

## PROYECTO DE LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE ATENCIÓN, PROTECCIÓN Y REINTEGRACIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS

A iniciativa del Congresista de la República **AMÉRICO GONZA CASTILLO**, miembro del Grupo Parlamentario Perú Libre, en ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo dispuesto o en el inciso c) del artículo 22, artículos 67, 75 y numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República; proponen el siguiente proyecto de ley:

### FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República;  
Ha dado la siguiente ley:

### LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE ATENCIÓN, PROTECCIÓN Y REINTEGRACIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS

**Artículo 1.-** La presente ley tiene por objeto fortalecer el Sistema de Atención, Protección y Reintegración de las víctimas de trata de personas.

**Artículo 2.-** La asistencia, protección y reintegración de víctimas de trata de personas, considera los siguientes enfoques de manera transversal.

2.1. Enfoque centrado en la víctima. Es un enfoque de carácter sistémico e integral que toma en cuenta las múltiples necesidades, intereses y preocupaciones de la víctima y en consecuencia su rol protagónico en el proceso de reintegración y recuperación del daño como sujeto de derecho. Garantiza la provisión de servicios de calidad, previene la revictimización y la repetición del trauma.

2.2. Enfoque basado en el trauma. Comprende el reconocimiento de los efectos nocivos de la exposición de la víctima a múltiples hechos traumáticos, incluso previos al delito de trata, y en consecuencia la necesidad de contar con servicios especializados para reducir los efectos adversos del trauma y prevenir sucesivos eventos de esta naturaleza.

**Artículo 3.-** Las víctimas de trata de personas tienen derecho a la atención, protección y reintegración independientemente de su colaboración con la justicia y sin distinción de ninguna índole.

**Artículo 4.-** En los tres niveles de gobierno, los servicios públicos deberán implementar normas técnicas para la detección de víctimas de trata en su ámbito de trabajo, incluyendo los mecanismos legales internos para la derivación y referencia a la administración de justicia.

**Artículo 5.-** Los gobiernos locales y las entidades responsables de la fiscalización administrativa en el campo laboral, del transporte de personas u otras, que desarrollen sus acciones en potenciales ámbitos donde pueden encontrarse víctimas de trata de personas, implementarán en conjunto con el Ministerio Público y la Policía Nacional las estrategias necesarias para detectar, rescatar y proteger oportunamente a las víctimas de trata de personas.

**Artículo 6.-** Los gobiernos locales fortalecerán la gestión de las áreas responsables de la autorización del trabajo adolescente, los registros administrativos y la supervisión de este, para la detección de víctimas.

**Artículo 7.-** El Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, promoverán el desarrollo de programas de certificación para todos los operadores del sistema de atención, protección y reintegración de las víctimas de trata de personas.

**Artículo 8.-** El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es responsable de:

- 8.1. Brindar atención integral y promover la reintegración de las niñas, niños y adolescentes afectados por el delito de trata de personas que no se encuentran en situación de desprotección familiar según lo previsto en el Decreto Legislativo 1297.
- 8.2. Brindar atención y promover la reintegración de las víctimas adultas independientemente de su género.
- 8.3. Implementar un registro único de víctimas que son atendidas en sus servicios.
- 8.4. Garantizar que las niñas, niños y adolescentes bajo medidas de acogimiento en sus diversas modalidades, permanezcan bajo esta situación el menor tiempo posible.
- 8.5. Informar a las víctimas atendidas por sus diversos servicios, acerca de sus derechos.
- 8.6. Desarrollar conocimientos, datos e información especializada

**Artículo 9.-** El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es responsable de:

Promover la reintegración de las víctimas de trata de personas, mediante servicios especializados que tomen en cuenta las características particulares de este grupo humano, ofertando servicios adecuados a sus necesidades, bajo un enfoque centrado en ellas. Promoviendo su empleabilidad y emprendimiento económico para lograr su autonomía.

**Artículo 10.-** El Ministerio de la Producción es responsable de:

Promover la reintegración de las víctimas de trata de personas, mediante servicios especializados que tomen en cuenta las características particulares de este grupo humano, ofertando servicios adecuados a sus necesidades, bajo un enfoque centrado en ellas. Promoviendo su emprendimiento económico para lograr su autonomía.

**Artículo 11.-** El Ministerio Público es responsable de:

- 11.1 Poner a la víctima niña, niño y adolescente bajo la protección inmediata de la Unidad de Protección Especial del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, o quien haga sus veces en el territorio, para el dictado de la medida de protección que corresponda.
- 11.2 Fortalecer la labor de protección y asistencia a las víctimas de trata en el marco del proceso penal.

**Artículo 12.-** El Ministerio de Educación es responsable de:

- 12.1. Implementar estrategias educativas presenciales, semi presenciales, así como no presenciales para garantizar el acceso de las víctimas de trata de personas a la educación primaria, secundaria, técnica y universitaria.
- 12.2. Brindar acceso a los servicios del Programa Nacional de Becas a las víctimas de trata, bajo criterio de razonabilidad que tengan en cuenta la realidad educativa de estas y las condiciones en las que deben ofertarse sus servicios.

**Artículo 13.-** El Poder Judicial es responsable de:

Implementar estrategias para garantizar la entrevista única de la víctima en el proceso penal y con criterio de celeridad, previniendo su revictimización y otorgando prioridad a su programación por parte de los jueces, así como la transcripción inmediata de las mismas.

**Artículo 14.-** El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social es responsable de:

Garantizar el acceso de las víctimas de trata de personas a los programas sociales que correspondan a su condición, así como a los que pueda implementar en este campo para reducir su vulnerabilidad.

**Artículo 15.-** El Ministerio de Relaciones Exteriores es responsable de:

Implementar estrategias para la atención de nacionales víctimas de trata de personas en el exterior, procurando su acceso a los servicios del país receptor o en su defecto a la repatriación en condiciones de seguridad al país.

**Artículo 16.-** Encárguese al Ministerio del Interior, que los días 23 de setiembre y 30 de julio de cada año, promueva la realización de actividades de concientización ciudadana acerca de la situación de las víctimas de trata de personas, con motivo de celebrarse el día nacional e internacional contra este delito.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente propuesta Legislativa, tiene por objeto fortalecer la atención, protección y reintegración de las víctimas de trata de personas en el país, garantizado su acceso a servicios especializados por parte de las entidades públicas.

### 1. Fundamentos de la propuesta

#### Trata de personas y delitos afines

El artículo 2 numeral 24 de la Constitución Política del Perú, señala que toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal, encontrándose prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas. En esa misma línea, el artículo 1 de la Constitución, reconoce que el fin supremo de la sociedad y del Estado peruano es la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad.

La trata de personas es un fenómeno criminal complejo, multicausal y extremadamente violento que se caracteriza por la instrumentalización del ser humano y la negación de su dignidad<sup>1</sup>, siendo necesario un abordaje integral e interdisciplinario; tanto para atender las causas estructurales y factores personales que subyacen al problema, como para brindar asistencia y reparación a las víctimas.

Diversos autores señalan que la trata de personas tendría al menos cuatro características distintivas.

- i) Constituye un fenómeno criminal poco analizado, lo que dificulta contar con información especializada.
- ii) Se desarrolla en un mercado ilegal donde el ser humano constituye la mercancía de cambio, siendo irrelevante la dignidad de este para quienes perpetran el delito e incluso para quienes se sirven de ella.
- iii) Involucra múltiples actores y diversos tipos de organización de variadas escalas que operan dentro de las fronteras o de manera transnacional<sup>2</sup>.

Finalmente, contiene un fuerte componente de género como factor de vulnerabilidad, así como de grupo etario, situación migratoria y recientemente como consecuencia de la crisis derivada de la emergencia sanitaria por el COVID-19<sup>3</sup>.

El fenómeno criminal de la trata de personas es mucho más complejo, especialmente en el campo de la prevención, asistencia, protección y reintegración de las víctimas. En muchos casos, los servicios para las víctimas son insuficientes e incluso no logran llegar a ellas, debiendo asumir su recuperación de forma individual o con apoyo de su red familiar y/o comunitaria.

En el 2000, se aprobó el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” – el Protocolo de Palermo -, constituyendo

<sup>1</sup>Acuerdo Plenario N°06/2019-CJ-116 <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/654057804be773479e9bffe93f7fa794/Acuerdo-Plenario-06-2019-CJ-116+%28Problemas+concurales+de+trata+y+explotaci%C3%B3n+sexual%29.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=654057804be773479e9bffe93f7fa794>

<sup>2</sup> La trata de personas en los Andes: dinámicas socio-espaciales en las fronteras de Perú. Manuel Dammert-Guardia, Lucía Dammert, Katherine Sarmiento.

<sup>3</sup> Lizeth Vergaray Arévalo. 2020. Tesis PUCP. Masculinidades en la zona de La Pampa en Madre de Dios: Estudio sobre hombres que consumen cuerpos de mujeres como mercancía sexual incluidas víctimas de trata y explotación sexual.

un instrumento central en el entendimiento de este. El artículo 3 del citado Protocolo establece un conjunto de medios, conductas y finalidades que definen este delito (Cuadro 1), y que han servido de inspiración a las legislaciones nacionales de los países parte de dicho instrumento internacional.

Dada la grave violación de derechos que implica la trata de personas, el Protocolo de Palermo señala que, el consentimiento de la víctima adulta a toda forma de explotación, no tendrá valor jurídico cuando se hubiera recurrido a cualquiera de los medios enunciados. Mientras que, en el caso de las niñas, niños<sup>4</sup> y adolescentes: la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción (conductas) con fines de explotación, se considerará trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios.

En el 2007, el Perú aprobó la Ley 28950 contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes como primera norma de carácter integral en este campo. Posteriormente, en el 2014, se perfeccionó el tipo penal a través de la Ley 30251; específicamente respecto a la autoría y participación, así como, al consentimiento de la víctima.

Así también, en el 2021 fue incorporada la trata de personas a un nuevo subtítulo del Código Penal denominado “Delitos contra la Dignidad Humana”, encontrándose actualmente en los artículos 129 A y 129 B (Ley 31146)<sup>5</sup>. De esta manera se zanjó la discusión sobre el bien jurídico protegido por el delito. Por otra parte, tratándose de víctimas menores de edad, el defensor público de víctimas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos o el abogado/a del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables asumirán su representación legal en el proceso penal, pudiendo constituirse en actor civil. Respecto a la reparación civil, esta comprende al menos los salarios impagos, el costo del tratamiento de la salud física y mental, los costos de su rehabilitación física, social y ocupacional, y una indemnización por la pérdida de oportunidades, empleo, educación y prestaciones sociales. Cuando el patrimonio del condenado sea insuficiente, el Juez ordenará al Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la subasta de los bienes decomisados u objeto de extinción de dominio para el pago proporcional de la reparación civil entre las personas que resulten agraviadas.

Respecto al Protocolo de Palermo, el Código Penal peruano resulta más amplio, incorporando la conducta típica de “retener”, medios como la “privación de la libertad” y “violencia”, así como la “venta de niños, niñas y adolescentes”, la “mendicidad”, “tráfico de tejidos, órganos y componentes humanos” y la “explotación laboral” dentro de sus finalidades (Rodríguez & Montoya, 2020).

En suma, la descripción típica del delito de trata de personas refleja la “existencia de un control sobre la víctima y un proceso destinado a su explotación”, aprovechando su vulnerabilidad (Montoya y otros, 2019, p.87).

<sup>4</sup> El Protocolo señala que “por niño” se entenderá toda persona menor de 18 años” (Art. 3)

<sup>5</sup> Ley que modifica el código penal, el código procesal penal y la ley 28950, ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, con la finalidad de sistematizar los artículos referidos a los delitos de trata de personas y de explotación, y considerar estos como delitos contra la dignidad humana.

Cuadro 1  
Trata de personas: Protocolo de Palermo y legislación peruana

Ámbito	Protocolo de Palermo	Perú
Conductas	Captar, Transportar Trasladar Acoger Recepcionar	Captar Transportar Trasladar Acoger Recibir Retener
Medios	Amenaza Uso de la fuerza Coacción Rapto Fraude Engaño Abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad Concesión o recepción de pagos o beneficios	Amenaza Violencia Coacción Privación de la libertad Fraude Engaño Abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad Concesión o recepción de pagos o de cualquier beneficio
Fines	Explotación: Explotación de la prostitución ajena Otras formas de explotación sexual Trabajos o servicios forzados Esclavitud Prácticas análogas a la esclavitud Servidumbre Extracción de órganos	Explotación: Venta de niños, niñas o adolescentes Prostitución Cualquier forma de explotación sexual Esclavitud Prácticas análogas a la esclavitud Cualquier forma de explotación laboral Mendicidad Trabajos o servicios forzados Servidumbre Extracción o tráfico de órganos, o tejidos somáticos o sus componentes humanos Cualquier otra forma análoga de explotación.
Penas y agravantes	No aplica por no ser una norma penal.	Tipo base: 8 a 15 años. Primera escala: 12 a 20 años Segunda escala: 25 años a más

Fuente: Protocolo de Palermo y Código Penal peruano  
Elaboración. Alberto Arenas/TdH Suisse

Por otra parte, la trata de personas constituye un delito autónomo que no requiere la efectiva explotación de la víctima, aunque esta generalmente se concreta, existiendo en el Código Penal peruano, otros delitos que podrían actuar en concurso con este o ser afines. Entre ellos, se encuentran los siguientes: Explotación sexual; Esclavitud y otras formas de explotación;

Promoción o favorecimiento de la explotación sexual; Cliente de la explotación sexual; Beneficio por explotación sexual; Gestión de la explotación sexual; Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes; Beneficio de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes; Gestión de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes; Trabajo forzoso; Favorecimiento a la prostitución; Rufianismo; Proxenetismo; Promoción y favorecimiento de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes; Pornografía infantil; y, Tráfico ilícito de migrantes y sus formas agravadas.

### La víctima de trata de trata de personas y su vulnerabilidad

El Reglamento de la Ley N°28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (Decreto Supremo N°001-2016-IN), define a la víctima de este delito como aquella que, sin distinción alguna: “ha sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal” (Artículo 2 numeral 31). Esta expresión incluye a los familiares dependientes y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

En el Perú, para tener la calidad de víctima de trata de personas, no es necesario que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al victimario. Sin embargo, no siempre el sistema de administración de justicia se encuentra preparado para acoger a estas víctimas, bajo un enfoque centrado en ellas y basado en el trauma; así como, para acompañarlas a lo largo del proceso penal, llegando incluso a revictimizarlas. Un ejemplo de ello, son las limitaciones materiales para concretar oportunamente la declaración de la víctima en la Cámara de Gesell.

Por su parte, el “Protocolo para la acreditación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de trata” del Ministerio Público, señala que existen un conjunto de factores intrínsecos y extrínsecos que incrementan las posibilidades de una persona o grupo de convertirse en víctima de trata. Así, estos factores de vulnerabilidad son aprovechados para instrumentalizarla a través de una relación asimétrica de poder. Cabe mencionar que tratándose de menores de edad se presume su vulnerabilidad (Montoya, 2016). La acreditación de la vulnerabilidad de la víctima mediante un peritaje forense tiene un valor determinante en el campo probatorio.

Cuadro 2

Factores de vulnerabilidad de las víctimas de trata de personas - Ministerio Público

Tipo de vulnerabilidad	Factores de vulnerabilidad
Física	Edad, discapacidad física, desnutrición moderada o severa, madre adolescente gestante, enfermedad crónica, violencia sexual.
Psicológica	Estigmatización, déficit cognitivo, desvinculación familiar, indefensión aprendida, baja autoestima, dependencia emocional, inmadurez emocional, estereotipos de género, distorsión cognitiva, precocidad sexual, ausencia de figuras parentales, carencias afectivas y desprotección, conductas disociales, antecedentes de victimización (violencia física, psicológica, sexual, económica,

Mental	Trastorno generalizado del desarrollo, retraso mental, experiencias traumáticas, depresión, trastornos psicóticos, trastornos de personalidad, adicciones, trastornos mentales orgánicos, demencias.
Antropológico - social	Edad, educación, pobreza, lengua, lejanía geográfica, etnicidad, víctima de conflicto interno, condición de migrante.

Fuente: Protocolo para la acreditación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de trata del Ministerio Público

Elaboración. Alberto Arenas/TdH Suisse

### **Cifras, finalidades, medios utilizados y lugares de explotación**

De acuerdo a datos recientes sobre la trata de personas (INEI, 2021), la Policía Nacional del Perú registró 453 denuncias por este delito entre el 2019 y el 2020. La explotación sexual representó el 73.4% de los casos del 2019, así como el 65.8% en el 2020; mientras que la explotación laboral, el 18,6% y el 22.7% en los respectivos años. El Ministerio Público en ambos períodos registró 1365 denuncias en el 2019 y 692 en el 2020. La oferta laboral representó el principal medio de captación tanto en el 2019 (78%) como en el 2020 (71%). En aquellos casos donde se registró el lugar de explotación, los centros nocturnos y prostíbulos fueron los más recurrentes; así, en el 2019, de 117 casos, 83.7% de delitos fueron perpetrados en dichos establecimientos, y en el 2020, el 46.8% (INEI, 2021).

Respecto al perfil socio demográfico, en el 2019 de 509 casos 86.8% tuvieron a mujeres como víctimas, 37.3% menores de 18 años y 56.6% entre 18 y 29 años. 73,2% había alcanzado la secundaria y 26% la educación primaria. En el 2020 de un universo de 394 casos, 86.8% fueron mujeres, 40,9% menores de 18 años y 50,6% de 18 a 29 años. 82,6% con nivel educativo secundaria y 15,8% primaria (INEI, 2021). En cuanto al número de personas condenadas al 2020 un total de 395 se encuentran internas en los diversos establecimientos penitenciarios, 178 en calidad de procesados y 217 sentenciados.

No obstante, lo descrito, aún las víctimas requieren acceder a servicios de calidad basada en estándares de derechos humanos, con enfoque centrado en ellas y comprensible del impacto del trauma en sus vidas. Que garanticen su protección y reintegración en condiciones dignas, garanticen su autonomía y ciudadanía.

### **2. Efecto de la Vigencia de la Norma sobre la Legislación Nacional**

El presente proyecto de ley tiene efectos directamente sobre los servicios y marcos legales de atención, protección y reintegración de víctimas de trata de personas.

### **3. Análisis Costo Beneficio**

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, el presente proyecto de ley no contiene propuesta de creación ni aumento del gasto público.

Su aprobación, por el contrario, permitirá que las víctimas del delito de trata de personas, especialmente las niñas, niños y adolescentes, garanticen su acceso a servicios de calidad y valor público.

#### **4. Relación de la iniciativa con las Políticas de Estado**

La presente iniciativa se encuentra alineada a la “Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030”, aprobada mediante Decreto Supremo N° 009-2021-IN, particularmente al objetivo prioritario 3 referido a Fortalecer la atención y el proceso de reintegración de las víctimas por el delito de trata de personas, a través de la mejora en los mecanismos de detección de víctimas en los servicios públicos; fortalecer la implementación y aplicación de instrumentos normativos que regulan el rescate, asistencia, protección, y reintegración de personas afectadas por el delito de trata de personas a nivel nacional, desarrollados bajo los enfoques de derechos humanos, género, intercultural e interseccional; optimizar la especialización y la cobertura de los servicios y programas especializados de asistencia y reintegración de personas afectadas por el delito de trata de personas a nivel nacional y víctimas peruanas detectadas en el exterior; Incrementar los espacios de protección de víctimas por el delito de trata de personas a nivel nacional; desarrollar mecanismos de reintegración de víctimas a nivel nacional; y, fortalecer la articulación intergubernamental para la asistencia, y reintegración de las víctimas de trata de personas.