

BANCADA DE RENOVACIÓN POPULAR

"Decenio de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres"
"Año de la recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"



PROYECTO DE LEY QUE PROTEGE A NIÑOS Y ADOLESCENTES DE PERSONAS PROCESADAS POR DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL, PROXENETISMO Y OFENSAS CONTRA EL PUDOR.

Los congresistas de la república de la **BANCADA RENOVACIÓN POPULAR**, a iniciativa de la congresista **MARÍA DE LOS MILAGROS JACKELINE JÁUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO**, en ejercicio de las facultades que les confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente propuesta legislativa:

I. FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PROTEGE A NIÑOS Y ADOLESCENTES DE PERSONAS PROCESADAS POR DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL, PROXENETISMO Y OFENSAS CONTRA EL PUDOR.

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto proteger a niños y adolescentes de adultos procesados, con investigación preparatoria, por delitos contra la libertad sexual, proxenetismo y ofensas contra el pudor, atendiendo el principio del interés superior del niño, estableciendo la suspensión inmediata de sus labores en instituciones públicas y privadas cuyos servicios sean dirigidos a menores de edad.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es de aplicación para todas las instituciones públicas y privadas que brinden servicios de cualquier tipo, dirigidos a menores de edad.

Artículo 3. Separación preventiva

Toda persona procesada penalmente que cuente con investigación preparatoria por los delitos contenidos en el Código Penal, en el Título IV, Capítulo IX sobre delitos por violación contra la libertad sexual, capítulo X sobre delitos de proxenetismo y capítulo XI sobre delitos por ofensas contra el pudor público; es separado preventivamente mientras dure el proceso, de todas las instituciones públicas y privadas que brinden servicios de cualquier tipo, dirigidos a menores de edad.

Artículo 3. Separación definitiva

En caso el procesado sea encontrado culpable con sentencia en primera instancia es separado en forma definitiva.

DISPOSICIONES FINALES

Única. – El Poder Ejecutivo, reglamentará la presente ley en el plazo máximo de sesenta (60) días contados desde el día siguiente a su publicación en el diario oficial El Peruano, adecuando los procedimientos administrativos a lo dispuesto en la presente ley.

Lima, enero de 2025.



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/01/2025 13:45:42-0500



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rossvith FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/01/2025 10:31:20-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/01/2025 12:28:34-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/01/2025 12:29:06-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/01/2025 15:15:46-0500



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REATEGUI Cheryl
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/01/2025 17:13:56-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/01/2025 15:53:33-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/01/2025 16:27:51-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **24** de **enero** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10029/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de:

1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROBLEMÁTICA

De acuerdo a datos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, durante el año 2023 se reportaron 23,339 casos de violencia sexual contra niños y adolescentes¹, de los cuales 21, 005 casos se trataría de niñas y adolescentes mujeres, mientras 2,334 se trataría de niños y adolescentes varones. Esta cifra forma parte de las casi 45 mil denuncias de violencia sexual en los años 2021, 2022 y 2023.

Las cifras son contundentes pues señalan que diariamente en nuestro país se producirían aproximadamente 65 casos de violencia sexual contra menores de edad, niños y adolescentes que son afectados permanentemente en su integridad sexual.

Muchos de estos casos no llegan a ser judicializados y los que son judicializados pocos de ellos terminan con sentencias condenatorias en última instancia, principalmente por procesos que re victimizan a los menores agredidos y procesos largos y engorrosos que no llegan a término a corto plazo.

La información brindada de los años 2021 al 2023, puede ser complementada con la información disponible para el mes de setiembre del año 2024², en la cual se da cuenta que hasta ese mes existen 23,585 casos de violencia sexual que fueron atendidos, de los cuales 888 casos fue en contra de menores entre 0-5 años, mientras que 4,285 casos fue en contra de menores de 6-11 años y 11,274 casos contra menores entre los 12-17 años. Es decir, entre enero y setiembre del presente año se han producido 12,274 casos de violencia sexual contra menores de edad, tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

Casos atendidos por grupos de edad de la persona usuaria según tipo de violencia									
Tipo de Violencia	Total	0 - 5 años	6 - 11 años	12 - 17 años	18 - 25 años	26 - 35 años	36 - 45 años	46 - 59 años	60 a más años
Económica	496	59	71	65	31	56	57	56	101
Psicológica	53,102	4,327	7,167	5,825	4,766	10,362	9,435	6,637	4,583
Física	47,094	2,381	4,462	5,309	8,197	11,489	8,121	4,326	2,809
Sexual	23,585	888	4,285	11,274	3,484	1,938	1,020	520	176
Total	124,277	7,655	15,985	22,473	16,478	23,845	18,633	11,539	7,669
%	100%	6.2%	12.9%	18.1%	13.3%	19.2%	15.0%	9.3%	6.2%

Otra fuente de información importante de casos de violencia sexual contra menores de edad, en especial estudiantes es el portal SiseVe del Ministerio de Educación³, donde se observan denuncias por casos de violencia sexual que se sub dividen en acoso sexual, acoso sexual a través de medios tecnológicos, tocamientos, actos de

¹ Ver: <https://www.infobae.com/peru/2024/01/04/abuso-sexual-infantil-en-peru-9-de-cada-10-victimas-menores-de-edad-son-mujeres/>

² Ver: <https://portalestadistico.aurora.gob.pe/wp-content/uploads/2024/10/BV-Setiembre-2024.pdf>

³ Ver: <https://siseve.minedu.gob.pe/web/>

connotación sexual, actos libidinosos, hostigamiento sexual, violación sexual y violencia con fines sexuales a través de medios tecnológicos.

Tomando los datos que aparecen en dicho portal, desde el 15 de setiembre del 2013 hasta el 31 de octubre del 2024, tenemos los siguientes datos:

Tipo de denuncia	Número de denuncias reportadas
Acoso sexual	429
Acoso sexual a través de medios tecnológicos	444
Hostigamiento sexual	2,420
Tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos	9,576
Violación sexual	1,948
Violencia con fines sexuales a través de medios tecnológicos	826
TOTAL	15,643

Esta fuente de información, sin duda no recoge la totalidad de agresiones producidas contra escolares en su totalidad, sin embargo, si evidencia las denuncias que han sido presentadas ante el Ministerio de Educación, lo cual da cuenta de la existencia de agresiones sexuales contra escolares incluso en los centros educativos o por personas vinculadas a los centros educativos.

Ahora bien, del número total de agresiones 15,643, tenemos que 9,620 casos son denuncias presentadas contra personal de las instituciones educativas, es decir, docentes, personal directivo o administrativo, lo cual constituye un 61.5% del total de denuncias presentadas.

Todas las fuentes de información reseñadas nos permiten tener la certeza que en nuestro país los casos de violencia sexual contra menores de edad van en aumento, haciéndose necesario proteger a los menores frente a la posibilidad de violencia sexual producida por mayores de edad.

PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Por ello, se propone que las personas que vienen siendo procesadas por delitos contra la libertad sexual, proxenetismo y ofensas contra el pudor sean separadas preventivamente de centros de trabajo en los cuales se brinden servicios en forma directa a menores de edad, mientras duren las investigaciones, ello con la finalidad de proteger preventivamente a los menores de edad que podrían ser afectados por las mismas personas que están siendo procesadas.

Esta situación claramente enfrenta dos derechos. Por una parte, el derecho al trabajo de la persona que está siendo procesada frente al derecho a la salud de los menores de edad que podrían estar expuestos a una agresión sexual.

Sin duda, toda persona tiene derecho constitucional al trabajo, sin embargo, ningún derecho descrito en la Constitución se puede ejercer de forma absoluta, siempre se ejerce en concordancia con otros derechos ejercidos por personas distintas. De esta forma, si el derecho al trabajo de una persona afecta otro derecho más relevante de otra, debe analizarse la conveniencia de que el segundo prevalezca sobre el primero.

En este punto, cabría preguntarnos si ¿se afecta el derecho al trabajo de una persona cuando se le separa preventivamente de un puesto de trabajo, vinculado a prestación de servicios a menores de edad, por estar siendo procesado penalmente por delitos contra la libertad sexual, proxenetismo y ofensas contra el pudor atendiendo el principio del interés superior del niño?

Consideramos que no toda afectación constituye una vulneración al derecho al trabajo, pues cuando este derecho se contrapone al derecho de los niños y adolescentes a su indemnidad sexual, debe sin duda privilegiarse el derecho de los menores, de quienes se debe proteger su interés superior.

Ahora bien, la suspensión del derecho al trabajo tampoco puede ser absoluto pues podrá ejercerse el derecho al trabajo cuando este ejercicio no signifique una posible vulneración de derechos a la indemnidad sexual de menores de edad, vale decir, en labores que no se encuentren vinculados en forma directa con la prestación de servicios a niños y adolescentes, en cuyos espacios se interactúe con menores, este trabajo debería ser suspendido tanto si se ejerce en el ámbito público como privado.

Para analizar la conveniencia de la medida debemos partir señalando que no bastará con una denuncia simple presentada ante autoridad competente para proceder a la separación del trabajador público o privado de su centro de labores, pues para que ello se haga efectivo, debe existir un proceso penal en etapa de investigación preparatoria, es decir, debe haber pasado previamente por una investigación preliminar en la cual se hayan encontrado indicios suficientes que permitan abrir una investigación preparatoria.

En esta etapa del proceso, si bien no se cuenta con una sentencia que pueda individualizar responsabilidad penal, si se tiene elementos de convicción suficiente para tomar la decisión de no exponer a menores de edad a estos procesados, pues podría generarse una nueva denuncia por agresión sexual contra niños y adolescentes, que es lo que se trata de evitar.

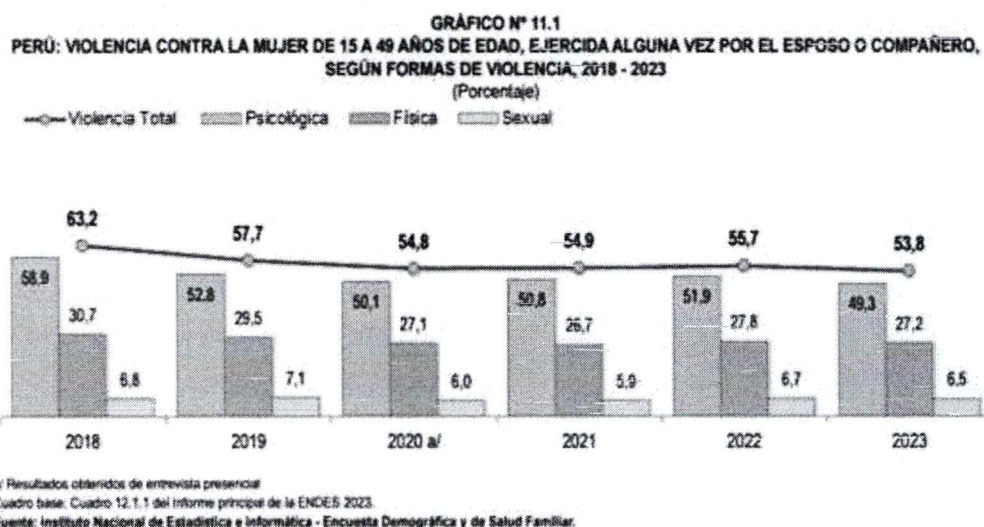
Esta medida de separación preventiva permitiría proteger la indemnidad sexual de todos los menores de edad que podrían verse afectados si se mantiene cerca a una persona procesada por delitos contra la libertad sexual, proxenetismo y ofensas contra el pudor; en este contexto se privilegia el principio del interés superior del niño, por encima del derecho al trabajo de una persona.

Caso emblemático de las estudiantes Awajún

Según datos proporcionados por la Defensoría del Pueblo⁴, desde el año 2010 a la fecha se han presentado 524 denuncias de presunta violencia sexual contra estudiantes indígenas en Condorcanqui, región Amazonas. Esta denuncia, sin duda captó rápidamente la atención de todo el país debido a la gran cantidad de casos y la poca proactividad en la tramitación de las denuncias, existiendo casos incluso de docentes agresores que seguían a cargo de alumnos que habían sufrido agresiones lo cual es muy grave.

El 6.5% de las mujeres informa haber sido agredida sexualmente

Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar ENDES, del año 2023⁵, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el Perú el 53.8% de mujeres entre 14 y 49 años señalaron que han sido víctimas de violencia psicológica, violencia física y violencia sexual.



Si tomamos en cuenta las Proyecciones de Población en el Perú elaboradas por el INEI⁶, en nuestro país existían 16'998,826 mujeres en el año 2023. Si tenemos en cuenta que el 6.5% de mujeres han señalado que han sido víctimas de violencia sexual, tenemos un aproximado de 1,104,923 mujeres que habrían sufrido de algún tipo de violencia sexual en nuestro país, sin que ello signifique que hayan presentado alguna denuncia.

Es en este contexto que debemos tener presente que todos los que vienen siendo procesados en etapa preparatoria podrían ser considerados como un peligro potencial para menores que se encuentren relacionados con las labores que realizan estos denunciados.

⁴ Ver: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-rechaza-actos-de-violencia-sexual-contra-estudiantes-awajun-y-demanda-la-separacion-inmediata-de-docentes/>

⁵ Ver: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1950/libro.pdf

⁶ Ver: <https://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/population-estimates-and-projections/>

Ciertamente, hablamos de los que prestan servicios como docentes o personal administrativo en instituciones educativas, sin embargo, no nos referimos solamente a ellos, sino a toda actividad en la cual el servicio prestado se encuentre vinculado a menores de edad. Por ejemplo:

- Instituciones educativas pública y privadas,
- Centros de Emergencia Mujer donde se reciban denuncias por violencia sexual, contra menores de edad,
- Policía Nacional del Perú,
- Centros de Acogida Residencial públicos o privados,
- Cunas y jardines públicas y privadas,
- Restaurantes dirigidos a menores de edad,
- Empresas de show infantiles,
- Locales de juegos infantiles,
- Teatro dirigido a niños,
- Parques ecológicos dirigidos a niños y adolescentes,
- Zoológicos,
- Shows dirigidos a niños y adolescentes,
- Clubes deportivos donde se brinde clases de deportes a menores de edad,
- Empresas y/o organizaciones sociales donde se enseñen danzas a menores de edad,
- Empresas donde se enseñe a tocar instrumentos a menores de edad, entre otros,

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

Esta propuesta se enmarca en lo señalado en el artículo 4 de la Constitución, la misma que dispone que el Estado protege especialmente al niño y adolescente en situación de abandono. Tratándose de una propuesta que busca alejar a los potenciales agresores de sus víctimas menores de edad, cumplimos con el contenido constitucional del artículo señalado.

La presente iniciativa además complementa lo señalado en el Código Penal, en el Título IV, Capítulo IX sobre delitos por violación contra la libertad sexual, capítulo X sobre delitos de proxenetismo y capítulo XI sobre delitos por ofensas contra el pudor público; disponiendo que los que cometan delitos contemplados en las disposiciones señaladas del Código Penal serán separados preventivamente mientras dure el proceso, de todas las instituciones públicas y privadas que brinden servicios de cualquier tipo, dirigidos a menores de edad.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La décimo sexta política de Estado del acuerdo nacional sobre *"Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud"* componente al Estado a *"garantizar el bienestar, el desarrollo integral y una vida digna para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de riesgo, pobreza y exclusión"*.

Para dar cumplimiento a la décimo sexta política de Estado el Estado se compromete a prevenir todas las formas de violencia familiar, así como de maltrato y explotación contra niños y adolescentes, aportando en su erradicación. En este sentido, la propuesta apunta a proteger a nuestros niños de una de las violencias más graves que es la violencia sexual que puede ser ejercida no sólo en las escuelas sino en todo ámbito en el cual se desarrollen los menores de edad.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Durante el año 2023, de acuerdo a datos del Ministerio de la Mujer y poblaciones Vulnerables, se han reportado 23,339 casos de violencia sexual contra niños y adolescentes; asimismo, a la fecha se han reportado 15,643 denuncias de violencia sexual contra menores de edad en el portal SiseVe del Ministerio de Educación,

De las 15,643 denuncias realizadas desde el año 2013 a la fecha, son 10,158 las denuncias realizadas contra el propio personal de las instituciones educativas, es decir contra docentes y personal administrativo que tienen por obligación cuidar a los menores durante la jornada educativa.

Sólo en el año 2023, las denuncias realizadas contra el personal educativo por motivo de violencia sexual contra estudiantes ascienden a 1,903 casos, lo cual contrasta con los 23,339 casos recibidos por el Ministerio de la mujer y Poblaciones Vulnerables.

Este dato nos permite saber que menos del 20% de denuncias de violencia sexual contra menores se producirían en las instituciones educativas, y si bien se ha publicado la Ley 32242, que destituye automáticamente a directores, docentes y personal administrativo con condenas por delitos contra la libertad sexual.

Sin embargo, se aprecia que no sólo en las aulas de clase se producen estos delitos y no sólo cometen estos delitos los directores, docentes y personal administrativo de los colegios, pues existen instituciones públicas y privadas no educativas en las cuales niños y adolescentes desarrollan actividades, razón por la cual estos ambientes deben también contar con la posibilidad de separar a las personas que vienen siendo procesados por delitos contra la libertad sexual.

Debemos analizar el costo de cada una de las denuncias pues una vez planteada se debe realizar necesariamente un procedimiento de investigación administrativo y/o penal, lo cual implica poner en marcha los procedimientos en cada institución pública con los recursos que cada procedimiento demanda.

Cada una de estas denuncias significa un menor de edad vulnerado en sus derechos, pero también costos para el Estado que debe pagar a una comisión de procedimiento administrativo sancionador o los costos que significa un despacho fiscal y un despacho de juzgado penal, para que investigue y procese a los denunciados. En algunos casos incluso deben costearse los exámenes médicos o de laboratorio que permitan tener la certeza de la comisión de un delito, lo cual implica pago para especialistas o insumos para las pruebas científicas.

Adicionalmente a lo antes señalado, debemos valorar económicamente todas las terapias que va a recibir el agraviado luego de ser víctima de violencia sexual hasta

poder restablecer su estado de salud física y mental. Debiendo tener claro que en algunos casos este restablecimiento no se logra del todo, por lo cual el daño realizado es irreversible.

Ahora bien, teniendo en cuenta todos los costos que demandan los casos de violencia sexual, debemos contrastarlos con la propuesta de suspender preventivamente a las personas que vienen siendo procesadas por delitos de violencia sexual, en los casos en los cuales sus trabajos tengan vinculación directa con menores de edad.

En efecto, cada vez que alejamos a un potencial delincuente (potencial agresor) de un menor de edad (posible víctima) reducimos las posibilidades de la comisión de un delito ya que, para cometer estos delitos, necesariamente el agresor debe tener acceso a la víctima.

En este contexto, la iniciativa evitaría casos potenciales de violencia sexual contra menores pues estarían menos expuestos a personas que vienen siendo procesadas por estos delitos.

En resumen, la iniciativa genera más beneficios que costos pues evitaría miles de posibles delitos de violencia sexual contra menores de edad, al separar a los potenciales agresores de sus víctimas, evitando la realización del daño, los costos para el Estado para sancionar al agresor y para atender la salud del agredido.