Proyecto de Ley N° 4090/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalizaoor de Documentos
27 ENE. 2023
RECIBIDO
Firma _____ Hora 3:31 pm

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA AMPLIAR EL PLAZO DE DETENCIÓN EN EL DELITO FLAGRANTE DE TRATA DE PERSONAS Y TRÁFICO DE MIGRANTES

Los congresistas que suscriben, miembros del **GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR**, a iniciativa del Congresista, **JORGE ARTURO ZEBALLOS APONTE**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme lo establecen los artículos 22, 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

I. FÓRMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA AMPLIAR EL PLAZO DE DETENCIÓN EN EL DELITO FLAGRANTE DE TRATA DE PERSONAS Y TRÁFICO DE MIGRANTES

Artículo único. - Modificación
Modifícase el literal f, inciso 24, del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

"Artículo 2°. Toda persona tiene derecho:
(...)

f. Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito. La detención no durará más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las investigaciones y, en todo caso, el detenido debe ser puesto a disposición del juzgado correspondiente, dentro del plazo máximo de cuarenta y ocho horas o en el término de la distancia.
Estos plazos no se aplican a los casos de terrorismo, espionaje, tráfico ilícito de drogas**, trata de personas, tráfico de migrantes** y a los delitos cometidos por organizaciones criminales. En tales casos, las autoridades policiales pueden efectuar la detención preventiva de los presuntos implicados por un término no mayor de quince días naturales. Deben dar cuenta al Ministerio Público y al juez, quien puede asumir jurisdicción antes de vencido dicho término.

Lima, 23 de enero de 2023

Miguel Angel Cucos Miranda.

Hilaria de Lazo

José Cueto

Jorge Zeballos

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTOS:

Trata de personas. - La Asamblea General de Naciones Unidas, en el año 2000, señaló que la trata de personas es una violación de los derechos humanos y una forma de conducta criminal que afecta a personas de todo el mundo[1].

Asimismo, señaló que la comunidad internacional y los Estados tiene la obligación de contrarrestar este delito muy grave. En el contexto del acuerdo internacional, el Estado peruano está obligado y debe realizar al menos cuatro (4) importantes acciones:

1. Promulgar leyes nacionales que penalicen la trata de personas
2. Prevenir y combatir el delito de trata de personas
3. Proteger y asistir a las víctimas del delito de trata de personas y
4. Cooperar con otros Estados para cumplir los objetivos planteados[2]

Según el artículo 3 del *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children*, la trata de personas es un delito muy grave que afecta la dignidad humana dentro del derecho internacional y tiene una definición internacional aceptada por los Estados miembros del protocolo, cuya definición es la siguiente:

> *"La trata de personas significa el reclutamiento, transporte, transferencia, albergue o recepción de personas, mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coerción, secuestro, fraude, engaño, abuso de poder o de una posición de vulnerabilidad o de dar o recibir pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que tiene control sobre otra persona, con fines de explotación. La explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución de otros u otras formas de explotación sexual, trabajo o servicios forzados, esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos humanos"*[3]

El Protocolo complementario contra la trata de personas *United Nations Convention against Transnational Crime (UNTOC)*, entró en vigencia el 25 de diciembre de 2003 y a mayo del año 2020 tiene a 176 Estados miembros como parte del protocolo.

La "trata de personas" o "trata de seres humanos" son terminologías que se usan en el mundo jurídico y académico, pero que tiene el mismo concepto y significado. Las Naciones Unidas adoptó el término "trata de personas" cuando se aprobó el Protocolo contra la trata de personas; pero, el Consejo de Europa utiliza el término "trata de seres humanos" según el *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings of 2005.* En el Perú se usa la terminología "trata de personas" la misma que fue adoptada en el Protocolo contra la trata de personas.

---

[1] *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children (Protocolo contra la trata de personas)*

[2] Ibidem

[3] *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*

La trata de personas tiene antecedentes históricos muy antiguos. La trata de personas, como tal, aparece por primera vez en el Derecho Internacional a inicios del siglo XX, primero como "trata de blancas", pero su origen histórico se alude a dos instituciones mucho más antiguas como son, "la esclavitud" y "la trata de esclavos".

Antes del siglo XVIII la esclavitud y el comercio de seres humanos era una práctica muy común en el mundo, sobre todo después de la conquista de territorios y las guerras, en la que los vencedores sometían a los pueblos y los ciudadanos vencidos, pero a mediados del siglo XVIII la esclavitud fue criticada y surgió un movimiento abolicionista que se expandió a diferentes partes del mundo.

La primera jurisprudencia contra la esclavitud se dio en la sentencia de la Corte Suprema del Reino Unido en 1772, cuando la Corte liberó al esclavo James Somerset en el caso Somerset contra Stewart, cuando los jueces concluyeron que la esclavitud es hecho contrario al derecho natural.

En el derecho internacional (Salmón, 2015) en 1807, se dio un gran paso con la prohibición expresa de la trata de esclavos en el Reino Unido a través de la *Abolition of the Slave Trade Act* y en Estados Unidos con la *Act Prohibiting Importation of Slaves.* Las dos normas jurídicas aprobadas cada uno en sus países respectivos, impedían a los ciudadanos ingleses y americanos participar en la trata de esclavos y, en general, evitar el traslado de esclavos a los territorios de ambos países[4].

Posteriormente a inicios del siglo XX, aparece un nuevo problema en la población de los Estados europeos, esto relacionado al traslado de mujeres de una región a otra con fines de explotación sexual, constituyéndose en un problema social que debe atenderse por los Estados. A principios del siglo XX, fue hecho constante que las mujeres jóvenes y/o menores de edad desaparecían durante los viajes realizados por propuestas de trabajo o educación y cuyo destino se desconocía en sus países de origen. Ante el hecho, en 1904 se adoptó el primer tratado internacional sobre trata de personas, llamado el Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal denominado Trata de Blancas (en adelante, Acuerdo Internacional de 1904)[5]. Este acuerdo es el antecedente histórico que determina el delito de trata de personas.

La trata de personas es un delito muy grave en el mundo y en el Perú; por lo tanto, conforme al protocolo de investigación y sanción se debe establecer medidas efectivas en la lucha contra este flagelo. Se requiere de leyes nacionales efectivas que ayuden a cumplir los objetivos deseados, prevenir y combatir el delito de trata de personas con medidas disuasivas y efectivas es necesaria.

Según información proporcionada por el INEI, en el Perú de enero a junio del año 2022, la policía registró 237 denuncias de trata de personas, las denuncias registradas fueron en Lima (105), Lambayeque (28), Cusco (22), Arequipa (17), Huánuco (15), Pasco, Tacna y Madre de Dios (7 cada uno), Tumbes y La Libertad (5 cada uno), San Martín

---

[4] SALMON, Elizabeth. LA TRATA DE PERSONAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS UN PROCESO EN DOBLE VÍA: DE LA ESCLAVITUD A LA AUTONOMÍA, DE LA REPRESIÓN PENAL A LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS (2015)

[5] Ibidem

(4), Junín (3); Apurímac, Cajamarca, Loreto, Puno y Ucayali (2 cada uno), y Piura y Áncash (1 en cada caso).

La modalidad de captación de las victimas por lo general es mediante oferta de trabajo, estudio, padrinazgo y seducción y a través de medios virtuales de internet. Pero, también hay un dato muy preocupante, según una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Especializado (IEP) a pedido de *Capital Human Social* casi medio millón de peruanos se reconoce como víctima de trata de personas[6], lo que constituye una preocupación en la labor legislativa.

Por otro lado, dicha encuesta realizado en 24 departamentos, 155 provincias y 417 distritos con un nivel de confianza de 95%, arroja un dato interesante que debemos tomar en cuenta como legisladores, el 47% de los encuestados considera que el Gobierno Central, los ministerios y las dependencias públicas deberían tener un rol más activo en la lucha contra la trata de personas. El 41% considera que el Gobierno es quien debe encargarse de prevenir, también se les pide atención a las víctimas rescatadas y consideran que el Centro de Emergencia Mujer (41%) y las Comisarias (40%) deben trabajar en la prevención de la trata de personas[7]. Los datos son muy preocupantes, por lo que amerita establecer una legislación que prevenga y disuada la comisón de este delito.

Otro dato preocupante: la Agencia Andina de noticias *online* manifestó que, hasta agosto del año 2022, la Policía Nacional del Perú rescató a 671 víctimas de trata de personas, de los cuales el 98% son mujeres vulnerables en su mayoría, constituyéndose en un problema social actual y latente[8].

Ante la realidad descrita es importante apoyar la labor policial, quien desempeña una labor fundamental en la lucha contra este criminen organizado y con vínculos internacionales. Este tipo de delitos requiere una investigación compleja, cuando las autoridades detienen en flagrancia a los presuntos autores del delito, solo tiene 48 horas de plazo para realizar acciones previas a la investigación preliminar y posteriormente la investigación preparatoria, plazo considerado muy breve por los operadores de justicia, porque es difícil recopilar los indicios del delito, por lo que consideramos que dicho plazo debe ampliarse.

Nuestra legislación penal considera punible el delito de trata de personas como delito contra la dignidad humana, desde la aprobación de la Ley 31146 y publicado en el Diario Oficial El Peruano el 30 de marzo de 2021. La trata de personas según nuestro Código Penal:

"Artículo 129-A.- Trata de personas

1. *El que mediante violencia, amenaza u otras formas de coacción, privación de la libertad, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad,*

---

[6] Instituto de Estudios Peruanos, por encargo de CHS Alternativo

[7] Ibidem

[8] https://www.google.com/search?q=trata+de+personas+2022&rlz=1C1GCEU_esPE973PE974&oq=trata+d&aqs=chrome.0.69i59j69i57j0i512l5j69i60.3156j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF#fpstate=ive&vld=cid:08229e0f,vid:1DO_yTzuflc

concesión o recepción de pagos o de cualquier beneficio, capta, transporta, traslada, acoge, recibe o retiene a otro, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país con fines de explotación, es reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años.

2. *Para efectos del inciso 1, los fines de explotación de la trata de personas comprende, entre otros, la venta de niños, niñas o adolescentes, la prostitución y cualquier forma de explotación sexual, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, cualquier forma de explotación laboral, la mendicidad, los trabajos o servicios forzados, la servidumbre, la extracción o tráfico de órganos o tejidos somáticos o sus componentes humanos, así como cualquier otra forma análoga de explotación.*

3. *La captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de niño, niña o adolescente con fines de explotación se considera trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios previstos en el inciso 1.*

4. *El consentimiento dado por la víctima mayor de edad a cualquier forma de explotación carece de efectos jurídicos cuando el agente haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en el inciso 1.*

5. *El agente que promueve, favorece, financia o facilita la comisión del delito de trata de personas, es reprimido con la misma pena prevista para el autor.*

Para la presente iniciativa legislativa, resulta de preocupación también el delito de tráfico de migrantes, delito contra el orden migratorio que tiene vinculación con el delito de trata de personas. El Código Penal peruano, respecto al tráfico de migrantes señala lo siguiente:

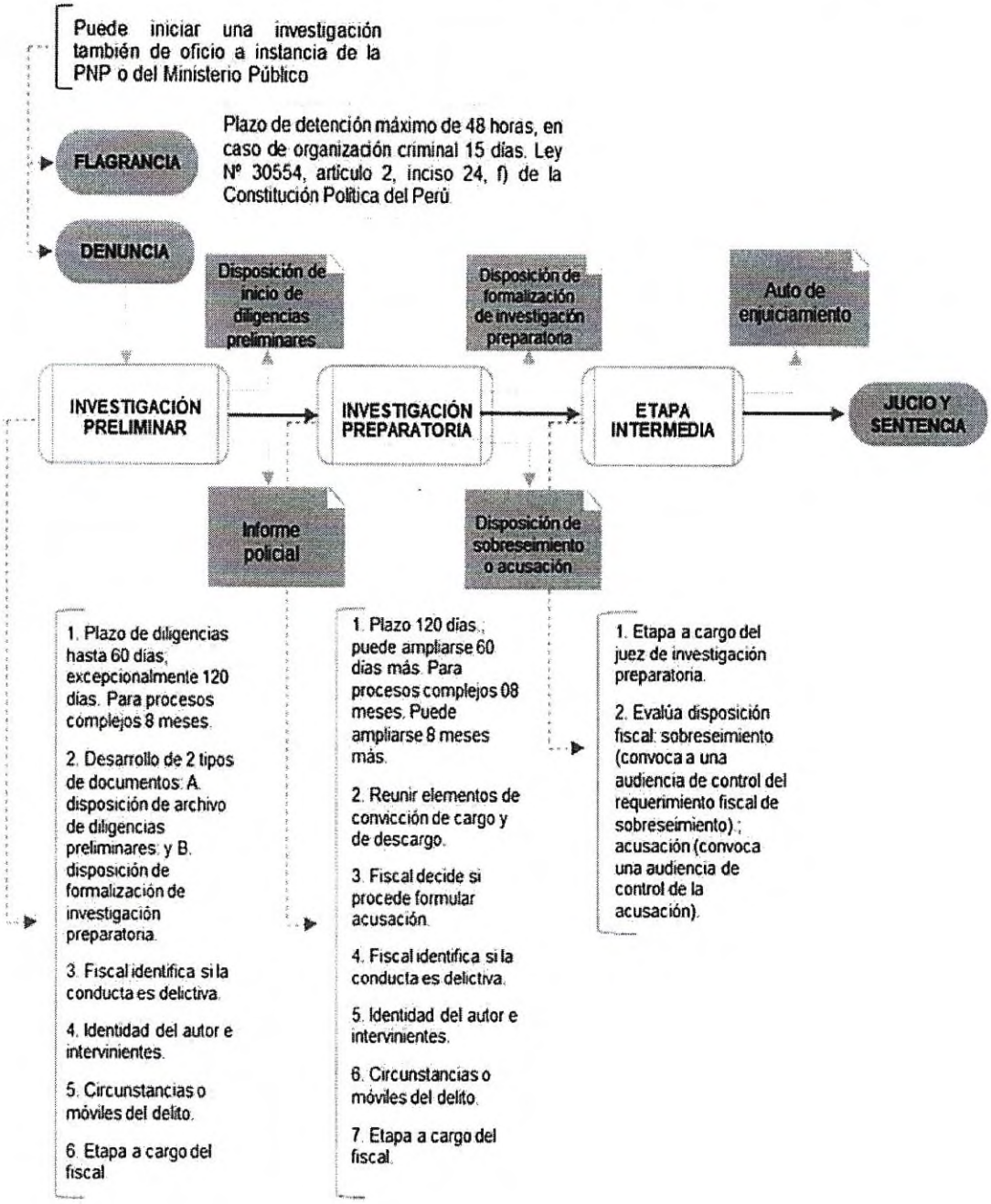
Artículo 303-A.- Tráfico ilícito de migrantes
El que promueve, favorece, financia o facilita la entrada o salida ilegal del país de otra persona, con el fin de obtener directa o indirectamente, lucro o cualquier otro beneficio para sí o para tercero, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años.

El delito de tráfico de migrantes existe en su tipo base y agravado, cuya pena será no menor de cinco ni mayor de ocho años de pena privativa de libertad e inhabilitación conforme al artículo 36 incisos 1, 2, 3, 4 y 5 del Código Penal.

El plazo, proceso e investigación de ambos delitos están señalados en el Código Procesal Penal, como puede apreciarse en el cuadro siguiente; sin embargo, el gran cuello de botella, en la investigación y lucha contra este tipo de delitos, se encuentra cuando hay delito flagrante.

Las autoridades policiales y fiscales no pueden ir más allá de las 48 horas de detención a las personas implicadas en el delito, porque la ley establece dicho plazo máximo. En el cuadro siguiente se establece las generalidades de la investigación del delito, elaborado por el Ministerio Publico, donde también se puede ver el plazo y proceso de investigación del delito aludido.

GENERALIDADES DE LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO



Fuente: Ministerio Público: Guía Operativa para la Investigación del Delito de Trata de Personas | Diagrama de flujo

Flagrancia delictiva del delito de trata de personas y tráfico de migrantes: Se considera flagrancia "cuando el agente es sorprendido en el preciso momento en que está cometiendo el delito, (...) cuando la realización de un hecho punible es actual y en esa circunstancia, el autor es descubierto" (Cubas, 2016, p. 432). En el mismo sentido, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, al señalar:

> *"La flagrancia en la comisión de un delito requiere el cumplimiento de cualquiera de los dos requisitos siguientes: a) la inmediatez temporal, es decir, que el delito se esté cometiendo o se haya cometido momentos antes; y, b) la inmediatez personal, es decir, que el presunto delincuente se encuentre en el lugar de los hechos, en el momento de la comisión del delito, y esté relacionado con el objeto o los instrumentos del delito"*[9].

En dichos supuestos, según el artículo 259 del Código Procesal Penal, la Policía Nacional está facultada para detener a la persona sin mandato judicial conforme señala el artículo 259 del Código señalado y de conformidad al artículo 2, inciso 24, literal f de la Constitución Política del Perú.

Sin embargo, la detención no puede exceder del plazo de 48 horas, luego de lo cual el fiscal decidirá por la libertad del detenido u otra medida alternativa como la prisión preventiva. Solo si se tratara de los delitos de terrorismo, espionaje o tráfico ilícito de drogas, la detención podrá extenderse hasta por un plazo no mayor de 15 días. Pero como el delito de trata de personas y tráfico de migrantes es complejo, también consideramos que debe establecerse plazos excepcionales más amplios para las diligencias policiales respectivas.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

El proyecto de reforma constitucional propone modificar el literal f, inciso 24, del artículo 2° de la Constitución Política del Perú y tiene amparo legal en instrumentos jurídicos internacionales, de los cuales el Perú es parte y son los siguientes:

- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa 27527 del 4 de octubre de 2001, y ratificada mediante Decreto Supremo 088-2001-RE, del 19 de noviembre de 2001.

- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, aprobado mediante Resolución Legislativa 27518, el 13 de setiembre de 2001, y ratificado mediante Decreto Supremo 078- 2001-RE, el 4 de octubre de 2001.

- Convención de la Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada mediante Resolución Legislativa 24815 del 12 de mayo de 1988, y su Protocolo Facultativo, aprobado mediante

[9] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 2617-2006-PHC/TC del 31 de agosto de 2006. Fundamento 5

Resolución Legislativa 28833, del 19 de julio de 2006, y ratificado mediante Decreto Supremo 044-2006- RE, el 25 de julio de 2006.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

COSTO	✓ Se restringe el derecho a la libertad por más tiempo, pero solo a personas involucrados y detenido en flagrancia con indicios razonables de la comisión del delito de trata de personas y tráfico de migrantes. ✓ El derecho a la defensa puede encarecerse debido al tiempo de detención del imputado del delito.
BENEFICIO	• Fortalece la labor policial y fiscal en la investigación del delito. • Optimizar las acciones dirigidas al esclarecimiento de los hechos, la obtención de las pruebas y la identificación de los responsables. • Constituye una mejora continua de los procedimientos de investigación para el cumplimiento de los objetivos. • Busca la eficacia en la sanción del delito y fortalece las instituciones encargadas de perseguir el delito. • Contribuye al mejoramiento de las estrategias integrales de investigación, fiscalización y persecución del delito de trata de personas entre el Ministerio Público y el Ministerio del Interior. • Se protege el bien jurídico de la libertad personal de la persona afectada en su dignidad humana, sobre todo cuando la persona está en una situación de vulnerabilidad[10].

V. VINCULACIÓN CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El Proyecto de reforma constitucional tiene vinculación con la Vigésima Octava Política de Estado, respecto a la plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial. El proyecto de reforma tiene como objetivo garantizar el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia, de conformidad a la Política de Estado.

VI. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El Congreso de la República mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR, aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, en la que se prevé acciones contra la problemática migratoria y medidas de apoyo a la Policía Nacional del Perú.

[10] Acuerdo Plenario 6-2019/CJ-116

AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022*[11]		
ACUERDO NACIONAL		
OBJETIVOS	**POLITICAS DE ESTADO**	**TEMAS / PROYECTOS DE LEY**
Democracia y Estado de Derecho	7. Erradicación de la violencia y Fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana	16. Acción contra los delincuentes extranjeros y la problemática migratoria 17. Medidas de apoyo a las tareas de la Policía Nacional del Perú

[11] Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23 de octubre de 2021.