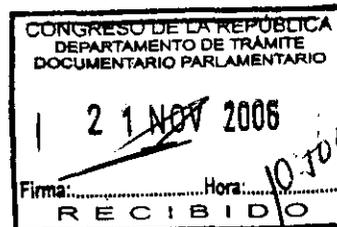




DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

Congreso de la República
Comisión de Justicia y Derechos Humanos



Señor Presidente:

Ha venido para dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, el Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, presentado por la Contraloría General de la República, mediante el cual propone la Ley de Protección al denunciante.

I. SÍNTESIS DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, propone brindar protección y otorgar incentivos a los funcionarios o servidores o cualquier ciudadano que denuncie hechos irregulares, arbitrarios o ilegales al interior de una entidad pública.

II. IMPACTO LEGAL

2.1 Legislación Nacional

- Ley No. 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (3 de agosto de 2002), modificada por Ley N° 27927 (4 de febrero de 2003).
- Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público.
- Decreto Supremo No. 012-97-RE, ratifica la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Resolución de Contraloría No. 443-2003-CG que aprobó la Directiva No. 008-2003-CG/DPC.
- Ley No. 27378, Ley que establece beneficios por Colaboración Eficaz en el ámbito de la Criminalidad Organizada.

2.2 Legislación Internacional

- Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por la Organización de Estados Americanos.

III. ANÁLISIS

3.1 Antecedentes de la propuesta legislativa

La Contraloría General de la República mediante Oficio N° 3742005-CG/DC del 03 de Marzo de 2005 presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley de Protección al Denunciante; ***propuesta legal que mereció Dictamen de la Comisión de Fiscalización y Contraloría con fecha 23 de noviembre, sin que haya podido ser aprobada por el Pleno del Congreso de la República del periodo legislativo 2001-2006.***

El proyecto en mención ha sido nuevamente presentado por la Contraloría General de la República con fecha 29 de agosto de 2006 asignándosele el número 83/2006-CR, siendo decretado a las Comisiones de Fiscalización y Contraloría así como a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

Posteriormente, el 31 de agosto de 2006, fue dispensado del Trámite de Comisión por Acuerdo N° 10-2006-2007/JUNTAPORTAVOCES-CR, encontrándose en la Orden del Día en un ***cuarto*** intermedio, ***en razón del pedido de los presidentes de la Comisión de Fiscalización y Contraloría, y de Justicia, congresistas Edgard Reymundo Mercado y Raúl Castro Stagnaro, respectivamente, a efectos se recabe los pronunciamientos previos de ambas comisiones.***

La Comisión de Fiscalización con fecha 6 de octubre de 2006 ha emitido Dictamen Favorable Sustitutorio.

3.2 Análisis de la propuesta legislativa

Los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos, como parte de las iniciativas regionales para combatir la corrupción, han suscrito la Convención Interamericana contra la Corrupción. En el caso del Perú, fue ratificada mediante Decreto Supremo N° 012-97-RE, cuyos objetivos principales son promover y fortalecer la cooperación entre los Estados Partes en el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en general y, a un nivel más específico, erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, conforme lo dispone en su artículo III numeral 8:

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

Convención Interamericana contra la Corrupción

Artículo III

Medidas preventivas

*A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los **Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:***

(...)

*8. **Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.***

Conforme se puede apreciar, el citado instrumento internacional en su artículo tercero establece la conveniencia de implementar, como medidas preventivas, mecanismos y sistemas institucionales que favorezcan la lucha contra la corrupción desde diferentes ámbitos.

De igual forma, se prevé este marco normativo para la protección a los denunciantes de actos de corrupción en la administración pública de la exigencia derivada de la suscripción de la Convención de la ONU contra la Corrupción (artículos 8 y 33); así como un acatamiento a la recomendación que en ese sentido formuló en el año 2004, el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), mediante la AG/RES 2004 sobre el "Papel de los Poderes Legislativos en la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad en el Hemisferio"; y una ratificación de la propuesta que en el 2001 lanzó la Iniciativa Nacional Anticorrupción.

En tal sentido, siendo el Perú estado parte de la referida Convención, promulgó en materia penal la Ley N° 27378 - Ley que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada; quedando pendiente, para efectos del desarrollo de la citada Convención, contar con el marco normativo que brinde protección a los denunciantes de actos de corrupción en el ámbito administrativo.

Dentro de este contexto, debe tenerse en cuenta que la corrupción es uno de los mayores problemas que aqueja a las nuevas democracias tanto en América Latina

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley Nº 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

como en gran parte del resto del mundo. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la corrupción puede ser vista como uno de los mayores obstáculos en el cumplimiento de la obligación estatal de promover y proteger a los derechos humanos. Sistemas políticos corruptos niegan el derecho fundamental a la participación democrática. La corrupción en el sistema judicial y en los demás estamentos de la administración pública, no solo niega el derecho a la igualdad frente a la ley, sino a las mismas garantías judiciales declaradas por los instrumentos internacionales de derechos humanos. La corrupción en las funciones públicas pone a riesgo el derecho a la vida, por ejemplo cuando a su raíz se le niega asistencia médica a los enfermos o se permite la construcción de edificios o productos defectuosos y peligrosos.

En el ámbito económico, los expertos en economía de todo el mundo convienen actualmente que la corrupción puede tener efectos devastadores sobre las economías que pasan por una situación difícil. La corrupción vacía las arcas de los Estados, arruina el libre comercio y ahuyenta a los inversionistas. El Banco Mundial estima que la corrupción puede reducir la tasa de crecimiento de un país entre 0.5 y 1 puntos porcentuales por año. Según las investigaciones del FMI, la inversión en los países corruptos es casi un 5% menor que en los países relativamente exentos de corrupción.¹

Claramente, la corrupción generalizada **despoja** a un país de sus riquezas y **conlleva** graves violaciones de los derechos económicos, destruye economías y condena a la población al desempleo, al hambre y el desamparo. Los políticos y empleados públicos corruptos no son sólo culpables de crímenes comunes sino de graves violaciones a los derechos humanos. Dentro de este contexto, el Preámbulo de la Convención Americana contra la Corrupción señala que: *"la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos"*.

Precisamente, ante actos de corrupción, la propuesta legislativa plantea la Ley de Protección al Denunciante, con la finalidad de proteger a los funcionarios, servidores o cualquier ciudadano que brinde información veraz sobre actos y hechos que sean

¹ <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corrupcion/intro.htm>

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

considerados irregulares, arbitrarios o ilegales sobre corrupción en las entidades de la administración pública.

Dentro de este contexto se procederá a analizar el articulado contenido en la iniciativa legislativa, conforme se detalla a continuación:

Respecto al **artículo 1**, que establece como *objeto de la Ley*:

- a) proteger al denunciante y,
- b) otorgar beneficios al mismo.

Motivando de esta manera el control social sobre la actuación de los empleados públicos y el uso de los recursos públicos. Es decir, respecto a los mecanismos orientados a dar protección a las personas que denuncien actos de corrupción a fin de evitar que sean víctimas de represalias por parte de los denunciados, por lo que se ha tomado en consideración la Ley de Denuncias Públicas (The Public Disclosure Act) de 1996 del Reino Unido, la que establece mecanismos de protección para los denunciantes de buena fe de actos de corrupción.

Asimismo, respecto a los beneficios otorgados a los denunciantes, se han tomado en consideración los antecedentes de la legislación norteamericana, tales como The Federal False Act que modifica al False Claims Act conocida como Ley Lincoln de 1863 (dictada durante la Guerra Civil Americana para combatir los fraudes contra el Gobierno de la Unión en las adquisiciones de bienes para el ejército) que prevé incentivos económicos para los denunciantes de algún fraude contra el gobierno; la Ley de Reforma del Servicio Civil de 1978 de los Estados Unidos, que buscaba contrarrestar las represalias contra los funcionarios que denunciaban irregularidades, fraudes, abusos y malversación de fondos en el Gobierno Federal; el Whistleblower Act de 1989, dictado para fortalecer y mejorar la protección de los denunciantes.

Por lo que si bien es cierto que, estos presupuestos constituyen el objeto de la futura norma, también debe precisarse que persigue un efecto preventivo de la comisión de los actos de corrupción, por lo que la Comisión considera que debe incorporarse un inciso c) que precise esta situación, en el sentido de que la Ley previene los actos de corrupción en el ámbito administrativo, calificación que se adecua a los estándares de los instrumentos internacionales, antes mencionados, suscritos por el Perú.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

Además, hay que tener en cuenta, que la corrupción en el ámbito administrativo es un tema que ya se combate. Así, el inciso c) Art. 15 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y Contraloría General de la República Ley N° 27785, señala como deber del sistema de control:

"Impulsar la modernización y el mejoramiento de la gestión pública, a través de la optimización de los sistemas de gestión y ejerciendo el control gubernamental con especial énfasis en las áreas críticas sensibles a actos de corrupción administrativa".

En lo que respecta al **artículo 2**, referido a las "**entidades de la administración pública**", se toma como referencia lo señalado en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, que tiene la finalidad de evitar errores de interpretación y confusión en el ciudadano interesado en denunciar.

Respecto al artículo 3° de la propuesta legislativa (ahora artículo 5), referido a los **destinatarios** principales del proyecto que son los funcionarios y servidores públicos que durante el desempeño de su cargo denuncien irregularidades de carácter administrativo ocurridas al interior de la entidad en la que prestan servicios.

Adicionalmente, tomando como referente la legislación americana y británica anteriormente indicada, se ha incorporado en el rubro beneficiarios de la protección a aquellos ex funcionarios y ex servidores públicos que denuncien irregularidades cometidas por funcionarios al interior de la entidad en la que laboraron; y a quienes prestan servicios en las entidades públicas bajo cualquier modalidad.

A fin de promover la colaboración de los ciudadanos en los actos de fiscalización, denunciando la comisión de actos de corrupción, se ha considerado también como sujetos al beneficio a los particulares que tomen conocimiento de éstos actos indebidos.

Por otro lado, respecto al **manejo de información secreta o reservada**, cabe señalar que se trata de uno de los aspectos previstos en el Proyecto de Ley (artículo 4°), conforme a lo previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en consecuencia las denuncias directamente vinculadas a la defensa nacional, actividades de inteligencia y relaciones internacionales, cuya divulgación pudiera afectar gravemente los intereses nacionales se encuentran excluidas del ámbito de este Proyecto. Estas denuncias pueden ser reguladas por norma específica que designe a la instancia especializada competente

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley Nº 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

para conocerlas, tal como sucede en la legislación comparada, en la que existe norma específica y que, ante la eventualidad que se presenten denuncias relativas a estos temas, las mismas deberán ser canalizadas a una autoridad específica, tal como señala la Sección 1213 literal j) del Whistleblower Act Americano, que dispone que aquellas denuncias que involucren aspectos de inteligencia o contrainteligencia no protegidos deberán ser comunicadas por la Oficina de Consejería Especial - OSC (Office Special Counsel) al Consejero de Seguridad Nacional, y al Comité de Inteligencia del Senado Americano.

Por tanto, se aprecia que las disposiciones que garantizan protección a quién denuncia se basan en los conceptos de responsabilidad democrática y Estado de Derecho que constituye un disuasivo a la conducta de las autoridades y refuerza las medidas de prevención de la corrupción. Para cuyo efecto, los datos proporcionados por el denunciante hacen necesario el utilizar los procedimientos de acceso público en documentos y registros gubernamentales para llevar adelante la investigación de la supuesta conducta que revela esa información. Por ende, se hace necesario reforzar dichas leyes por medio de mecanismos de protección de esos derechos fundamentales y constitucionales.

Precisamente, una de las características esenciales de un estado democrático es la transparencia de la administración estatal sobre la gestión de los asuntos públicos. Ello implica que los funcionarios del Estado rindan cuentas ante los ciudadanos sobre las decisiones que toman y que puedan acceder a la información que obra en poder de las entidades estatales. De esta manera, los funcionarios públicos son entendidos como gestores de una organización creada al servicio de la ciudadanía encontrándose expuestos a la fiscalización que la sociedad ejerce.

En tal sentido, el tema de investigación se circunscribe a:

- a) analizar si la legislación sobre transparencia y el desarrollo del derecho de acceso a la Información Pública, disminuye la corrupción en el Estado.
- b) determinar el grado de cumplimiento de los funcionarios y servidores públicos, respecto de la Ley de acceso a la información pública; y,
- c) contribuir a promover la transparencia en el país y erradicar la cultura del secreto.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

Sobre el particular, cabe precisar que en nuestra legislación existe la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (3 de agosto de 2002), modificada por Ley N° 27927 (4 de febrero de 2003). Precisamente, el acceso a la información pública es un derecho fundamental por medio del cual toda persona puede tener conocimiento de la información que se encuentra en cualquier entidad estatal y facilita su difusión entre los ciudadanos, y con ella, la formulación de críticas sobre el desarrollo de las actividades de la administración pública. Esto permite una adecuada participación de los ciudadanos en el debate sobre los asuntos públicos, pues sin acceso a esa información se carecería de los elementos necesarios para ejercer la crítica y control sobre las políticas públicas.

Asimismo, en la propuesta legislativa se han previsto **requisitos** que permitan atender sólo aquellas denuncias que reúnan determinados requerimientos expresamente señalados en la norma, con la finalidad de evitar la presentación de denuncias maliciosas, para acceder a la protección que otorga o de causar perjuicio a un tercero. Para este efecto, se tomo en consideración lo previsto en el Public Disclosure Act del Reino Unido que sólo ampara las denuncias presentadas de buena fe y con razonabilidad, sin perseguir ganancia o interés alguno de por medio.

Los requisitos son: i) que las denuncias estén referidas a hechos que revelen, entre otros, la indebida o ilegal administración o utilización de los bienes y recursos del Estado; ii) debe tratar de identificar, de ser el caso, circunstancias de la planificación y ejecución de los hechos, debidamente sustentados; iii) identificar y/o individualizar a los autores de los hechos denunciados; iv) los hechos no deben versar sobre **situaciones** que fueron objeto de sentencia judicial consentida y/o ejecutoriada; v) un compromiso de colaboración futura para la continuación de las investigaciones, lo cual no impide que cuando el denunciante se niegue o desista de brindar su colaboración; la entidad competente de evaluar la denuncia, una vez tomado conocimiento del hecho irregular y la documentación sustentatoria, continúe con las investigaciones.

Por su parte, en lo que se refiere al tema de la **"autoridad competente"**, se tiene conocimiento que en la legislación americana, la Oficina de Consejería Especial (Office Special Counsel-OSC) es la entidad independiente que investiga las denuncias, preserva la identidad de los denunciantes en el anonimato y, previene las represalias contra ellos, y el Consejo de Protección del Sistema de Méritos (Merit System Protection Board) es la segunda instancia a la que pueden recurrir los denunciantes en

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

caso de haber sido víctimas de represalias que no han sido solucionadas por la OSC. Sin embargo, la creación de una entidad similar en el Perú, implicaría la generación de gastos al erario público.

Atendiendo a la finalidad de la norma y a la legislación comparada, se consideró que para efectos de la determinación de la Autoridad Competente, en principio una que centralice; se debía tener en cuenta las funciones, atribuciones y competencias, así como experiencia en temas de recepción y evaluación de denuncias, siendo la Contraloría General quien por mandato constitucional y legal tiene a su cargo las funciones de fiscalización del uso de los recursos públicos y la actuación de los empleados públicos, cuyo servicio de atención de denuncias tiene más de 10 años de experiencia.

En ese contexto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 22° literal n) de la Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, la Contraloría General tiene la atribución de recibir y atender denuncias presentadas por la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública, otorgándoles el trámite correspondiente sea internamente o derivándolas ante la autoridad competente. En consecuencia, el Proyecto de Ley, esta tomando **dicha** atribución de la Contraloría General para que sea la entidad encargada de recibir las denuncias, evaluando las que según sus funciones le corresponden y, trasladando aquellas que son de competencia de otras instancias administrativas para su correspondiente evaluación, siendo éste, un aspecto procedimental que no enerva la competencia de otras entidades administrativas. **En lo que concierne a la materia penal, evidentemente la contraloría dará cuenta al Ministerio Público de dichos eventos a fin que proceda a iniciar las investigaciones correspondientes tomando en cuenta los elementos obtenidos por la Contraloría.**

Esta propuesta permitirá mantener un registro de todas las denuncias que ingresan, a qué entidades se traslada y cuál es el resultado final de la evaluación, lo cual permite hacer un seguimiento de las denuncias atendidas, determinar las áreas o instituciones con mayor índice de denuncias.

En lo que se refiere al tema de "**beneficios**", cabe señalar que el beneficio de reserva de la identidad del denunciante que otorga el Proyecto de Ley (literal a), recoge lo propuesto por el numeral 8 del artículo III de la Convención Interamericana contra la

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

Corrupción, que considera como una de las principales garantías en la protección al denunciante el mantener en reserva su identidad.

En el literal b) se dispone que el *denunciante no puede ser cesado, despedido o removido del cargo*, como consecuencia de actos denunciados; asimismo, se consideró que en los casos que el denunciante tenga la condición de contratado bajo la modalidad de locación de servicios o servicios no personales se le brindará la protección correspondiente ante eventuales represalias para acceder nuevamente a un contrato de ésta naturaleza con la entidad o cualquier otra así como a los demás derechos que las leyes laborales y de contratación le otorguen, para lo cual se realizan funciones de coordinación con la autoridad de trabajo.

En el literal c) se prevé una eventual *reducción de la sanción administrativa*, en los casos que el denunciante haya sido partícipe de los hechos materia de denuncia, considerando el grado de su participación y si el denunciante no hubiera declarado su participación al momento de presentar su denuncia.

Se deja la salvedad que, en caso el denunciante sea autor del acto de corrupción administrativa no estará sujeto a los mecanismos de protección y beneficios establecidos en la presente Ley.

El literal d) tiene la finalidad de *incentivar la colaboración* de las personas denunciando actos irregulares, previendo la posibilidad del otorgamiento de un beneficio económico, en los casos que dicho acto constituya una infracción administrativa sancionada con multa. Asimismo, se considera que el porcentaje de este beneficio económico, podrá determinarse considerando los costos de la formulación de la denuncia, sin embargo este porcentaje debiera cautelar que no se desnaturalice la presentación de denuncias con fines lucrativos. Este beneficio no será aplicable para los denunciantes que de alguna manera se hayan beneficiado con el acto de corrupción denunciado.

Además, se prevé brindar protección al denunciante en los casos de actos de hostilización, entendiéndose como actos de hostilización, los comprendidos en el artículo 30° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Fomento al Empleo y normas laborales conexas. En estos casos, el denunciante pondrá en conocimiento de la Contraloría General de la República, a fin que solicite el informe respectivo a la institución a fin de resguardar en todo momento la reserva de la

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

identidad del denunciante y de constatarse este hecho, la actuación del funcionario que cometió el acto de hostilización, será considerado como falta grave, siendo ésta una causal de despido justificado. Este beneficio será aplicable independientemente del régimen laboral aplicable a la entidad en la que labora el denunciante.

Asimismo, la propuesta prevé la "**confidencialidad**". En este sentido, la finalidad de este artículo es proteger al denunciante de las represalias que pudiera tomar el empleador en su contra, evitando así despidos arbitrarios o cualquier acto de hostilidad en su contra, comprendiendo tres ámbitos en los cuales se aplicará dicha confidencialidad; uno referido a la identidad del denunciante, otro vinculado a la información proporcionada en su denuncia, y finalmente, al estado en que se encuentra la evaluación de la denuncia a cargo de la autoridad competente.

Se señala **y desarrolla** expresamente la excepción de las denuncias maliciosas, las mismas que constituirán infracción estando sujetas a las sanciones que establezca el Reglamento, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar (civiles y/o penales). De esta manera se castigarán las denuncias maliciosas que pudieren presentarse, a fin de no distorsionar la finalidad de la norma y lograr una real y eficaz lucha contra la corrupción. Para este efecto, se recoge la propuesta de la Congresista Gloria Ramos Prudencio, en el sentido que las sanciones establecidas por las denuncias maliciosas, son sanciones administrativas que están regidas por el principio de legalidad, de acuerdo al artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley de Procedimientos Administrativos, es decir, tanto las faltas como las sanciones deben estar tipificadas en la ley y no puede delegarse al Reglamento su definición, por lo que se impondrá una multa no mayor a 10 UIT, en caso de las denuncias maliciosas.

Por otro lado, la Comisión estima que si resulta pertinente como lo señala la Contraloría General de la República, aprobar la propuesta de establecer el compromiso de las entidades públicas a **difundir el texto de la ley**, entre sus trabajadores y funcionarios del más alto nivel dentro de ellas, estableciéndose además que en caso de incumplimiento se incurrirá en responsabilidad administrativa, ello asegurará que se cumpla con éxito el objeto de la norma.

Finalmente, se propone que el Poder Ejecutivo sea quien emita el Reglamento de la Ley.

3.3 Legislación Nacional

En cuanto a la **Legislación Nacional**, como antecedentes se puede considerar:

- La Ley No. 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, señala que la Contraloría General entre sus atribuciones puede “recibir y atender denuncias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública, otorgándoles el trámite correspondiente sea en el ámbito interno o derivándolas ante la autoridad competente, estando la identidad de los denunciantes y el contenido de la denuncia protegidos por el principio de reserva “.

Al amparo de los incisos b y c del Artículo 32º de la Ley No. 27785², la Contraloría General de la República emitió la Resolución de Contraloría No. 443-2003-G norma mediante la cual aprueba la Directiva No. 008-2003-CG/DPC referida al “Servicio de Atención de Denuncias”; norma el Servicio de atención de denuncias a cargo de la Contraloría General de la República y los órganos de control institucional de las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, y orienta la debida y oportuna formulación, trámite y evaluación de las denuncias que presente la ciudadanía, reconociendo el derecho de los ciudadanos y funcionarios y servidores públicos a interponer denuncias.³

- La Ley No. 27378, Ley que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada, y cuyo objeto es regular los beneficios por la colaboración prestada por personas relacionadas con determinados delitos.

² **Ley No. 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República Artículo 32.- Facultades del Contralor**

a) Aprobar, dirigir, coordinar y supervisar, las acciones de la Contraloría General y de los órganos del sistema
b) Dictar las normas y las disposiciones especializadas que aseguren el funcionamiento del proceso integral de control,

³ **Directiva No. 008-2003-CG/DPC – Servicio de Atención de Denuncias “**

“ Derecho de formular denuncia.- A todos los ciudadanos, individual o colectivamente organizados incluidos los funcionarios y servidores de las entidades comprendidas en el Sistema, les asiste el derecho de acudir directamente a la Contraloría General o al OCI que corresponde, con el objeto de formular denuncias relacionadas con las funciones de la administración pública y que éstas sean atendidas conforme a su mérito, sujetándose su presentación a los requisitos y tramitación establecidos en la presente Directiva “

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

- El Decreto Legislativo No. 815, Ley de exclusión o reducción de pena, denuncias y recompensa en los casos de delito e infracción tributaria, disposición cuyo objeto es establecer la aplicación de beneficios para aquellos que contribuyan a reducir y erradicar el delito tributario; cualquier persona puede denunciar ante la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, la comisión de las infracciones tributarias señaladas en el artículo 178º del Texto Único Ordenado del Código Tributario aprobado por Decreto Supremo No. 135-99-EF.

El denunciante según el Decreto Legislativo No. 815 recibirá la recompensa que se fije, siendo el caso que a la fecha se encuentra vigente la Resolución de Superintendencia No. 075-2003/SUNAT dispositivo que aprobó el procedimiento sobre denuncias y recompensas en aplicación de los artículos 14 y 17 del Decreto Legislativo No. 815⁴.

Como se puede observar las normas vigentes tienen un límite en cuanto a su aplicación, mientras que la propuesta legislativa materia de dictamen abarca a todo aquel que realice una denuncia.

3.4 Legislación Comparada

En relación al tema de análisis la **Legislación comparada** establece:

1. Estados Unidos de América:

El Congreso norteamericano en 1989, aprobó la *Ley de Protección de Denunciantes de 1989*, la cual es un estatuto gubernamental que pone en práctica la protección de la libertad de expresión, estipulada en la Primera Enmienda, de los empleados que objetan una conducta que traiciona la confianza pública. La ley protege también las denuncias relacionadas con el abuso de autoridad, despilfarro grave, mala administración o substancial y peligros específicos para la salud o la seguridad pública,

⁴ **Decreto Legislativo 815**

Artículo 14.- El denunciante recibirá la recompensa que se fije mediante Resolución de Superintendencia siempre que la información proporcionada sea veraz, significativa y determinante para la detección de la infracción tributaria

Artículo 17.- Mediante Resolución de Superintendencia, se establecerá el procedimiento para admitir, evaluar, rechazar la denuncia así como regular la colaboración del denunciante en la investigación

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley Nº 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

y su finalidad es que los empleados gubernamentales, servidores públicos no terminen como burócratas limitados a seguir órdenes’.

La ley se concentra en los derechos a la libertad de expresión de los empleados federales, pero también permite que ciudadanos privados o contratistas del gobierno presenten denuncias de conducta burocrática fraudulenta; las únicas personas excluidas del ámbito de la ley son los empleados de las entidades de inteligencia y de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), el personal del Congreso y del sistema judicial.

Un ejemplo de la influencia que puede tener la Ley de Protección de Denunciantes es el fallo dado por la Comisión Fiscalizadora Nuclear; las revelaciones hechas por denunciantes en una planta en Ohio, ocasionaron la cancelación de una instalación nuclear casi terminada, porque se habían violado sistemáticamente las leyes de seguridad nuclear. Luego de intensas investigaciones, motivadas por las revelaciones de denunciantes, los propietarios convirtieron la planta en una instalación a carbón que actualmente funciona en forma segura.

The False Claim Act of 1863

- Dictada durante la Guerra Civil para combatir fraudes contra el Gobierno de la Unión, fue enmendada (modificada) en 1986, como Federal False Claim Act.
- La Ley permite que ciudadanos, empleados o no empleados, puedan demandar en nombre del Estado a compañías o empresas (públicas o privadas) que lo estuvieran defraudando en el marco de algún contrato.
- El denunciante (demandante) puede recibir un porcentaje del monto recuperado.
- La ONG GAP (Government Accountability Project) creada en 1977 para ayudar a los denunciantes, considera esta Ley como una herramienta útil para los ciudadanos, para combatir el fraude en contratos estatales.

The Whistleblower Act de 1989

- Establece el Sistema de protección a funcionarios que denuncian actos de corrupción en el Estado.
- The Office Special Counsel (OSC) es la autoridad central de Sistema que protege a los empleados, ex empleados, aspirantes a empleados, de prácticas de personal

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

prohibidas (represalias laborales) y actúa en defensa de empleados que buscan asistencia.

- Principales funciones de la OSC:
- Investigar denuncias sobre prácticas laborales prohibidas
- Preservar identidad del denunciante en anonimato
- Prevenir represalias contra denunciantes, apoyando procesos y cautelando medidas y sanciones dispuestas contra autores de actos en represalia.
- Formular queja o recomendaciones para adopción de acciones disciplinarias contra empleados por represalias.

2. Reino Unido

Whistleblower Act de 1989 dictado para mejorar la protección de los denunciantes y la **Ley de Denuncias Públicas** (The Public Disclosure Act) de 1996 que estableció mecanismos de protección para los denunciantes de buena fe de actos de corrupción, que en líneas generales:

- Proporciona protección al denunciante de buena fe, que con razonabilidad revela la comisión de hechos irregulares al interior de una entidad pública.
- No protege denuncias formuladas mediante comisión de falta o delito o que sean producto de información obtenida por medios ilícitos.
- Excluye protección a denuncias vinculadas a temas de seguridad nacional, defensa nacional, relaciones internacionales e investigaciones criminales (comprendidas en Ley de Secretos Oficiales de 1989).

3. Puerto Rico

Ley N° 426 - 07.NOV.2000

- Aplicable a empleados, funcionarios públicos y empleados de confianza

Los beneficios que otorga al Ley son:

- No divulgar la identidad de denunciante

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

- Impedir que se pueda despedir, amenazar, discriminar o tomar represalias contra un empleado o funcionario con relación a términos, condiciones, compensaciones, ubicación, beneficios o privilegios del empleo o servicio público.
- Quien formula declaraciones difamatorias, infundadas o frívolas, incurre en delito grave, es sancionado con multa, además de las acciones civiles que puede iniciar el afectado y las acciones administrativas que correspondan.

4. Costa Rica

Ley N° 8422 N29.OCT.2004/Reglamento aprobado por Decreto Ejecutivo N° 32333M P- J

- El objetivo de la Ley es prevenir, detectar y sancionar la corrupción en el ejercicio de la función pública
- Es aplicable a funcionarios de hechos, personas que laboran en empresas públicas y entes públicos, apoderados, administradores, gerentes y representantes legales de personas jurídicas que custodien, administren o exploten fondos, bienes o servicios de la administración pública.
- Los funcionarios tienen el deber de denunciar antes autoridades competentes, los actos presuntamente corruptos
- Las denuncias ciudadanas podrán presentarse ante la administración, la Contraloría General y las auditorías internas de las instituciones y empresas públicas
- El denunciante tiene derecho a la protección de su identidad
- Las denuncias que no sean de competencia de las autoridades administrativas son canalizadas a instancias competentes
- Las denuncias manifiestamente improcedentes o infundadas, aquellas referidas a intereses particulares del ciudadano y cuya solución tienen un procedimiento específico, se encuentran excluidas de la aplicación de esta Ley.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

IV. OPINIONES

Dr. Jorge **Danós** Ordoñez, ex Secretario General de la PCM, especialista en Derecho Administrativo, quien mediante sus valiosos aportes colaboró con la redacción del texto legal sustitutorio, materia del presente dictamen.

Mediante Carta s/n del 19 de setiembre de 2006, se ha recibido la opinión de la Congresista Gloria Ramos Prudencio, mediante el cual propone ciertas modificaciones a los artículos 1, 3, 4, 7 y 8 del Proyecto de Ley.

V. CONCLUSIÓN

En atención a las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, con el siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE PROTECCION AL DENUNCIANTE

Artículo 1º.- Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto proteger y otorgar beneficios a los funcionarios y servidores públicos, o a cualquier ciudadano, que denuncie en forma sustentada la realización de actos de corrupción administrativa que ocurran en cualquier entidad pública, y que puedan ser investigados y sancionados administrativamente.

Artículo 2º.- Entidades de la Administración Pública.

Para efectos de la presente ley se entiende por entidades de la Administración Pública, las señaladas en el Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 3º.- Actos de corrupción administrativa

Son actos de corrupción administrativa, los hechos u omisiones realizados por los funcionarios y servidores públicos que contravengan las disposiciones legales vigentes.

Artículo 4º.- Beneficiarios.

La protección a que se refiere la presente ley alcanza a:

- a) Funcionarios y Servidores Públicos,
- b) Ex Funcionarios y ex Servidores Públicos,
- c) Personal que preste servicios en las entidades públicas bajo cualquier modalidad o régimen laboral de contratación.
- d) Cualquier ciudadano que tuviera conocimiento de los actos de corrupción administrativa.

Artículo 5º.- Excepciones de aplicación de la Ley.

Están exentas de los beneficios que otorga la presente ley, las denuncias:

- a) Que afecten directamente a la Defensa Nacional, Orden Interno y las actividades de Inteligencia que pudieran ser desarrolladas por las diferentes entidades públicas en el ámbito de sus funciones y competencias; con excepción de las denuncias referidas a los procesos de adquisición o mantenimiento de equipos, bienes o servicios.
- b) Que afecten la política exterior y las relaciones internacionales.
- c) Que se sustentan en información obtenida lesionando el derecho a la intimidad personal.
- d) Formuladas lesionando el secreto profesional.
- e) Presentadas por personas beneficiadas o protegidas por leyes específicas.

Artículo 6.- Requisitos de la denuncia.

Las denuncias presentadas serán calificadas y admitidas, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que estén referidas a hechos reales, que revelen actos de corrupción administrativa.
- b) Que se formulen por escrito y estén debidamente sustentadas.
- c) La denuncia debe incluir la identificación y/o individualización de los autores de los hechos denunciados.
- d) Los hechos denunciados no deben ser materia de proceso judicial o administrativo alguno en trámite, tampoco debe versar sobre hechos que fueron objeto de sentencia judicial consentida y/o ejecutoriada.
- e) La suscripción de compromiso del denunciante a brindar información cuando lo solicite la autoridad competente. Ante la negativa, renuencia o desistimiento del mismo, la investigación será promovida por la autoridad competente.

Artículo 7º.- Competencia.

La Contraloría General de la República es la autoridad competente que recibe y evalúa las denuncias presentadas, dándole el trámite a las que se encuentren dentro de su ámbito de competencia y derivando aquellas cuyo trámite corresponda ser efectuado por otras instancias administrativas que por disposición legal expresa, tengan competencia sobre la materia objeto de la denuncia.

En cualquier caso, la Contraloría General de la República concederá y mantendrá las medidas de protección en favor del denunciante.

Artículo 8º.- Medidas de Protección y beneficios.

Calificada la denuncia por la instancia correspondiente, se procederá a otorgar al denunciante las siguientes medidas de protección y beneficios:

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y
DERECHOS HUMANOS,** recaído en el Proyecto de
Ley N° 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar
Ley de Protección al Denunciante.

- a) La reserva de su identidad. Para ello se asignará un código de identificación a la persona denunciante, así como se implementará las demás medidas necesarias que establezca el Reglamento.
- b) De ser identificado el denunciante, independientemente del régimen laboral al que pertenezca, no puede ser cesado, despedido o removido de su cargo, como consecuencia de los actos denunciados. En caso que el denunciante se encuentre contratado bajo la modalidad de locación de servicios o servicios no personales, el contrato o su renovación, de haberse producido ésta, no se suspende por causa de la denuncia realizada.

La Contraloría General de la República adoptará las medidas necesarias de apoyo al denunciante para recurrir a las instancias laborales correspondientes.

- c) Cuando las represalias contra el denunciante se materialicen en actos de hostilización comprendidos en el Decreto Legislativo N° 728 y en otras normas conexas, el denunciante pondrá en conocimiento de la Contraloría General de la República dicha situación, quien procederá a su remisión al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, para que realice la inspección laboral correspondiente. De ser el caso que el referido Ministerio constate el acto de hostilización, la conducta del funcionario que lo realizó será considerada como una falta grave, siendo ésta una causal de despido injustificado, conforme a la ley de la materia.
- d) La exención de la sanción administrativa en caso que el denunciado hubiere participado en los hechos constitutivos de infracción administrativa.
- e) En los casos en que los hechos denunciados constituyan infracción prevista en norma administrativa y sea sancionada con multa, el denunciante obtendrá como recompensa un porcentaje de lo efectivamente cobrado, según lo establezca el Reglamento de la presente ley.

El beneficio establecido en el literal e) no será aplicable cuando el denunciante se haya beneficiado de alguna manera con el acto de corrupción denunciado.

Para el caso de los denunciantes referidos en el literal d) del presente artículo, caducarán los beneficios a otorgarse cuando luego de concluida la investigación de la denuncia por la instancia correspondiente, se confirme su participación en los hechos denunciados y éste no lo hubiera declarado al momento de presentar su denuncia.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley Nº 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

En el caso que la denuncia sea presentada por cualquier ciudadano, es de aplicación las medidas de protección y beneficios establecidos en los literales a) y e) del presente artículo.

Artículo 9º.- Denuncia maliciosa.

El que denuncia ante la Contraloría General de la República un acto de corrupción administrativa, a sabiendas que no se ha cometido, o el que simula pruebas o indicios de su comisión que puedan servir de motivo para un proceso de investigación, será sancionado con una multa no mayor a 10 Unidades Impositivas Tributarias sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiera lugar.

En caso, de ser un ciudadano el que interponga la denuncia maliciosamente, será inhabilitado para el ejercicio de toda función pública por el plazo de 5 años.

Artículo 10º.- Compromiso de Difusión.

Las entidades públicas a que se refiere el artículo 2º de la presente ley, deben establecer los procedimientos internos necesarios para difundir entre sus trabajadores los alcances y beneficios otorgados por esta ley.

Es obligación del titular de la entidad pública disponer la adopción de medidas para la difusión de las disposiciones de la presente ley, bajo responsabilidad administrativa funcional.

Artículo 11º.- Beneficios en el ámbito penal.

Si como consecuencia de la denuncia, la Contraloría General de la República concluyera que existen indicios de la comisión de algún hecho delictivo, dará cuenta del mismo al Ministerio Público a efectos inicie la investigación fiscal.

En este caso, el denunciante podrá acogerse a la Ley de Colaboración Eficaz Ley Nº 27378 sin perjuicio de mantener las medidas de protección y beneficios previstos en la presente Ley.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

Artículo 12º.- Exclusión de protección y beneficios

No les alcanza las medidas de protección y beneficios establecidos en el Artículo 9º la presente Ley, a los denunciantes que sean autores de los actos de corrupción administrativa.

DISPOSICIONES FINALES

Primera: Modifíquese el Artículo 1º de la Ley N° 27378 en los términos siguientes:

“La presente Ley tiene por objeto regular los beneficios por colaboración eficaz ofrecida por las personas relacionadas con la comisión de los siguientes delitos:

1. Perpetrados por **una o varias** personas o por organizaciones criminales, siempre que en su realización se hayan utilizado recursos públicos o hayan intervenido funcionarios o servidores públicos o cualquier persona con el consentimiento o aquiescencia de éstos.
2. De Peligro Común, previstos en los artículos 279º, 279º-A y 279º-B del Código Penal; contra la Administración Pública, previstos en el Capítulo II del Título XVIII del Libro Segundo del Código Penal; delitos agravados, previstos en el Decreto Legislativo N° 896, cometidos **por una o varias** personas o que el agente integre una organización criminal.
3. Contra la Humanidad, previstos en los Capítulos I, II y III del Título XV-A del Libro Segundo del Código Penal; y contra el Estado y la Defensa Nacional, previstos en los Capítulos I y II del Título XV del Libro Segundo del Código Penal.

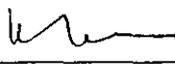
El Fiscal de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley Orgánica del Ministerio Público -Decreto Legislativo N° 52-, dictará las instrucciones necesarias que orienten a los Fiscales acerca de los delitos materia de la presente Ley. Asimismo, designará al Fiscal Superior Coordinador, reglamentando sus funciones, a fin de que oriente y concerte estrategias y formas de actuación de los Fiscales en la aplicación de la presente Ley y comunique periódicamente a su Despacho todo lo referente a la participación del Ministerio Público en este ámbito”.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

Segunda: Reglamentación.

El Poder Ejecutivo dictará el Reglamento de la presente ley, en un plazo máximo de 30 días, contados a partir de la fecha de su promulgación.

Sala de Comisión de Justicia y Derechos Humanos, a los 14 días del mes de ~~noviembre~~ de 2006.



RAÚL CASTRO STAGNARO
Presidente (UN)

FREDY OTÁROLA PEÑARANDA
Vicepresidente (UPP)

ELÍAS RODRÍGUEZ ZAVALITA
Secretario (PAP)



~~VÍCTOR MAYORGA MIRANDA (UPP)~~

ALDO ESTRADA CHOQUE (UPP)

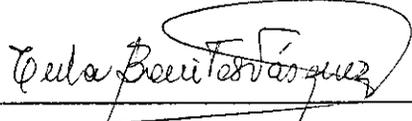
CAYO GALINDO SANDOVAL (UPP)

JUANA HUANCACHUARI PÁUCAR (UPP)

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN (PAP)

MAURICIO MULDER BEDOYA (PAP)



TULA BENITES VÁSQUEZ (PAP)



ELSA CANCHAYA SANCHEZ (UIN)

VÍCTOR SOUSA HUANAMBAL (AF)

SANTIAGO FUJIMORI FUJIMORI (AF)



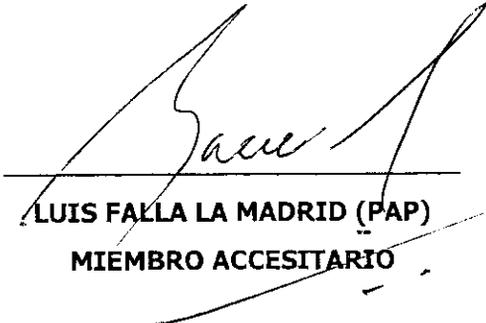
ROSARIO SASIETA MORALES (AP)

MIEMBROS ACCESITARIOS:

JOSE VEGA ANTONIO (UPP)
MIEMBRO ACCESITARIO

MARTHA ACOSTA ZÁRATE (UPP)
MIEMBRO ACCESITARIO

HILARIA SUPA HUAMAN (UPP)
MIEMBRO ACCESITARIO



LUIS FALLA LA MADRID (PAP)
MIEMBRO ACCESITARIO

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, recaído en el Proyecto de Ley N° 83/2006-CR, mediante el cual propone aprobar Ley de Protección al Denunciante.

GUIDO LOMBARDI ELIAS (UN)
MIEMBRO ACCESITARIO

LUIS GALARRETA VELARDE (UN)
MIEMBRO ACCESITARIO

YONHY LESCANO ANCIETA (AP)
MIEMBRO ACCESITARIO

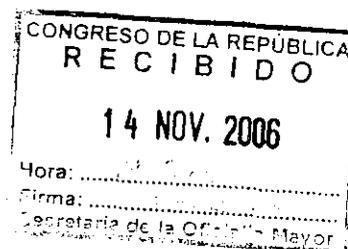
CECILIA CHACON DEVETTORI (AF)
MIEMBRO ACCESITARIO

ROLANDO REÁTEGUI FLORES (AF)
MIEMBRO ACCESITARIO

EDGARD REYMUNDO MERCADO(UPP)
MIEMBRO ACCESITARIO



CONGRESO DE LA REPÚBLICA



“AÑO DE LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA”

Lima, 14 de Noviembre de 2006

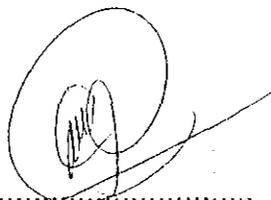
Oficio N° 084-2006-ENRZ-CR

Señor
José Cevalco Piedra
Oficial Mayor del Congreso de la República
Presente.-

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente, y comunicarle que por especial encargo del Congresista Elías Rodríguez Zavaleta, solicito se sirva otorgar la licencia correspondiente por no poder asistir a la Décima Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, programada para el día de hoy, a las 15:00 horas en el Hemiciclo “Raúl Porras Barrenechea”, por encontrarse sesionando en las Sesiones Permanentes de la Comisión de Presupuesto.

Sin otro particular; quedo de usted.

Atentamente,



Alex Ulloa Ibáñez
Asesor





Congreso de la República
Comisión de Justicia y Derechos Humanos

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

ASISTENCIA

Décimo Segunda Sesión Ordinaria

Período Anual de Sesiones 2006-2007

14 de noviembre de 2006

RAÚL CASTRO STAGNARO
Presidente (UN)

FREDY OTÁROLA PEÑARANDA
Vicepresidente (UPP)

ELÍAS RODRÍGUEZ ZAVALITA
Secretario (PAP)

VÍCTOR MAYORGA MIRANDA (UPP)

ALDO ESTRADA CHOQUE (UPP)

CAYO CÉSAR GALINDO SANDOVAL (NUPP)

JUANA HUANCHAUARI PAUCAR (UPP)

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN (PAP)

MAURICIO MULDER BEDOYA (PAP)



Congreso de la República
Comisión de Justicia y Derechos Humanos

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
ASISTENCIA

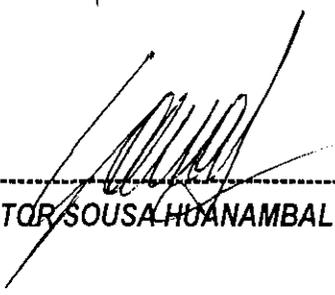
Décimo Segunda Sesión Ordinaria
Período Annual de Sesiones 2006-2007
14 de noviembre de 2006



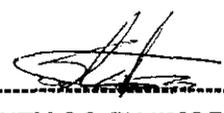
TULA BENITES VÁSQUEZ (PAP)



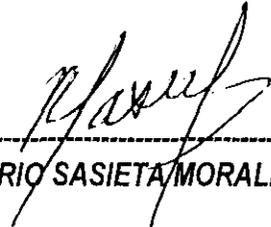
ELSA GANCHAYA SÁNCHEZ (UN)



VÍCTOR SOUSA HUANAMBAL (AF)



SANTIAGO FUJIMORI FUJIMORI (AF)



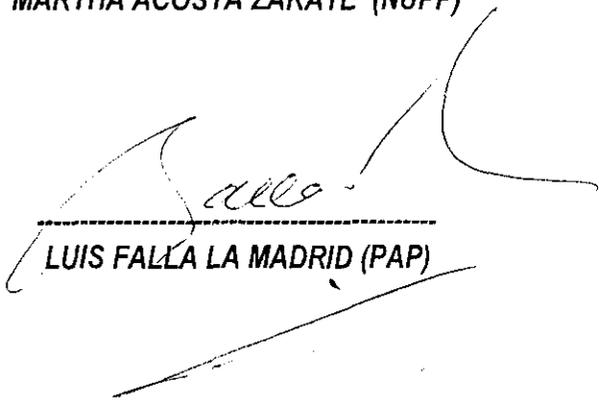
ROSARIO SASIETA MORALES (AP)

EDGARD REYMUNDO MERCADO (UPP)

JOSE VEGA ANTONIO (UPP)

MARTHA ACOSTA ZARATE (NUPP)

HILARIA SUPA HUAMAN (NUPP)



LUIS FALLA LA MADRID (PAP)



Congreso de la República
Comisión de Justicia y Derechos Humanos

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

ASISTENCIA

Décimo Segunda Sesión Ordinaria

Período Anual de Sesiones 2006-2007

14 de noviembre de 2006

GUIDO LOMBARDI ELIAS (UN)

LUIS GALARRETA VELARDE (UN)

YONHY LESCANO ANCIETA (AP)

CECILIA CHACON DEVETTORI (AF)

ROLANDO REATEGUI FLORES (AF)



Congreso de la República
Comisión de Justicia y Derechos Humanos

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

**DECIMO SEGUNDA SESIÓN ORDINARIA
(14 de noviembre de 2006)**

PRIMERA LEGISLATURA ORDINARIA 2006

PERIODO LEGISLATIVO 2006-2007

En Lima, a las 15 horas con 41 minutos, del día 14 de noviembre de 2006, en el Hemiciclo Raúl Porras del Congreso de la República, con la asistencia de los señores Congresistas: Raúl Castro Stagnaro, Presidente; Víctor Mayorga Miranda, Tula Benítez Vásquez, Cayo Galindo Sandoval, Elsa Canchaya Sánchez, Víctor Sousa Huanambal y Luis Humberto Falla La Madrid (Accesitario). Con el quórum reglamentario se dio inicio a la Sesión.

Presentaron su licencia los señores Congresistas: Fredy Otárola Peñaranda, Vicepresidente; Aldo Estrada Choque, Juana Huancahuari Páucar e Hilaria Supa Huamán (Accesitaria). Asimismo, dispuso su inasistencia el señor Congresista Mauricio Mulder Bedoya

Durante el transcurso de la Sesión se hicieron presentes los señores Congresistas: Santiago Fujimori Fujimori, Rosario Sasieta Morales y Javier Velásquez Quesquén.

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 5 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 que, con fecha 07 de noviembre de 2006, el congresista Santiago Fujimori Fujimori presentó su renuncia a la Subcomisión de Trabajo de la CERIAJUS, que preside la congresista Elsa Canchaya. Asimismo, mencionó que dicha comisión ha quedado reducida a cuatro miembros, y que en este caso, se tendría en cuenta que el Presidente tiene voto dirimente para los casos de votación interna.

Asimismo, el Presidente informó que la próxima sesión ordinaria se vería como tema de la agenda lo referido a los plazos para las subcomisiones de trabajo respecto a los informes que deberán presentar.

La Congresista Elsa Canchaya Sánchez informó que el miércoles 8 de noviembre del año en curso, se instaló la Subcomisión o Grupo de Trabajo de la CERIAJUS, que tuvo como invitada la Fiscal de la Nación, la doctora Adelaida Bolívar, quien expuso todo el trabajo que había desarrollado en estos últimos años y cómo estaba preparando a los magistrados para el nuevo Código Procesal Penal. Asimismo acotó que la Fiscal de la Nación, había enviado una



Congreso de la República

Comisión de Justicia y Derechos Humanos

documentación de trabajo, la cual será puesta a disposición de cada uno de los miembros. Además, comunicó que el Ministerio Público había presentado un proyecto de ley al Congreso, que tiene como fin facilitar la aplicación del nuevo Código Procesal Penal para los nuevos procesos.

PEDIDOS:

Los señores congresistas no formularon pedidos.

ORDEN DEL DÍA:

El **Presidente** manifestó que el primer punto de la Orden del Día se alteraría a efectos de dar prioridad al proyecto de ley que establece el Sistema de Coordinación y Respuesta del Estado en Controversias Internacionales de Inversión, para lo cual procedió a sustentar brevemente dicho proyecto. Luego de lo cual concedió el uso de la palabra a los señores Congresistas.

El **Congresista Luis Falla Lamadrid**, señaló que con la Constitución de 1993 se expidieron leyes de promoción de inversiones en casi la totalidad de los sectores del Estado; y que particularmente en el artículo 62.º, se auspició todas las condiciones para que el inversor acuda al país, se establezca la relación jurídica con el Estado peruano; y, sin embargo, faltaba una ley que coordinara la acción del Estado en eventuales controversias derivadas de estas inversiones. Por lo que luego de la prolija sustentación se aprecia en el proyecto de ley no solamente el eminente carácter técnico sino los beneficios que representa para el Estado peruano.

El **Congresista Víctor Sousa Huanambal**, formulo algunos aportes de carácter de redacción, señalando lo siguiente: en el inciso f), el artículo 7.3, se consigna a un representante de cada entidad pública involucrada, sin embargo se observa en distintas partes del texto, el concepto entidad pública participante, por lo que con el fin de dar homogeneidad al texto sugirió colocar, en el artículo 11.3, participante; y, en el artículo 5, literal b), participante.

Asimismo, se refirió a la observación hecha por la Cámara de Comercio, en el sentido de que no corresponde incluir a la inversión nacional. Solicitó al Presidente se sirva aclarar sobre el tema.

También manifestó que, el CIADI señala que solo admite solución de controversias de Estados e inversiones extranjeras. Solicitó se aclare respecto a que se estarían sometiendo a las controversias el tema tanto de inversiones nacionales como el de inversiones extranjeras.

El **Presidente** señaló que el proyecto habla de controversias internacionales de inversión, pero luego habla de controversias en materia de inversión entre el Estado peruano e inversionistas nacionales o extranjeros sometidas a mecanismos internacionales de solución de controversia, lo cual quiere decir que los compromisos asumidos por el Estado peruano permiten que en caso de determinadas inversiones haya inversionistas nacionales que se puedan acoger al régimen de convenios internacionales de protección. Asimismo, señaló que también se puede realizar inversiones nacionales asociadas con capitales extranjeros, en este sentido se configuraría el tratamiento de la inversión mixta.

El **Congresista Víctor Mayorga Miranda**, preguntó con referencia a la Comisión Especial : ¿Cuál sería el papel de esta comisión en una situación concreta del Tratado de Libre Comercio?.

El **Presidente**, señaló que con el Tratado de Libre Comercio o sin Tratado de Libre Comercio, cualquier controversia posible deberá remitirse a la Comisión Especial. En consecuencia, la Comisión Especial no es será mas que un órgano del Estado a efectos de que pueda haber una respuesta adecuada, que es lo que justamente hoy día no existe. Asimismo señaló que ello



Congreso de la República
Comisión de Justicia y Derechos Humanos

será independiente de la jurisdicción y de los tribunales que se escojan o que pacten los mismos convenios.

El **Congresista Cayo Galindo Sandoval**, preguntó si se ha previsto algún mecanismo de topes con relación a la contratación de personal, a la asignación de emolumentos u honorarios de los señores profesionales que van a trabajar en esta comisión, en un contexto en el cual el Ejecutivo ha propuesto como una de sus banderas reglas de austeridad muy drásticas.

Asimismo manifestó que sería conveniente crear algún mecanismo de control respecto a las facultades tan amplias de designar personal a sugerencia del MEF, que es quien presidirá la Comisión.

También señaló que surge la duda que, si hay algún conflicto de competencia respecto a las facultades que le asigna la Constitución y sus leyes orgánicas a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales, quienes están incorporados en el proyecto como entidades públicas pasibles de que sus controversias internacionales puedan ser asumidas por esta Comisión Especial, teniendo en cuenta que todos los gastos que irroque la defensa de dicha controversia finalmente van a ser trasladadas a la entidad pública en conflicto, en este caso un gobierno regional o un gobierno local.

El **Presidente**, manifestó que, la norma no sustituye a otra que tiene que ver con los aspectos puntuales de contratación, en ella se observan los procedimientos habituales. Asimismo, manifestó que no puede haber topes, porque eso dependerá del monto de la inversión, de la importancia del tema, de la importancia del inversionista, de una serie de factores en las cuales el Estado peruano por sí mismo no tiene ningún control, pero que si están, sujetos a los regímenes de Contraloría y a todos los regímenes habituales de contratación.

Con respecto a los gobiernos locales y los gobiernos regionales señaló que en caso éstos hayan celebrado compromisos de inversión, señaló la propuesta legislativa que dispone: "tendrán que reembolsar luego a la Dirección Nacional del Tesoro Público los gastos a que hace referencia el numeral 11.1)", por lo tanto si algún gobierno regional ha asumido compromisos de inversión de naturaleza internacional y ha asumido las recomendaciones de las cláusulas de contratación, que están previstas en el proyecto, tiene que ser consciente que pueden presentarse controversias internacionales y que tiene que asumir, en ese caso, los costos de contratación de abogados.

También acotó que la propuesta, no es una norma que modifique ni el Presupuesto General de la República ni las normas de contratación del Estado, que tan sólo constituye un mecanismo de contratación.

El **Congresista Cayo Galindo Sandoval**, señaló que no sólo es el tema de honorarios de los profesionales, sino hay un tema relativo al cumplimiento de los laudos arbitrales que puedan ser el resultado de la negociación directa, y eso está vinculado estrechamente con la restricción presupuestal de cada gobierno regional y local. Asimismo, manifestó que deberá haber un diálogo muy estrecho entre la comisión y la entidad pública que está inmersa en esta controversia.

El **Presidente**, señaló que será responsabilidad del gobierno regional o del gobierno local, si ellos van a una controversia internacional o son demandados internacionalmente, y ellos saben si han incumplido o que están bajo un criterio no procedente, arriesgando su institución respecto a un laudo arbitral y, en consecuencia, tendrán que someterse a esa situación. Esa es parte de una solución que se da en todos los fueros.

Asimismo, manifestó que tendrán que hacerse las provisiones contables en la medida que esto pueda generar costos para el Estado, pero que a priori no se puede presupuestar nada.



Congreso de la República

Comisión de Justicia y Derechos Humanos

El **Congresista Luis Falla Lamadrid**, señaló que se debe comprender que las eventuales controversias que tenga que asumir el Estado, principalmente en el sector externo, deben ser atendidas por partidas de contingencia que anualmente se prevén y contemplan en el presupuesto nacional. En lo que respecta al sistema que se está creando en el artículo 3.º, denominado de coordinación y respuesta del Estado, señaló que con cargo a redacción, se debería contemplar también la necesidad de coordinar con el sistema de defensa judicial que está establecido por la Procuraduría General.

Asimismo, se deberá contemplar una coordinación sistemática, en la primera parte del proyecto, cuando se establece un glosario de términos que técnicamente deberían ubicarse al final de la norma, y que no deberían estar en el artículo 1.º las definiciones legales.

Respecto al artículo 7.º manifestó que era demasiado extenso, se abren hasta siete numerales del 71 al 77 que bien se podrían desglosar.

El **Congresista Víctor Mayorga Miranda**, señaló que el sistema de coordinación serviría para todas las inversiones tanto nacionales como extranjeras, pero así como en el Tratado de Libre Comercio ha habido abdicación al fuero interno, aquí también pareciera que se está dando esta abdicación.

El **Presidente**, señaló que no se está abdicando nada, que simplemente se dice que existen muchas inversiones internacionales en el país y lo que se necesita es un mecanismo para poner de acuerdo exactamente de respuesta, para poner de acuerdo a las partes importantes del Estado que deben manifestar una estrategia y además hay un mecanismo de alerta respecto de la presentación de conflicto que se pueden presentar.

En cuanto al plano jurisdiccional manifestó que este tema no pertenece a la esfera administrativa, solo la coordinación, sino que pertenece a la esfera de solución de controversia al amparo de tratados internacionales, lo cual puede ser arbitral o judicial, dependiendo del tipo de tratado que se celebre exactamente o que se recurra como consecuencia de un compromiso previamente celebrado, un compromiso preexistente.

Asimismo, manifestó que estaba de acuerdo con la observación del congresista Falla Lamadrid en el sentido de dividirse el artículo 7.º ya que es un artículo que puede originar dos o tres artículos más.

El **Presidente**, sometió a votación el predictamen. Aprobándose por mayoría con el voto de los señores Congresistas: Castro Stagnaro, Velásquez Quesquén, Canchaya Sánchez, Falla Lamadrid, Fujimori Fujimori, Sousa Huanambal, Benites Vásquez y Mayorga Miranda. Y se deja constancia de la abstención del Congresista Galindo Sandoval.

Acto seguido, el **Presidente**, cedió el uso de la palabra a la congresista Tula Benites Vásquez, a efecto de que proceda a sustentar el proyecto de ley N.º 557-2006-CR, de su autoría, mediante el cual propone la creación de la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.

La **Congresista Tula Benites Vásquez**, inició su intervención señalando que dicho proyecto se encuentra dentro del paquete de iniciativas legislativas prioritarias calendarizado por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en lo que corresponde a la reforma de administración de justicia.

Manifestó que en los dos ámbitos que la historia del mundo conoce, tanto lo que corresponde a la sociedad de las naciones cabe precisar los aportes de la Declaración de Ginebra desde el año de 1923, la Declaración de Oportunidades de Niño que en el año 42 empieza a precisar condiciones particulares para garantizar el desarrollo de la infancia, la Declaración Universal de los Derechos Humanos ya en el ámbito del Sistema Internacional de los Derechos Humanos,



Congreso de la República

Comisión de Justicia y Derechos Humanos

vale decir, las Naciones Unidas en el año 48, la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, la Declaración de Protección de la Mujer y del Niño en estado de emergencia o conflicto armado que desde el año 1974 ha empezado a desarrollar importantes esquemas y mecanismos de protección y aliento a dicha población.

La Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación Contra la Mujer 1979 y postula una dimensión específica en torno a la atención sobre los derechos y la protección para las niñas y las adolescentes, las Reglas Mínimas conocidas como Beijing de las Naciones Unidas que en 1985 comienzan a enmarcar para el mundo entero un sistema de administración juvenil más acorde con la doctrina vigente que esa de la protección integral y, la Convención sobre los derechos del Niño.

Señaló los cuatro principios de la Convención que direccionan el ordenamiento jurídico interno, el principio del interés superior del niño, la primacía para la atención a la infancia, la no discriminación promoviendo la igualdad entre varón y mujer niño y niña lo cual no se ve en la zona de la sierra del país, por ejemplo, prioridades de sobrevivencia para garantizar no sólo un ambiente de protección y libre de violencia en el hogar, el desarrollo infantil para garantizar y asegurar la prosecución del proyecto de vida de los niños.

Manifestó que la Convención sobre los Derechos del Niño si bien no reconoce los derechos políticos, es decir, aquellos ligados a la nacionalidad y, por lo tanto, al derecho a elegir, ser elegido, ejercer un cargo público, sí le reconoce derechos de asociación, a opinión, a participación y esto está vinculado a ese instituto importante que por primera vez le da posibilidades de participación.

Asimismo, señaló que el Estado peruano, así como las naciones que se adhirieron a la Convención asumieron una serie de compromisos porque crea una fuerza vinculante.

En primer lugar, la modificación de la legislación, así como la promoción de políticas públicas, la generación de conductas y actuación de parte de la sociedad y su conjunto a fin de procurar en efectivo, garantizar los derechos humanos.

Señaló que lo que se busca con la creación de la Comisión Revisora, es atender la problemática en extenso, dándole una mirada no parcial sino integral a la luz de la convención sobre los derechos del niño.

También aseveró que en primer lugar, hay necesidad de plantear y analizar que mientras para todos los códigos tiene una parte sustantiva y adjetiva dividida y técnicamente organizada, el Código del Niño y el Adolescente reúne ambos ámbitos en un solo instrumento.

En segundo lugar, señaló que el título preliminar necesita una lectura más pausada a la luz de la convención incorporando nuevas figuras, la patria potestad en el rubro de las instituciones familiares hay que hacerla acorde al mandato de la convención. También restituir la figura de la tenencia compartida, el régimen de visitas ampliarlo a la posibilidad de un tercero no familiar o parte del entorno más cercano al niño, revisar el instituto de la adopción; introducir de manera expresa lo que no se tiene en este momento, las formas de violencia infantil que agrava, mella y pone en riesgo el desarrollo de la infancia y la adolescencia peruana.

Sobre el sistema de justicia penal juvenil, propuso que en la actualidad se dirige por el modelo retributivo el que está en desuso, por lo que propone derogarlo, de modo que se adopte el modelo restaurativo que plantea el sistema de derechos humanos

En el país la institución Tierra de Hombres ha instaurado dos proyectos piloto, el sector El Agustino en Lima y Leonardo Ortiz, en Chiclayo, para promover los cambios desde la instancia en que la Policía Nacional toma contacto con el adolescente infractor y darle el acompañamiento de defensa gratuita inmediata en procura que este adolescente no pueda ser



Congreso de la República
Comisión de Justicia y Derechos Humanos

penalizado e irresponsable, sino asumir una metodología de intervención que respete sus derechos y que dé posibilidades a la víctima a encontrar un proceso de conciliación, que al fin y al cabo hoy día está dando exitosos resultados.

Resaltó el esfuerzo de la Municipalidad Provincial de Trujillo, quien no siendo parte de este piloto de Tierra de Hombres, ha iniciado acciones de mutuo propio mediante un convenio con el Poder Judicial, y ha empezado a recepcionar a los adolescentes infractores en el ámbito de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, para atender los casos de medidas socio-educativas en medio abierto.

Acerca del régimen del adolescente infractor, la situación de los adolescentes en conflicto con la ley penal, hoy día está generando una problemática en extenso, hay un uso limitadísimo, pobre, de la figura de la remisión y deficientes condiciones en el sistema de internamiento o medio cerrado.

Los programas de rehabilitación y de reinserción eficaz para propender a una real recuperación de los adolescentes infractores, debe ser atendida, el pandillaje pernicioso que promueve sanciones discriminatorias hasta con seis años de internamiento, se debería retirar del ámbito del Código; analizar el tema de la edad de responsabilidad penal de los adolescentes. Hoy día se postula elevar la edad mínima, desjudicializar los problemas judiciales consolidando las instancias administrativas, vale decir, las defensorías en sus diferentes modalidades, el régimen del adolescente trabajador que no atiende la problemática real de explotación laboral de los adolescentes, la presencia de adolescentes portadores de armas de fuego y a las denominadas rondas campesinas o comités de autodefensa, que en la zona de la selva peruana ha empezado ya a tener indicadores importantes.

La mendicidad infantil, se cuenta con una ley individual, pero que pareciera ser sinónimo de penalización de la pobreza extrema, por lo que existe la necesidad de consolidar su actuación. Hay quienes en este momento están planteando mayor autonomía al ente rector que considera el Código, las instituciones de protección hay que concebirlas como recurso último, la adecuación inmediata a los órganos instrumentos normativos llámese Código Civil, Código Penal y Procesales en su magnitud.

El texto propuesto recoge las recomendaciones, tanto del Ministerio de la Mujer como del Ministerio de Justicia, a quien la Presidencia de la Comisión de Justicia tuvo a bien requerirle su opinión.

En el artículo 2.º se considera el término dentro del plazo, un año, en el que se desarrollará la labor encomendada.

En el artículo 3.º se comprende a esa Comisión Especial Revisora, conformada en primer lugar, tres congresistas de la República, uno de los cuales la presidirá, elegidos por el Pleno a propuesta de esta Comisión de Justicia; dos representantes del Poder Ejecutivo, uno expresamente del sector Justicia y el otro corresponderá al Ministerio de la Mujer, dos representantes del Poder Judicial designados por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República, dos del Ministerio Público provenientes de acuerdo expreso de la Junta de Fiscales, dos representantes de las universidades de la República que cuenten con facultades de Derecho, con una antigüedad no menor de 10 años, lo que lo habilitaría para el proceso de aporte de debate técnico intenso para la comisión, un representante de la Junta de Decanos del Colegio de Abogados del Perú, un representante de la Defensoría del Pueblo, un representante de la Mesa Interinstitucional sobre Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal, a propuesta del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social incorporada así por el predictamen de la comisión.

Sobre los miembros alternos, en el artículo 4.º, que viabilizan con la experiencia de la comisión revisora del proyecto de creación del Código Penal, es un mecanismo bastante preciso que



Congreso de la República

Comisión de Justicia y Derechos Humanos

ordenamiento y alcanzar los objetivos de la propuesta de la Comisión de Justicia, viabilizando y haciendo posible que si un representante acreditado no estuviera en el momento de la reunión, pudiera hacerlo el alterno acreditado por el sector de la institución a la que proviene.

Como conclusión señaló que la idea es proponer un proyecto de Código de los Niños acorde con la realidad actual, y en el marco de los principios y mandatos de la Convención sobre los Derechos del Niño, asimismo establecer y trasladar propuestas de mecanismos de manera específica que contribuyan a efectivizar y hacer realidad el reconocimiento de estos derechos, gozándolos por parte de los niños y adolescentes. Así como concordar los ordenamientos jurídicos legales, que a la fecha a partir de los postulados de la Convención se han venido aprobando y sucediendo de manera individual.

El **Presidente**, inició el rol de preguntas de los congresistas respecto del tema, el predictamen N.º 577-2006-CR, mediante el cual se propone crear la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.

El **Congresista Cayo Galindo Sandoval**, señaló que, sin oponerse al tema, se debería presentar el balance de la aplicación del Código de Niños y Adolescentes; que debe tener en cuenta, si efectivamente esta legislación es insuficiente.

El **Presidente**, preguntó a la congresista Tula Benites, si no podría ser suficiente que se les invite a los adolescentes al seno de la Comisión para escuchar sus preocupaciones, pero no necesariamente que trabajen con el rigor que esto requiere.

El **Congresista Santiago Fujimori Fujimori**, señaló que en el proyecto dice un representante de las ONG. ¿Cómo se nombraría a este representante?

El **Presidente**, señaló que hay una docena de proyectos en la misma Comisión, entre ellos los propuestos por la CERIAJUS, que proponen modificaciones, que son sistemáticas y también hay un informe del grupo de trabajo presidido por el congresista Lescano que propone lo mismo, modificar el Código de Niños y Adolescentes, por lo cual se establece que si existe una necesidad.

La **Congresista Tula Benites Vásquez**, agradeció el interés que ha despertado su propuesta en los congresistas, que revelan no sólo la preocupación sino la gran responsabilidad de los legisladores que integran o conforman la mesa.

Al respecto, manifestó que la historia de los derechos humanos de la infancia no se construye como todos los ordenamientos jurídicos en el país, en el mundo entero, hace 50 ó 100 años., en ese sentido señaló que hay tres momentos importantes en la historia de esta disciplina; aquella que no consideraba en absoluto ningún derecho para la infancia, es más eran totalmente renegados; hay una segunda etapa que da luz al Código de Menores, cuando se comienza a desprender del tratamiento y la supuesta protección del Código Penal, porque el Código de Ordenamiento Penal era el único que abordaba la problemática de la infancia; y, la tercera etapa es la doctrina de la protección integral que desde 1989 recién empieza realmente a constituirse derechos humanos para los niños, es por ello que en la propuesta se expusieron tres modificaciones, las que bosquejó:

- Año 1993, primer Código de los Niños y Adolescentes en el marco de la nueva doctrina del derecho de los niños.
- Año 1999, se introduce, lo que en el 93 y 94 se creo, la Ley Particular del Pandillaje Pernicioso.

Toda la legislación mundial aparta del concepto de penalizar el comportamiento de los



Congreso de la República
Comisión de Justicia y Derechos Humanos

adolescentes, el país retrocede al tener una mirada limitada al momento de expedirse el Texto Único del Código de los Niños y Adolescentes.

- Año 2000, con la Ley N.º 27337, se comenzó a recuperar un poco, pero se mantuvo la figura del pandillaje pernicioso.

Hay necesidad de sistematizar la norma, pero en forma orgánica, de manera integral, porque hay, varias modificaciones y propuestas con miradas parciales, con lecturas limitadas, sin tener el marco y el contexto de los derechos humanos que hoy día en el mundo entero están modificando y haciendo cambios radicales en las legislaciones internas. Este desfase hace imposible una actuación rotunda y radical de los componentes del Estado como son, por ejemplo, la administración de justicia, la intervención del Ministerio Público y el ente rector que en este caso corresponde al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Asimismo, señaló que las Naciones Unidas ha observado el comportamiento del Estado peruano cuando el Comité de los Derechos del Niño ha formulado recomendaciones de carácter oficial y ahí están incursas gran parte de los temas de revisión de este Código que también alienta para que sean revisados.

Sobre la incorporación de la mesa interinstitucional, ésta no es una organización gubernamental, la formalización de la constitución de la mesa interinstitucional sobre adolescentes en conflicto con la ley penal ha sido aprobada por una resolución ministerial y publicada el 30 de setiembre último por el Ministerio de la Mujer en atención a las recomendaciones planteadas por la 41ava sesión del Comité sobre Derechos del Niño de Naciones Unidas que manifiesta su extrema preocupación por la situación de los adolescentes en conflicto con la ley penal que es uno de los problemas más gravitantes.

La falta de tribunales o jueces específicos para personas menores de 18 años, el uso limitadísimo de la remisión, las deficientes condiciones de detención para cuando se confronta en los centros de internamiento, vale decir las medidas socioeducativas en medio cerrado.

Sobre la representación de Organismos No Gubernamentales, no se insiste sobre ese punto, eso no significa que no puedan participar, porque se les puede llamar a las reuniones a los comités consultivos, a las audiencias públicas, ya que muchas de ellas tendrán una actuación y una ejecutoria muy importante.

Y en cuanto a la representación de adolescentes se les ha consignado en la propuesta, pero tampoco se insiste en ello, dado que coincide plenamente que su voz, su opinión y su participación puede darse a través de una serie de procesos de participación.

El **Congresista Cayo Galindo Sandoval**, manifestó que en el artículo 6.º se señala que los gastos que genere el cumplimiento de la presente ley son de cuenta del Congreso de la República, teniendo en cuenta que es un proyecto que no solamente compete, y en el cual no solamente está inmerso el Congreso de la República, sino tiene representante el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y de Organizaciones No Gubernamentales y de carácter internacional, no puede ser que solamente el Congreso de la República asuma los costos de la implementación de este dispositivo y que los magros ingresos y recursos que maneja el Congreso de la República también sean distribuidos en una Comisión más.

Propone consultar con el Ejecutivo a ver si puede asignar una partida especial para que puedan solventarse los gastos de dicha comisión revisora.

El **Presidente**, manifestó que la Comisión no genera ningún gasto al Estado, y el tema está contemplado en el Reglamento del Congreso, en el artículo 35.º inciso c); además, los antecedentes respecto de las demás Comisiones Revisoras así lo han acreditado, de manera que no hay preocupación.



Congreso de la República

Comisión de Justicia y Derechos Humanos

El **Congresista Cayo Gamito Sandoval**, señaló que la comisión es eminentemente técnica, debe haber personal de asesoría por lo menos que puedan ilustrar a los miembros de la Comisión en las reformas a llevar a cabo en un tema tan delicado como es el tema de los niños y adolescentes. Por tanto, debe existir una disposición de recursos que tiene que hacerlo el Estado y que el Congreso no está en disposición o en capacidad de hacerlo.

El **Presidente**, señaló que se había remitido al Reglamento del Congreso, y lo que podría haber adicional es la contratación de un asesor, ya que ésta comisión está conformada por expertos en la materia y dependen de distintos sectores de la administración pública, y vienen siendo acreditados por sus sectores. Reiteró que no sería conveniente modificar el precedente, dado que la Comisión Revisora del Código Penal, viene trabajando en ese sentido.

La **Congresista Tula Benites Vásquez**, manifestó que la función de legislar es única y exclusivamente del Congreso, el Ejecutivo no legisla. El Ejecutivo así como otros sectores son convocados para indudablemente participar y enriquecer el proceso; por lo tanto, no se puede delegar las responsabilidades en cuanto a los recursos que permitiría alentar el desarrollo de la comisión.

Seguidamente, el **Presidente**, sometió a votación la propuesta. Aprobándose por unanimidad con el voto favorable de los congresistas: Castro Stagnaro, Mayorga Miranda, Benites Vásquez, Sousa Huanambal, Galindo Sandoval, Fujimori Fujimori y Sasieta Morales.

El **Presidente**, señaló que se procedería a debatir el nuevo texto del predictamen del proyecto de ley de protección al denunciante.

Asimismo, precisó que el nuevo texto levanta las observaciones formuladas por los señores congresistas, delimita en principio el ámbito de competencia de la ley la cual protege a los denunciantes por hechos ilegales de naturaleza administrativa, para ello se ha tomado en cuenta el artículo 15.º de la Ley Orgánica del Sistema de Control y Contraloría General de la República, Ley N.º 27785, la cual se refiere a actos de corrupción administrativa.

En consecuencia, la ley protegerá a los denunciantes contra actos de corrupción administrativa. En caso exista comisión de delitos se correrá traslado al Ministerio Público para que proceda conforme a sus atribuciones. Este fue un reclamo unánime de los señores abogados respecto a la Ley de Colaboración Eficaz.

Para darle viabilidad a estos mecanismos de lucha contra la corrupción a todo nivel mediante una disposición final se propone la modificación de la Ley de Colaboración Eficaz, para que cuando se trate de delitos que afectan el patrimonio del Estado no se requiera una pluralidad de agentes en su comisión, sino baste con uno para proceder a la delación mediante la colaboración eficaz.

Bajo esta línea se ha suprimido el anterior artículo 4.º del predictamen conforme lo solicitó el congresista Estrada Choque y, se establece en forma expresa la asignación de códigos a los denunciantes.

En materia laboral, la Contraloría apoya al denunciante pero corresponde a las instancias laborales determinar si el despido es o no es justificado. Se ha hecho la salvedad que estas medidas no pueden ser otorgadas a un autor del acto de corrupción administrativo, el autor no puede acogerse a los beneficios.

Se precisó que en el caso el denunciante sea un ciudadano que no tiene patrimonio conocido se establezca la sanción de inhabilitación en el ejercicio de cualquier función pública por el plazo de cinco años, o debería ser hasta por el plazo de cinco años.

En caso de hostilidad, la Contraloría colabora con la autoridad de trabajo la que finalmente



Congreso de la República
Comisión de Justicia y Derechos Humanos

inspecciona y determina dicha contravención. Igualmente se ha sustituido el término "empleados públicos" por el de "servidores y funcionarios públicos" conforme aparece en la Constitución vigente.

En cuanto a la denuncia maliciosa se ha desarrollado el concepto para evitar interpretaciones antojadizas. Finalmente, se mantiene a la Contraloría como la instancia especializada en las acciones de control y lucha contra la corrupción administrativa, ya que así lo establece su propia ley orgánica.

El **Congresista Víctor Mayorga Miranda**, señaló que en el inciso c) del artículo 8.º, sobre medidas de protección y beneficio, cuando se habla de autoridad laboral sería conveniente que precise más bien "autoridades administrativas de trabajo", para evitar que puedan haber confusiones posteriores.

El **Congresista Cayo Galindo Sandoval**, manifestó que habría confusión respecto a diversos textos modificatorios que han sido remitidos a los despachos. Por lo que se requería un tiempo prudencial, para poder analizar las incorporaciones, así sean de un párrafo, porque puede modificar sustancialmente el contenido del texto en debate.

El **Presidente**, sometió a votación la aprobación del predictamen recaído en el Proyecto de Ley N.º 83/2006-CR, sobre la ley de Protección al Denunciante. Aprobándose por mayoría con los votos de los congresistas: Castro Stagnaro, Sasieta Morales, Mayorga Miranda y Benites Vásquez. Y la abstención de los congresistas Galindo Sandoval, Sousa Huanambal y Fujimori Fujimori.

El **Presidente**, señaló que se iba a distribuir la modificación del título preliminar de la Ley de Carrera Judicial, que recogían las observaciones de los señores congresistas.

La **Congresista Rosario Sasieta Morales**, propuso que se dé un plazo, para aquellas personas que quieran agregar algo y sea votado la próxima semana.

Al respecto, el **Presidente**, suspendió por breves minutos la sesión, señalando que sólo por consenso se votaría de una vez el título preliminar, y sino hubiera consenso sería votado la próxima semana.

El **Presidente**, reanudó la sesión y concedió el uso de la palabra a los congresistas

El **Congresista Cayo Galindo Sandoval**, manifestó que se requería una lectura mas pausada ya que existen diferentes modificaciones realizadas al texto primigenio que deben leerse detenidamente.

El **Congresista Víctor Sousa Huanambal**, señaló que estaba de acuerdo en que se vote parcialmente el título preliminar para ir avanzando. Para este efecto, señalo sus observaciones, respecto al título preliminar, en los primeros artículos 1, 2 y 3 se usa palabra magistrado; y en los artículos 4, 5, 6 la palabra jueces. En el artículo 7.º dice: "*La carrera judicial debe asegurar que las decisiones que afecten la permanencia de los jueces en sus cargos sean adoptadas previo procedimiento en el que se guarden las garantías del debido proceso*", y podría ser "*en el que se observen las garantías del debido proceso*".

Manifestó que la idea es contar con un proyecto debidamente estudiado, por lo cual el texto en los términos gramaticales debe ser lo más preciso posible, para este efecto, propuso que por excepción se vote el Título Preliminar para la próxima semana o en una sesión extraordinaria. De esta manera, señaló que los textos que se votan en las diferentes sesiones deberían ser enviados con la anticipación, por lo menos un día antes.



Congreso de la República

Comisión de Justicia y Derechos Humanos

El **Presidente**, manifestó que se ha implementado la reunión de asesores de los señores miembros de la Comisión, señalando que el día anterior sólo habían asistido dos.

La **Congresista Rosario Sasieta Morales**, señaló que era preciso establecer cual sería el procedimiento para de una vez por todas terminar con la Ley de Carrera Judicial y continuar con otros dictámenes que también son importantes. Por lo que sugirió que debía ser la próxima semana para comenzar con ese sistema.

El **Presidente**, precisó que en la sesión de la fecha, se habían aprobado tres dictámenes que no son de carrera judicial precisamente. El procedimiento ya está establecido y la Comisión se ha declarado en sesión permanente para terminar con los temas de carrera judicial y carrera fiscal. En este sentido, señaló que por excepción, se postergaría la votación hasta la próxima sesión ordinaria en la cual se votaría el título preliminar con el texto que ha sido repartido. Y el jueves de la próxima semana, se continuaría el debate del título primero, que ya ha sido adelantado.

El **Congresista Víctor Sousa Huanambal**, solicitó que en la próxima sesión ordinaria, se vote tanto el título preliminar como el título primero para avanzar con el tema de Carrera Judicial.

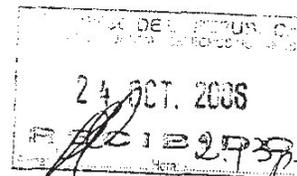
No habiendo más asunto que tratar, el Presidente levantó la Sesión, siendo las 17 horas con 31 minutos.

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

CARGO



Oficio N° 2004-2006-CG/DC

Jesús María,

24 OCT. 2006

Señor Congresista
RAÚL CASTRO STAGNARO
Presidente de la Comisión de Justicia y
Derechos Humanos del Congreso de la República
Congreso de la República
Plaza Bolívar s/n
LIMA.-

Referencia : Proyecto de Ley N° 83/2006-CG, por el que se
Propone Aprobar la Ley de Protección al
Denunciante

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al proyecto de Ley indicado en la referencia, a fin de solicitarle tenga a bien incluir como asunto de tema de Agenda en la próxima Sesión de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos que dignamente preside, la evaluación y revisión de la iniciativa legislativa presentada por esta Contraloría General de la República, denominada Ley de Protección al Denunciante, instrumento legal que desde nuestra perspectiva en un instrumento que ayudará a combatir la corrupción.

Sobre el particular, es preciso recordar que en el Seno del Pleno del Congreso en su sesión del 14 de setiembre del presente año, se aprobó la Cuestión Previa para que el citado proyecto de Ley pase a las Comisiones de Fiscalización y Contraloría y la de Justicia y Derechos Humanos, para que ambas emitan su correspondiente dictamen en un plazo de quince días, el mismo que ya ha vencido, habiendo tomado conocimiento que la primera de ellas ya emitió su dictamen favorable.

Sin otro particular por el momento y seguro de la atención que usted brinde al presente, le reitero a las seguridades de mi estima personal.

Atentamente,

ROSA URBINA MANCILLA
Vicecontralora General de la República
Contralora General (e)

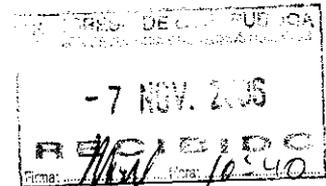




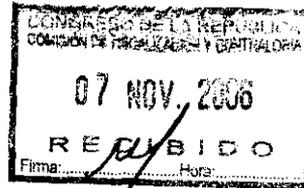
83/2006 - C. L.

Consejo Nacional de la Magistratura Presidencia

Oficio N° 2436 - 2006 - P - CNM



Lima, 2 de noviembre de 2006



Señora Doctora
MERCEDES CABANILLAS BUSTAMANTE
Presidenta
Congreso de la República
Presente.

Ref.: Proyecto de Ley de Protección al Denunciante

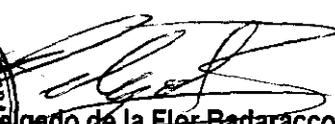
De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en cumplimiento al acuerdo del Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura adoptado en sesión de fecha 26 de octubre del presente año, a fin de expresarle nuestra opinión favorable respecto al Proyecto de Ley de Protección al Denunciante, propuesto por la Contraloría General de la República, para establecer normas que protejan a las personas que denuncien presuntas conductas irregulares de los empleados públicos.

En ese sentido, consideramos de vital importancia que en dicho Proyecto de Ley se comprenda al Consejo Nacional de la Magistratura, lo que contribuirá en el desarrollo de sus funciones de ley.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,


Francisco Delgado de la Flor Badaracco
Presidente
Consejo Nacional de la Magistratura



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 7 de NOVIEMBRE del 2006

según lo acordado con la Señora Presidenta

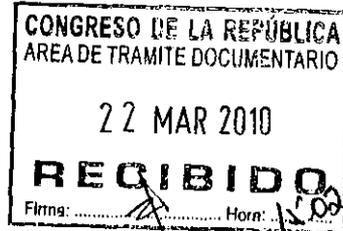
semitase a la Comisión de

disciplinación y Contraloría ;
Justicia y Derechos Humanos. -

JOSE F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Congreso de la República
Comisión Especial Multipartidaria Permanente
encargada del control, seguimiento y evaluación al
Plan Nacional de lucha contra la corrupción



URGENTE

Lima, 16 de Marzo de 2010.

OFICIO N° 146-2009/2010-CEMPPNLCC/CR-RFC

Señor Doctor
LUIS ALVA CASTRO
Presidente del Congreso de la República
Su Despacho.-

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted a fin de saludarlo y a la vez remitir el **Primer Informe Cuatrimestral**, de 08 de marzo de 2010, aprobado por unanimidad en la Sesión Ordinaria, de 10 de marzo del año en curso, por la **Comisión Especial Multipartidaria Permanente encargada del control, seguimiento y evaluación al Plan Nacional la Lucha contra la Corrupción**, de conformidad con lo dispuesto en la Moción de Orden del Día N° 8445, aprobada por el Pleno del Congreso, por tal motivo **solicito se sirva disponer se incluya en la Agenda del Pleno para la sustentación correspondiente.**

Asimismo hacemos de conocimiento que **conforme a las conclusiones y recomendaciones** del citado Informe, la Comisión Especial ha **curzado Oficios a las Comisiones de Constitución y Reglamento; de Justicia y Derechos Humanos; de Fiscalización y Contraloría; de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; y, de Presupuesto y Cuenta General de la República;** con la finalidad que se sirvan **priorizar los proyectos de ley pendientes** en sus Comisiones e **impulsar los dictámenes que se encuentren en la Orden del Día del Pleno**, por considerar que dichas propuestas constituyen herramientas importantes en la lucha contra la corrupción en nuestro país. Se adjunta copia de los Oficios en mención.

De igual forma, la Comisión Especial solicita se sirva **priorizar los Dictámenes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y de la Comisión de Fiscalización y Contraloría recaídos en el Proyecto de Ley N° 083/2006 CGR, Ley de Protección al Denunciante**, que se encuentran en la Orden del Día del Pleno desde el 23 de setiembre del 2008.

Atentamente,



.....
ROSA FLORIÁN CEDRÓN
Presidenta

Comisión Especial Multipartidaria Permanente
encargada del control, seguimiento y evaluación al
Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción



Congreso de la República
Comisión Especial Multipartidaria Permanente
encargada del control, seguimiento y evaluación al
Plan Nacional de lucha contra la corrupción

OFICIO N° 146-2009/2010-CEMPPNLCC/CR-RFC

LUIS WILSON UGARTE
(APRA)
Vicepresidente

PEDRO SANTOS CARPIO
(Partido Nacionalista)
Secretario

OLGA CRIBILKEROS SHIGIHARA
(APRA)

ELIZABETH LEÓN MINAYA
(Bloque Popular)

FREDY SERNA GUZMAN
(Unión por el Perú)

ALEJANDRO AGUINAGA RECUENCO
(Grupo Fujimorista)

JORGE FOINQUINOS MERA
(Alianza Parlamentaria)

JUAN PERRY CRUZ
(Alianza Nacional)



Congreso de la República

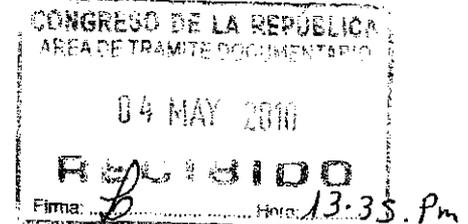
Comisión Especial Multipartidaria Permanente
encargada del control, seguimiento y evaluación al
Plan Nacional de lucha contra la corrupción

URGENTE

Lima, 04 de Mayo de 2010.

OFICIO N° 589-2009/2010-CEMPPNLCC/CR-RFC

Señor Doctor
LUIS ALVA CASTRO
Presidente
Congreso de la República.
Su Despacho.-



De mi mayor consideración:

**Ref.: Pedido de Priorización y Dispensa de
Dictamen de los Proyectos vinculados a la Lucha
contra la Corrupción**

Es grato dirigirme a usted con un cordial saludo y a la vez solicitarle se sirva disponer la priorización en el Consejo Directivo de los Proyectos de Ley que guardan vinculación directa con las propuestas contenidas en el Primer Informe Cuatrimestral aprobado por la Comisión que presido, y que se enmarcan en la política de lucha contra la corrupción que compromete a todos los órganos gubernamentales del país.

Asimismo, solicito la **dispensa en Junta de Portavoces, del dictamen correspondiente y de la publicación en el Portal Institucional**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78° del citado Reglamento, según corresponda, respecto de las siguientes iniciativas legislativas:

1.- Proyecto de Ley N° 3976/2009-CG, presentado por la Contraloría General de la República, que propone el fortalecimiento del ejercicio del control gubernamental a fin de cautelar los recursos estatales en los convenios que se suscriben entre el Estado y los organismos internacionales, respecto de la administración de recursos, costos compartidos, convenios de encargos, convenios de cooperación y/o contratos de endeudamiento.

Derivado a las Comisiones de Fiscalización y Contraloría y a la Comisión de Constitución y Reglamento.

2.- Proyecto de Ley N° 3982/2009 PE, presentado por el Poder Ejecutivo, que propone la incorporación progresiva de las plazas de presupuesto de los órganos de control institucional a la Contraloría General de la República.

Derivado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General y a la Comisión de Fiscalización y Contraloría.



Congreso de la República

Comisión Especial Multipartidaria Permanente
encargada del control, seguimiento y evaluación al
Plan Nacional de lucha contra la corrupción

3.- Proyecto de Ley N° 4002/2009 PE, presentado por el Poder Ejecutivo, que propone la aplicación inmediata del Código Procesal Penal para delitos cometidos por funcionarios públicos corruptos.

Pendiente de derivación a Comisiones Ordinarias.

Finalmente reiteramos nuestro pedido de priorización respecto de los Dictámenes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y de la Comisión de Fiscalización y Contraloría recaídos en el **Proyecto de Ley N° 083/2006 CGR, Ley de Protección al Denunciante**, que se encuentra en la Agenda de la Orden del Día del Pleno desde el 23 de setiembre del año 2006.

Atentamente,



.....
ROSA FLORIAN CEDRÓN
Presidenta

Comisión Especial Multipartidaria Permanente
encargada del control, seguimiento y evaluación al
Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción