera, se ha solucionado la diferencia que había entre las aseguradas frente al mismo riesgo; en efecto, antes de la promulgación del Decreto-ley N° 22482, las obreras y empleadas de las actividades privadas tenían derecho a 42 días antes y después del parto, mientras que las empleadas públicas a 15 días antes y 45 días después del parto, en razón de que sus regímenes legales eran diferentes.

291. La intención de la ley es que la asegurada realmente descanse antes y después del parto, modificándose de esa manera la interpretación errónea en el otorgamiento del mismo, puesto que a menudo se permite que la beneficiaria continúe trabajando hasta las postrimerías del parto y en el posnatal se compensaba el tiempo que había dejado de descansar en el período prenatal.

292. Como el descanso está referido a la fecha probable del parto, puede suceder que éste se adelante o se atrase a la fecha señalada por el médico. Si se adelantara, el período prenatal se reduciría sin compensación alguna para la asegurada, puesto que no dejaría de estar cubierta ningún día; pero si se atrasara, el descanso prenatal se ampliaría, en cuyo caso el exceso se abonará como subsidio de enfermedad, para que la interesada no se perjudique.

293. El período posnatal es siempre de 45 días, que se computan a partir de la fecha en que se produce el parto.

Los subsidios por maternidad

294. El subsidio por maternidad es igual al 100% de la remuneración, hasta el límite de la retribución máxima asegurable. El cálculo de este subsidio se obtiene en base al promedio de las remuneraciones asegurables de los últimos cuatro meses anteriores al que se inicia el descanso. Si el total de meses asegurados es menor de cuatro, el promedio se determinará en función de éstos. Este dispositivo constituye un avance, por haberse elevado esta prestación al 100% de la remuneración. Anteriormente sólo se abonaba el 70%.

295. Tienen derecho al subsidio diario por maternidad las aseguradas obligatorias o facultativas que cuenten con tres aportaciones mensuales consecutivas o cuatro no consecutivas en los últimos seis meses, contados hasta la fecha probable del parto, además de estar inscrita por lo menos nueve meses antes de dicha fecha.

296. El subsidio se otorga a partir de los 45 días anteriores a la fecha probable del parto y continuará hasta los 45 días posteriores a éste. Si el parto sobreviene después de la fecha señalada, este período será considerado como enfermedad.

297. En el caso de la trabajadora cesante, se le otorgará el subsidio por el período establecido, una vez determinado su derecho.

298. Se pierde el subsidio por maternidad cuando la asegurada incumple las prescripciones médicas o realiza una labor asalariada. Prescribe el derecho a solicitar el subsidio en el término de seis meses computados a partir de la fecha en que termina el período posnatal.

Los subsidios por maternidad

299. Los subsidios por maternidad son percibidos por las aseguradas obligatorias, con excepción de las trabajadoras en construcción civil, planificadoras suplentes, trabajadoras portuarias y trabajadoras del hogar, quienes lo percibirán directamente de su empleador. Para ello deberán presentar a su empleador los certificados de incapacidad temporal para el trabajo, emitido por el IPSS.

300. Las restantes aseguradas, con derecho, lo percibirán directamente del IPSS, presentando los siguientes documentos:

- tarjeta de acreditación de derecho, vigente en las fechas en que se produjo la incapacidad temporal para el trabajo, o documento que compruebe el derecho de la asegurada;
- certificados de incapacidad temporal para el trabajo con fecha probable de parto pre y posnatal, emitidos o visados por el IPSS;
- formulario de solicitud de prestaciones en dinero, original y dos copias.

301. Tienen derecho a este subsidio por lactancia, hijos de padres o madres aseguradas. En caso de que ambos padres fueran asegurados, la lactancia se abonará con carácter excluyente a la madre.

302. Cuando el subsidio por lactancia se otorga en razón de que la madre es asegurada, será requisito indispensable que ésta haya tenido derecho al subsidio por maternidad. Si este subsidio se otorga en razón de que el padre es el asegurado deberá contar con tres aportaciones mensuales consecutivas o

cuatro no consecutivas, en el curso de los seis meses, contados hasta la fecha probable del parto, además de estar inscrito por lo menos nueve meses antes de dicha fecha.

303. En el caso de parto múltiple, el subsidio por lactancia se abonará en forma independiente por cada hijo.

304. Si es una persona diferente a los padres la que tiene a su cargo al menor, dicha prestación se abonará a ésta, siempre que acredite que la lactante está bajo su cuidado.

Prestaciones de invalidez

305. Las prestaciones de invalidez se pagan en función de un estado de alteración física o mental prolongada o presumida permanentemente del individuo, que no le permite obtener un sueldo o salario suficiente para su subsistencia personal y familiar, en el ejercicio de un trabajo similar o igual dentro de su misma edad, sexo, categoría, oficio o profesión en el mercado de trabajo de la misma región.

306. Proviene la invalidez de la prolongación de un accidente o enfermedad común, aunque puede también proceder del estado congénito del individuo o de la vejez, y con más frecuencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad laboral.

307. En el aspecto doctrinario puede distinguirse:

- a) la invalidez psicofísica que se orienta a establecer solamente la situación orgánica de la persona (criterio médico);
- b) la invalidez profesional que vincula la invalidez orgánica, la incapacidad para seguir desempeñando el mismo oficio o profesión de esa persona (capacidad laboral);
- c) la invalidez general cuando la incapacidad del individuo es total y le impide el desempeño de cualquier ocupación o actividad laboral (capacidad de ganancia).

Clases de invalidez

308. Para los efectos terapéuticos, físicos y económicos atendibles por la seguridad social, la invalidez se clasifica en provisional y permanente:

- a) La invalidez provisional es el estado transitorio de la persona en que, luego de agotado máximo de enfermedad (o antes, según juicio médico), se encuentra en capacidad para reanudar su trabajo, pero ofrece posibilidades de recuperación y precisa, por consiguiente, de la continuación y asistencia sanitaria. Su duración está fijada, por la mayoría de los regímenes, en cinco o seis años. Se extingue por alguna de las siguientes causas:

- alta médica por curación sin incapacidad;
 - alta médica por declaración de invalidez permanente;
 - alta médica por haber transcurrido cinco o seis años o el fijado como período máximo de duración, pasando entonces el asegurado a la situación de invalidez permanente;
 - por haberse acogido el inválido a los beneficios de la jubilación.
- b) La invalidez permanente es la situación del asegurado que, después de haber sido dado de alta médicamente, presenta reducciones anatómicas o funcionales graves susceptibles de determinación objetiva y previsiblemente definitiva, que disminuyen o anulan su capacidad laboral. Pueden distinguirse cuatro grados de invalidez relacionadas con la capacidad laboral del trabajador:
- incapacidad permanente parcial para la profesión habitual;
 - incapacidad permanente total para la profesión habitual;
 - incapacidad permanente absoluta para todo trabajo;
 - gran invalidez.

Prestaciones por accidente de trabajo

309. Los trabajadores que sufran accidente de trabajo o enfermedad profesional tendrán derecho a las siguientes prestaciones:

- a) asistencia médica general y especial;
- b) asistencia hospitalaria y de farmacia;
- c) aparatos de prótesis y ortopédicos necesarios;
- d) reeducación y rehabilitación;
- e) en dinero.

310. Los beneficios enumerados en los incisos a) y b) serán otorgados a las víctimas de riesgos hasta su total recuperación o hasta el momento en que se declare una incapacidad de carácter permanente.

311. Las prestaciones consideradas en los incisos a), b), c) y d) serán otorgadas por la Caja Nacional del Seguro Social Obrero en sus centros asistenciales o en los que ella señale (arts. 7 y 8, D.L. N° 18846).

312. Las prestaciones en dinero debidas por el seguro de accidente de trabajo y enfermedades profesionales serán otorgadas en cuantía equivalente a

las que a la fecha concede y las que prevén los convenios colectivos y por las modificaciones o ampliaciones que precisara el reglamento de este decreto-ley; por:

- a) incapacidad temporal;
- b) incapacidad permanente;
- c) muerte.

313. Las prestaciones a que refiere el artículo 7 del antes mencionado decreto-ley, serán otorgadas una vez comprobada la condición del trabajador, sin que sea exigible el período de calificación, sujetándose a la evaluación de los distintos tipos de incapacidad y a las directivas que señala el reglamento del presente decreto-ley, el cual fijará también una relación de enfermedades que incapacitan (art. 10, D.L. N° 18846).

314. La falta de pago puntual de las aportaciones hace a la persona obligada a su abono responsable ante el Instituto de Seguridad Social del pago del valor de las aportaciones que fueran necesarias si sobreviniese un accidente o enfermedad profesional durante el tiempo en que dichas aportaciones estuviesen impagas.

Derecho a las prestaciones asistenciales

315. Tienen derecho a las prestaciones asistenciales:

- a) el asegurado obligatorio;
- b) el asegurado facultativo;
- c) la cónyuge no asegurada a cargo del asegurado obligatorio o facultativo y el cónyuge incapacitado en forma total y permanente para el trabajo a cargo de la asegurada obligatoria o facultativa.
- d) los hijos de los asegurados obligatorios.

Subsidio diario por enfermedad común y/o accidente común

316. Tienen derecho a este subsidio los asegurados obligatorios o facultativos, incapacitados temporalmente para el trabajo y que cuentan con tres aportaciones mensuales consecutivas o cuatro no consecutivas en el curso de los seis meses-calendario anteriores al mes que se inició la contingencia, salvo el caso de accidente común en el cual sólo es suficiente que el trabajador esté asegurado. Al respecto, en el caso del asegurado facultativo, si al momento del accidente mantiene relación laboral con algún empleador para recibir subsidios de accidente común, deberá tener cuando menos una aportación abonada en el curso de los seis meses-calendario anteriores al mes en que se produjo el accidente. Los pensionistas no tienen derecho a percibir subsidio por enfermedad o accidente común.

317. El monto se determina dividiendo la remuneración mensual habitual asegurable del mes en que se inicia la incapacidad entre 30. Dicha remuneración es la que corresponde percibir al trabajador por mandato de ley o pacto colectivo durante el mes-calendario en que se inicia la incapacidad temporal para el trabajo. Y, si la remuneración mensual habitual no estuviera fijada por ley o pacto colectivo, será calculada por el promedio de las remuneraciones mensuales asegurables de los tres meses consecutivos o cuatro no consecutivos del período de calificación a que se refiere el artículo 18 del Decreto-ley N° 22482.

318. Dicho subsidio será abonado directamente por el empleador y será igual al monto total de las remuneraciones que al trabajador le corresponde percibir en esa oportunidad.

319. El IPSS lo abonará sólo durante los primeros meses de incapacidad en el caso de asegurados que, al momento de la enfermedad o producido el accidente común, no tuvieran empleador, pero sí el derecho a percibir prestaciones.

320. El período máximo de subsidio está relacionado con el hecho de si es consecutivo o no:

- a) once meses y diez días cuando el período es consecutivo;
- b) dieciocho meses en el curso de 36 meses-calendario cuando son períodos no consecutivos.

321. Se pierde el derecho a este subsidio cuando, al término de los seis meses computados a partir de la fecha en que termina la incapacidad para el trabajo, el asegurado realiza una labor asalariada o incumple las prescripciones médicas.

322. Los subsidios por enfermedad y/o accidente son percibidos por:

- a) Los asegurados obligatorios, con excepción de los trabajadores de construcción civil, panificadores suplentes, trabajadores portuarios y trabajadores del hogar, los percibirán directamente de su empleador. Para ello deberán presentarle los certificados de incapacidad temporal para el trabajo emitidos o visados por el IPSS.
- b) Los demás asegurados lo percibirán directamente del IPSS, presentando los siguientes documentos:
 - formulario de solicitud de prestaciones;
 - tarjeta de acreditación de derecho vigente en las fechas en que se produjo la incapacidad temporal en el trabajo o documento que pruebe el derecho del asegurado;
 - certificado de incapacidad temporal para el trabajo emitido y visado por el IPSS (descanso médico);

- cuatro últimas declaraciones juradas del trabajador y comprobantes de pago regulares al IPSS.

Prestaciones por desempleo

323. El desempleo es la situación socioeconómica por la que atraviesan algunos sectores, quienes reuniendo las facultades necesarias para desenvolverse en un determinado trabajo, no pueden efectuarlo, o de aquellos que pierden su ocupación sin causa a ellos imputable, o también de otros, que ven reducidas en una tercera parte o más sus jornadas ordinarias de trabajo con la consiguiente pérdida o reducción de su retribución.

324. Comparando la información por sexo, hombres y mujeres estarían afectados por tasas de desempleo prácticamente similares a nivel nacional urbano, pero en Lima metropolitana la diferencia entre hombres y mujeres es notablemente mayor en perjuicio de estas últimas.

325. Los cambios registrados en el período intercensal indican que, mientras la tasa de desempleo urbano para mujeres muestra un leve descenso entre 1981 (9,9%) y 1993 (8,21%), la tasa para los hombres aumenta de 5,3% en 1981 a 8,6% en 1993.

326. En términos de desempleo urbano, el impacto de la crisis económica y del programa de ajuste habría afectado más a los hombres que a las mujeres. Cabe aclarar que si las mujeres ingresan a trabajar como independientes o como trabajadoras familiares no remuneradas (TFNR) en lugar de empleadas u obreras, no figurarán como desempleadas por no estar buscando un puesto de trabajo asalariado.

327. La nivelación en las tasas de desempleo para Lima metropolitana no se ha dado en la misma medida que a nivel del país. Las cifras revelan que se pasa de tasas de 5 y 11% para hombres y mujeres en 1981 a tasas de 8,3 y 12,2%, respectivamente.

328. La seguridad social proporciona subsidios por desempleo total y subsidios por desempleo parcial que sustituyen la capacidad remuneratoria del desempleo y aseguran el pago de las aportaciones del patrono y del trabajador en tanto dure la situación protegible.

Naturaleza y trascendencia

329. Se requiere:

- a) que el trabajador esté en aptitud de trabajar (aptitud física y mental) puesto que si se encuentra inapto por enfermedad, invalidez o vejez, podrá ser objeto de las otras prestaciones que también proporciona la seguridad social;

- b) que la desocupación obedezca a causas involuntarias al trabajador, es decir que no haya sido despedido por causa propia como quienes están voluntariamente en paro por huelga, los que han pedido su baja para buscar un empleo mejor, quienes no suelen tener un trabajo habitual (vagos, viciosos, etc.);
- c) que el servidor se encuentre disponible para trabajar inmediatamente en puesto de similar categoría y remuneración al que tuvo habitualmente, por lo que si el trabajador se encuentra efectuando labores independientes o en otro empleo con menor paga o de horario reducido y no puede hacerse cargo de inmediato del nuevo empleo, no será beneficiario del régimen;
- d) que se trate de servidor subordinado en todos los casos.

330. Muchas personas desconocen los beneficios que pueden obtener a través del IPSS:

- los campesinos que viven aislados de la ciudad;
- los que viven en zonas retiradas, por ejemplo las fronteras, los selváticos (llámese nativos que no cuentan con apoyo);
- las empleadas del hogar y las personas que trabajan en sus hogares (costureras, sastres, etc.).

331. Las transformaciones y conquistas sociales alcanzadas en el mundo del trabajo, apenas han rozado tímidamente a este vasto sector de trabajadores que han permanecido ignorados y, hasta excluidos en el Perú y en las legislaciones de varios países, en la aplicación del derecho de trabajo y la seguridad social.

332. Con referencia a la mujer, se trata de la incorporación del ama de casa a los beneficios de prestaciones de salud y jubilación, con el requisito de aportar las cuotas proporcionales a los haberes calculados.

333. Existen, asimismo, graves deficiencias en el sistema laboral respecto a los trabajadores independientes no asegurados o informales (vendedores ambulantes).

Prestaciones por sepelio - Decreto-ley N° 22482

334. Estas prestaciones son otorgadas a los asegurados que a la fecha de su fallecimiento hayan tenido derecho a prestaciones asistenciales. Las prestaciones por sepelio se abonarán a la persona que acredite, con la correspondiente factura, haber abonado los gastos respectivos. El reembolso se da de acuerdo a la factura de gastos y hasta por la suma de cinco remuneraciones mínimas asegurables mensuales, vigentes a la fecha del fallecimiento. Fallecido el asegurado, el derecho a solicitar la prestación por sepelio prescribe en el término de seis meses computados a partir de la fecha de fallecimiento.

335. La prestación por sepelio se percibe directamente del IPSS, presentando los siguientes documentos:

- i) tarjeta de acreditación de derecho del asegurado fallecido, vigente en la fecha de defunción o documento que pruebe que el asegurado tenía derecho a prestaciones asistenciales a la fecha de su fallecimiento;
- ii) certificado médico de defunción o fotocopia debidamente autorizada;
- iii) partida de defunción (original);
- iv) factura de gastos por sepelio;
- v) formulario de solicitud de prestaciones en dinero (original y dos copias);
- vi) certificado de nicho (copia);
- vii) resolución de pensionista (copia);
- viii) tres últimos cupones de pagos a la fecha de sepelio (original);
- ix) copia de libreta electoral del beneficiado;
- x) número de auto generado y, de no tenerlo, tramitarlo en la Oficina de Inscripciones Póstumas.

Artículo 10

336. La familia puede conceptuarse de dos modos, teniendo en cuenta el transcurso del tiempo (evolución) y en un momento determinado de su desarrollo (estado actual). En cuanto al primero, la familia es una categoría histórica, es decir un fenómeno social basado en el matrimonio y el parentesco, cuya composición, formas, funciones y tipo de relaciones varían en cada una de las etapas del desarrollo social y dependen de una serie de factores, principalmente de las condiciones socioeconómicas en que viven y se desarrollan.

337. Luego, teniendo en cuenta su estado actual, la parte que más nos interesa, podemos expresar el significado de la palabra familia como una asociación de personas integradas por dos individuos de distinto sexo y sus hijos, que viven en una morada común bajo la autoridad de ambos padres, que están en relación con los ascendientes, descendientes y colaterales por vínculos de sangre y los terceros de parentesco y que constituyen el grupo humano fisiogenético primario por excelencia.

338. La familia es una comunidad basada en el matrimonio, libre e igual en derechos, unida por el parentesco, ligada mutuamente por relaciones personales y de propiedad, por el apoyo material, moral y por la afinidad espiritual.

339. La Constitución política y el Código Civil peruano no contienen una definición de familia, pero se manifiesta como una institución juridicosocial que agrupa a un conjunto de personas, padres e hijos principalmente, que están unidos por vínculos de parentesco que el propio derecho reconoce entre sí.

Instituciones dedicadas a la planificación familiar

340. Estas instituciones brindan información, consejería, capacitación o servicios de planificación familiar; no tienen necesariamente una perspectiva de género.

341. A nivel nacional existen organizaciones no gubernamentales dedicadas a la planificación familiar. Se puede diferenciar entre las que promueven solamente los métodos naturales y están ligadas a la Iglesia católica y las que promueven todos los métodos anticonceptivos. De estas últimas, destacan por su diversidad de servicios y cobertura las siguientes:

- i) Apoyo de Programas de Población (APROPO), organización no gubernamental fundada en 1983. Actualmente tiene una cobertura nacional y desarrolla programas de comunicación masiva (radio, televisión, prensa escrita), de mercadeo social (promoción de marcas de métodos anticonceptivos, principalmente píldoras) y consejería telefónica.
- ii) Instituto Peruano de Paternidad Responsable (INPPARES), organización no gubernamental fundada en 1976. Brinda servicios de planificación familiar y realiza actividades de investigación, educación, capacitación e información; su cobertura alcanza a Lima y a varios departamentos del interior del país.
- iii) Estudios y/o educación en población y género. Como una modalidad especial de información académica en el tema de género, el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica ofrece el Diploma de Estudios de Género (DEG), que forma profesionales de diversas especialidades.

342. Asimismo, otras instituciones realizan acciones en el campo de la investigación y educación en población y en género; entre las principales, cabe mencionar:

- i) El Seminario Permanente de Estudios de Género tiene como finalidad promover la investigación y el debate académico sobre las perspectivas de género; fue auspiciado por la Asociación Peruana para el Fomento de las Ciencias Sociales (FOM. CIENCIAS).
- ii) Asociación Multidisciplinaria de Investigación y Docencia en Población (AMIDEP), fundada en 1977; realiza actividades de promoción de la enseñanza, información, capacitación y comunicación en población. Edita regularmente un boletín.

- iii) Instituto Andino de Estudios en Población y Desarrollo (INANDEP), fundado en 1980. Realiza investigación teórica y aplicada a la población y su desarrollo.
- iv) Instituto de Estudios de Población (IEPO), creado en 1984; realiza actividades de investigación, capacitación y servicios en planificación familiar. Forma parte de la Universidad Cayetano Heredia.

Del matrimonio

343. La Constitución política establece que la mayoría de edad se alcanza a los 18 años, concordante con el artículo 42 del Código Civil, en el que se dispone la plena capacidad del ejercicio de los derechos civiles.

344. El Perú, al haber suscrito el Pacto de San José de Costa Rica y haberse acogido a la Declaración de Derechos Humanos, garantiza el reconocimiento del derecho de los hombres y mujeres a contraer matrimonio de pleno y libre consentimiento y fundar una familia; se proclama pues el derecho de todos los hombres y mujeres, a partir de la edad hábil, a casarse y fundar una familia sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad y religión, reconociéndose el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio. Dada la importancia social del matrimonio, su celebración exige no sólo el cumplimiento de los requisitos esenciales, sino también de la estricta observancia de las formalidades establecidas por ley.

345. La concepción tradicional sustenta que la celebración del matrimonio se realiza en un solo momento; por consiguiente, se trata de un acto jurídico solemne, personal y exclusivo, por el que el alcalde declara marido y mujer a los pretendientes que han iniciado el trámite matrimonial.

346. Sin embargo, nuestra Constitución y legislación en materia de familia determinan impedimentos o limitaciones matrimoniales que menoscaban el libre consentimiento de los contrayentes.

347. La Carta Magna mantiene, fortalece y protege a la familia, en el título I, capítulo II, referente a los derechos sociales y económicos. Lo establecido en la Constitución se refuerza jurídicamente en nuestro Código Civil en su libro IV.

348. El artículo 45 de la Constitución anterior señalaba la protección que se debía brindar a la madre trabajadora. Este principio ha sido recogido y se plasma en el artículo 23 de la actual Constitución, que estipula la protección especial que el Estado debe brindar a la madre.

349. Las mujeres que se encuentren embarazadas tendrán 90 días de descanso, 45 días anteriores al parto y 45 posteriores a él, los cuales, por excepción, serán computables como días de trabajo efectivo y por tanto no pueden ser deducidos del tiempo de servicio; asimismo se utilizarán para computar el récord vacacional. También tienen derecho a un permiso de una hora diaria de lactancia durante el primer año de vida del niño.

350. Un beneficio adicional y quizá uno de los más significativos en torno a la madre trabajadora es el de la sala cuna previsto en los artículos 20 y 21 de la Ley N° 2851. Para cumplir tal fin, los empleadores deberán disponer ya sea en sus instalaciones, o en otras próximas al centro de trabajo, de una sala especialmente acondicionada para recibir y atender en las horas de trabajo a los hijos de las trabajadoras, sólo durante el primer año de edad de los hijos. Los empleadores dispondrán de salas cuna siempre y cuando tengan laborando a su servicio a más de 25 empleadas u obreras mayores de 18 años (artículo 26 del Decreto supremo del 25 de junio de 1921). Así también, las madres que tengan a sus hijos en las salas cuna podrán disponer, para amamantar a sus hijos, de proporciones de tiempo que en conjunto no excedan de una hora al día. El tiempo que necesite la madre para trasladarse a la sala cuna no debe ser computado. Este tiempo no podrá ser descontado del salario de la madre, cualquiera que sea la forma de remuneración de su trabajo.

351. En lo que respecta a la mujer embarazada, se ha previsto que si ésta es despedida por su empleador por el solo hecho de encontrarse embarazada, la trabajadora estará en condiciones de solicitar judicialmente que se declare la nulidad del despido y si éste fuera declarado nulo por el juez, la trabajadora será repuesta en su empleo inmediatamente (arts. 65, inciso e), y 471, D.L. N° 728).

Artículo 11

352. Los desequilibrios macroeconómicos, el descenso en los ingresos familiares y los gastos sociales del Estado han determinado una regresión en los niveles de bienestar de la población. En la última década, se han hecho esfuerzos para reducir la pobreza en el país, puesto que es un fenómeno estructural que refleja el comportamiento de factores institucionales, económicos, sociales y políticos. Entre los factores más perjudiciales, tenemos la crisis económica, la que se viene superando paulatinamente; sin embargo, subsiste la necesidad de desempeñar cualquier tipo de labor para poder conseguir un sustento. Existen, además, medidas necesarias para fortalecer la lucha contra esta crisis.

353. Al respecto, en el año 1991 el 54% de la población peruana se encontraba en situación de pobreza, siendo la sierra rural la más afectada (68%). Asimismo, la distribución de la población por áreas muestra un mayor porcentaje del sector femenino en los departamentos rurales (del total de la población en extrema pobreza, 51% son mujeres) quienes, además, presentan elevadas tasas de fecundidad.

354. La tasa global de fecundidad es de 4,5 hijos por mujer y la mortalidad infantil era de 88,2 por mil con una esperanza de vida al nacer de 61,4 años.

355. Respecto de las medidas autogestionarias para luchar contra la pobreza tenemos las cocinas populares, donde destaca la participación de la mujer, puesto que la menor disponibilidad de recursos públicos (gasto social del Estado) y, por ende, de ingresos familiares, ha deteriorado las

condiciones en que ellas atendían las necesidades domésticas y familiares, siendo así una alternativa en los sectores de pobreza extrema.

356. Se estima que el 60% de la población peruana conforma el estrato de más bajos ingresos, con un nivel de ingreso promedio de 15,5 dólares mensuales por persona, mientras que el estrato más alto está conformado por el 29% de la población, con un nivel de ingresos promedio 24 veces mayor.

357. Entre los factores socioeconómicos, existe un alto nivel de concentración demográfica que incide en la economía del país. Sólo en Lima y en la provincia constitucional del Callao se alberga al 32,1% de la población y, por ende, se genera el 44% del PIB nacional. Cabe resaltar que ambos ocupan sólo 2,6% del territorio nacional.

358. Los niveles de ingreso per cápita promedio mensuales más bajos se encuentran en las áreas rurales de la sierra, siendo los departamentos más pobres: Apurímac, Huancavelica, Ayacucho, Cuzco, Cajamarca y Puno, que albergan un quinto de la población nacional.

359. Actualmente se presenta el siguiente fenómeno: la gran mayoría de la población nacional es predominantemente joven; como referencia señalamos que en 1991 el 40% tenía menos de 15 años, el 56% estaba entre los 15 y los 64 años y el 4% superaba los 65 años.

360. El Gobierno peruano es consciente de las graves dificultades que atraviesan gran número de jóvenes y que son necesarias transformaciones estructurales en nuestra sociedad. Sin embargo, para ejecutar reales mejoras en cuanto a la situación laboral, deberá tenerse como ejemplo lo contenido en la Convención sobre los Derechos del Niño y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

361. La familia peruana, ante la crisis económica y de valores que sufre nuestra sociedad, se ve puesta a prueba para afrontar las situaciones más difíciles, haciéndole frente a la pobreza y a la violencia; empero, podemos resaltar en este campo la labor de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales por humanizar, proteger y reconocer los derechos de los niños y adolescentes, conforme a las disposiciones antes mencionadas.

362. La obligación de mejorar la situación de la infancia tiene carácter prioritario, por cuanto nuestro país posee una alta tasa de mortalidad infantil, donde más del 70% de menores son pobres, lo cual llega a niveles alarmantes en zonas rurales, sobre todo en Huancavelica, Cuzco, Apurímac, Ayacucho, Puno y Cajamarca.

363. Por tanto, una de las principales preocupaciones es la explotación del menor en el trabajo, por lo que, al amparo del Código del Niño y Adolescente, se le reconoce a todo niño mayor de 12 años el derecho a trabajar, lo cual implica que tiene derecho a la seguridad social, a inscribirse en el Ministerio de Trabajo y a tener un carné de inscripción cuando ingrese a trabajar en forma independiente. Es así que se dejan de lado antiguas

concepciones en las cuales sólo se daba protección a los niños que mantenían una relación laboral, es decir, un estado de dependencia.

364. De acuerdo a la normativa vigente, se incorporan al grupo de beneficiarios de la protección legislativa a los niños de la calle, a quienes también deberemos considerar como trabajadores; es así que el Código reconoce la situación de abandono y desprotección en la que se encuentran estos niños y trata de protegerlos jurídicamente.

365. Asimismo, la protección del menor que trabaja no sólo se ciñe a lo establecido en el Código de los Niños y Adolescentes, ya que nuestra Carta fundamental, en su artículo 23, establece que el trabajo es objeto de atención prioritaria por parte del Estado, el cual protege especialmente al menor que trabaja, de tal manera que se incluyen en el texto constitucional normas programáticas que permitirán brindar un marco de protección al niño y al adolescente trabajador.

366. Cabe resaltar que, si bien se establece el derecho de todo adolescente a trabajar, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 32, estipula que los Estados Partes deben reconocer el derecho del niño a estar protegido contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o capaz de entorpecer su educación o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

367. En este sentido, el Código de los Niños y Adolescentes, recogiendo las estipulaciones contempladas en la Convención, ha establecido el derecho de todo adolescente a trabajar bajo las restricciones que se imponen, es decir, siempre y cuando la actividad laboral no importe riesgos ni peligros para su desarrollo físico, mental y emocional.

El derecho a la alimentación suficiente

368. Respecto a este tema, podemos mencionar que el derecho a la alimentación está garantizado por la política social que atiende el Gobierno para los sectores más necesitados, y se desarrolla a través de las instituciones públicas y privadas.

369. Entre las entidades privadas destaca la labor de las organizaciones no gubernamentales cuya finalidad es la de promocionar y defender los derechos del niño y del adolescente.

370. Es así que, con el apoyo de estas organizaciones, la Central de Comedores Populares logró que en diciembre de 1990 se aprobara la Ley N° 25307 que crea el Programa de Apoyo a la labor alimentaria de las organizaciones sociales de base. Mediante esta ley el Estado se compromete a subsidiar no menos del 65% del valor de los alimentos que dichas organizaciones brindan a través de los comedores populares y comités del vaso de leche.

371. Se estima que en 1994 sólo en Lima metropolitana había unas 15.000 organizaciones entre comedores populares y comités del vaso de

leche, sumando asimismo los clubes de madres, que tienen además cobertura nacional. Es así que el programa de alimentación se efectiviza a través de organizaciones populares como clubes de madres, comedores populares y los comités del vaso de leche; las mismas que tienen en común la acción colectiva destinada a la compra, preparación y distribución diaria de alimentos con miras a reducir los costos de la alimentación familiar. En esta parte la mujer tiene una activa participación, lo que permite disminuir el tiempo empleado por las mujeres para las tareas domésticas y operan como instancias de socialización, de capacitación y eventualmente de generación de ingresos.

372. Asimismo, por lo menos se suma en 20.000 el número de organizaciones autogestionarias con un promedio de 20 mujeres socias por cada una de ellas. Por tanto, podemos afirmar que el rol sustantivo que cumplen las organizaciones populares es la atención de los problemas de alimentación, principalmente de los sectores más necesitados del país, labor que es reconocida por la sociedad y el Estado.

373. Cada tipo de organización tienen sus propias formas de centralización y de representación metropolitana, provincial o departamental, no existiendo sin embargo una instancia que agrupe a todas.

374. Las organizaciones de mujeres cumplen una labor fundamental en la alimentación popular. En 1990, los comités del vaso de leche atendieron a más de un millón de personas en Lima y a 2.600.000 personas a nivel nacional, es decir, al 8% del total de la población del país.

375. De otro lado, en 1991 los comedores populares de Lima metropolitana prepararon y distribuyeron 570.000 raciones diarias (CARE, Censo de comedores, 1991) y beneficiaron al 8,5% del total de familias y al 13% de familias pobres (Ministerio del Trabajo, Encuesta de hogares de Lima metropolitana, 1992).

376. Tanto los comedores como el vaso de leche han sido convocados por los dos últimos gobiernos (1985-1990, 1990-1995) para participar en los programas de emergencia con la finalidad de atender a las familias más afectadas por la crisis económica y las políticas de ajuste.

377. De otra parte, recientemente (junio de 1994), las máximas instancias de organización de los comedores autogestionarios han firmado un convenio con el Programa de Asistencia Alimentaria (PRONOAA) por el cual se asegura que todos los comedores autogestionarios estén incluidos en el reparto de alimentos.

378. Entre los organismos estatales destaca la labor del Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF), entidad especializada en la infancia y la familia que tiene a su cargo varias instituciones públicas que albergan a menores de edad en estado de abandono, así como el Programa Institucional Niña Madre, que brinda asistencia y protección a la niña madre en situación de abandono y a sus hijos.

379. Según datos oficiales, el INABIF ha atendido en 1992 a una población de 16.000 niños abandonados mediante nuevos programas de atención, como son

los procedimientos de adopción, hogares sustitutos, educadores de la calle, etc. Actualmente tiende a ampliar los programas de atención, comprendidos en la categoría mundial del UNICEF, a los llamados menores en circunstancias específicamente difíciles, categoría que en el Perú comprende un universo amplio y complejo.

380. Resulta importante señalar que se ha elaborado el Programa Wawa Wasi (término quechua que significa casa de niños) que actualmente presta servicios comunales dirigidos al cuidado, alimentación y nutrición de niños cuyas madres son trabajadoras.

381. Entre estas organizaciones destaca el Grupo de Trabajo Agroalimentario, cuya finalidad es apoyar la alimentación de las familias populares.

382. Lo expuesto permite visualizar la preocupación del Estado para desarrollar acciones y políticas, a corto y mediano plazo, a fin de no desatender el derecho a la alimentación suficiente en los sectores más necesitados del país.

Artículo 12

383. El Perú, concordando con los lineamientos establecidos en el presente Pacto, reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Para este fin se han establecido medidas concurrentes a asegurar la plena efectividad de este derecho, entre las que figuran:

- a) la reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil a fin de lograr el sano desarrollo de los niños;
- b) el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
- c) la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
- d) la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

384. El derecho a la salud se encuentra consagrado en la actual Constitución en el artículo 7, donde se establece que "Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa".

385. Igualmente se ha establecido una política nacional de la salud, estipulada en el artículo 9 de la Carta Magna de 1993, la misma que señala que es el Estado quien debe determinarla a nivel nacional.

386. Al respecto, es el poder ejecutivo el órgano encargado de normar y supervisar su aplicación diseñando y conduciendo en forma plural y descentralizada una política de salud a la cual tengan acceso equitativo todos los pobladores.

387. Por tanto, la salud es uno de los aspectos sociales más importantes en el bienestar de un país, ya que influye de manera decisiva en la capacidad intelectual y física de sus habitantes.

388. Evaluar el nivel de salud mental y física de la población implica, en el primer caso, no sólo considerar la ausencia de enfermedad mental, sino también de otros factores psicológicos como la autoestima, capacidad de llevar una vida productiva e integrada al entorno social, participar democráticamente en las decisiones del país, de establecer relaciones interpersonales duraderas, de trabajar y competir en términos equitativos, entre otros. En el segundo caso, la salud física influye tanto en la propiamente dicha como en la psiquis de la persona.

389. Es en la niñez donde en primera instancia se refleja el deterioro de las condiciones de salud en un país, por lo que es importante hacer un seguimiento permanente de este grupo poblacional. Así, los indicadores del nivel de mortalidad en la población infantil son los que mejor reflejan las condiciones de vida de una comunidad.

390. En cuanto a otros grupos poblacionales, la situación de la mujer, en particular, ha ido evolucionando en lo que respecta a fecundidad, conocimiento y uso de métodos anticonceptivos y otros indicadores sobre salud maternoinfantil.

391. Sin embargo, se identifican notables desigualdades entre ellas en razón de su condición social. Para el período 1990-1995 la esperanza de vida de las mujeres peruanas es de 66,6 años y la de los varones es de 62,7 años.

392. Ante esta situación se debe tener en cuenta el gasto del Estado en el sector salud en 1991; éste representó sólo el 0,31% del PIB; en 1980 constituyó el 1,12%. Esta restricción presupuestaria afecta el desarrollo de diversos programas de salud y el adecuado equipamiento de los establecimientos públicos.

393. En 1991, el Gobierno creó el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), como uno de los principales programas destinados a aliviar la pobreza extrema. Este organismo, en 1992, destinó a programas de salud el 7% de sus recursos (12,2 millones de nuevos soles). El mayor número de proyectos de esta área se ha dirigido a la construcción de puestos de salud y mejoramiento y/o ampliación de centros de salud (61%); sin embargo, su equipamiento no ha sido tomado en cuenta (mobiliario y paquetes de medicinas) y se han concentrado en la capital.

La salud en los niños

Mortalidad infantil

394. En este aspecto, con una tasa de mortalidad infantil de 77 por mil nacidos vivos, para 1992 el Perú ocuparía uno de los lugares menos favorecidos entre los países americanos.

395. Específicamente, la tasa de mortalidad infantil para 1992 es de un total nacional de 58%, correspondiendo un 44% al medio urbano y un 82% al medio rural.

396. La principal causa de muerte de los niños menores de un año son las afecciones originadas en el período perinatal, que en 1990-1991 representaban el 33% de las defunciones infantiles. Esta cifra es explicable por la baja cobertura de la atención por profesionales durante la gestación y el parto en el interior del país (57 y 43%) de nacimientos, respectivamente, excluyendo a Lima metropolitana).

397. La mortalidad infantil asciende a un 62 por mil nacidos vivos para los hombres y a un 53 por mil nacidos vivos para las mujeres.

398. Por regiones, la mortalidad infantil en Lima metropolitana (menores de 5 años) es de 38 por mil nacidos vivos; para el resto de la región de la Costa es de 78 por mil nacidos vivos; para la región de la Sierra es de 116 por mil nacidos vivos; y para la Selva es también de 116 por mil nacidos vivos.

399. Según los niveles de urbanización, en Lima metropolitana es de 38 por mil nacidos vivos; para otras grandes ciudades como Arequipa, Trujillo, Chiclayo, etc. (capitales de departamento), es de 82 por mil nacidos vivos; para el resto urbano o ciudades más pequeñas, de 79 por mil nacidos vivos; y para el medio rural, 131 por mil nacidos vivos.

Necesidades básicas de salubridad

400. La necesidad básica que afecta en mayor proporción a los hogares es la carencia del servicio de desagüe. Según los censos de 1993, los hogares que habitan en viviendas sin desagüe de ningún tipo representan el 37,8% del total del país, que equivalen a 1.801.000 hogares. Esta situación afecta a 7.954.000 personas a nivel nacional.

401. Este indicador identifica a los hogares que no disponen de ningún sistema de eliminación de excretas, ni siquiera un pozo ciego o negro, estando por tanto expuestos a un mayor riesgo de salubridad que compromete la salud y vida de las personas, en especial de los niños.

402. La falta de desagüe es más notoria en el área rural, donde alcanza al 76,6% de los hogares rurales, lo que representa 1.093.000 hogares y afecta a 4.941.000 personas. En el área urbana son 708.000 hogares (21,2% del total de hogares urbanos), afectando a 3.013.000 habitantes.

403. Las enfermedades más comunes como causas de defunciones en menores de 15 años con: las enfermedades infecciosas intestinales como cólera y diarreas aguas, la tuberculosis, las enfermedades inmunoprevenibles como la difteria, la tos ferina, el tétanos; también están otras enfermedades infecciosas y parasitarias; para una mejor información tenemos las siguientes cifras.

La salud y la mujer

Mortalidad materna

404. Respecto a este punto, en 1993 el Perú tenía una tasa de mortalidad materna de 261 por cien mil nacidos vivos, cifra significativa si tenemos en cuenta que en 1981 el porcentaje era de 321 muertes por cien mil nacidos vivos; es decir existe un descenso del 19%.

405. Las mujeres sin educación presentan las mayores tasas de mortalidad materna: 489 muertes maternas por cien mil nacidos vivos, tasa diez veces mayor a la registrada entre las mujeres con educación superior (49) y aún más elevada que la tasa del país de hace diez años.

406. Las principales causas de muerte materna están vinculadas a la interrupción de la maternidad no deseada y a partos sin adecuada atención clínica (hemorragia, infección e hipertensión).

407. Según algunos estudios realizados en zonas marginales de la capital, el aborto séptico fue la primera causa de mortalidad materna en 1986 y 1988 (Ministerio de Salud, 1986 y 1988). En otra investigación llevada a cabo en 1985 a nivel nacional, el aborto constituía la segunda causa de muerte materna (22%). En 1989 se produjeron en el Perú 43 abortos inducidos por cada cien nacidos vivos, es decir, 271.000 abortos anuales. Cabe resaltar que un 5,2% de las mujeres peruanas entre 15 y 49 años han practicado alguna vez el aborto.

408. En cuanto a la atención del parto, en el Perú sólo la mitad de los partos (53%) son atendidos por profesionales (médicos, obstetras, enfermeras), quedando un 29% a cargo de comadronas o parteras y el 18% restante bajo la atención de familiares u otras personas no especializadas. La atención profesional de los partos es aún menor entre las mujeres sin instrucción y en el área rural, donde la presencia de médicos, obstetras o enfermeras apenas alcanza al 18% de los partos. Respecto a 1982-1986 la proporción de nacimientos atendidos por personal profesional se incrementó levemente, pasando de 49 a 53%. Paradójicamente en estos períodos se ha incrementado ligeramente, en algunos sectores, el porcentaje de nacimientos atendidos por parteras.

409. De la mortalidad femenina, la mortalidad materna es la que expresa la inequidad más importante respecto de la salud de la mujer, llegando a ubicarse entre las más altas de América Latina, 300 por cien mil nacidos vivos, promedio que encubre las enormes distancias que existen por nivel de instrucción, zonas urbanas y rurales y niveles de pobreza.

410. Las implicancias sociales de la mortalidad materna tienen repercusiones en la familia y la sociedad, dado el papel decisivo que cumple la mujer en ambas instancias, tanto en su rol de madre como por el grado de compromiso que ha asumido en la gestión social.

411. Otra de las causas de mortalidad materna es el cáncer al cuello del útero, que está asociado a su rol reproductor. Cabe señalar que este tipo de cáncer también afecta a las mujeres que no han tenido hijos.

412. El Ministerio de Salud es el organismo encargado de coordinar con otros sectores (educación, trabajo, justicia, policía nacional, INABIF, PRONAA, CARITAS, organizaciones no gubernamentales) acciones a nivel nacional y local, con la finalidad de ampliar la cobertura a nivel nacional y mejorar la salud integral de las personas en todas las etapas de su ciclo vital, reconociendo las necesidades específicas en cada una de estas etapas.

Medidas de prevención

413. Algunas de las actividades estratégicas propuestas para reducir la mortalidad en los menores de 5 años son:

- incrementar la eficiencia de los establecimientos de salud de primer nivel de atención perinatal;
- aumentar la cobertura de inmunizaciones en menores de 1 año al 100%;
- lograr la notificación negativa del 100% en enfermedades inmunoprevisibles.

414. En cuanto a la prevención y recuperación de deficiencias nutricionales se plantea:

- disminuir la tasa de desnutrición crónica y la deficiencia nutricional de niños y niñas menores de 5 años;
- incrementar la cobertura de atención y controles de crecimiento y desarrollo de la niñez;
- detección y tratamiento de la tuberculosis.

415. Respecto a la mujer, es el Estado el encargado de velar por la salud integral de este sector poblacional, el cual implica salud reproductiva, mental y ocupacional. Asimismo, atendiendo a las causas de morbilidad y mortalidad se propone:

- reducir la tasa de mortalidad materna a menos de 150 por cien mil nacidos vivos en el año 2000;
- mejorar la calidad de los servicios que atienden a la mujer gestante;

- aumentar la cobertura de la vacunación antitetánica a no menos del 90% de las gestantes para el año 2000 y establecer un sistema de referencia y contrarreferencia de las mujeres de riesgo, teniendo en cuenta la accesibilidad física, económica y sociocultural;
- capacitar al personal profesional y no profesional para la atención prenatal, así como a los agentes comunitarios en las áreas de influencia de las redes de servicio.

Las mencionadas son sólo algunas de las acciones propuestas para mejorar el nivel de salud en el Perú.

Artículo 13

416. Los artículos 13 a 19 de nuestra Carta Magna consagran los derechos sociales y económicos, específicamente el derecho a la educación.

417. El artículo 13 del mencionado texto constitucional señala:
"La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo".

418. Asimismo, el artículo 14 establece que "La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad".

419. Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país.

420. La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo, civil o militar. La educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de conciencia.

421. La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa.

422. Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural.

423. Tal como lo señala nuestra norma constitucional, la educación es el proceso social de mayor trascendencia e impacto en el desarrollo humano y, desde luego, en el futuro de los niños y jóvenes. Las innovaciones en la ciencia, la tecnología, la organización social y las expectativas de una mayor equidad social comprometen mayores esfuerzos para mejorar la cobertura y calidad de los servicios educativos, preferentemente los dedicados a la

población infantil, de tal manera que tienda a reducir el analfabetismo y todos los niños puedan culminar la educación primaria completa antes de cumplir los 15 años de edad.

424. En cuanto a las características del sistema educativo, debemos precisar que éste es descentralizado. El Estado coordina la política educativa; formula los lineamientos generales de los planes de estudios (programas anuales educativos), así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos; supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación. Conforme lo estipula el tercer párrafo del artículo 16 de la Ley fundamental, es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.

Educación y realidad peruana

425. Los actuales indicadores en materia educativa demuestran una reducción significativa sobre los niveles diferenciales de acceso a la educación entre hombres y mujeres; sin embargo, es notorio un incremento de la brecha entre el área urbana y rural.

Analfabetismo

426. Entre los niños de 10 a 14 años, que deberían estar terminando la primaria, se tiene que 54 de cada mil todavía no saben leer ni escribir, acentuándose esta situación en las áreas rurales, donde se encuentra el 75% de los niños analfabetos.

427. En el período 1990-1992, el 70% de la población de 3 a 24 años de edad se encontraba matriculado en algún centro o programa educativo. De los menores de 3 a 17 años, el 81% estaba matriculado o asistía a la escuela; específicamente se atiende educativamente al 48% de los niños de 3 a 5 años y al 90% de los de 6 a 17 años. Estos niveles de escolarización, aparentemente elevados, todavía dejan un millón y medio de niños fuera de la escuela, agravándose esta situación en los departamentos de Cajamarca (31%), Piura (28%), Huánuco (27%), Huancavelica (26%) y Amazonas (24%).

428. Es importante destacar que muchos niños se ven obligados a abandonar la escuela para trabajar, contribuyendo de este modo al presupuesto familiar. Mientras que otros niños combinan el estudio con el trabajo, existe un porcentaje (11%) que no estudia ni trabaja, conformando éstos el grupo de alto riesgo. Entre los menores de 6 a 17 años de edad, el 96% ha logrado aprobar algún grado de primaria y el 31% algún grado de secundaria. Como es natural, los niños del área urbana alcanzan niveles más altos y no se perciben diferencias entre los niveles alcanzados por hombres y por mujeres.

429. A pesar de esta gran deserción escolar en los niños, el analfabetismo es también bastante grave en las mujeres: en el Perú existen actualmente 1.297.168 mujeres analfabetas, que constituyen el 73% del total de analfabetos; lo que evidencia que el analfabetismo en el Perú es fundamentalmente un problema femenino. La tasa de analfabetismo afecta a

un 18,3% de las mujeres y a una proporción bastante menor de los hombres (7,1%). Las diferencias entre las mujeres en razón de su zona de residencia son todavía bastante marcadas: mientras que en las áreas urbanas el analfabetismo femenino afecta a 10 de cada cien mujeres, en las áreas rurales este es un problema para 43 de cada cien mujeres.

430. Entre 1981 y 1993 la tasa de analfabetismo femenino descendió en 7,8 puntos porcentuales. Las diferencias por sexo disminuyeron en el área urbana; pero en las zonas rurales donde se arrastra un déficit educativo muy fuerte y donde todavía se expresan elementos de resistencia o dificultades específicas para la escolaridad de las mujeres, aun cuando descendieron, son todavía altas (17 contra 42,9%, respectivamente). En valores absolutos se observa una disminución de analfabetas de 17.000, lo cual para los 12 años transcurridos entre ambos censos, es un logro que significa el 1%.

431. Llama la atención el hecho de que el número de analfabetas de las zonas urbanas ha registrado un aumento de 86.000 analfabetas; es decir, del orden del 20% en 1981, 429.000 mujeres analfabetas residían en zonas urbanas, en 1993 fueron 515.000. Como contraparte, el número de mujeres analfabetas en zonas rurales disminuyó en un 12%, lo que en valores absolutos alcanzó a 103.000.

432. Como balance global se aprecia, entonces, que se ha dado un cierto desplazamiento del problema del analfabetismo hacia las ciudades y poblados urbanos; lo cual, posiblemente, guarda relación con los procesos de migración y despoblamiento de zonas rurales por efecto de la violencia terrorista.

Nivel educativo

433. Con una mediana de estudios de 6,2 años para 1991, las mujeres registran todavía diferencias de logro educacional en relación a los varones; la mitad de los hombres ha alcanzado por lo menos 7,5 años de escolaridad.

434. Sondeando los datos disponibles por grupos de edad y sexo, se encuentra que la mayor diferencia de logro educacional por sexo la tienen personas de 40 a 44 años. Ello coincide con la idea de que, cuando por los años 50 se produce el "despegue" del servicio educativo nacional, son los varones los primeros en ampliar su participación en los centros educativos. Antes, entre las generaciones mayores hay, por decirlo de alguna manera, cierto nivel de inequidad. Después, entre las nuevas generaciones nacidas a partir de los años 70, hay más bien mayor igualdad en la participación en la escuela. Niños y jóvenes de ambos sexos tienen mediana de educación muy similares.

435. Entre la población femenina son las mujeres de 20 a 34 años quienes, en comparación con las de otros grupos de edad, han logrado los mayores niveles de educación. La mitad de ellas tiene por lo menos 11 años de instrucción.

Problemas de calidad educativa

436. La situación de violencia vivida desde 1980 alteró significativamente las posibilidades de reproducir día a día las condiciones de estabilidad que supone el funcionamiento de las escuelas. En los años más duros de la guerra, entre 1982 y 1984, en los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica, la matrícula primaria de menores disminuyó en términos absolutos.

437. El agravamiento de los niveles de pobreza afectó la permanencia en la escuela. Se estima (con fuentes oficiales del Ministerio de Educación) que las tasas de deserción en la educación primaria y secundaria de menores, que venían registrando un comportamiento decreciente hasta 1990 (6,2 y 7,3%, respectivamente), se incrementaron en 1991 (11,5 y 11%, al año siguiente del ajuste). Sin embargo, de acuerdo a los últimos datos proporcionados por el Ministerio de Educación, se habría recuperado la tendencia decreciente en 1993. Las tasas de deserción en la educación primaria y secundaria de menores para 1993 fueron de 3,5 y 5%, respectivamente. En otro aspecto de la calidad educativa, la repetición muestra signos preocupantes; según la misma fuente, en 1993 la tasa de repetición de educación primaria de menores fue de 21,87% y en secundaria de menores de 15,68%.

438. Asimismo, lo que marca la trayectoria de la educación nacional en la última década es el empobrecimiento de la escuela pública, la caída de los salarios docentes, la desprofesionalización del magisterio y el consiguiente deterioro de la calidad educativa; siendo los efectos aún más graves, en la medida en que coincidieron con el empobrecimiento de las familias. Sin embargo, a partir de 1993, el Gobierno ha puesto en marcha a través del Ministerio de la Presidencia, específicamente del Instituto Nacional de la Infraestructura Educativa y Salud (INFES) la creación de nuevos centros educativos en las zonas urbanas marginales y en las diferentes provincias del país.

Educación en la población infantil y adolescentes, 1992

1. Matrícula total (miles)	7 665
2. Matrícula total por niveles (%)	100,0
Inicial	10,8
Primaria	51,3
Secundaria	24,9
Superior	9,6
Otras modalidades	3,4
3. Matrícula total por modalidades (%)	100,0
Escolarizada	95,6
No escolarizada	4,4
4. Matrícula en nivel de enseñanza de menores (miles)	6 386
5. Matrícula total del menor respecto a la matrícula total (%)	83,3

6.	Matrícula de menores por niveles (%)	100,0
	Inicial	12,9
	Primaria	60,4
	Secundaria	26,7
7.	Tasa de escolarización por grupos de edad (%)	
	Total 3 a 24 años	70,0
	3 a 5 años	48,7
	3 a 17 años	80,8
	6 a 17 años	89,4
8.	Relación alumnos-docentes en niveles de enseñanza del menor	
	Inicial	24,6
	Primaria	28,9
	Secundaria	19,7
9.	Distribución de la matrícula en educación primaria de menores por grado de estudios (%)	
	Primer grado	23,3
	Segundo grado	18,5
	Tercer grado	16,9
	Cuarto grado	14,8
	Quinto grado	13,4
	Sexto grado	13,0
10.	Menores que no saben leer ni escribir en cada grupo de edad (%)	
	6 a 9 años	34,3
	10 a 14 años	5,4
	15 a 17 años	2,6
11.	Menores de 6 a 17 años por nivel educativo alcanzado (%)	
	Sin nivel	4,1
	Primaria	64,3
	Secundaria	30,8
12.	Nivel educativo promedio a los (años aprobados)	
	10 años de edad	3,3
	14 años de edad	6,7
	17 años de edad	8,9

Fuente: Ministerio de Educación-INEI PERU Estadísticas, 1992-1993.

Defunciones registradas en menores de 15 años, según causas, 1990-1991

	<u>Total</u>	
	<u>1990</u>	<u>1991</u>
Total	20 049	18 538
1. Enfermedades infecciosas intestinales	2 600	2 816
1.1. Cólera	0	248
1.2. Otras enfermedades infecciosas intestinales	2 600	2 568
2. Tuberculosis	220	191
3. Enfermedades inmunoprevenibles	226	195
3.1. Difteria	1	0
3.2. Tos ferina	96	93
3.3. Tétanos	17	7
3.4. Poliomiелitis aguda	2	2
3.5. Sarampión	23	21
3.6. Tétanos neonatal	87	72
4. Otras enfermedades infecciosas y parasitarias	679	527
5. Tumores	185	244
6. Enfermedades de las glándulas endocrinas, del metabolismo y transt. de la inmunidad	903	483
7. Deficiencias de la nutrición	1 381	980
8. Enfermedades de la sangre y de los órganos hematopoyéticos	103	105
9. Enfermedades del aparato circulatorio	500	443
10. Infecciones respiratorias agudas	5 017	4 584
11. Otras enfermedades del aparato respiratorio	915	858
12. Enfermedades del aparato digestivo	303	293
13. Anomalías congénitas	381	486
14. Ciertas afecciones originadas en el período perinatal	4 165	3 659
15. Trauma y envenenamientos	843	853
16. Resto de causas	1 628	1 821

Artículo 14

439. Con relación al artículo 14, nuestra legislación ha previsto en el artículo 17 de la Ley fundamental que "la educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación...".

440. Tomando en cuenta que la obligatoriedad de la educación primaria ha sido permanentemente considerada en nuestra legislación, podemos afirmar que nuestro Estado ha cumplido con la indicada estipulación internacional, consagrada en el instrumento internacional, sujeto al presente análisis.

441. Respecto a la situación actual de nuestra educación en la población infantil y adolescente que abarcarían la educación primaria o la educación básica, diríamos que, en general, los indicadores de educación muestran mejoría en las últimas décadas, habiéndose reducido significativamente la diferencia entre hombres y mujeres, aunque la brecha entre el área urbana y rural se ha acrecentado.

442. Entre los niños de 10 a 14 años, que deberían estar terminando la primaria, se tiene que 54 de cada mil todavía no saben leer ni escribir, y esta situación es más grave aún en las áreas rurales, donde se encuentra el 75% de los niños analfabetos; las mujeres continúan todavía con una ligera desventaja. En las regiones de Libertadores Wari, Inka, San Martín y Loreto está la mayor proporción de niños que no saben leer ni escribir.

443. En el período 1990-1992 el 70% de la población de 3 a 24 años de edad estaba matriculada en algún centro o programa educativo. De los menores de 3 a 17 años, el 81% estaban matriculados o asistían a la escuela; específicamente se atiende educativamente al 48% de los niños de 3 a 5 años y al 90% de los de 6 a 17 años. Estos niveles de escolarización, aparentemente elevados, todavía dejan un millón y medio de niños fuera de la escuela. Estos déficit son altos en los departamentos de Cajamarca (31%), Piura (28%), Huánuco (27%), Huancavelica (26%) y Amazonas.

444. No todos los niños que se matriculan asisten regularmente a sus escuelas. Los resultados de ENDES 1991-1992 indican que de cada cien niños de 6 a 17 años que están matriculados, 94 asisten a sus escuelas, habiendo desertado muchos niños de la escuela para trabajar y contribuir con el presupuesto familiar, en tanto que otros combinan el estudio con el trabajo. Pero el 11% no estudia ni trabaja, y ellos son los niños en alto riesgo.

445. Entre los menores de 6 a 17 años de edad el 96% ha logrado aprobar algún grado de primaria; como es natural, los niños del área urbana alcanzan niveles más altos y no se perciben diferencias entre los niveles alcanzados por hombres y mujeres.

446. Se espera que a los 14 años los niños deberían haber culminado la educación primaria. A nivel nacional, los niños de esa edad han logrado aprobar siete grados de estudios en promedio, con diferencia de un grado entre los niños de zona urbana y rural. En las regiones Inka, Loreto, San Martín y Libertadores Wari, el promedio no alcanza a la primaria completa.

447. Los fracasos escolares en la educación primaria y secundaria de menores son problemas serios. De cada cien niños de primaria, repiten año 12 y desertan 7; y en la secundaria, de cada cien repiten 9 y desertan 7. En términos absolutos significa que anualmente 622.000 niños de 6 a 17 años repiten algún año de estudio y 393.000 abandonan sus estudios. Es decir, anualmente 1.015.000 niños fracasan educativamente. Así, de cada cien menores que ingresan al primer grado, sólo 56 logran terminar el sexto grado de primaria.

448. La formación profesional de los maestros y el equipamiento técnico pedagógico es una garantía para ofrecer más y mejor educación a nuestros niños. Sin embargo, las estadísticas del Ministerio de Educación informan de que el 52% de los maestros de primaria y secundaria de menores no tienen título pedagógico, aunque la quinta parte de éstos tienen estudios pedagógicos concluidos.

449. En cuanto a un plan detallado de acción, existe el Plan Nacional de Acción por la Infancia (1992-1995) que tiene o establece un programa interinstitucional de educación, cuyos objetivos principales serían:

- i) Expandir los servicios educativos con prioridad de atención a niños de 0 a 14 años en áreas rurales, urbanomarginales y de frontera para el año 1995 en un 99,5%. Costo para el año 1995: 341.549.777 nuevos soles. Ente ejecutor: Dirección General de Educación Inicial y Especial, Dirección General de Educación Primaria y Secundaria, gobiernos regionales y locales. Estrategia: reorientación del sistema educativo, universalización de la educación inicial y primaria.
- ii) Reducir las tasas de analfabetización con programas de alfabetización y postalfabetización sobre la base de una educación para la producción y la atención prioritaria de la mujer mayor de 15 años. Costo: (1995) 14.061.680 nuevos soles. Ente ejecutor: Ministerio de Educación, Oficina Nacional de Alfabetización, gobiernos regionales y locales. Estrategia: compromiso con el magisterio nacional, gobiernos regionales y locales; apoyo a los medios de comunicación.
- iii) Impulsar el mejoramiento de la calidad de la educación con énfasis en la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Desarrollando para el presente año: nuevos contenidos curriculares; articular la educación inicial con la educación primaria; desarrollar nuevas estrategias de aprendizaje. Costo: (1995) 177.867.595 nuevos soles. Ente ejecutor: Dirección General

de Educación Inicial y Especial, Dirección General de Educación Primaria y Secundaria, gobiernos regionales y locales. Estrategia: reformulación de las estructuras curriculares de educación inicial y primaria; complementariedad entre los distintos sectores para definir las políticas y contenidos curriculares.

- iv) Elevar la tasa de promoción; disminuir el porcentaje de repitencia; disminuir el porcentaje de deserción; desarrollo del magisterio. Costo: (1995) 46.637.652 nuevos soles. Ente ejecutor: Dirección General de Educación Primaria y Secundaria, Ministerio de Educación, gobiernos regionales y locales.

Programa de mejoramiento de la educación primaria

450. Este programa de mejoramiento de la educación primaria a nivel nacional en un lapso de cinco años tendrá como desembolso para su financiación 300 millones de dólares. El Presidente Alberto Fujimori, al anunciar este programa de ejecución, precisó que el Banco Mundial otorgará un crédito al Perú por 144 millones de dólares y los restantes 156 millones de dólares serán desembolsados por el Tesoro Público.

451. El crédito del organismo financiero internacional será orientado en gran parte a la construcción de infraestructura educativa en todo el país, y la contrapartida nacional será utilizada para capacitación y adquisición de material didáctico.

Artículo 15

452. Los peruanos gozan de la más explícita y amplia garantía legal de que sus derechos fundamentales serán respetados, al estipular en la Constitución política del Estado de 1993, en su artículo 1, "que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado". La Constitución política de nuestro país ofrece a los ciudadanos la máxima caución de poder vivir en libertad, paz y seguridad.

453. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, instrumentos internacionales suscritos y ratificados constitucionalmente por nuestro país, así como un Consejo Nacional de Derechos Humanos, encargado de promover, coordinar y asesorar al poder ejecutivo para la tutela y vigencia plena de los derechos fundamentales de la persona, corroboran la caución que brinda la Constitución e inspiran la más sólida confianza que los ciudadanos gozarán real y verdaderamente del libre ejercicio de sus derechos en los diversos aspectos de la vida individual, social y cultural.

454. Nuestra Constitución política del Perú es clara en su artículo 2, inciso 8, al señalar que toda persona tiene derecho a la libertad de creación intelectual, artística, técnica y científica, así como a la propiedad sobre dichas creaciones y a su producto. El Estado propicia el acceso a la cultura y fomenta su desarrollo y difusión. Como vemos, el Estado fomenta la promoción del desarrollo cultural y la participación popular en la vida

cultural. A su vez, el artículo 14 de nuestra Constitución, en su último párrafo, señala que los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural.

455. En verdad, todos los medios de comunicación forman parte de los recursos de la sociedad, del patrimonio científico de la humanidad y, por lo mismo, constituyen componentes fundamentales de la cultura universal, tal como consta en la Declaración de San José, aprobada por la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe, que se realizó en Costa Rica (12 a 16 de junio de 1976). Dicha Declaración contiene ricos conceptos que es oportuno recordar con ocasión del artículo citado. Por ejemplo:

"Que el hombre tiene la necesidad vital de expresarse, debiéndosele garantizar por tanto la facultad libre y espontánea de relacionarse dentro de la comunidad.

Que es derecho humano el acceso a todos los bienes de la cultura y la participación libre y democrática en las varias manifestaciones del espíritu.

Que existen sectores de población que han de salir todavía del aislamiento en que se encuentran, llevándolos a comunicar entre sí y ser informados del acontecer universal.

Que las políticas nacionales de comunicación deben concebirse del pensamiento y del respeto a los derechos individuales y sociales.

Que, por lo tanto, deben promover en los hombres y en los pueblos la toma de conciencia de sus responsabilidades presentes y futuras y sus capacidades de autonomía, multiplicando las oportunidades de diálogo y de la movilización comunitaria."

456. De aquí se desprende que los medios son del patrimonio científico nacional, de manera tal que algunos se sitúan dentro del derecho público y otros dentro del derecho social; que el acceso a los medios de comunicación debe ser efectivo y real para que haya un auténtico y libre flujo de la información, por lo que se requiere una participación libre y democrática.

457. El Estado promueve el acceso a la cultura y a su difusión al exonerarlos de todo tipo de impuestos, como lo señala el artículo 19 de la Constitución política, que dice que las universidades, institutos superiores y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación en la materia, gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecta los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural.

458. La cultura no sólo es la máxima expresión social e histórica del espíritu, sino también el primero entre los derechos del hombre. En primer lugar el hombre ha de hacerse persona, ha de educarse e instruirse, y luego toma la realidad del derecho a un nivel digno de vida, a la propiedad, el trabajo remunerado, etc.

Patrimonio cultural

459. Conservar el patrimonio cultural no se refiere simplemente a mantener intacta una posesión de riquezas materiales; tampoco se refiere, como pretenden algunas corrientes conservacionistas o tradicionales, a conservar un "estado cultural" mediante el detenimiento de un proceso en un momento y regido por un ideal de cultura superada (que no es otra cosa que garantizar la persistencia de una determinada articulación social).

460. Esta idea se refiere más bien a una necesidad de conservar aquellos elementos que permiten al grupo social seguir evolucionando y desarrollarse con una cierta coherencia, ya que él tiene referencias claras de sí mismo. Conservar una identidad cultural no es mantenerse igual sino que es mantener una unidad coherente a través de todos los cambios posibles que se busquen o que se sufran.

461. En este sentido, la conservación del patrimonio cultural se refiere a salvaguardar aquellos elementos que son útiles para mantener la cohesión de un grupo dentro de las transformaciones mismas y necesarias, y no perder aquellos factores de valor que son el paso del proceso histórico y que constituyen elementos útiles en el futuro.

El huaqueo y sus consecuencias

462. Es uno de los más graves problemas que afrontamos, y es que generalmente mientras menos haya sido perturbado un sitio, será mayor la cantidad de información que puede proporcionar. No solamente se habrán conservado más cosas sino que probablemente se habrá producido menos mezcla de materiales culturales, lo que es igualmente importante.

463. A través del tiempo las sociedades han ido dejando restos culturales (materiales arqueológicos) dispuestos en capas de manera secuencial y temporal. El estudio detallado de estas evidencias permite al arqueólogo obtener una interpretación de cómo fueron estas situaciones. Sin embargo, en lo referido a la conservación de los contextos arqueológicos, el arqueólogo debe afrontar dos tipos de problemas:

- naturales (fuerzas ecológicas);
- culturales (actividades humanas en las que destaca el huaqueo).

En el sentido estricto, huaquear alude a destruir o profanar huacas y en nuestro medio se da por diversas causas.

464. Por tradición, algunas comunidades se sienten vinculadas a las huacas y no ven problemas de extraer y utilizar sus restos. En algunos casos al culminar las actividades agrícolas, los campesinos se dedican a huaquear, y vender piezas arqueológicas como un complemento económico. Esto se ve incentivado por la demanda de piezas arqueológicas que existe en los medios urbanos.

465. El único resultado de todo esto es la destrucción de los sitios arqueológicos y con ello la pérdida de valiosísima información que ayudaría a entender la exitosa manera de cómo nuestros antepasados enfrentaron y dominaron una de las más agrestes y difíciles geografías del mundo.

466. Es por ello que respecto a la preservación y conservación del patrimonio cultural se han adoptado las siguientes medidas.

El patrimonio de la nación compete a todos los ciudadanos

467. Nuestra Constitución política de 1993, en su artículo 21, nos dice que los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública, están protegidos por el Estado. La ley garantiza la propiedad de dicho patrimonio.

Delitos contra el patrimonio cultural

468. Nuestro Código Penal (D.L. N° 635), en su título VIII, nos señala que el que depreda o el que, sin autorización, explora, excava o remueve yacimientos arqueológicos prehispánicos, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 3 ni mayor de 6 años y con 120 a 365 días/multa (art. 226).

469. A su vez el que promueve, organiza, financia o dirige grupos de personas para la comisión de los delitos previstos en el artículo 226 (sea depredación, exploración, excavación o remoción de yacimientos arqueológicos prehispánicos), será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 3 ni mayor de 8 años y con 180 a 365 días/multa (art. 227).

470. Asimismo el que extrae del país bienes del patrimonio cultural prehispánico o no los retorna de conformidad con la autorización que le fue concedida, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 3 ni mayor de 8 años y con 180 a 365 días/multa (art. 228).

471. El que destruye, altera o extrae del país bienes culturales previamente declarados como tales, distintos de los de la época prehispánica, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 2 ni mayor de 5 años y con 90 a 180 días/multa (art. 230).

472. Las penas previstas en este capítulo de nuestro Código Penal se imponen sin perjuicio del decomiso o en favor del Estado, de los materiales, equipos

y vehículos empleados en la comisión de los delitos contra el patrimonio cultural, así como de los bienes culturales obtenidos indebidamente (art. 231).

Ley general de amparo al patrimonio cultural de la nación (Ley N° 24047 de 8 de enero de 1985)

473. La presente ley en su artículo 1 nos establece que el patrimonio cultural de la nación está bajo el amparo de la comunidad nacional, cuyos miembros están en la obligación de cooperar a su conservación.

474. El patrimonio cultural de la nación está constituido por los bienes culturales que son testimonios de creación humana, material o inmaterial, expresamente declarados como tales por su importancia artística, científica, histórica o técnica.

475. Las creaciones de la naturaleza pueden ser objeto de igual declaración.

476. Se presume que tienen la condición de bienes culturales los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Estado y de propiedad privada de las épocas prehispánica y virreynal, así como aquellos de la republicana que tengan la importancia adecuada en el artículo anterior. Dichos bienes, cualquiera fuere su propietario, son los enumerados en los artículos 1 y 4 del Convenio UNESCO de 1972 y artículos 1 y 2 del Convenio de San Salvador de 1976.

477. La presunción se confirma por la declaración formal e individualización hecha a pedido del interesado por el órgano competente del Estado, respecto a su carácter cultural, y se distingue por la certificación por el mismo organismo en sentido contrario (art. 2).

Bienes culturales

478. Son bienes culturales inmuebles los edificios, obras de infraestructura, ambiente y conjuntos monumentales y demás construcciones, así como las acumulaciones de residuos provenientes de la vida y de la actividad humana, sean urbanos o rurales, aunque están constituidos por bienes de diversa antigüedad y destino, que tengan valor arqueológico, artístico, científico, histórico o técnico.

479. La protección de los bienes inmuebles culturales comprende el suelo y subsuelo en que se asientan o encuentran los aires y el marco circundante en la extensión técnicamente necesaria para cada caso. Estos bienes están sujetos a las restricciones que establece esta ley, los reglamentos y normas técnicas en función del interés nacional.

Bienes de propiedad del Estado

480. Son bienes de propiedad del Estado los inmuebles culturales prehispanicos de carácter arqueológico descubiertos o por descubrir. Son imprescriptibles e inalienables. Los terrenos en que se encuentran dichos inmuebles culturales y que fuesen de propiedad privada, conservan esta condición sin perjuicio del derecho a expropiación del Estado.

481. Los templos, las casas y demás construcciones que pertenecen a la Iglesia o particulares y que hubiesen sido edificados sobre restos arqueológicos, conforman una sola unidad inmobiliaria de carácter privado, sin perjuicio del derecho a expropiación por el Estado, si fuera conveniente y necesario para su conservación y restauración.

Del sistema de amparo al patrimonio cultural

482. La Biblioteca Nacional del Perú y el Archivo General de la Nación están encargados de proteger y declarar al patrimonio bibliográfico y documental respectivamente.

483. El Instituto Nacional de Cultura está encargado de proteger y declarar el patrimonio cultural, arqueológico, histórico y artístico, así como también las manifestaciones culturales y tradicionales del país (art. 6).

484. Es responsabilidad de la Biblioteca Nacional del Perú, del Archivo General de la Nación y del Instituto Nacional de Cultura identificar, normar, conservar, cautelar, investigar y difundir el patrimonio cultural de la nación en los ámbitos de su competencia (art. 7).

485. Las municipalidades provinciales, para los fines de conservación de los monumentos arqueológicos e históricos de su circunscripción, se atenderán a las normas que dicte el Instituto Nacional de Cultura. Esta obligación se extiende a los órganos regionales respectivos, a medida que son creados por ley. Las corporaciones departamentales de desarrollo presentarán a las municipalidades asistencia económica para el cumplimiento de su función conservadora (art. 11).

486. Los bienes muebles del patrimonio cultural de la nación no pueden salir del territorio nacional sin autorización previa otorgada mediante resolución suprema, la que procede en los casos de ser exhibidos con fines científicos, artísticos y culturales o para hacer estudios o trabajos de restauración especializada previa opinión de los organismos señalados por un término no mayor de un año prorrogable a dos. Los bienes autorizados contarán con pólizas de seguro contra todo riesgo a favor del Estado y serán cautelados por el representante diplomático peruano en el país respectivo (art. 13).

487. Los bienes culturales de propiedad de la Iglesia y de las congregaciones religiosas sirven para el culto, como finalidad prioritaria, sin perjuicio de su calidad de bienes culturales que obligan a sus propietarios a conservarlos adecuadamente. El Estado garantiza dicha

propiedad y asegura su conservación mediante convenios de asistencia técnica y de coberturas de riesgos en el caso de las exhibiciones públicas (art. 15).

De la educación y difusión

488. El Ministerio de Educación, en coordinación con la Biblioteca Nacional, el Archivo General de la Nación, el Instituto Nacional de Cultura y otros organismos vinculados a la cultura, velará para que se difundan e inculquen en la conciencia nacional la importancia y significación del patrimonio cultural de la nación como fundamento y expresión de nuestra identidad nacional. Los medios de comunicación social están obligados a estimular y desarrollar el respeto al patrimonio cultural de la nación (art. 16).

Legislación y política nacional del medio ambiente

489. La necesidad de adoptar un manejo integral para la solución de conflictos y alteraciones ambientales ha motivado la aprobación del proyecto de ley que crea el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAM), una institución con rango ministerial, que dirigirá y supervisará la política nacional del medio ambiente, y actuará como coordinadora de las funciones que realicen las diversas autoridades ambientales sectoriales.

490. Después de muchos años en que la legislación y la política ambiental del país ha permanecido semiabandonada, o desapercibida por no ser compatibles con una economía en crisis, la creación de una entidad que hará las veces de autoridad ambiental viene a constituir uno de los pasos más importantes de la reforma en la gestión ambiental, la misma que debe contribuir al fortalecimiento institucional del Estado, y ser parte importante de una política orientada al desarrollo sostenible. Sus efectos positivos repercutirán también en un marco propicio para la captación de tecnologías de punta, en momentos en que la apertura comercial se expande.

Bases para una reforma

491. Las bases para la ansiada reforma de la política ambiental empiezan en 1990 con la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales; después se expiden los reglamentos para la protección ambiental en las actividades minerometalúrgicas, hidrocarburos, industrial, forestal y pesquera. Está en vigencia también no hace mucho el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), de obligatorio cumplimiento para cada sector productivo, a fin de que en un plazo determinado logren una innovación tecnológica integral que reduzca ostensiblemente el impacto ambiental negativo de sus operaciones.

Funciones y conservación

492. El CONAM supervisará la aplicación del conjunto de estas normas y la labor de las instituciones, para que, sin superponerse unas a otras, propicien los principales objetivos que son el equilibrio entre el desarrollo económico y el uso del ambiente, la garantía de una adecuada calidad de vida y la institucionalización del ordenamiento ambiental. En esa perspectiva,

una de las primera medidas del CONAM será la elaboración de un reglamento único nacional sobre parámetros de contaminación ambiental, que sirva de referencia a todas las actividades industriales.

493. El CONAM se encargará de dirigir y evaluar la política nacional ambiental, coordinar las acciones en este sentido de los ministerios, gobiernos regionales y locales; facilitar la cooperación internacional en el sector, establecer criterios para la elaboración de los estudios de impacto ambiental, recomendar la valorización apropiada del patrimonio natural de la nación y resolver, en última instancia administrativa, los problemas derivados del uso del ambiente y los recursos.

494. Los problemas ambientales, por tener una naturaleza global, requieren que una institución como el CONAM tenga una lata jerarquía politicoadministrativa, y a la vez una conformación multisectorial y multidisciplinaria, y posibilite una participación amplia, incluso de la ciudadanía, que resulta ser la más afectada por la contaminación. La estructura orgánica del CONAM apunta en ese sentido.

495. El Consejo Directivo lo integrarán miembros designados por el Ejecutivo (entre quienes estarían representantes de sectores ligados a los asuntos productivos y sociales), y por los municipios, las universidades y el sector empresarial. En la Secretaría Ejecutiva, el órgano técnico, estarán los expertos en materia ambiental (entre los cuales podrían figurar representantes de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas). En la Comisión Consultiva, el órgano de asesoramiento, estarían profesionales que designen los sectores público y privado.

Posibilidades

496. El CONAM no se convertirá en sólo una aspirina contra esa enfermedad que es el crecimiento económico que destruye el ambiente. Los países que cuentan con ministerios o secretarías nacionales del ambiente están demostrando que es posible planear el progreso de la economía con la preservación, y que sin estas instituciones es imposible resolver los conflictos generados por la degradación ambiental.

497. Las características dramáticas del deterioro ambiental no son lo único que impulsa a contar con una autoridad de este tipo. Ello es compatible con los compromisos asumidos por el Perú en la Cumbre de ECO-92 en Brasil y con los esfuerzos que debe hacer el país para cumplir con acuerdos globales suscritos como son el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

498. Pero uno de los motivos más importantes relacionados con la creación del CONAM es el tener una enorme riqueza natural, al punto que seamos uno de los cinco países con mayor megadiversidad biológica del mundo, lo que nos obliga a asumir una posición de liderazgo en la protección de los ecosistemas y posibilita que aprovechemos esa ventaja para canalizar recursos internacionales a favor del ambiente y el desarrollo.

Normas referidas a la política general de la preservación natural en el sector pesquero

499. El Gobierno, a través del Ministerio de Pesquería, reafirmó la determinación de incentivar y garantizar las actividades en este sector en armonía con la preservación del medio ambiente, y en este sentido ha incorporado las normas referidas a la política general de la preservación natural.

500. Por ello, las empresas que funcionan actualmente en el sector pesquero están obligadas a presentar un programa de adecuación y manejo ambiental conforme los lineamientos señalados en la Resolución ministerial N° 177-94-PE.

501. El Ministerio de Pesquería, como autoridad sectorial en materia ambiental, ha abierto un Registro de instituciones especializadas en estudios del impacto ambiental y constituido una Comisión especial encargada de evaluar y aprobar éstos. Consecuentemente, las empresas pesqueras que no cumplan con las normas establecidas serán sujetas a drásticas sanciones contempladas en el reglamento de la Ley general de pesca vigente y demás disposiciones legales existentes en materia de medio ambiente.

502. La industria pesquera dedicada a la producción de harina de pescado viene desarrollándose con una antigüedad de más de cuatro décadas, y en su máximo apogeo, en que el Perú llegó a ser el primer país productor con más de 12 millones de toneladas de materia prima procesada, no alcanzó los niveles de contaminación que interesadamente se viene difundiendo en contra de nuestro sector pesquero.

Ecología y medio ambiente (breve análisis legal)

503. Consideramos la ecología como la encargada de la defensa de la naturaleza y la protección del medio ambiente bajo fundamentos de sustento biológico como fluye en esencia de lo dicho.

504. En cuanto al derecho, reside su incidencia en la protección de la vida, es decir, conforme a la obligación que la Constitución del Estado establece en el artículo 2, inciso 22, reconociendo el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

505. Encontramos en esta definición, como lo hacía anteriormente la Constitución de 1979, en su artículo 123, que los bienes tutelados son:

- i) ambiente saludable;
- ii) desarrollo de la vida;

iii) la naturaleza.

506. Como contrapartida, se impone al Estado evitar la contaminación ambiental, exigiendo los estudios de impacto ambiental previstos con carácter obligatorio para toda actividad económica en el artículo 8 del Código del Medio Ambiente, como luego detallamos.

507. En resumen, la vida, la conservación de los recursos naturales y la lucha contra la contaminación ambiental constituyen los fundamentos básicos de un derecho ecológico.

508. El Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales que, hay que aclararlo, fue promulgado dentro del marco constitucional de la Carta de 1979, reglamenta en su artículo 1 la aludida norma del artículo 123, imponiendo a estos derechos el carácter de irrenunciables. De otro lado, ha hecho extensiva la obligación de todo ser humano a contribuir a la conservación de un medio ambiente saludable para el desarrollo de la vida.

509. La actual Carta de 1993 nos remite a los artículos 66 a 69. En tal sentido, el medio ambiente y los recursos naturales se conjugan para reconocerlos como un patrimonio común de la nación por interés social, por lo que pueden ser invocados por necesidad y utilidad públicas.

510. Procesalmente se reconoce en tal sentido a cualquier persona el derecho de interponer acciones judiciales para la conservación de bienes tutelados; no importa que el demandante o denunciante carezca de interés económico, basta el interés moral aunque directamente no se afecte a él o su familia; porque el derecho a un medio ambiente saludable afecta a la vida de toda la sociedad, corresponde defenderla a toda la sociedad. Paralelamente se usa el recurso de acción popular.

511. Estos conceptos también constituyen normas amparadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, con sustento de primera categoría, considerado así en el artículo 38, que garantiza el derecho a la vida.

La agroecología

512. El concepto de la agricultura, ligado al de la ecología, se expresa como agroecología, conocida también como agricultura organizada, agricultura biodinámica, ecología de los cultivos; se resume, pues, en el enfoque ecológico de la agricultura. Corresponde a las ciencias biológicas, concurriendo el agrosistema y el ecosistema.

513. Debe entenderse como ecosistema la unidad de estudio de elementos físicos del ambiente: clima, suelo, geología, etc. También el ecosistema comprende a todas las especies que habitan en un área determinada. El ecosistema igualmente comprende las interacciones entre sus componentes vivos y no vivos.

514. El agrosistema es la modificación que el hombre hace de los ecosistemas naturales, modificándolos fundamentalmente para convertirlos en campos de cultivos y pastoreo. La importancia del agrosistema es de tal magnitud, puesto que casi un tercio del área terrestre del planeta está actualmente dedicada al cultivo y pastoreo. El agrosistema es, pues, un ecosistema modificado por el hombre con el aporte de cierta energía humana (llamada subsidio).

515. En estos conceptos nuestra legislación se refiere en el Decreto-ley N° 21147 a importantes unidades de conservación en forma intangible, por lo que en esas áreas no puede variarse el ecosistema; tales unidades de conservación son: parques nacionales; reservas nacionales; santuarios nacionales; santuarios históricos.

Parques nacionales

516. Están destinados a la protección de la flora y fauna silvestre, contribuyendo con la belleza paisajística y por la no extinción de las especies.

Las reservas nacionales

517. Las reservas nacionales están destinadas a la protección de la fauna silvestre, cuya biodiversidad es de interés nacional, por ejemplo la Reserva de Paracas y de Pampa Galeras, en la región Libertadores Wari.

Los santuarios nacionales

518. Los santuarios nacionales protegen especies de plantas o una comunidad determinada de animales, como el caso del Santuario de Tumbes para los manglares, conchas y el cocodrilo negro. También comprenden las formaciones naturales de interés científico y paisajístico.

Los santuarios históricos

519. Los santuarios históricos protegen los escenarios naturales en que se desarrollaron acontecimientos gloriosos de la historia nacional. Es el caso de las Pampas de Junín y la Quinoa en Ayacucho. Este concepto debe comprender igualmente a la ex hacienda Punchauca, en Carabayllo, en Lima. Todas estas áreas intangibles deben usarse sin afán depredador y economicista, como aparece de la norma matriz del Decreto-ley N° 21147.

520. Cuando se produce una violación de los derechos reconocidos a la nación respecto de los recursos naturales, corresponde su defensa y discusión judicial ante los jueces agrarios especializados conforme al citado Decreto-ley N° 21147. En el Código del Medio Ambiente, la parte administrativa se ha delegado su cumplimiento a la Contraloría General, según aparece en el artículo 130, que dispone que una repartición especializada en defensa del medio ambiente y de los recursos naturales velará el cumplimiento estricto de éste Código en todo el territorio de la república.

521. Hubiera sido más coherente con la Constitución de 1979 crearse un ministerio del medio ambiente como existe en el Brasil y Colombia, con quienes compartimos la Amazonía. Con la Constitución actual, de 1993, se impone la Comisión Nacional de Manejo Ambiental (Interministerial). Hay que tener en cuenta que expresamente la Carta Magna disponía en el artículo 159, inciso 4, el cuidado del equilibrio ecológico de la Amazonía para el desarrollo potencial agrario.
