

**ACTA DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y  
DERECHOS HUMANOS**

**DECIMO PRIMERA SESIÓN ORDINARIA  
(07 de Noviembre de 2006)**

**PRIMERA LEGISLATURA ORDINARIA 2006  
PERIODO LEGISLATIVO 2006-2007**

En Lima, a las 15 horas con 24 minutos, del día 07 de noviembre de 2006, en el Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea del Congreso de la República, con la asistencia de los señores Congresistas: Raúl Castro Stagnaro, Presidente; Fredy Otárola Peñaranda, Vicepresidente; Elías Rodríguez Zavaleta, Secretario; Aldo Estrada Choque, Víctor Mayorga Miranda, Víctor Sousa Huanambal, Santiago Fujimori Fujimori y Rosario Sasieta Morales. Con el quórum reglamentario se dio inicio a la Sesión.

Dispensaron su inasistencia los señores Congresistas Juana Huancahuari Paucar, Mauricio Mulder Bedoya y Luis Humberto Falla Lamadrid.

Durante el transcurso de la Sesión se hicieron presentes los señores Congresistas: Tula Benites Vásquez, Elsa Canchaya Sánchez, Cayo Galindo Sandoval, Javier Velásquez Quesquén y Miro Ruiz Delgado.

**APROBACIÓN DEL ACTA:**

El Presidente de la Comisión, sometió a consideración de los señores congresistas el Acta de la sesión de fecha 31 de octubre de 2006. Aprobándose por unanimidad.

**DESPACHO:**

El Presidente dio cuenta de la sumilla de los documentos remitidos y recibidos por la Comisión durante el transcurso de la semana.

Asimismo, el Presidente dio cuenta de los 13 Proyectos de Ley ingresados para estudio y dictamen de la Comisión, indicando el tratamiento que se había otorgado a cada uno de ellos.

**INFORMES:**

El Presidente informó del Oficio N.º 090-2006, remitido por el congresista Aldo Estrada Choque, en el que hace llegar la propuesta de sesiones descentralizadas, promovidas por la Subcomisión de Trabajo sobre las recomendaciones del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario.

El Congresista Víctor Sousa Huanambal informó que la Subcomisión del Código Procesal Penal, sesionaría a las 6 de la tarde, para recibir a representantes de la Magistratura de Huaura, al Presidente del Distrito Judicial, así como a jueces especializados que están aplicando actualmente el Código Procesal en Huaura.

### **PEDIDOS:**

El señor **Aldo Estrada Choque**, solicitó que la propuesta de sesiones descentralizadas, pase a la orden del día de la sesión, con el propósito de analizar y enriquecer las recomendaciones del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario. En este sentido, al incorporar los principales actores, se podrá establecer los grandes objetivos a largo, mediano y corto plazo, para solucionar la crisis por la que atraviesa actualmente el sistema penitenciario del país, para que luego sea remitido a la Presidencia del Congreso de la República para su cofinanciamiento, conforme al convenio suscrito entre el Congreso de la República y el PNUD.

En este sentido, es necesario iniciar un debate serio sobre el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario elaborado por el Ministerio de Justicia, incorporando a través de estos eventos al INPE, al Poder Judicial, Ministerio Público, Colegios de Abogados, universidades y los propios internos. Y de esta forma la Comisión de Justicia y Derechos Humanos poder aprovechar las experiencias y aportes para elaborar iniciativas legislativas, que permitan recuperar el principio de autoridad en los penales, mejorar su infraestructura, modernizar el Código de Ejecución Penal y posibilitar una real resocialización y reinserción a la sociedad de los internos. Con este motivo, se han propuesto que las audiencias públicas descentralizadas se lleven a cabo en las ciudades de Lima, Trujillo, Junín, Cusco y Puno.

### **ORDEN DEL DÍA:**

El **Presidente** manifestó que el primer punto de la Orden del Día, sería someter a votación la propuesta y la solicitud del congresista Doctor **Aldo Estrada Choque**, miembro de la comisión, y Presidente de la Subcomisión de Trabajo sobre las recomendaciones del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, a efectos de que se apruebe y se remita a la Presidencia del Congreso, para la evaluación, la propuesta de sesiones descentralizadas promovidas por la Subcomisión de Trabajo, sobre las recomendaciones del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario.

Luego, el **Presidente** sometió a votación la propuesta de sesiones descentralizadas promovidas por la Subcomisión de Trabajo, sobre las recomendaciones del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario a fin que se apruebe y se remita a la Presidencia del Congreso, para la evaluación, la propuesta. Aprobándose por unanimidad.

El **Presidente** suspendió la sesión para dar la bienvenida y recibir a la Ministra del Interior, señora Pilar Mazzetti Soler, a efectos de que exponga los alcances del Proyecto de Ley N.º 513-2006-PE, que propone la Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. Luego de lo cual, le concedió el uso de la palabra.

La **Ministra del Interior, señora Pilar Mazzetti Soler**, inició su intervención agradeciendo la invitación y señalando que expondrían su posición respecto al Proyecto de Ley N.º 513-2006/PE, que propone la Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes,

Señaló que la importancia de la propuesta que presenta se sustenta en establecer la necesidad de incluir dentro de las víctimas niños y niñas, los y las adolescentes, los y las jóvenes y los adultos, ya que habitualmente cuando se habla de trata se piensa solamente en algunos de los grupos que mencionó, pero que en la propuesta se está incluyendo a todos los grupos involucrados

Igualmente destacó que el componente de tráfico ilícito de migrantes va a afectar sobre todo la seguridad nacional, implica el cruce de fronteras de una forma totalmente ilegal, y que está afectando la soberanía del Estado.

Asimismo expuso que el departamento de Estado, de Estados Unidos, siempre cada año emite un informe que permite evaluar la situación de trata en el mundo. Y en ese sentido, el Perú ha ido fluctuando. Habitualmente se consideran tres listas: una primera lista en donde los países han tenido problemas de trata de personas, pero tienen ya una normatividad; una segunda lista en donde se están desarrollando avances con relación al tema, y una tercera lista en donde no se ha tomado ninguna medida para combatirlo. Señaló, además que nuestro país se encuentra en la segunda lista, en donde se están haciendo esfuerzos. Sin embargo, en este momento estamos en la segunda lista, pero con observaciones en el sentido de que no estamos efectuando realmente todo el esfuerzo necesario para adecuar nuestra legislación al tema.

Asimismo, señaló que somos un país de origen, de tránsito y de destino de la trata internacional. Destacó que hay un componente muy fuerte de trata interna al interior de nuestro país, en particular con fines de explotación sexual.

También expuso que en el país se está involucrando mecanismos de captación y coacción que tienen que ver mucho con la presencia de la informalidad y la presencia de la ilegalidad

Expuso que el gobierno considera que éste es un problema prioritario que requiere desarrollar específicamente una política pública donde la regulación legal del país haga evidente sus compromisos internacionales. Destacó por ello que a partir del 2004 se conforma el Grupo de Trabajo Multisectorial contra la Trata de Personas, siendo el trabajo que se ha efectuado multisectorial, y este grupo ha venido trabajando desde el 2004; es más, los componentes que tienen que ver con la lucha contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes son parte del Plan Nacional de Derechos Humanos.

Éste Grupo de Trabajo Multisectorial contra la Trata de Personas está integrado por todo un grupo de ministerios, también como integrantes al Instituto Nacional de Estadística e Informática, al Poder Judicial, al Ministerio Público.

Dentro de los avances que ya se han obtenido, destacó:

En primer lugar, la creación de la Unidad de Trata de Personas en la División de Secuestros de la Policía Nacional.

En segundo lugar, la inclusión en el Plan Nacional de Derechos Humanos, que va del 2006 al 2010, el componente de trata de personas.

En tercer lugar, la instalación de una línea de ayuda contra la trata de personas, que viene funcionamiento desde inicios de este año.

En cuarto lugar, el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2006-2010, que en este momento, por parte de todos los integrantes, se encuentra en proceso de validación y posteriormente será aprobado.

En quinto lugar, la implementación del Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y afines. Este es un sistema informático que permite hacer el registro y luego el análisis de la información en donde se puede acceder para registrar denuncias y también para el trabajo interno de la Policía Nacional y de las otras instituciones que están vinculadas con el tema. También señaló que el proyecto que vienen desarrollando es integral, porque contempla desde la prevención, la atención a las víctimas, los testigos y los peritos hasta la tipificación del delito de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, y permite agrupar todo dentro de un

mismo proyecto de ley. Evidentemente, permite un avance, mejora la autógrafa de ley que fuera observada por el Ejecutivo en el año 2005, lo cual permite un avance un tanto mayor, asimismo permite adecuar la legislación nacional al Protocolo de Palermo.

Luego prosiguió exponiendo los fundamentos y alcances del proyecto de ley presentado, estableciendo que:

El primer artículo tiene que ver con el tipo base de la trata de personas y amplía, además de las modalidades que habitualmente se discuten como la modalidad sexual, la explotación laboral, el tráfico de órganos o tejidos humanos, la mendicidad, las adopciones ilegales y otras cosas más, de tal manera que no haya vacíos legales y se tenga una descripción de los diferentes hechos observados tanto en nuestro país como en otros países. Igualmente recoge un tratamiento especial cuando la víctima de trata es un niño o una niña o un adolescente. De tal manera que establece sanciones especiales.

Sobre las sanciones, señalo que las anteriores eran menores de ocho años y había algunas que permitían que se escaparan muy fácilmente a una sanción que permita ser disuasiva la legislación. En el proyecto se están estableciendo penas no menores de ocho ni mayores de quince años de privación de libertad. En el tipo agravado, en particular cuando hablamos de niños, niñas y adolescentes, no menor de 15 ni mayor de 25.

Sobre el artículo 2.º propone la modificación del artículo 303.º del Código Penal, que está referido al tráfico ilícito de migrantes, de tal manera que se incluya a la persona que financia el tráfico. De esta manera se involucra a todos los responsables.

En el artículo 3.º de la propuesta legislativa, propuso la modificación del texto del artículo 6.º de la Ley N.º 27765, la Ley contra el Lavado de Activos. Aquí se incluye como origen ilícito de lavado de activos todas aquellas conductas que son punibles de trata de personas y tráfico de migrantes.

El artículo 4.º del proyecto, propone modificar un numeral del artículo 1.º de la Ley N.º 27378.- Ley que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito del crimen organizado, al considerar este problema de trata de personas y tráfico de migrantes como parte del crimen organizado, se incluye en el tipo de beneficios que permiten desarticular estas redes criminales.

Se incluye también la figura del agente encubierto, de tal manera que se dan facultades al fiscal para que pueda él disponer la utilización de alguna persona, de algún agente especial, un ciudadano o alguna otra persona que por su situación esté inmerso dentro de la organización criminal operando para así obtener evidencias que nos permitan la incriminación del delito.

En el artículo 6.º; propuso se otorgue facultades al fiscal para la intervención y control de comunicaciones y documentos de tipo privado en caso excepcional.

Sobre la asistencia y protección de víctimas y de testigos, se esta tratando de establecer una coordinación, de tal manera que la coordinación llegue inclusive con otros estados, con organismos internacionales, con organismos no gubernamentales; de tal manera que las medidas de asistencia y protección a las víctimas y a sus colaboradores se puedan hacer eficaces.

En el artículo 8.º se proponen medidas preventivas a nivel nacional vinculado con otros estados. Esta prevención considera los derechos que se protegen y el aspecto vinculado a los grupos más vulnerables, evidentemente partiendo del interés superior del niño. Estas medidas implican la investigación, capacitación, información, difusión, de tal manera que podamos nosotros acceder no solamente a una prevención de tipo primario.

En el artículo 11.º, se propone aspectos vinculados con beneficios penitenciarios. Se mantienen beneficios penitenciarios, pero con un mayor nivel de exigencia. Es decir, se mantienen los beneficios, pero las exigencias son mucho mayores considerando la magnitud de este problema.

La Ministra concluyó su exposición solicitando se evalúe el proyecto y eventualmente se apruebe con las modificaciones que se juzguen convenientes.

El **Presidente**, agradeció los aportes brindados por la Ministra del Interior, dio inicio al rol de preguntas por parte de los congresistas.

**La Congresista Rosario Sasieta Morales**, señaló que efectivamente el tema de trata de personas es un delito que traspasa fronteras e involucra a los sectores más vulnerables de la población, habiéndose convertido en una de las actividades ilícitas sino la más lucrativa, luego del tráfico ilícito de drogas.

Manifestó su voluntad de apoyar el proyecto de ley, así como también la conformación multisectorial, otorgándole el presupuesto necesario, para que la policía y el sector Justicia puedan atacar este crimen organizado.

Asimismo, preguntó si el Ministerio del Interior considera que va a tener dificultades económicas, para que la policía en el rango que le toca sobre la división de trata de personas, necesite algún incremento adicional de dinero. Añadió, que existe un proyecto presentado por el Ministerio Público que versa sobre la misma materia. Además pregunto ¿por qué se estima que el proyecto es mucho más sólido que otro?, ¿cuál es la diferencia entre el Proyecto Multisectorial y el presentado por el Ministerio Público?

**La Congresista Elsa Canchaya Sánchez**, manifestó que sin duda éste es un tema que preocupa a todos, porque se observan cifras alarmantes que vienen creciendo en la trata no solamente de menores, mayores de edad, a nivel nacional o internacional.

Señaló que el proyecto de ley, en el artículo 153.º, a diferencia del anterior, que antes era sólo para menores, ahora es para mayores de edad, y lo que se hace básicamente es incrementar la pena, pero esto un poco que contraviene con los sistemas penitenciarios que se encuentran en un estado calamitoso. Preguntó ¿Qué pasa, con aquellas personas que han sido pasibles de estos delitos, qué acciones tiene el Ministerio del Interior para contrarrestar a aquellas víctimas de estos delitos?, porque no se trata solamente de sancionar sino de darle una rehabilitación al sentenciado, y sobre todo a la persona que ha sido agredida y víctima de estos delitos?.

El **Congresista Aldo Estrada Choque**, preguntó ¿este delito tiene naturaleza nacional e internacional?. Asimismo, señaló que este delito se sancionaba inclusive en el país en donde sean encontrados los responsables, no precisamente en el Perú. Asimismo, precisó que al interior del país también se da esta política de tráfico de personas y de migrantes, por ejemplo, se llevan mujeres de Lima a Puno, en prostíbulos, en otros lugares, en donde llevan adelante acciones de carácter sexual, o niños, personas así naturales que las someten a trabajos degradantes.

Preguntó ¿cómo define el proyecto de ley, el tráfico de personas y el tráfico ilícito de migrantes?.

El **Congresista Víctor Sousa Huanambal**, señaló que iba a formular algunas observaciones en el sentido que una ley contra la trata de personas trata de darle una independencia concreta a un delito. Señaló que encuentra en la ley que hay una modificación de una serie de artículos

del Código Penal, del Código Procesal Penal, de la Ley de Lavado de Activos, etc, que para efectos de técnica legislativa hubiese sido mejor, excluirla del Código Penal, porque hay un cambio de política criminal importante, por lo que sería conveniente hacer una ley especial exclusivamente sobre este tema de delitos contra la libertad y trata de personas.

El **Congresista Santiago Fujimori Fujimori**, manifestó que sobre la adopción falsa, que en el Perú la “adopción de buena fe”, es absolutamente complicada, y con esta ley de pronto se va a enrarecer más este trámite de adopciones que se hacen con buena fe. Preguntó ¿cómo podría distinguirse en un sistema legislativo?, ¿cuál podría ser el método para impedir estas adopciones de tipo delincencial y gerenciarlas de las adopciones que son realizadas de buena fe?.

La **Congresista Elsa Benites Vásquez**, señaló que, si bien es cierto la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, fue aprobada por el Estado peruano, tanto por el Congreso y ratificada por el Perú, en el año 2001, éste a su vez cuenta con dos protocolos adicionales, el conocido como el Protocolo de Palermo, que marca el lineamiento conceptual del proyecto de ley, y el protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

Manifestó, que en relación al tipo básico de trata de personas, previsto en el proyecto del Ejecutivo, se enmarca dentro del lineamiento del protocolo, y considera que la captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de niño, niña o adolescente con fines de explotación, se conceptuará para trata de personas. Incluso se conceptúa también la no necesaria concurrencia de medios, como violencia, amenaza y otras formas de coacción, porque lamentablemente la problemática nacional tiende a distorsionarse al momento de que la administración de justicia comience a intervenir.

En un segundo punto, con relación a las formas agravadas de trata de personas, el proyecto del Ejecutivo agrava el supuesto en el cual un funcionario público comete hecho punible. Preguntó ¿bastaría que sea funcionario público para agravar la conducta, o es necesario que lo haga abusando del ejercicio y la responsabilidad que ostenta por la función?.

En cuanto a la calidad de extranjero y a las organizaciones criminales nacional, aquí ¿el sujeto activo tiene la misma responsabilidad para una y otra banda organizada, o se ha considerado diferenciarlo?, ¿de alguna forma deberían involucrarse directamente los gobiernos locales, los gobiernos regionales?. Y en lo que tiene que ver con prevención de la trata de personas, ¿será suficiente el tema de la capacitación, de sensibilizar, de levantar propuestas a través de los diferentes estamentos del Estado? o en todo caso ¿ será necesario involucrar la currícula universitaria, sobre todo en aquellas facultades que tienen directa intervención en el problema, como son Derecho, Medicina, Psicología, Sociología? para que esto sea parte de una agenda del sector universitario, pero también conduciendo a una profunda sensibilización y prevención con la currícula misma del sector Educación, a nivel secundario.

En cuanto a la reglamentación, el proyecto prevé un tiempo para que pueda ser reglamentada. Preguntó ¿si considera que en este margen de tiempo será necesario o se requiere un lapso mayor como es el caso de la propuesta del Ministerio Público?.

El **Congresista Fredy Otárola Peñaranda**, señaló que es requisito fundamental para mantener el estado de derecho, el respeto entre las instituciones, que no lo ha encontrado en el Ministerio del Interior, dado que en uso de las facultades que considera el reglamento ha pedido informes sobre asuntos específicos que se sustentaban y se fundamentaban y pasados los 15 días de ley, no se le contestó.

El **Presidente** precisó que lo expuesto por el congresista Otárola Peñaranda no sería materia de debate por lo que le solicito que en uso de las facultades que le confiere el Reglamento del Congreso se dirija por escrito a la Ministra para reiterar el pedido de información.

El **Congresista Aldo Estrada Choque**, señaló que acababa de leer el texto y lo encontraba bastante pertinente; aunque hay algunos dispositivos muy ampulosos que en la Comisión se reducirán para hacerlos un poco más sencillos a fin de que la misma comunidad pueda informarse de su contenido, luego de aprobada la ley.

El **Congresista Miro Ruiz Delgado**, señaló que quería expresarle a la Ministra la preocupación del pueblo huancavelicano sobre el último examen de admisión ocurrido en la Escuela de Policía de Huancavelica, en la cual se han cometido ciertas anomalías en dicho proceso a fin de que interponga sus buenos oficios y aclare dicho acto.

La **Congresista Tula Benites Vásquez**, solicito que las intervenciones de los congresistas se ordene y se concentren en la convocatoria que se hizo a la Ministra para tratar la propuesta de ley.

El **Presidente**, manifestó que, la invitación había sido formulada para un tema específico y, en todo caso, la Ministra puede ser invitada una vez al mes al Pleno del Congreso para que le puedan formular las preguntas que los señores Congresistas consideren pertinentes.

El **Congresista Elías Rodríguez Zavaleta**, pidió la colaboración de los congresistas a efectos de desarrollar con toda normalidad la sesión y se pueda tener la evaluación pertinente del proyecto de ley.

La **Congresista Rosario Sasieta Morales**, solicitó la aclaración a la Ministra sobre ¿cuál es la viabilidad de la aplicación inmediata de la ley?. Asimismo ¿qué facilidades logísticas tiene la fiscalía para poder abordar el tema de trata de personas? ¿ qué capacidades logísticas tiene la Policía para poner lo suficientes agentes encubiertos y también en el tema logístico. ¿Todas estas instituciones articuladas pueden viabilizar rápidamente la ley?.

El **Presidente** concedió el uso de la palabra a la Ministra del Interior para que proceda a dar respuesta a los señores congresistas.

La **Ministra del Interior, señora Pilar Elena Mazzetti Soler**, señaló que con respecto al tiempo para hacer el reglamento, evidentemente se ha colocado un tiempo corto, tiene mucho que ver con el hecho de que el equipo multisectorial ya tiene dos años trabajando juntos; de tal manera que al momento de poder hacer la organización de este reglamento todo el equipo se siente seguro de que va a poder hacerlo rápido. Aunque evidentemente la historia muestra que todos los reglamentos siempre se aprueban fuera de los tiempos que figuran en las leyes.

Con respecto a aspectos vinculados con las víctimas y cómo involucrar mayores niveles, efectivamente, se ha mencionado como parte de las acciones que la Comisión o el equipo multisectorial está haciendo. Este grupo de trabajo multisectorial ha venido elaborando una serie de mecanismos que permitan interactuar en múltiples niveles y uno de ellos son, justamente, las autoridades locales, las autoridades regionales e inclusive se ha mencionado utilizar el sistema de seguridad ciudadana que tiene ya sus comités instalados, de tal manera que podamos llegar a más niveles. De esta manera se garantiza que desde un lugar muy alejado una persona que es víctima de trata pueda llegar en forma segura a un lugar donde se la pueda proteger mejor y ello se logra solamente con la participación de las autoridades locales. En conclusión, las autoridades locales son parte del proyecto que tiene el grupo multisectorial de abordaje.

Con respecto a la posibilidad de que estén involucrados connacionales o extranjeros. La idea de ubicar todo en el contexto del Protocolo de Palermo y de otras reuniones a nivel internacional es, justamente, que se pueda tener la misma seguridad, no importa dónde se produzca el actuar y que se pueda tener la posibilidad de sancionar tanto a aquellos que son ciudadanos peruanos como aquellos que no lo son y están involucrados en el tráfico de los ciudadanos peruanos y viceversa.

Aquí lo importante en cuanto a funcionarios públicos no es solamente que sea alguien que abusa de su cargo. El hecho de ser funcionario público hace que la persona esté colocada en una situación tal que evidentemente hace que su delito sea mayor. Es importante también destacar el aspecto vinculado con adopciones de tipo falso. En realidad en la legislación que se tiene se sanciona solamente el componente de irregularidad de la adopción, pero lo que se está buscando es considerar la adopción como parte de este componente de crimen organizado; de tal manera, que no es solamente que hay un trámite que estuvo mal hecho, se sospecha que es crimen organizado, lo cual lleva a que realmente el delito sea considerado en toda su magnitud. Es importante destacar que esto no tiene por qué interrelacionarse negativamente con los mecanismos que se están dando para facilitar las adopciones.

Con respecto a los cambios de algunos artículos. El 303.º, por ejemplo, es importante destacar que la legislación que se tiene en el momento hace que se necesite demostrar una serie de cosas. El solo hecho que una persona sea trasladada de un lugar a otro sin su autorización, ya constituye este delito, entonces no se necesita demostrar toda la cadena, sino que se establece ya una presunción del delito solamente por el hecho de que la persona ha ido en contra de su voluntad llevada de un lugar a otro.

Sobre el estado de los penales evidentemente es un estado tremendo, se requiere trabajar en forma conjunta con el INPE para que se pueda mejorar la situación de los penales.

Por otro lado, existen una serie de grupos e instituciones que desde diferentes aproximaciones buscan, por un lado, apoyar la identificación de las víctimas; por otro lado, recuperar a las víctimas, acogerlas, protegerlas, brindarles defensa y demás, pero todo el mundo trabaja por separado, esto permitiría integrar en un solo plan todas las instituciones.

Con respecto a la presentación del proyecto por el Ministerio Público, que también ha trabajado con el Ministerio del Interior y ha suscrito el proyecto del Poder Ejecutivo; ambos proyectos comparten una gran cantidad de cosas. Con respecto a asuntos presupuestales, a pesar de que aún no se tiene el presupuesto, se tiene que hacer una cuantificación de los diferentes presupuestos, de tal manera que es importante que se pueda apoyar esta iniciativa conjunta y aunando los presupuestos, que todos son escasos, se pueda lograr una forma de mejor organización.

El **Congresista Aldo Estrada Choque**, preguntó ¿si es que el proyecto al ser aprobado se va a mantener como una ley distinta al Código, o se va a adaptar al Código Penal en las distintas formas y modalidades existentes?, porque en el Código Penal se tienen varios delitos vinculados con el tráfico.

La **Ministra del Interior, señora Pilar Elena Mazzetti Soler**, que: La idea es hacer una adaptación, de tal manera que podamos tener y realmente lo importante en nuestro país tal vez es la integración y tenemos que tener todas las cosas integradas, esquematizadas, organizadas, para ir todos en conjunto hacia los mismos objetivos.

El **Presidente** suspendió la sesión para despedir a la Ministra del Interior y a su comitiva.

El **Presidente**, reanudó la sesión.

El **Presidente**, manifestó que el segundo punto de Orden del Día, es la Ley de Protección al Denunciante que se ha sido visto en dos oportunidades en el Pleno y ha sido remitido a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en calidad de segunda comisión. Señaló que ésta es una iniciativa de ley presentada por la Contraloría General de la República el año 2004 con el número 12487 y que actualmente ha sido actualizado con el número 83-2006-CR.

Este proyecto de Ley de Protección al Denunciante tiene por finalidad proteger a los funcionarios, servidores o cualquier ciudadano, que brinde información veraz sobre actos y hechos que sean considerados de actos de corrupción en el ámbito administrativo, asimismo, prevenir los actos de corrupción. Los beneficiarios del presente proyecto son los funcionarios, servidores públicos, que presten o hayan desempeñado cargos en la administración pública, el personal que preste servicios en las entidades bajo cualquier modalidad de contratación y el ciudadano que tuviese conocimiento de cualquier hecho irregular, arbitrario o ilegal.

Hay excepciones a la materia de esta ley tales como son la defensa nacional y las denuncias que se sustenten y hayan sido elaboradas lesionando el derecho a la intimidad personal o incurriendo en ilícito penal o lesionando el secreto profesional.

La propuesta, se hace dentro del marco promovido por los estados miembros de la Organización de Estados Americanos quienes han suscrito la Convención Contra la Corrupción. Esta convención ha sido ratificada en el Perú mediante Decreto Supremo N.º 012-97-RE, cuyos objetivos principales son promover y fortalecer la cooperación entre los estados partes; para el desarrollo de los mecanismos necesarios; y, para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en general.

De igual forma es parte del sustento la Convención de la ONU contra la corrupción, artículo 8.º y 33.º; la Convención Interamericana contra la corrupción, entre otros.

Dentro de este contexto la Comisión en su predictamen propone trece artículos para la protección al denunciante. Se ha acogido el texto de la Comisión de Fiscalización, pero lo agregado, se encuentra en letras negritas, que es lo que la Comisión ha considerado importante para mejorar el Proyecto de Ley de Protección al Denunciante.

La **Congresista Elsa Canchaya Sánchez**, manifestó no estar totalmente convencida para poder evaluar y votar a pesar de analizarlo minuciosamente. Señalando, en primer lugar que, esta Ley de Protección al Denunciante se hace para eliminar, si bien es cierto, la corrupción de funcionarios del Estado en todo nivel de la administración pública y que protege al denunciante, sea funcionario, ex funcionario, cualquier particular; pero, en primer lugar trata de un tema que es la identidad de reserva constitucionales en la medida que existen bienes mayores de colaboración Eficaz, la Ley N.º 27378, esta facultad en primer lugar se establece a los magistrados del Poder Judicial y ellos analizando en qué casos procede dan un código a aquellos denunciantes para darle la mayor protección a la persona que denuncia; en este caso simplemente se dice que se va a preservar la identidad, pero no se sabe cómo y en contraposición se dice que esta denuncia tiene que ser con nombre y apellido.

Ahora, en cuanto a la protección que hace en el trabajo, porque lo que ellos quieren es que la persona que denuncia tenga estabilidad en el trabajo, no hacen una distinción en cuanto a los regímenes, pueden ser regímenes laborales como la N.º 728, un régimen de servicios no personales o personas que tienen otro tipo de trabajos dedicados al Estado.

El **Presidente**, señaló que se debe recordar que se trata de un tema administrativo, no es un tema judicial. En consecuencia, se trata de darle fuerza de ley a un procedimiento que ya existe administrativamente reglamentado por la Contraloría General de la República que es la

Resolución de Contraloría N.º 443-2003-Contraloría General. Y esto es darle fuerza de ley a un compromiso internacional, a un convenio internacional suscrito por el país y bajo el amparo de varios compromisos de naturaleza internacional. De manera tal que el régimen de cómo se va a proceder a reservar la identidad, tiene que ser un tema materia de reglamentación, porque es materia administrativa.

En cuanto a los regímenes laborales la norma es amplia de manera tal que puede ser la ley N 728, 276 o los servicios no personales, no se puede distinguir donde la ley no distingue.

En consecuencia el beneficio de aplicación es para cualquiera de estos y así lo reconoce cuando se habla de servidores públicos en general, en el artículo 5.º, inciso a).

De todas maneras, el punto específico se encuentra, en el artículo 9.º, beneficios, inciso b): "Calificada y tramitada la denuncia por la instancia correspondiente, se procederá a otorgar al denunciante los siguientes beneficios: b) Independientemente del régimen laboral al que pertenezca el denunciante, no puede ser cesado, despedido o removido de su cargo". En general hay una acepción de servidor público en todos los regímenes que operan.

El **Congresista Víctor Sousa Huanambal**, manifestó que, en el caso de que el beneficiario sea el autor del acto de corrupción, ¿qué salvedades se ha puesto? Se estaría en la contradicción de que se le tendría que mantener en el cargo porque no se le podría despedir. ¿Qué salvedades se ha puesto en ese sentido?

El **Congresista Cayo Galindo Sandoval**, señaló que en el tema de cómo se ha construido el texto legal hay algunas falencias. Por ejemplo, en el artículo 4.º, donde se califican los actos de corrupción, sencillamente el objetivo de desterrar los actos de corrupción de la administración pública ya sea una tipificación de qué cosa consideramos administración pública. Si vamos a la Ley N.º 27444, que es la que define la administración pública, el concepto es bastante amplio.

Entonces, pidió que no se vaya a entrar en conflicto con las facultades asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a los gobiernos regionales. La administración pública es bastante amplia y eventualmente estos actos de corrupción podrían cometerse incluso en el desempeño de la labor legislativa, porque así está definido en el primer artículo del tema de la administración pública.

Es necesaria una precisión de qué persona que ejerce funciones públicas no es funcionario público. Todo funcionario público ejerce funciones públicas. Hay una persona que ejerce función pública sin ser funcionario público, creo que eso está descontextualizado. Por ahí podría hacerse alguna corrección. Citó como observaciones al proyecto que la norma es muy abierta cuando señala que cualquier ciudadano puede hacer este tipo de denuncias. No se está coactando la facultad del ciudadano, pero si hay una denuncia maliciosa, por ejemplo, tiene que haber un mecanismo de sanción.

El mecanismo de sanción para el trabajador de la administración que denuncia un acto de corrupción al interior, de repente puede ser el tema de la imposición de la multa de las 10 UIT que habla el artículo 10.º, puede ser mucho más eficiente cobrárselo. Pero en el caso del ciudadano común y silvestre, que no tiene patrimonio conocido, ¿cómo le vamos a sancionar si se presta a hacer una denuncia maliciosa con la finalidad de perjudicar de repente a un funcionario que no es de su agrado? . Luego, propuso eliminar de la propuesta, a una persona que ejerza funciones públicas.

El **Congresista Aldo Estrada Choque**, señaló que el artículo 4.º, actos de corrupción. En el inciso a) es un caso de cohecho propio. Esto está legislado en el Código Penal. En el inciso b), es un caso de cohecho impropio, también legislado en el Código Penal. Ahora, si se trata de

evitar los actos de corrupción, todo acto de corrupción debe ser objeto de sanción en el Código Penal. El que menos va a tener la libertad de denunciar incluso hechos inventados, con el único y solo fin de generar problemas a quienes están en la administración pública en unos casos y en otros, por supuesto, generando situaciones que no son precisamente aquellas que se estarían persiguiendo a través del proyecto.

En cuanto a los beneficios. ¿Qué beneficios hay para el denunciante?. Cita el texto de la propuesta: "La reserva de su identidad independiente al régimen laboral al que pertenezca, el denunciante no puede ser cesado". Eso no es un beneficio.

Señaló que si se trata de actos de corrupción no van a terminar en el campo administrativo. El 100% por actos de corrupción tienen que ir al Poder Judicial.

La corrupción, es un delito tan singular, tan especial, en virtud del cual los funcionarios públicos o los particulares generan situaciones que buscan la violación de la ley en unos casos, la dación de resoluciones, disposiciones, incluso en contra de lo establecido en las normas. Y en fin, una serie de concesiones. Y no puede haber un solo acto de corrupción que quede simple y llanamente enmarcado en los términos de la administración pública. La corrupción se sanciona en todas sus formas. No necesita cuantía.

El **Congresista Santiago Fujimori Fujimori**, manifestó que en el artículo 1.º del proyecto se dice: "Establecer disposiciones para proteger a los empleados públicos o a cualquier ciudadano que denuncie en forma sustentada actos de corrupción que ocurran en cualquier entidad de la administración pública". El inciso c) dice después: "Prevenir actos de corrupción en la administración pública".

El artículo 7.º dice en su inciso a): "Las denuncias presentadas serán calificadas y admitidas siempre que reúnan los siguientes requisitos: Que estén referidas a hechos reales, que revelen inconductas funcionales, o la indebida o ilegal administración y/o utilización de bienes y recursos del Estado". ¿Inconductas funcionales son actos de corrupción?. Si se va a hablar de actos de corrupción, se está refiriendo siempre a delitos, no a faltas administrativas. En todo caso, existiría una contradicción porque si lo va a citar el fiscal y el juez a un proceso judicial, ¿cómo se puede hacer la reserva de la identidad? En todo caso, si es que el denunciante desiste del mismo, porque no le garantizan la reserva de la identidad, la investigación será promovida por la autoridad competente. Pero esa autoridad competente de pronto se va a referir a aquel denunciante que se desistió.

El **Congresista Fredy Otárola Peñaranda**, señaló que un tema importante también es el de los sujetos beneficiados con las medidas de protección. No se está considerando, por ejemplo, a las personas jurídicas como así lo considera en tema similar la legislación argentina. Tampoco se está considerando a los familiares de los denunciantes, quienes podrían ser víctimas a raíz de las denuncias.

El **Congresista Víctor Mayorga Miranda**, manifestó que como se viene señalando, se encuentran un conjunto de imprecisiones. Si se revisa el dictamen de la Comisión de Fiscalización, por ejemplo, en cuanto al objeto de la ley, el artículo primero, inciso a), se señala acá "establecer disposiciones para proteger a los empleados públicos o a cualquier ciudadano que denuncie en forma sustentada hechos irregulares, arbitrarios o ilegales que ocurran en cualquier entidad de la administración pública".

Una adecuada distinción entre lo que significan los delitos y lo que significan las funciones. Esto en el artículo 1.º del predictamen señala simplemente: "Establecer disposiciones para proteger a los empleados públicos o cualquier ciudadano que denuncie en forma sustentada

actos de corrupción que ocurren en cualquier entidad de la administración pública".

Entonces, en el predictamen de la Comisión de Justicia no hay una adecuada distinción de esta figura que sí figura en el dictamen de la Comisión de Fiscalización.

El **Congresista Fredy Otárola Peñaranda**, señaló como un tema importante también es el órgano encargado de recepcionar las denuncias. La Contraloría ¿acaso podría recibir denuncias sobre el accionar o el mal accionar de un magistrado, de un congresista? ¿Quizás no sería mejor que el órgano encargado de recepcionar las denuncias sea la Defensoría del Pueblo?, es una función que tiene incluso, y se ha elaborado un cuadro comparativo sobre las funciones de la Defensoría del Pueblo y la Contraloría.

Manifestó que por su propia naturaleza y por su ley orgánica es la Defensoría del Pueblo la que podría recibir y procesar con mayor celeridad y eficiencia esta denuncia.

El **Congresista Santiago Fujimori Fujimori**, señaló que sobre el artículo 4 ° la Contraloría si es competente para recibir denuncias de tipo penal.

El **Congresista Víctor Sousa Huanambal**, manifestó que se ha traspolado en el artículo 4. °, los actos de corrupción de la Convención Interamericana contra la Corrupción, de alguna manera se ha definido como actos de corrupción, lo que la Convención Interamericana ya establecía.

El **Congresista Víctor Mayorga Miranda**, señaló que se estaría generando una doble vía, en realidad, en cuanto respecta a la denuncia por los actos de hostilización ante la Contraloría General de la República, los actos de hostilidad, cuando son cometidos por un empleador están previstos también en la Ley Procesal de Trabajo y en el mismo Decreto Legislativo N. ° 728. De tal manera que al existir ya una vía específica, una vía adecuada para resolver este problema, ya no es posible que se tenga que estar dando una competencia a la Contraloría General de la República. Planteó que el predictamen retorne a Comisión.

El **Congresista Aldo Estrada Choque**, pidió permiso para ausentarse, señalando que en lo que respecta al último punto del orden del día sobre la carrera judicial, precisó que en la Comisión de Constitución, la reforma constitucional del Capítulo sobre administración de justicia, podemos entrar en contradicción con lo que se va a acordar en la Comisión de Constitución en este capítulo, siendo su propuesta esperar la conclusión del debate sobre el capítulo de administración de justicia.

El **Congresista Javier Velásquez Quesquén**, manifestó que lo que sucede es que el proyecto de ley, tanto de Fiscalización como el de Justicia establece que cuando el que formula denuncia sobre un acto administrativo irregular y se comprueba que el funcionario en efecto ha cometido un acto administrativo, el acto administrativo concluye con una sanción que puede ser pecuniaria. Esa sanción se la imponen al funcionario y que en algunos casos lo obliga a pagar una multa, de esa multa al denunciante se le da una parte, no es del producto del pago de una coima o del pago de un beneficio indebido.

El **Congresista Aldo Estrada Choque**, señaló que el artículo 4. ° configura modalidades de cohecho pasivo, propio, impropio, tráfico de influencias, en fin. En este caso de los beneficios aquí no se dice que solamente va a ser en el asunto administrativo, los beneficios están en razón a todas las modalidades que están comprendidas aquí. Propone reestructurara el proyecto de ley, ya que las modalidades señaladas se encuentran en el Código Penal.

El **Congresista Javier Velásquez Quesquén**, manifestó que el artículo 9. ° del proyecto, en el inciso d) establece: "En los casos en que los hechos denunciados constituyan infracción

prevista en norma administrativa y sea sancionada con multa —¿quién? el funcionario que ha cometido la falta administrativa—, el denunciante obtendrá como recompensa un porcentaje de lo efectivamente cobrado." Es decir, no está referido a que al denunciante se le va a dar una parte de la comisión ilegal pagada, del indebido provecho del funcionario. Existe un vacío en el hecho de no fijarle un plazo, porque sería grave que habiendo elementos indiciarios de la comisión de un ilícito penal nosotros dejemos librada a la autoridad administrativa que ella pueda determinar cuándo este proceso de colaboración eficaz. Aunque lo dice tibiamente el proyecto cuando dice: "Los beneficios otorgados por la presente Ley, no excluyen la aplicación de los beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad previsto en la Ley N.º 27378." Pero a la autoridad administrativa, que es la Contraloría. Si bien es cierto es importante porque es la cabeza del sistema de Control, tenemos que ponerle un plazo. O sea, recibida la denuncia y calificada la misma la Contraloría tendrá 15 días, 20 días, 30 días, porque así como el funcionario que retarda su actuación en el ejercicio regular de sus funciones, comete un ilícito, también o puede cometer la Contraloría.

El **Congresista Fredy Otárola Peñaranda**, manifestó que la experiencia en otros países en los que se les ha dado el control, a entes similares a la Defensoría del Pueblo, como en Guatemala.

El **Presidente** concedió la interrupción al congresista Javier Velásquez Quesquén

El **Congresista Javier Velásquez Quesquén**, señaló que no hay en América Latina un mecanismo de lucha contra la corrupción por el que se pretende implementar en el país. La experiencia es la americana. Añadió que la Contraloría debe recibir la denuncia por su especialización. Y, además, si se observa cuáles son las funciones constitucionales que tiene la Defensoría del Pueblo, no tiene prerrogativa para hacer titular de una acción penal. Por ello, recoger la sugerencia del congresista Otárola Peñaranda significaría hacer una reforma constitucional, ampliar las funciones de la Defensoría del Pueblo. Sería un poco más complicar la aprobación del dictamen.

El **Congresista Fredy Otárola Peñaranda**, señaló que en cumplimiento de la Convención, Honduras se ha encargado al Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras, que es un ente similar a la Defensoría, y eso ha sido aprobado hasta por el Comisionado Nacional de Derechos Humanos. Por ello, dentro de las funciones de la Defensoría del Pueblo está taxativamente supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Esto quiere decir que administraría con imparcialidad sin incurrir en actos ilícitos—. Cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la administración pública y sus agentes implicados en actos delictuosos, defectuosos, irregulares, morosos, abusivos, excesivos". Dentro de la misión de la Defensoría está supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal. Es decir, no habría necesidad de modificar la Constitución, porque la misión de la Contraloría es distinta a la misión de la Defensoría del Pueblo.

El **Congresista Aldo Estrada Choque**, señaló que corrupción significa, en cualquier país, torcer, deformar, hacer que la administración pública, tenga que emitir decisiones, resoluciones contra la ley, contra los reglamentos, contra los estatutos. Y eso en la legislación penal del Perú se denomina "cohecho". Además, si se habla de investigación de actos de corrupción, tendrá que ser el Ministerio Público. Por tanto, no se concibe que los delitos de cohecho, debidamente tipificados, van a tener que ser investigados en la parte administrativa y por la Contraloría General de la República. En este sentido, se si se eliminan los delitos y se debería hacer una norma enteramente entregada al campo administrativo. Las sanciones administrativas no generan prisión, no generan las penas que el Código Penal establece.

**El Congresista Javier Velásquez Quesquén**, preciso que la Contraloría solamente conoce de procedimientos administrativos, pero gracias a ella hay muchos funcionarios que están siendo procesados penalmente. La norma no pretende que la Contraloría sea el titular de la acción penal. Por eso, una vez que a los funcionarios han hecho los informes que levanten los hallazgos, lo derivan a su procurador para que formule la denuncia en resguardo de los intereses del Estado. Además, sí hay acto de corrupción de carácter administrativo, penal, civil. Por lo que ajustando la propuesta legislativa, va a ser muy beneficioso para el país y hay otras experiencias muy valiosas que habría que adecuarlas a la realidad del país.

El **Presidente**, señaló que es evidente que hay un esfera administrativa, para eso existe la acción de control, que es una herramienta de la Contraloría General de la República que hace posible develar delitos que usualmente no pudieran ser develados. Esta otra es una herramienta adicional, porque implica el control ciudadano, que implica la facultad amparada por ley de cualquier funcionario público de denunciar presuntos actos de corrupción que deberán ser investigados previamente en sede administrativa, sin excluir para nada los beneficios de la ley de colaboración eficaz, puede ser inclusive simultáneamente en determinadas materias. Para este efecto, propuso la eliminación del artículo 4.º y con cargo a redacción coordinada por las observaciones que han efectuado los señores congresistas, se sometería a votación el presente predictamen.

El **Congresista Aldo Estrada Choque** solicito que retorne a Asesoría de Comisión aunque sea por dos días.

El **Congresista Cayo Galindo Sandoval**, señaló que en el predictamen existe una alusión al tema de la colaboración eficaz, y pregunto si estos beneficiarios podrían ser también beneficiarios de la ley de colaboración eficaz? Sin embargo añadió que no es tan cierto, porque el tema de las excepciones, previsto en el artículo 6.º inciso e), dice: *"Están exceptuados de los beneficios que otorga la presente ley las denuncias presentadas por personas beneficiadas o protegidas por leyes especiales"*. Y eso está en contradicción absoluta con lo que dice el artículo 12.º. Por lo que se necesita una mayor evaluación.

El **Presidente** preciso que se refería a los efectos preventivos de la ley y a que la investigación administrativa tiene diversas fases, pero pueden quedar aspectos administrativos que no hayan sido denunciados por el fiscal provincial. En consecuencia, sí hay la posibilidad de que subsistan los dos regímenes simultáneamente.

El **Congresista Cayo Galindo Sandoval**, añadió que si se lee los textos a los cuales hizo referencia, son totalmente contradictorios.

La **Congresista Elsa Canchaya Sánchez**, planteo una cuestión de orden, señalando que han habido dos pedidos para que retorne a la Asesoría de Comisión, para que se vuelva a hacer un nuevo predictamen para que se pueda analizar y debatir de mejor manera y quede prolijo para el Pleno.

El **Presidente**, preciso que no proceden aquellos pedidos fundamentados en la no lectura del texto, lo cual, en principio, no puede ser un obstáculo para que regrese a asesoría nuevamente, en razón que el tema se ha debatido y, se han recogido las opiniones y por ello se sometería a votación la cuestión previa planteada por el congresista Estrada Choque, para ver si se redactaría un texto sustitutorio o en segundo lugar, si se procedería a votar con cargo a redacción, coordinando las observaciones que han sido formuladas por los señores congresistas.

Se sometió a votación la primera posición. Aprobándose por mayoría con los votos de los

congresistas: Otárola Peñaranda, Estrada Choque, Canchaya Sánchez, Fujimori Fujimori, Sousa Huanambal, Galindo Sandoval. Y votaron en contra los congresistas: Benites Vásques, **Velásquez Quesquén y** Rodríguez Zavaleta. Retornando el predictamen a Asesoría de Comisión.

Por lo que antes de levantar la sesión, el Presidente en uso de sus facultades, declaró a la Comisión en sesión permanente, teniendo en consideración los temas de carrera judicial y carrera fiscal que constituyen ejes temáticos prioritarios de la agenda de la comisión y de la agenda legislativa, hasta culminar con el debate y aprobación de las referidas propuestas.

Por lo tanto, no habiendo más asunto que tratar, el **Presidente** suspendió la Sesión, siendo las 18 horas con 11 minutos.

Forma parte de la presente Acta la versión mecanográfica de la sesión

**Dr. Raúl Castro Stagnaro**  
**Presidente**  
**Comisión de Justicia y Derechos Humanos**

**Dr. Elías Rodríguez Zavaleta**  
**Secretario**  
**Comisión de Justicia y Derechos**  
**Humanos**