

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

COMISION DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2006-2007

Señor Presidente:

Han ingresado a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, para su estudio y dictamen, el **Proyecto de Ley N° 32/2006-CR**, presentado por el Grupo Parlamentario Nacionalista-Unión por el Perú y suscrito por los señores Congresistas: Mekler Neiman Isaac, Maslucán Culqui José Alfonso, Galindo Sandoval Cayo César, Uribe Medina Cenaida Cebastiana, Vásquez Rodríguez Rafael y Ordóñez Salazar Juvenal Ubaldo; asimismo, el **Proyecto de Ley N° 516/2006-CR**, propuesto por el Grupo Parlamentario Alianza Parlamentaria ha sido suscrito por los señores Congresistas Bruce Montes de Oca Carlos Ricardo, Sasieta Morales Antonina Rosario, Perry Cruz Juan David, García Belaunde Víctor Andrés, Peña Angulo Mario Fernando y Lazo Ríos de Hornung Alda Mirta.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo ha acordado por unanimidad, en su Sesión Ordinaria N° 12 del 21 de noviembre de 2006, proponer al Pleno la aprobación del texto legal según consta en la parte final del presente dictamen.

I. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

El **Proyecto de Ley N° 32/2006-CR**, propone se adicione un inciso al primer párrafo del Artículo 189° del Código Penal (Decreto Legislativo N° 635 y normas modificatorias), lo que implica sustraer de la esfera del tipo penal de robo simple, el hecho delictuoso cometido en agravio de un turista nacional o extranjero para tipificarlo en adelante como robo agravado.

En lo que respecta al **Proyecto de Ley N° 516/2006-CR**, pretende facultar a las Fiscalías Provinciales de Turismo a aperturar investigación en el caso que la denuncia sea interpuesta por un turista domiciliado en el extranjero, por cualquier medio que permita verificar de modo indubitable su intención de hacerlo.

Para tal efecto, propone que el turista no domiciliado, siendo parte agraviada en un proceso penal sea representado por un Defensor del Turista. Determinándose además que el turista agraviado podrá ser representado por el Defensor del Turista en los procesos penales.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

También se propone que para los casos que el turista no domiciliado haya sido víctima de delitos contra el patrimonio, será suficiente que suscriba una Declaración Jurada, como medio para acreditar la preexistencia de los bienes materia de delito.

De otro lado, se plantea se faculte a los gremios involucrados en el Sector Turismo para que constituyan la institución del Defensor del Turista, como un ente privado que actúe en procesos penales en los que el Turista domiciliado en el extranjero haya sido víctima de delitos contra el patrimonio.

Finalmente, se proponen las distintas funciones a asignarse al Defensor del Turista, las que se resumen en las facultades de proponer una política de Estado encaminada a crear mecanismos eficaces de protección al turista extranjero; las modificaciones legales relacionadas con la protección de los bienes y la persona del turista; y, plantear campañas preventivas de información al turista extranjero con la finalidad de prevenir y evitar que sean objeto de actos delictivos.

II. SITUACIÓN PROCESAL DE LA PROPUESTA

Los Proyectos de Ley materia del presente dictamen, han sido derivados también a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, siendo dicha comisión la principal, encontrándose en proceso de estudio.

La Secretaría Técnica de la Comisión ha presentado Informe Técnico de Calificación de Admisibilidad respecto del Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, el mismo que señala que se ha cumplido con presentar los requisitos generales y específicos establecidos en el Reglamento del Congreso de la República. Por lo que la iniciativa mencionada ha sido admitida a trámite de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento y ha pasado a la etapa de estudio en comisión.

Asimismo, por tratarse de materia similar, las iniciativas legislativas han sido acumuladas, de conformidad con el "Acuerdo del Consejo Directivo N° 686-2002-2003/CONSEJO-CR, sobre el procedimiento de acumulación de proyectos de ley y de resolución legislativa dentro de un procedimiento legislativo en curso". (4 de junio de 2003).

Cabe señalar que se trata de una ley de carácter ordinario, incurso en el inciso a) del Artículo 72° del Reglamento del Congreso.

III. MARCO NORMATIVO APLICABLE

- Constitución Política del Estado.
- Ley N° 26961, Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

- Ley N° 28891, Ley que crea la nueva Comisión Especial Revisora del Código Penal.
- Código Penal, Decreto Legislativo N° 635 y normas modificatorias.
- Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público.
- Decreto Legislativo N° 957, Código Procesal Penal.
- Decreto Legislativo N° 958, Proceso de Implementación y Transitoriedad del Nuevo Código Procesal Penal.
- Decreto Supremo N° 002-2000-ITINCI, Reglamento de la Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística.

IV. FUNDAMENTOS DE LAS INICIATIVAS

A manera de sustento las iniciativas legislativas plantean lo siguiente:

Respecto del Proyecto de Ley 32/2006-CR:

- En el Perú, el desarrollo turístico fue interrumpido por la violencia política de los años ochenta que se estableció básicamente en la sierra y selva. En este sentido durante la década de los noventa, cuando el país fue pacificado, se creó la Comisión Nacional para la Promoción del Perú (PROMPERU) encargada de mejorar la imagen del Perú ante la comunidad internacional. Siendo su meta superar 1.6 millones de visitantes este año.
- Que la actividad turística ha tenido un crecimiento sostenido más allá de las coyunturas existentes. Pues ha crecido de 50 a 700 millones en el período 1950-2000. Habiendo gastado los turistas en el año 2003 493,000 millones de dólares. En el caso del Perú en el año 2003 el turismo generó divisas por 850 millones de dólares.
- Que la promoción y el desarrollo del turismo es una política prioritaria del Estado, por lo que se requiere promover y proteger a sus principales agentes, es decir el turista, de los delitos más frecuentes de los que son víctimas constantemente, siendo el caso que en lo que va del año se han registrado más de 300 casos de delitos contra turistas sólo en Lima - Callao; principalmente de delitos contra el patrimonio; agresión sexual; y, atentados contra su integridad física.
- Dicha lamentable realidad delictiva en nuestro país hace necesario que se legisle explícitamente sobre este grave problema que perjudica a la actividad turística y por lo tanto a la economía nacional; por lo que siendo una alta actividad generadora de empleo y de divisas para nuestro país, se requiere dictar normas que protejan tanto al turista nacional como al extranjero.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

Respecto del Proyecto de Ley N° 516/2006-CR:

- Que la industria del turismo se ha visto afectada debido a la creciente inseguridad ciudadana, que afecta al sector turismo a través de diferentes manifestaciones: robos directos o estafas a las personas en las calles o plazas; asaltos a los vehículos entre los aeropuertos y hospedaje; asaltos a los vehículos de turismo en las carreteras del interior del país; asaltos a turistas que visitan nuestros atractivos turísticos.

- Debido a la naturaleza particular de la actividad turística, cuando un turista es víctima de la delincuencia común requiere de un tratamiento especial, principalmente en el procedimiento penal, de tal forma que este sea lo más ágil posible, exclusivo y por sobre todo efectivo; así cuando el turista se ve afectado con la realización de un delito debe tener la posibilidad de ser resarcido efectivamente y de ser informado del proceso, aun sin su presencia, puesto que es obvio que estos no vienen al país a efectuar trámites judiciales.

V. OPINIONES

✓ El **Ministerio de Comercio Exterior y Turismo**, mediante Oficio N° 213-2006-MINCETUR/DM/GA, con fecha 14 de noviembre de 2006, adjunta el Informe N° 61-2006-MINCETUR/ALVMT-LCHC. Donde emiten opinión respecto del predictamen recaído en los Proyectos de Ley N°s 32/2006-CR y 516/2006-CR.

En dicho Informe señalan, que incorporar como circunstancia agravante del delito de robo, el que la víctima sea un turista, es comprensible al ser una circunstancia objetiva que implica una mayor facilidad en la ejecución del delito para el sujeto activo, por cuanto el turista es una persona que no conoce el país que esta visitando, desconoce la legislación, no cuenta con familiares que puedan acudir en su auxilio; todo ello lo pone en una situación de indefensión e inferioridad como víctima. En este sentido, el hecho que se trate de un turista facilita el delito y hace más difícil la defensa de la víctima. El autor se está aprovechando de la condición de la víctima para efectuar el robo, para lo cual le puede resultar más complicado el pedir auxilio o entender en la situación en la que se encuentra, si es que no entiende el idioma, entre otros.

Precisan que es turista: "Toda persona que se desplaza a un lugar distinto al de su entorno habitual, que permanece una noche por lo menos y no más de un año, en un medio de alojamiento colectivo o privado en el lugar visitado y cuya finalidad principal del viaje no es la de ejercer una actividad que se remunere en dicho lugar"¹.

¹ Artículo 3° de la Ley N° 26961, Ley para el desarrollo de la actividad turística

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

Observan, que un turista que se ha visto afectado en su propia seguridad automáticamente se convierte en el peor promotor del destino visitado. Ya que en su lugar de origen, el turista difundirá entre su círculo social la experiencia negativa vivida, ocasionando que potenciales turistas no lleguen al destino por temor. Consideran, que no se esta creando un tipo penal discriminatorio sino que por el contrario, se regula una circunstancia que por la naturaleza de la víctima, justifica el agravio al tipo penal.

Por otro lado, respecto de la creación de un Centro de protección y defensa del turista, indican que mediante la Resolución Ministerial N° 0778-2000-IN-PNP del 19 de junio de 2001, se creó la Dirección Nacional de Turismo y Ecología de la Policía Nacional del Perú (DIRPOLTURE) como Órgano Especializado de carácter sistémico, técnico normativo y ejecutivo encargado de planear, dirigir, ejecutar, supervisar y controlar las actividades policiales relacionadas con la protección del turista y la ecología del país, dependiente de la Dirección General de la Policía Nacional y con jurisdicción en todo el territorio nacional.

Asimismo, indican que la Comisión para la Promoción del Perú- PROMPERU cuenta con un servicio de información y asistencia al turista denominado IPerú, en el que se brinda información turística objetiva e imparcial, así como asistencia si los servicios turísticos recibidos no fueron proveídos de acuerdo a lo contratado. En este sentido, concluyen que las acciones llevadas a cabo por la DIRPOLTURE y las oficinas de IPeru no han sido suficientes.

A este respecto, señalan como opciones la fusión de las dependencias precitadas, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la Ley N° 27658- Ley Marco de Gestión y Modernización del Estado; y, potenciar las oficinas de Iperú que pertenecen a la Comisión de Promoción del Perú – PROMPERU, por cuanto ya se tiene la infraestructura, se cuenta con una central telefónica de 24 horas implementada y personal capacitado en cada una de las oficinas de Iperú a nivel nacional, e incluir entre sus funciones las contempladas para el centro de protección y defensa del turista propuesto en el proyecto de ley, por cuanto existe similitud de estas.

Concluyen señalando que resulta viable el Proyecto de Ley bajo análisis.

A través del Informe N° 59-2006-MINCETUR/ALVMT-LCHC de la Asesoría Legal del ViceMinisterio de Turismo, opinan sobre el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR; reiterando muchos de los aspectos contenidos en el Informe emitido sobre el predictamen bajo análisis.

✓ Mediante el Oficio N° 3056-2006-MP-FN, de fecha 19 de octubre de 2006, el **Ministerio Público - Fiscalía de la Nación**, con relación a la

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

propuesta de incorporar como circunstancia agravante del delito de robo, el que la víctima sea turista nacional o extranjero, estima que no resulta viable la propuesta en virtud que el Artículo 103° de la Constitución Política del Perú, establece que pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas.

✓ Por medio del Oficio N° 871-2006-JUS/DM, de fecha 18 de octubre de 2006, el **Ministerio de Justicia**, adjunta el Informe N° 263-2006-JUS/AT. Donde señalan que la agravante que reside en la calidad de la víctima ("turista nacional o extranjero") podría encontrar su sustento en *"(...) el aprovechamiento de las circunstancias azarosas de los viajes, y el mayor daño que se suele producirse a quien lo hace, por la separación de su sede donde puede sortear mejor la situación. Ciertamente el viajero es una persona más vulnerable, que debe estar pendiente de varias cosas al tiempo, mientras sostiene o cuida de su equipaje (..) en todo caso, debe atenderse a la situación de mayor vulnerabilidad que significa andar de viaje, y a la mayor exposición de las pertenencias a la vista y al alcance público"*².

Consideran aconsejable la propuesta; sin embargo, estiman que la única herramienta válida destinada a prevenir los ataques contra el patrimonio de los turistas nacionales o extranjeros, dado que también es menester otros mecanismos preventivos como una mayor y eficaz seguridad policial en lugares de asidua concurrencia de turistas como sucede con los aeropuertos, terminales de transporte terrestre y lugares similares.

Concluyen considerando pertinente la fórmula legal planteada a través del Proyecto de Ley.

✓ **La Sociedad Nacional de Industria**, mediante Carta DL-SIN/114-2006, de fecha 12 de octubre de 2006, considera que el turismo nacional es una actividad de gran importancia para impulsar la descentralización y la generación de empleo en el país y, en ese sentido, resulta necesario implementar las medidas necesarias para promoverla y protegerla de los delitos más frecuentes que le afectan.

Asimismo, precisan que además de la propuesta de incluir en el Código Penal como circunstancia agravante el robo perpetrado a turistas, resulta conveniente y necesario la dación de otras medidas tendientes a prevenir dichos delitos, tales como: incrementar efectivos policiales que vigilen las principales calles, avenidas, carreteras y aeropuertos; repotenciar los equipos de comunicación y medios de transporte de la policía nacional; así

² Tocora, Luis Fernando Derecho penal especial. Delitos contra la vida y la integridad personal, el patrimonio económico y delitos sexuales. Décima edición actualizada. Bogotá. 2004, p.41.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

como implementar cámaras de vigilancia y monitoreo en las zonas antes señaladas.

Finalmente, manifiestan que consideran procedente la propuesta.

✓ **La Asociación de Exportadores (ADEX)**, a través de la Carta PRE-144-06 de fecha 12 de octubre de 2006, precisan que legislar con mayor pena al que comete un determinado delito no soluciona el problema de la delincuencia. Señalando, que la inseguridad ciudadana que viene aquejando a nuestro país, debe analizarse desde una serie de perspectivas y no solo aprobando normas represivas.

Considerando necesario una reforma integral de las normas penales, bajo sistemas y mecanismos eficaces que contrarresten el avance de la delincuencia, solucionando con ello parte del problema de inseguridad ciudadana, creándose una cultura de paz en la población.

VI. ANÁLISIS

A fin de evaluar el contenido de las propuestas de forma integral consideramos conveniente tener en cuenta dos aspectos centrales: determinar el nivel de participación de la actividad turística en la economía nacional, su potencialidad y el nivel de actos delictivos contra los turistas.

Para después evaluar la necesidad de proteger al turista contra la comisión de actos delictivos y mejorar la imagen país a través de las medidas propuestas en las iniciativas legislativas materia del presente dictamen.

A) Aporte a la economía nacional de la actividad turística:

Progresivamente la actividad turística se viene consolidando como un sector distribuidor de riqueza en el país, pues genera empleo descentralizado y contribuye a la disminución de la pobreza. La actividad turística es la sexta actividad generadora de empleo formal directo (3.1%). En empleo directo e indirecto equivale a 5.6% del total de empleos formales existentes en el país (aproximadamente 745.6 mil puestos de trabajo formales al año 2005).

Balanza Turística en proporción del PBI

Este índice muestra la importancia relativa del turismo en la generación de déficit o superávit en el sector externo país; permitiendo medir su participación económica y su comparación internacional y regional.

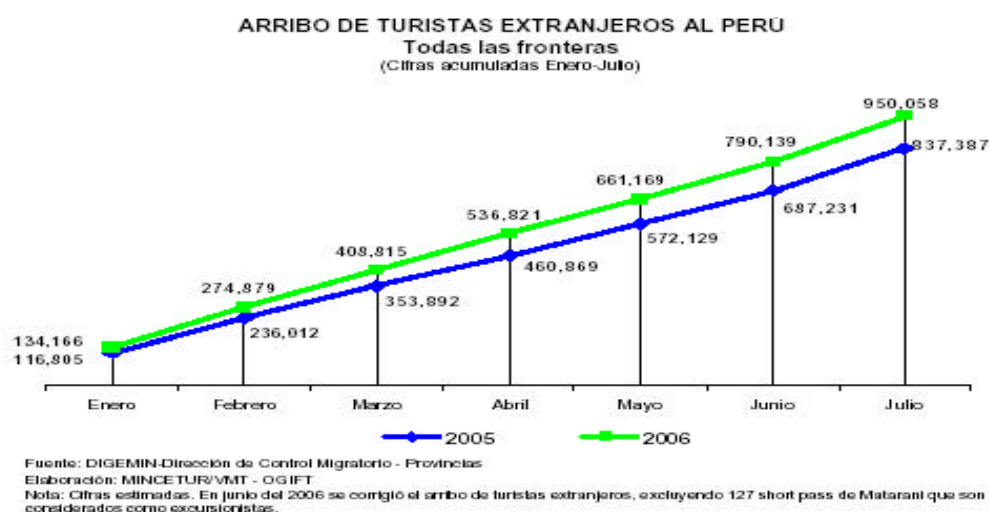
La balanza turística en el Perú fue desfavorable a inicios de la década del 90', recuperándose a partir de 1994, cuando el consumo turístico receptivo creció en mayor proporción que el consumo turístico emisor volviendo a caer en el 2001. Sin embargo, a partir del 2002 se han dado tasas crecientes, aunque aún muy pequeñas en relación al PBI. En el primer

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

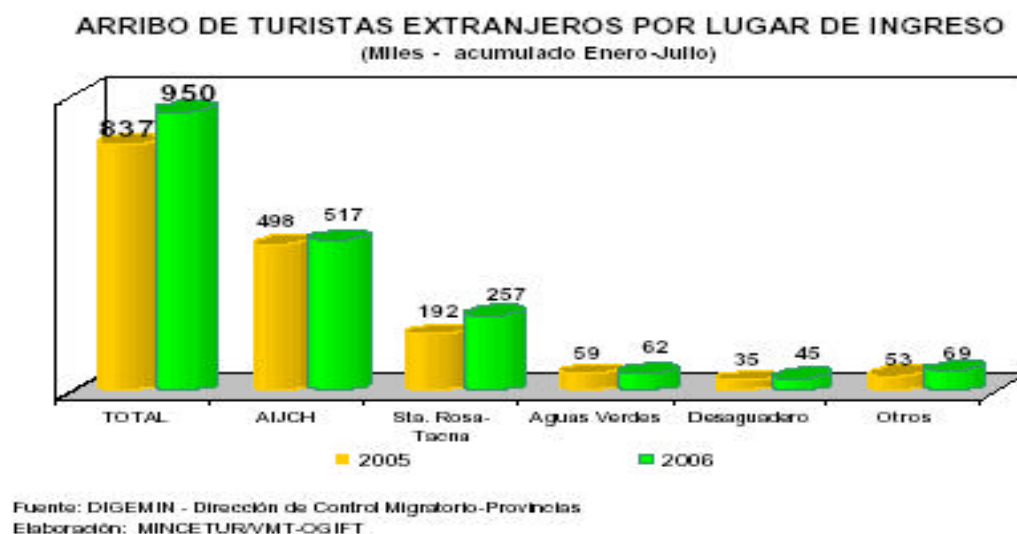
semestre del presente año la balanza turística representa el 0,6% de la producción nacional.

Turismo Receptivo

Entre enero y julio de 2006 ingresaron al país un total de 950,058 turistas, lo que registra un crecimiento en el mes de 6.5%, respecto a julio de 2005, y un crecimiento acumulado de 13.5%.



- Respecto de los principales lugares por los que ingresan los turistas provenientes del exterior, cabe mencionar que entre enero-julio de 2006 ingresaron por el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez el 54% de los turistas, mientras que el 46% restante ingreso por las demás fronteras, tal como se muestra en el cuadro siguiente.

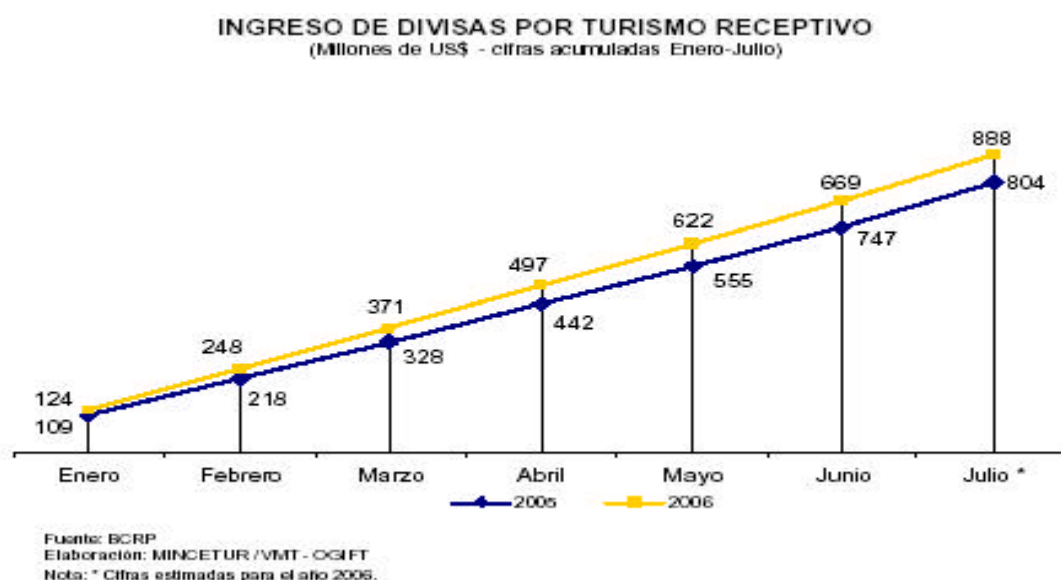


Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

Balanza Turística

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo estima que los ingresos de divisas provenientes del turismo receptivo, entre enero-julio de 2006, alcanzarían los US\$ 888 millones, lo que representa un crecimiento del 10% con relación al mismo período en el 2005.

En el presente año se ha acumulado un saldo de balance de US\$ 306 millones, lo que implica una variación porcentual del 22% respecto al mismo período del año pasado.



Sobre los principales destinos de los turistas extranjeros, además de Lima (87%) por ser el principal punto de ingreso y salida a nuestro país, los principales lugares visitados fueron la ciudad de Cusco (42%); Machu Pichu (41%); y Valle Sagrado (27%), Puno (21%) y Arequipa (20%). Cabe señalar, que la participación de la región norte (Trujillo, Chiclayo y Piura) esta en el orden del 5%³.

Turismo Interno

El crecimiento acumulado de las pernoctaciones de los viajeros nacionales en establecimientos de hospedaje ha sido del 30%; pasando de 12.2 millones (año 2001) a 16.0 millones (año 2005).

Asimismo, el numero de empresas y establecimientos prestadores de servicios turísticos (hoteles, restaurantes, transporte), en mayo de 2005

³ PROMERU. Perfil del Turista Extranjero 2005.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

creció en 18% (aproximadamente 66 mil) respecto a las registradas por la SUNAT en el año 2001.

Delitos en agravio de Turistas

Lamentablemente, en los últimos años se ha dado un notable incremento de denuncias de turistas extranjeros originados en la comisión de diversos delitos en su agravio⁴, especialmente contra el patrimonio.

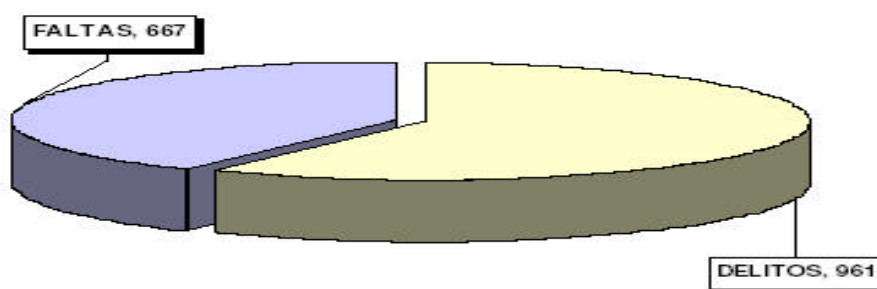
En el año 2005, la Policía Nacional de Turismo registro un total de 3,051 denuncias de turistas extranjeros tanto contra la comisión de delitos en su agravio, faltas, así como en pérdida de documentos.

De estas 961 fueron clasificadas como delitos, es decir el 31.50% del total; 667 (21.86%) corresponden a faltas y 1423 (46.64%) están relacionadas con pérdidas de documentos.

De los 961 delitos, 953 corresponden a delitos contra el patrimonio, lo que representa el 99.17% de los delitos y el 31.25% del total de las denuncias.

Cabe puntualizar que de las denuncias clasificadas como comisión de faltas, 655 fueron contra el patrimonio (hurto), lo que significa el 98.20% de faltas y el 21.47% del total de denuncias.

DELITOS Y FALTAS COMETIDAS A TURISTAS AÑO 2005



FUENTE : DIRECCIONES TERRITORIALES Y DIVISION DE TURISMO PNP
ELABORACION: EMG - PNP / OFICINA DE ESTADISTICA

Se evidencia entonces que tanto para el caso de denuncias como delitos en perjuicio de turistas existe un altísimo porcentaje de actos contra su patrimonio, bajo las diversas modalidades de robo, hurto, arrebató, estafa, apropiación ilícita y hasta robo agravado.

⁴ Policía de Turismo, Anuario Estadístico 2005.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

B) Evaluación de la necesidad de proteger al turista de la comisión de delitos y mejorar la imagen país a través de las medidas propuestas en las iniciativas legislativas materia del presente dictamen.

Respeto a la propuesta de incorporar como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero (Proyecto de Ley N° 32/2006-CR).

La propuesta pretende agregar al párrafo primero del Artículo 189° del Código Penal, el cual contiene la figura del robo agravado, un inciso que considere la agravante en razón que la víctima tenga la calidad de turista nacional o extranjero.

A este respecto cabe considerar que la razón de ser del derecho penal es cumplir con dos fines: prevenir delitos y maximizar las garantías individuales plasmadas a escala constitucional⁵. Complementariamente el derecho penal moderno busca proteger bienes jurídicos, considerando que en el caso que sean afectados se debe imponer una pena al responsable de la comisión del delito, cuya magnitud se determina por el grado de culpabilidad. En tal sentido, la misión de la pena es preventivo-intimidatoria.

El Principio de Intervención Mínima del Derecho Penal es una garantía frente al poder punitivo del Estado y constituye el fundamento del ordenamiento jurídico-penal de un país. Supone que "el Derecho penal sólo debe intervenir en los casos de ataques muy graves a los bienes jurídicos más importantes"⁶.

Este principio está ligado a la llamada subsidiariedad o última ratio del Derecho Penal, que implica recurrir al derecho penal como forma de control social, sólo en caso en que otro control menos gravoso sea insuficiente.

En nuestro ordenamiento legal el delito de robo se configura cuando existe apoderamiento ilegal, por parte del agente, de un bien mueble, total o parcialmente ajeno, para aprovecharse de el sustrayéndolo del lugar donde se encuentra; constituyendo modus operandi del mismo, el empleo de violencia contra la persona bajo amenaza de un peligro inminente para su vida o integridad física. (Artículo 188° del Código Penal).

En tal sentido, queda claro que el delito de robo cumple con estas condiciones, puesto que presupone como medios de comisión la violencia o

⁵ Roxin, Claus; Derecho Penal, Parte General. Tomo I. Fundamentos de la estructura de la teoría del delito. Traducción y notas de Dego-Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo y Javier de Vicente Remesal; Editorial Civitas, Madrid, 1997, pp. 81 y ss.

⁶ MUÑOZ CONDE, Francisco y GARCÍA ARÁN, Mercedes. Derecho penal, parte general, 5ª. Edición, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2002.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

la grave amenaza sobre la víctima (no sobre los objetos). Por ello, al proteger la propiedad, la posesión, la libertad y la vida; es considerado un tipo pluriofensivo. Como vemos, no obedece a cuantías o referentes mínimos.

El artículo 189° del Código Penal establece siete casuísticas específicas como agravantes del delito de robo, considerando una pena no menor de 10 ni mayor de 20 años para las siguientes tipicidades penales en que el robo sea cometido: en casa habitada; durante la noche o en lugar desolado; a mano armada; con el concurso de dos o más personas; en vehículo de transporte público o privado de pasajeros o de carga; fingiendo ser autoridad o servidor público o trabajador del sector privado o mostrando mandamiento falso de autoridad; y en agravio de menores de edad o ancianos. Es posible aplicar una pena no menor de 25 años si el robo se ha cometido: causando lesiones físicas o mentales, o abusando de la incapacidad física o mental de la víctima; colocando a la víctima o su familia en grave situación económica; sobre bienes de valor científico o que integren el patrimonio cultural de la Nación.

Ante el creciente nivel de actos delictivos contra los turistas, señalados anteriormente, estimamos conveniente evaluar la justificación de establecer el agravante propuesto en relación con la política de desarrollo sostenible y competitivo de la actividad turística. Lo que significa priorizar la protección de la integridad física y el patrimonio del ciudadano, sea nacional o extranjero, que en calidad de turista se desplace en el territorio nacional; con la finalidad de preservar y mantener una buena imagen del Perú. Sobre ello precisamente cabe resaltar que la toma de seguridad de los turistas constituye un indicador de la seguridad interna de un país.

Asimismo, es necesario señalar que la propuesta de considerar al turista nacional o extranjero como víctima del robo agravado, debe ser considerada con relación al artículo 3° de la Ley N° 26961, Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística; donde se define al turista como la persona que se desplaza a un lugar distinto al de su entorno habitual, que permanece no menos de una noche y no más de un año, en un alojamiento del lugar visitado y cuya finalidad principal del viaje no es ejercer una actividad remunerada en dicho lugar.

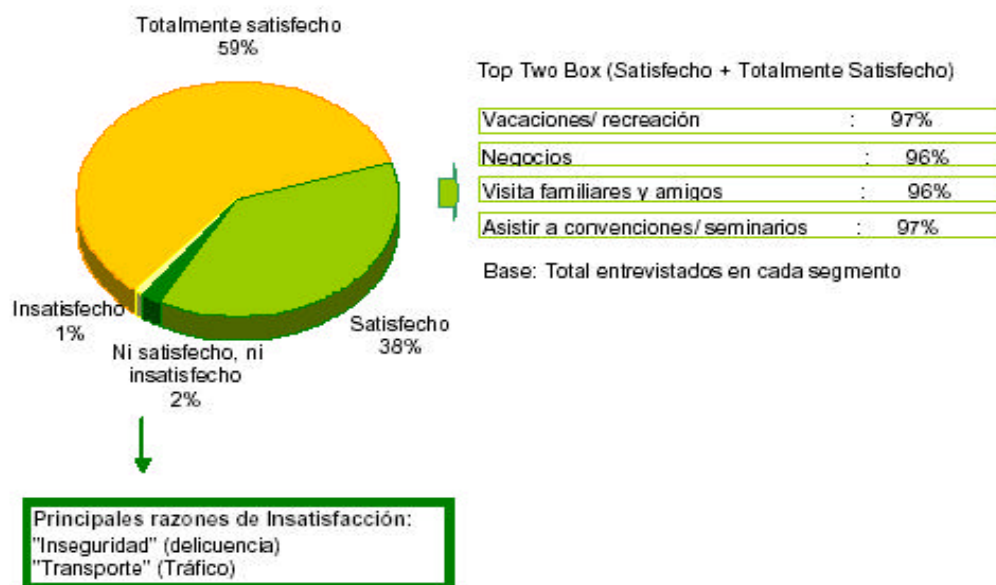
La misma norma distingue entre el turismo receptivo (realizado dentro del territorio nacional por turistas domiciliados en el exterior) y el turismo interno (realizado dentro del país por turistas domiciliados). Sin embargo, no es posible otorgar esta medida de protección solo a unos turistas sobre otros, pues ello podría implicar una suerte de discriminación.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

Es conveniente precisar que en el informe “Perfil del Turista Extranjero (2005)”⁷, realizado sobre una muestra de 4.168 entrevistados en los tres principales puntos de salida del Perú: Lima - Aeropuerto Jorge Chávez, Tacna - Puesto de Control Migratorio de Santa Rosa y Puno - Puesto de Control Migratorio de Kasani, se revela un nivel de satisfacción del 97% y un grado de recomendación del Perú 82% de los visitantes extranjeros.

Sin embargo, la “inseguridad”, plasmada a través de los actos delictivos, es la principal causa de insatisfacción del turista. Puesto que un 16% de los turistas mencionó que recomendaría el Perú, pero con cierta reserva debido a la delincuencia. En consecuencia, resulta necesario adoptar medidas urgentes para fortalecer la seguridad interna del país.

Satisfacción respecto al viaje



Asimismo, la protección al turista y sus bienes ha sido enunciado por organismos internacionales de los que el Perú forma parte, como un principio que debe guiar el desarrollo del turismo.

Al respecto, debe considerarse el numeral 4 del Artículo 1º del “Código Ético Mundial para el Turismo” que dispone:

⁷ Estudio de la Comisión de Promoción del Perú (Prom-Perú).

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

“Las autoridades públicas tienen la misión de asegurar la protección de los turistas y visitantes y de sus bienes. En ese sentido, prestarán especial atención a la seguridad de los turistas extranjeros, por su particular vulnerabilidad. Con ese fin, facilitarán el establecimiento de medios de información, prevención, protección, seguro y asistencia específicos que correspondan a sus necesidades. Los atentados, agresiones, secuestros o amenazas dirigidos contra turistas o trabajadores del sector turístico, así como la destrucción intencionada de instalaciones turísticas o de elementos del patrimonio cultural o natural, de conformidad con la legislación nacional respectiva deben condenarse y reprimirse con severidad”⁸....

En el mismo sentido, cabe destacar que la Resolución N° A/RES/56/212 de fecha 21 de diciembre de 2001, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, invita a los gobiernos a estudiar la posibilidad de introducir en su legislación interna el contenido del Código Ético Mundial para el Turismo.

En consecuencia, esta Comisión encuentra factible la propuesta de la iniciativa. Sin embargo, se observa que los turistas no solo son víctimas de robo sino también del delito de hurto.

El hurto constituye otra modalidad de delito contra el patrimonio en el Código Penal, que de acuerdo a su artículo 185° implica el apoderamiento ilegítimo de un bien mueble, ya sea en forma parcial o total, sustrayéndolo del lugar donde se encuentre. Estableciéndose una pena privativa de la libertad no menor de uno ni mayor de tres años.

El artículo 186° del Código Penal considera hurto agravado y una pena no menor de tres ni mayor de seis años, entre otros, el caso en que el hurto es cometido “5. Sobre los bienes muebles que forman parte del equipaje del viajero”. En consecuencia, este inciso ya considera el caso que se afecte los bienes del turista, al ser este precisamente una persona que se encuentra en tránsito y fuera de su domicilio habitual. Por lo que no encontramos necesario considerar como agravante de este delito el caso de que se trate un turista, ya que se encuentra protegido su patrimonio, cual es su equipaje.

Sin embargo, cabe apreciar que para el debido cumplimiento de los objetivos de promoción del turismo y protección del turista, la presente propuesta no sería la única herramienta válida destinada a prevenir los ataques contra los turistas, siendo menester considerar otros mecanismos preventivos, de facilitación y de defensa debido a las calidades singulares de un turista.

⁸ El subrayado es nuestro.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

Respeto a la propuesta de crear mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista. (Proyecto de Ley N° 516/2006-CR).

Cabe considerar que de conformidad con la Ley N° 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo dicho sector debe cumplir el objetivo de promover el desarrollo de la actividad turística como un medio para contribuir al crecimiento económico y al desarrollo social del país, propiciando las condiciones más favorables para el desarrollo de la iniciativa privada y la generación de empleo.

Para lo cual tiene la función de formular, dirigir, coordinar, ejecutar y supervisar la política de turismo, en concordancia con la política general del Estado y en coordinación con los sectores e instituciones vinculados a su ámbito. Debiéndose tomar en cuenta su carácter multisectorial e interdependiente, así como los componentes sociales y culturales de las actividades de su competencia.

Asimismo, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo tiene la potestad sancionadora sobre los prestadores de servicios turísticos, en virtud de la Ley N° 28868, Ley que faculta al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo a tipificar infracciones por vía reglamentaria en materia de prestación de servicios turísticos y calificación de establecimientos de hospedaje y establece las sanciones aplicables.

En lo que se refiere a los mecanismos penales de protección y defensa del turista cabe señalar que el Ministerio Público, en su calidad de organismo autónomo del Estado, tiene como funciones principales la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos. Es el titular de la acción penal pública, la que ejerce de oficio, a instancia de la parte agraviada o por acción popular, si se trata de delitos de comisión inmediata o de aquellos contra los cuales la ley la concede expresamente (Artículos 1° y 11° de la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo N° 052).

A este respecto, cuenta con órganos como: El Fiscal de la Nación, Fiscales Supremos, Fiscales Superiores, Fiscales Provinciales; además de, Fiscales Adjuntos y Juntas de Fiscales⁹.

Debido a los hechos delictivos acontecidos en la década de los noventa contra turistas extranjeros, se pusieron en funcionamiento mediante la Resolución de Fiscalía de la Nación N° 496-95-MP-FN, de fecha 26 de

⁹ Artículo 36°, Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo N° 052.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

setiembre de 1995, dos (2) Fiscalías Provinciales de Turismo de Lima teniendo como función principal la de investigar los ilícitos penales denunciados por el turista extranjero. El propósito era que los turistas puedan tener de inmediato la presencia de alguna autoridad que pueda salvaguardar sus derechos, orientarlos y que pueda recibir directamente sus declaraciones.

Estas lamentablemente fueron desactivadas, supuestamente por falta de recursos.

Al 31 de diciembre del año 2005, el Ministerio Público contaba con un total de 570 Fiscalías Provinciales y 42 Fiscalías Especiales de Prevención del Delito. Sin embargo, de las 570 fiscalías provinciales, sólo existe una (1) Fiscalía Provincial de Turismo, ubicada en el Distrito Judicial del Cusco, ello representa solo el 0.2% del total.

Ello resulta preocupante si se tiene en cuenta que el artículo 24° de la Ley N° 26961, Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística, dispone funciones específicas a cargo de las Fiscalías Provinciales de Turismo. Como son la apertura de investigación sobre la base de denuncias interpuestas por turistas extranjeros, ya sea que éstas se hayan presentado en forma escrita verbal, vía fax, correo electrónico o por cualquier otro medio técnico.

Asimismo, el Reglamento de la citada ley precisa que las Fiscalías Provinciales de Turismo deberán informar al MINCETUR, los resultados de las investigaciones efectuadas sobre las denuncias interpuestas por turistas extranjeros, de acuerdo a las facultades que le confiere la Ley¹⁰.

Esta casi ausencia de instituciones estatales de defensa efectiva para el turista como son las fiscalías especializadas en turismo, no sólo trae como consecuencia que no se cumplan las disposiciones específicas sobre defensa antes mencionadas sino que no sea posible efectivizar una real política de protección y defensa del turista a nivel nacional.

Se estima necesario que la priorización de la política de protección y defensa del turista considere el establecimiento de medidas que faciliten el trámite de las denuncias penales por actos delictivos en los que el agraviado sea un turista. Ello teniendo en cuenta las características particulares del turista, pues es una persona que se encuentra ausente de su domicilio y de visita en un lugar nuevo o desconocido, incluso, en muchos casos, sin conocer su idioma; por lo que tiene mayores limitantes que un ciudadano residente.

¹⁰ Artículo 8° del Decreto Supremo N° 002-2000-ITINCI

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

A manera referencial cabe mencionar que un sector de la doctrina sustenta la calidad particular del turista al señalar que: *“(...) el aprovechamiento de las circunstancias azarosas de los viajes, y el mayor daño que se suele producirse a quien lo hace, por la separación de su sede donde puede sortear mejor la situación. Ciertamente el viajero es una persona más vulnerable, que debe estar pendiente de varias cosas al tiempo, mientras sostiene o cuida de su equipaje (..) en todo caso, debe atenderse a la situación de mayor vulnerabilidad que significa andar de viaje, y a la mayor exposición de las pertenencias a la vista y al alcance público”*¹¹.

Red Integral para la Protección y Defensa del Turista

Por los informes recibidos y las coordinaciones realizadas con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, esta Comisión encuentra necesario y conveniente establecer disposiciones específicas sobre protección y defensa del turista.

En este sentido, se propone una Red Integral para la Protección y Defensa del Turista, a cargo del MINCETUR en coordinación y convenios con el Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Policía Nacional, PROMPERU, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales el Sector Privado y demás entidades involucradas en las actividades relacionadas con el turismo, la cual establecerá medidas integrales para la protección, asesoría y defensa del turista.

VII. ANALISIS COSTO BENEFICIO

Este análisis se refiere a detectar las transferencias económicas o de otra índole entre los actores sociales que se producirían de entrar en vigencia la norma propuesta. Los principales actores sociales en el presente caso son:

- El turista.
- Los prestadores de servicios turísticos y/o empresas operadoras de turismo receptivo.
- El Estado.

Si analizamos la legislación actual y la comparamos con la nueva normatividad propuesta, observamos que se darían principalmente la siguiente adición; pasando a analizar el impacto que se daría en cada actor:

¹¹ Tocora, Luis Fernando Derecho penal especial. Delitos contra la vida y la integridad personal, el patrimonio económico y delitos sexuales. Décima edición actualizada. Bogotá. 2004, p.41.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

MODIFICACIÓN	
Incorporar como circunstancia agravante del delito de hurto y del delito de robo, el que la víctima sea turista.	
IMPACTO POSITIVO La percepción del <u>turista</u> extranjero hacia nuestro país frente a la seguridad ante la delincuencia sería favorable. Al ser el turista el agente promocional más importante para el País. Para el <u>Estado</u>, ya que se incentiva el incremento del flujo de turistas. En el caso del turismo receptivo en el período enero-julio de 2006, genero US\$ 888 millones, lo que representa un crecimiento del 10% respecto de igual periodo en el año anterior. Existiendo una tendencia creciente. Para el <u>Estado</u> pues el incremento del turismo receptivo permitiría una mayor recaudación del impuesto extraordinario para la promoción y desarrollo turístico nacional, cuya tasa es de US\$ 15.00 dólares americanos, por el ingreso al país de personas que empleen medios de transporte aéreo. Para los distintos <u>prestadores de servicios turísticos y/o empresas operadoras de turismo receptivo</u>, pues se incrementaría el número de turistas, su tiempo de permanencia en el país y el número de retornos. Cabe puntualizar que un turista gasta en promedio 1,029 dólares en su estadía en el país¹².	IMPACTO NEGATIVO Para el <u>Estado</u>, ninguno. Para el <u>turista</u> nacional, ninguno. Para los <u>prestadores de servicios turísticos y/o empresas operadoras de turismo receptivo</u>, ninguno. Para el <u>turista</u> proveniente del exterior, ninguno.

¹² PROMPERU, Perfil del Turista Extranjero 2005.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

VIII. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Es necesario tener presente que se trata de efectuar una modificación al Código Penal (Decreto Legislativo N° 635 y normas modificatorias). En el sentido de adicionar un inciso 8. al primer párrafo del Artículo 189° del Código Penal.

Lo que implica sustraer de la esfera del tipo penal de robo simple, el hecho delictuoso cometido en agravio de un turista nacional o extranjero, para tipificarlo en adelante como robo agravado.

Asimismo, el texto sustitutivo del presente dictamen establece diversas medidas que facilitarían la participación del turista en los procesos penales en los que es parte agraviada. Debido a su naturaleza particular de no domiciliado en el país y a su condición de persona vulnerable.

IX. CONCLUSION

Por las razones expuestas, de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo recomienda la **APROBACION** de los Proyectos de Ley N° 32/2006-CR y N° 516/2006-CR; con el siguiente **texto sustitutivo**:

LEY QUE REGULA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL TURISTA

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

Declárese de interés nacional el establecimiento de medidas tendientes a crear las condiciones de protección y defensa del turista, con especial énfasis en el ámbito penal, al ser la actividad turística y comercial un alto sector generador de divisas y de empleo en el país.

Artículo 2°.- Incorpora al Código Penal como circunstancia agravante del delito de robo agravado el que la víctima sea turista

Incorporase en el primer párrafo del artículo 189° del Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635 y sus normas modificatorias, el siguiente inciso:

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

"Artículo 189º.- ROBO AGRAVADO
(...)

8. – En agravio de turistas y viajeros”.

Artículo 3.- Red Integral para la Protección y Defensa del Turista

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR en coordinación y convenios con el Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Policía Nacional del Perú, PROMPERU, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales el Sector Privado y demás entidades involucradas en las actividades relacionadas con el turismo, establecerá medidas integrales para la protección, asesoría y defensa del turista.

Estas medidas deberán atender, entre otras, las siguientes necesidades para protección y defensa del turista:

- a. Recibir las quejas, denuncias y sugerencias de los turistas, orientándolos respecto a los acciones a tomar, y en su caso, presentar las denuncias ante la entidad competente y mantener informado al turista sobre el resultado de las mismas.
- b. Proponer acciones, recomendaciones y medidas dirigidas a crear mecanismos eficaces que apunten a la mejora de la protección y defensa del turista.
- c. Realizar acciones conjuntas con el sector privado para la protección y defensa del turista.
- d. Efectuar propuestas normativas encaminadas a la protección y defensa de la persona del turista y sus bienes.
- e. La defensa del turista no domiciliado y su representación en los procesos penales en los que sea agraviado.
- f. Establecer un registro de seguimiento de las quejas y denuncias de los turistas.
- g. Efectuar campañas preventivas y de información al turista, principalmente al no domiciliado, a efectos de prevenirlos y evitar en lo posible que sean sujetos pasivos de actos delictivos.

Artículo 4º.- Fiscalía Provincial de Turismo

La Fiscalía Provincial de Turismo y las Fiscalías Provinciales Penales y Mixtas, donde no hubieran Fiscalías de Turismo, realizarán investigaciones en el más breve plazo y formularán las denuncias respectivas, cuando ésta hubiere sido interpuesta por el turista o por quien lo represente, dándole prioridad a sus resoluciones por tratarse de personas que se encuentran de transito en la zona donde fueron víctimas de algún hecho delictivo.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

Artículo 5°.- Aportes

Los gremios involucrados en el sector turismo podrán efectuar aportes o donaciones al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo o al Ministerio Público, a fin de coadyuvar al logro de los fines de defensa y protección del viajero y del turista.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA Y FINAL

Unica.- El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en coordinación con las entidades del Sector público vinculadas, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la publicación de la presente ley, dictara las disposiciones pertinentes a efectos de su mejor aplicación.

Salvo mejor parecer,

Dese cuenta,

Sala de Comisiones,

Lima, 21 de noviembre de 2006.

.....
Carlos Bruce
Presidente

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 32/2006-CR, proponen la Ley que incorpora como circunstancia agravante del delito de robo el que la víctima sea turista nacional o extranjero y N° 516/2006-CR, crea mecanismos de defensa judicial para el turista no domiciliado y faculta la creación del Defensor del Turista.

Luis Humberto Falla Lamadrid
Vicepresidente

Cecilia Chacón De Vettori
Secretaria

.....
Mario Alegría Pastor

.....
Karina Beteta Rubín

.....
Marisol Espinoza Cruz

.....
Luciana León Romero

.....
José León Luna Gálvez

.....
Isaac Mekler Neiman

.....
Lourdes Mendoza del Solar

.....
Nancy Obregón Peralta

.....
Gabriela Pérez del Solar Cuculiza

.....
Alfredo Cenzano Sierralta