



PROYECTO DE LEY QUE PROPONE MODIFICAR EL ARTÍCULO 35° DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CON LA FINALIDAD DE CREAR LA COMISION ORDINARIA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Los Congresistas de la República de la Bancada Renovación Popular que suscriben, por iniciativa de la Congresista **MARIA DE LOS MILAGROS JACKELINE JAUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO**, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FORMULA LEGAL

"PROYECTO DE LEY QUE PROPONE MODIFICAR EL ARTICULO 35° DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CON LA FINALIDAD DE CREAR LA COMISION ORDINARIA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA"

Artículo Único. - Modificación del acápite "a" del artículo 35° del Reglamento del Congreso de la República

Modifíquese el acápite "a" del artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República conforme al siguiente texto:

Clases de Comisiones

Artículo 35. Existen cuatro clases de Comisiones:

- a) Comisiones Ordinarias; encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. El Presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado. Sin embargo, deben conformarse por lo menos las siguientes Comisiones Ordinarias:
 1. Agraria,
 2. Ciencia, Innovación y Tecnología.
 3. Comercio Exterior y Turismo.
 4. Constitución y Reglamento.
 5. Cultura y Patrimonio Cultural.

6. Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.
7. Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.
8. Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
9. Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.
10. Educación, Juventud y Deporte.
11. Energía y Minas.
12. Fiscalización y Contraloría
13. Inclusión Social y Persona con Discapacidad
- 14. Infancia y Adolescencia**
15. Inteligencia
16. Justicia y Derechos Humanos.
17. Mujer y Familia
18. Presupuesto y Cuenta General de la República
19. Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativa.
20. Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.
21. Relaciones Exteriores.
22. Salud y Población.
23. Trabajo y Seguridad Social.
24. Transportes y Comunicaciones.
25. Vivienda y Construcción.



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2022 21:52:10-0500

Las demás Comisiones Ordinarias se conforman procurando homologar su especialidad con las materias que correspondan a las carteras a cargo de los Ministros de Estado y a los asuntos más relevantes del país.

Lima, enero del 2021.



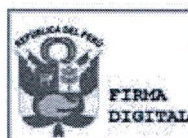
Firmado digitalmente por:
MONTÓYA MANRIQUE Jorge
Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/01/2022 19:31:14-0500



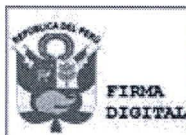
Firmado digitalmente por:
MONTÓYA MANRIQUE Jorge
Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/01/2022 19:30:41-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/01/2022 14:02:13-0500



Firmado digitalmente por:
PADILLA ROMERO Javier
Rommel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2022 11:47:45-0500



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2022 18:08:44-0500



2
Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2022 16:13:17-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2022 17:23:20-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **01** de **febrero** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1205/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PRESENTE INICIATIVA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley, se presenta con el propósito de proponer la creación de la Comisión Ordinaria de Infancia y Adolescencia con el objeto de encargarse de estudiar y dictaminar de manera exclusiva los temas concernientes a este importante sector de la población.

La evolución de los derechos del niño

La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 25278, es el instrumento internacional de mayor relevancia en materia de infancia y adolescencia, constituyéndose en el referente para la construcción de políticas públicas nacionales en esta temática. El artículo 4 de la citada norma internacional, establece que los Estados Parte adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la referida Convención. De igual modo en el artículo 6 dispone que los Estados Parte garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño. Asimismo, la Constitución Política del Perú, en el artículo 4, recoge los preceptos de la Convención al disponer que la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño y al adolescente. Por su parte, el artículo II del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes, aprobado mediante Ley N° 27337, señala que el niño y el adolescente son sujetos de derechos, libertades y de protección específica.

En materia de respeto y promoción de los derechos humanos, existe una clara tendencia a la afirmación de un mayor reconocimiento y protección de los derechos de las personas que pertenecen a grupos o sectores históricamente reconocidos como vulnerables, y que, por tal razón, requieren de una protección especial que les permita su plena integración en la sociedad.

Tal como en los casos de mujeres, personas con discapacidad, etc; en un primer momento, los derechos de los niños y adolescentes carecían de especificidad propia, siendo protegidos únicamente por los derechos y mecanismos de protección de derechos humanos en general.

En ese sentido, es innegable que los niños y adolescentes han sido históricamente ignorados, excluidos de su condición de sujetos de derecho y entendidos como objetos de protección por parte del Estado, la sociedad y las personas mayores que los tienen bajo su cuidado (padres de familia, tutores).

Es con el progresivo avance y desarrollo en materia de defensa de derechos humanos que se empieza a reconocer a los niños y adolescentes, intereses jurídicamente protegidos, distintos a los de sus padres, y más aún, se toma mayor consciencia de que, dada su especial situación de vulnerabilidad, los

niños y adolescentes se encuentran entre las personas mayormente afectadas por la violación de sus derechos. Esta es la razón por la cual requieren de un trato y reconocimiento especial en función de las particulares circunstancias de vida de la infancia y adolescencia a fin de que logren una real protección y vigencia de dichos derechos.

Para poder cumplir con sus obligaciones, el Estado debe, en la medida de lo posible, saber cuando el bienestar de un niño está amenazado y es necesaria su intervención estatal. La obligación de tener en cuenta los derechos y responsabilidades que tiene los padres y otros representantes legales para con el niño, no impide que, en algunas ocasiones, el Estado deba intervenir sin el consentimiento de estos, tal es el caso de abandono o malos tratos ¹hacia un niño, situaciones que no solo son responsabilidad de observancia y acción por parte del uno y otro poder del Estado, sino de los tres en su conjunto.

En ese sentido, como se ha mencionado, el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño orienta a que los Estados hagan efectivos todos los derechos consagrados en la Convención, especialmente a favor de los niños que se encuentran en situaciones vulnerables, dado que todos esos derechos pueden verse afectados por los operadores públicos y privados.

Es así que, los objetivos de Convención se sustentan en dos premisas básicas, la primera en un principio de igualdad recogido en su artículo 2 y formulado como "no discriminación", y el segundo como un principio de carácter mas abstracto, formulado en su artículo 3, que establece que para tomar las decisiones que afecten al niño, es necesario tener en cuenta el "interés superior del niño".² De esta forma, la aplicación de los derechos recogidos en la Convención, dependerán del desarrollo legislativo y de políticas públicas que cada Estado proponga en su territorio, teniendo en cuenta que ese compromiso de actuar en función al interés superior del niño, esta referido a medidas dirigidas a su protección especial e integral y a la de su familia.

A mayor entendimiento, la Observación General N° 7 señala expresamente en su fundamento 12 lo siguiente: "Interés superior del niño. El artículo 3 establece el principio de que interés superior del niño será considerado primordial en todas las medidas concernientes a los niños. Debido a su relativa inmadurez, los niños pequeños dependen de las autoridades responsables, que evalúan y representan sus derechos y su interés superior en relación con decisiones y medidas que afecten a su bienestar, teniendo en cuenta al hacerlo sus opiniones y capacidades en desarrollo. El principio del interés superior del niño aparece repetidamente en la Convención (en particular en los artículos 9, 18, 20 y 21),

¹ Placido Vilcachagua, Alex F. *Manual de Derechos de los niños, niñas y adolescentes. Instituto Pacífico S.A.C. 1era Ed Julio 2015. Pag. 231.*

² Alvarez Velez. *La protección de los derechos del niño. En el marco de las Naciones Unidad y el Derecho Constitucional Español. Pp 84-85.*

que son lo mas pertinente a la primera infancia). En principio del interés superior del niño se aplica a todas las medidas que afecten a los niños y exige medidas activas, tanto para proteger sus derechos y promover su supervivencia, crecimiento y bienestar como para apoyar y asistir a los padres y a otras personas que tengan la responsabilidad cotidiana de la realización de los derechos del niño".³

Por otro lado, el énfasis que se hace en los derechos de los niños, niñas y adolescentes, busca garantizar también que la definición de condiciones mínimas sea lo suficientemente amplia no sólo para abarcar a este grupo poblacional en su plenitud, sino también para promover de manera integral su bienestar a largo plazo. Esta visión se sustenta en la "doctrina de la protección integral" recogida por la Convención de los Derechos del niño, la cual "se enfoca en el interés superior del niño y tiene su fundamento en la dignidad del ser humano, en las características propias de los niños, niñas y adolescentes, y en la necesidad de propiciar su desarrollo con el máximo aprovechamiento de sus capacidades y su naturaleza".⁴

Esto supone un cambio en su relación con los adultos y con el Estado, superándose así la idea de incapacidad de los niños, niñas y adolescentes para asumir responsabilidad. En ese sentido, así como se reconocen los derechos de los niños, niñas y adolescentes, se entiende que tienen deberes y que su incumplimiento conlleva a consecuencias. "La base de este sistema se concentra en la protección de derechos, más que en la protección de personas, lo que elimina el peligro de una selección que estigmatice y segregue a aquellos más desfavorecidos. Se trata de una protección más objetiva que reduce las posibilidades de discriminación"⁵ ().

En ese sentido, encontramos que la doctrina de la protección integral del niño se sustenta en cuatro principios:

- **El principio del interés superior del niño**, el cual, en el artículo 3° de la CDN, releva los intereses de las NNA como consideración primordial cuando se toman decisiones o se realizan actividades relevantes para ellas y ellos, en lugar de situarse en un segundo plano después de los intereses de los progenitores, de la comunidad en general o del Estado. Eliminando brechas e inequidades en el acceso a las intervenciones a las NNA.
- **El principio de participación**, el cual, en relación con el principio anterior, en el artículo 12° de la CDN, busca asentar los intereses de la niña y el

³ Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia. CRC/C/GC/7/Rev.1 del 20 de setiembre de 2006. Pag. 6-7.

⁴ García, 2009

⁵ Idem

niño, apoyando el derecho de este a emitir opinión y a que sea debidamente tenida en cuenta, según su edad o madurez.

- **El principio de no discriminación**, que, en el artículo 2° de la CDN, establece que las disposiciones de la Convención afectan a todas y todos las niñas y niños sin importar condición alguna.
- **El principio de derecho del niño a la supervivencia y el desarrollo**, sustentado en el artículo 6° de la CDN, se forma como base de otros derechos sociales, económicos y culturales que se expresan en la Convención. En esa línea, además de asegurar el derecho inmanente de la niña y el niño a la vida, establece de forma muy explícita que, sin los

Por ello, es importante tener en consideración que el reconocimiento de la especificidad de los derechos de los niños y adolescente, tanto por el derecho internacional como el derecho de interno de nuestro país, implica también la generación de responsabilidad tanto para el Estado Peruano como para los particulares, por lo que su desconocimiento o vulneración origina la correspondiente investigación y sanción contra quienes resulten responsables, labor encomendada no solo al Poder Judicial de nuestro país, sino también al Poder Legislativo en aras de la función de fiscalización y control político de la que está investido.

Queda claro entonces que, las flagrantes afectaciones a los derechos humanos de la infancia y adolescencia no provienen únicamente de los defectos de las políticas públicas o normatividad vigente sobre la materia, sino más bien de su efectividad, la que se encuentra vinculada a problemas de interpretación y aplicación de la norma por parte de los operadores públicos y privados, así como la ausencia de una necesaria fiscalización. Estas situaciones se presentan fundamentalmente debido a que la sociedad persiste en ideas o estereotipos, como el continuar percibiendo a las cuestiones vinculadas a los derechos de la infancia y adolescencia como una suerte de derechos "menores".

En ese sentido, debe tenerse en consideración que, los mayores problemas en materia de vulneración de los derechos de los niños y adolescentes, se encuentran generalmente asociados a la afectación directa o indirecta, positiva o negativa de los derechos de los niños y adolescentes en situaciones vulnerables, tales como refugiados, migrantes, grupos minoritarios, discapacidad, los que viven en situación de marginación y pobreza, los que viven en modalidades alternativa de cuidado y los niños en conflicto con la ley penal. Por ello, el adecuado tratamiento de esta realidad requiere de la urgente adopción de diversas acciones de fiscalización, de políticas públicas educativas y de sensibilización que, a partir de un trabajo articulado e integral entre los diversos sectores involucrados del Estado y de la sociedad, están destinados a su erradicación.

Por ello, todo este accionar coordinado que no es ajeno al Poder Legislativo del Estado, ya que se requiere de una constante participación fiscalizadora por parte

de los representantes de la ciudadanía, quienes, a través de sus facultades de representación y fiscalización, puedan procurar la plena vigencia de los derechos de los niños y adolescentes como sujetos de derechos.

La Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030

El 2021, el Perú ha celebrado sus 200 años de vida republicana, lo cual nos lleva a conmemorar a su vez, la necesidad de construir una nación con bases sociales y economías sólidas, donde los derechos de todas las personas se respeten y donde las brechas de inequidades desaparezcan o reduzcan a su mínima expresión.

Por ello, nuestro país debe priorizar una política integral consistente, continua y eficaz a favor de la protección de los derechos de los niños y adolescentes, sobre todo en lo referente a los derechos de salud, educación y calidad de vida en familia y comunidad.

En materia de instrumentos de política, en el Perú se han aprobado cuatro Planes Nacionales de Acción por la Infancia y Adolescencia, que han orientado la gestión a favor de dicha población. El primer Plan Nacional de Acción por la Infancia, tuvo un periodo de 1992 a 1995, el segundo Plan una vigencia entre los años 1996 y 2000, al igual que el primero, estableció tres objetivos globales: Supervivencia, Desarrollo y Protección. En mayo de 2002 se promulgó el tercer Plan, que se denominó Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2002-2010, que incluyó cuatro objetivos estratégicos, organizados de acuerdo con el ciclo de vida de los niños, niñas y adolescentes. El cuarto Plan tuvo vigencia desde el 2012 al 2021.

Respecto al último **Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 (PNAIA 2021)**, aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP con fecha 14 abril del 2012, debe señalarse que éste nació como una política pública que buscaba articular y vincular las políticas que se elaboren en materia de infancia y adolescencia en nuestro país, y que orientaría por una década la acción del Estado y la sociedad civil hacia el desarrollo integral de los niños y adolescentes. Su construcción involucró el esfuerzo y planificación concertada de las instituciones del Estado en sus tres niveles de gobierno y de la sociedad civil, lo que permitió el aporte de los propios niños y adolescentes.

El PNAIA 2021 contaba con cuatro objetivos estratégicos relacionados a las diversas etapas de la vida de los niños y adolescentes desde un enfoque de derechos como ciclo de vida, interculturalidad, equidad, lo que significa que se han priorizado las necesidades de esta población para su desarrollo integral⁶.

⁶ Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021.

Es importante resaltar que, este Plan fue elevado a rango de ley en noviembre del año 2015 mediante la Ley N° 30362.

Sobre los resultados alcanzados por el PNAIA 2021, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ha emitido el Noveno Informe Anual de Avances del PNAIA correspondiente al año 2020, el mismo que contiene el estado situacional de las niñas, niños y adolescentes en el ámbito nacional, teniendo como referente los indicadores establecidos, respecto al cumplimiento de los cuatro objetivos estratégicos del PNAIA 2012-2021:

- Objetivo Estratégico N° 01: Garantizar el Crecimiento y Desarrollo Integral de Niñas y Niños de 0 a 5 años de edad.
- Objetivo Estratégico N° 02: Garantizar la continuación del crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 6 a 11 años de edad.
- Objetivo Estratégico N° 03: Consolidar el crecimiento y desarrollo integral de las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad.
- Objetivo Estratégico N° 04: Garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad.

En dicho documento se encuentra la situación del indicador y metas por cada uno de los 25 resultados esperados, los avances, medidas adoptadas y recomendaciones, también contiene información sobre el seguimiento a la inversión en niñez y adolescencia que realizó el Estado peruano en el año 2020, así como lo reportado por los Gobiernos Regionales y las normas legales promulgadas a favor de este grupo poblacional.

En el marco del COVID-19, se aprecia en dicho Informe que, se ha tenido un retroceso en diversos indicadores, específicamente, en el Resultado referido a niñas, niños y adolescentes que cuentan con cuidado y atención integral, así el indicador de menores de 36 meses de edad que cuentan con Control de Crecimiento y Desarrollo (CRED) ha disminuido. De la misma manera en el Resultado 4, referido a niñas y niños que acceden a la matrícula en educación inicial, encontramos que la tasa de matrícula en el grupo de 3 a 5 años de edad disminuyó significativamente. Asimismo, se aprecia también resultados positivos en varios indicadores, como, por ejemplo, en los adolescentes en conflicto con la ley penal, trata de niñas, niños y adolescentes. Asimismo, en otros indicadores se han mantenido los valores obtenidos hasta el 2019 como es el caso del indicador de niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad que cuentan con DNI; y, en el de las niñas, niños y adolescente que reciben atención prioritaria y diferenciada frente a los desastres naturales.

Además, dicho informe presenta data sobre la ejecución presupuestal que realizó el Estado peruano en materia de niñez y adolescencia en base a la actualización de la metodología de medición del gasto público en niñas, niños y

adolescentes y se aprecia también que se incluyen las principales normas legales emitidas durante el año 2020 a favor de las niñas, niños y adolescentes.

Vencido el término Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021, con fecha 25 de junio del 2021, se publicó el Decreto Supremo N° 008-2021-MIMP el cual la **Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes 2030 (PNMNNA)**, la cual reconoce los problemas del modelo público que genera la vulneración de los derechos de la población infantil. Asimismo, establece cinco objetivos prioritarios a favor de los niños y adolescentes que buscan mejorar las condiciones de vida saludable, fortalecer el desarrollo de su autonomía, disminuir el riesgo de desprotección, fortalecer su participación en los distintos espacios de participación de su vida y optimizar la gobernanza con relación al ejercicio de sus derechos. Vale decir que, esta Política es de obligatorio cumplimiento para todos los niveles de gobierno (gobierno nacional, regional y local) que tiene como eje el abordaje del problema público expresado en las limitaciones que tienen los niños, niñas y adolescentes para el ejercicio de sus derechos.

Esta política, vigente a la fecha hasta el año 2030, ha delimitado el problema público como **"el limitado ejercicio de derechos de las niñas, niños y adolescentes"**, que hace referencia a una situación en la cual estos, tienen restringidos sus derechos y se vulneran o las condiciones son insuficientes para una adecuada supervivencia, desarrollo, protección y participación de la sociedad. Asimismo, ha definido como enfoques transversales, los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el ciclo de vida, "género", interseccionalidad, interculturalidad, perspectiva de discapacidad, inclusión o atención a la diversidad y el enfoque de desarrollo territorial, los cuales permiten abordar el problema público de manera integral y considerar las características propias de las personas en cada una de sus etapas.

Todo lo dicho resulta de suma importancia, en tanto el Art. 2 de la Ley N° 27666 – Ley que declara el segundo domingo de abril como el día del niño peruano, señala que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) debe presentar ante el Congreso de la República la segunda semana de abril de cada año, un balance del impacto de los avances del Plan Nacional a favor de la infancia, lo cual nos hace repensar y replantear en la responsabilidad que recae en el Congreso de la República de actuar acorde a sus funciones legislativas, de representación, de fiscalización y de control político, respecto a la respuesta frente al informe que de manera anual recibe sobre los avances a favor de la infancia y adolescencia de nuestro país.

Como ya se ha dicho, los niños deben gozar y poder ejercer todos los derechos que son concedidos a todo ser humano, además, la comunidad internacional, reconoce al niño como una persona que merece especial protección, tanto antes como después de su nacimiento. Esto supone la adopción de medidas legales y de fiscalización por parte de los distintos poderes que conforman el Estado.

La problemática de población infantil y adolescente en el Perú

A la fecha, nos encontramos con una realidad social que se agrava con la pandemia del COVID 19 en perjuicio de la población más vulnerable, lo cual ha devenido en una afectación mas aguda en el desarrollo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Respecto al **derecho a la educación** de los niños y adolescentes, las cifras oficiales del MINEDU a julio de 2020 estimaron que la deserción en primaria se incrementó del 1.3% al 3.5% (128.000 estudiantes) y, en secundaria, pasó del 3.5% al 4% (102.000 estudiantes). A este porcentaje se le suma además el traslado de 337.870 estudiantes de instituciones educativas privadas a públicas.⁷

Adicionalmente, según resultados de la Encuesta Nacional de Hogare (Enaho), para finales del 2020 los principales motivos de los estudiantes para abandonar los estudios siguen siendo los problemas económicos (75.2%), los problemas familiares (12.3%) y también la falta de interés (4%).

Respecto a la **salud mental**, de acuerdo con una investigación llevada a cabo por Gallup para el informe *Changing Childhood* de UNICEF, citado en el EMI, el 19% de los jóvenes entre 15 a 24 años de 21 países declararon, en el primer semestre de 2021, que a menudo se sienten deprimidos o tienen poco interés en realizar alguna actividad. En el caso del Perú, la cifra es del 16%.⁸ La ansiedad y la depresión representan casi la mitad (50%) de los trastornos mentales entre los adolescentes de 10 a 19 años en el Mundo y América Latina. De acuerdo con el documento los trastornos mentales son una causa de sufrimiento que en muchos casos no es atendida y que perjudica la salud y educación de la niñez y adolescencia.

Respecto al **Trabajo Infantil**, la Defensoría del Pueblo ha señalado que aún se encuentra pendiente la actualización y/o modificación de la relación de trabajos peligrosos para adolescentes por parte del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, así como la adopción de medidas que consideren el nuevo contexto de la pandemia y sus implicancias en la vida de niñas, niños y adolescentes que trabajan.

Si bien en el Perú, se han dado avances en la lucha contra el trabajo infantil, cabe indicar que ya desde el 2020, el 55,7 % de niñas, niños y adolescentes que trabajaban, señalaron que no asistían a sus centros de estudios debido a problemas económicos o familiares. Según el Instituto Nacional de Estadística e

⁷ <https://www.planinternational.org.pe/blog/conoce-las-alarmanes-cifras-sobre-la-educacion-de-ninas-ninos-y-adolescentes-en-nuestro-pais>

⁸ <https://www.unicef.org/peru/comunicados-prensa/estado-mundial-de-la-infancia-unicef-destaca-modelo-peruano-atencion-comunitaria-salud-mental>

Informática (INEI), esa es la principal razón por la que el grupo etario de 6 a 16 años no se encontraban matriculados o no asistieron a clases; ello incluye a los que dejaron de estudiar por dedicarse a trabajar y a los que se dedican a los quehaceres del hogar.

Según el INEI, en el primer trimestre del 2021, el 9,9 % de adolescentes de 14 a 17 años solo trabaja y el 22,8 % estudia y trabaja. En comparación al 2020, existe un incremento del 2,7 % de adolescentes que se dedican solo a trabajar.

Lo antes señalado, se condice con la crisis económica que vive la gran cantidad de familias en el país a consecuencia de la pandemia, ya que, de acuerdo a diversos estudios, dicho contexto ha incrementado las condiciones de pobreza y pobreza extrema de madres, padres y cuidadores debido al desempleo, la informalidad, el cierre de los negocios, la reducción de salarios, así como la propia enfermedad. Esta situación estaría llevando a niñas, niños y adolescentes a realizar actividades económicas que ponen en riesgo su vida e integridad impidiéndoles el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales como a la educación, salud, recreación entre otros.⁹

Un reciente estudio de Unicef y la Organización Internacional del Trabajo, señala que, debido al impacto de la pandemia del COVID-19, se deben adoptar medidas de mitigación ante el incremento del trabajo infantil, de lo contrario el número de niñas, niños y adolescentes en esta situación podría aumentar de 160 millones en 2020 a 168,9 millones a finales de 2022. Asimismo, recomienda al Estado Peruano a tomar medidas urgentes para volver a realizar progresos en la lucha contra el trabajo infantil, en consonancia con los compromisos y objetivos mundiales.

Respecto a la **situación de pobreza**, según el último informe del INEI, el número de niños, niñas y adolescentes en dicha situación a se ha incrementado peligrosamente.

Al 2020, la pobreza infantil afectó al 39.8% de niñas, niños y adolescentes de nuestro país, lo que representa un incremento promedio de 12% en comparación al 2019.

Según un estudio realizado por Plan Internacional y UNFPA, una madre adolescente tiene muchas más dificultades para finalizar sus estudios, situación que complica su acceso al mercado laboral.

Un ejemplo claro de ello es que, como refiere la investigación, sólo 2 de cada 10 de ellas logra acceder a una educación superior, lo que las lleva a trabajar en sectores laborales con un menor salario promedio. Esto último se ve reflejado en

⁹ <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-no-se-debe-retroceder-en-la-lucha-contra-el-trabajo-infantil-en-el-contexto-de-la-pandemia/>

que ellas perciban 24% menos que sus pares mujeres que tuvieron hijos en la edad adulta.¹⁰

Hoy preocupan cifras como el incremento en el número de adolescentes que estudian y trabajan o que, por el contrario, no realizan ninguna de estas actividades. Según el informe del Estado de la Niñez y Adolescencia del INEI, de la población adolescente de 14 a 17 años de edad el 19,8% estudia y trabaja, **el 9,7% ni estudia ni trabaja** y el 6,0% solo trabaja.

Respecto a **la violencia contra las niñas y mujeres** se ha establecido como un problema que urge resolver, teniendo en consideración que las cifras se han agravado con la pandemia.

Según el Informe del Programa Nacional Aurora del MIMP, solo en enero de 2021, 4,149 niñas, niños y adolescentes fueron atendidos por violencia a través del CEM (133 casos al día). De esta población, las y los adolescentes de 12 a 17 años, son los más violentados (46.4 %), seguido de niñas y niños de 6 a 11 años (36.6 %) y de 0 a 5 años (16.9 %). El panorama fue similar el año 2020 y se agudizó con el inicio de la pandemia y confinamiento. De enero a diciembre del 2020, se atendieron 35,661 niñas, niños y adolescentes por violencia (CEM: 97 casos al día), siendo 15,447 por violencia psicológica, 10,475 fueron casos de violencia física y 9,582 casos de violencia sexual. Asimismo, el acoso sexual, de forma **virtual, aumentó** en un 73 % respecto del mismo periodo en el año 2019. Por su parte, el Ministerio de Salud reportó que durante el 2020 atendió 23,972 casos de violencia: física 9,013 casos (4,831 casos de niñas y 4,182 de niños), psicológica 10,659 casos (6,033 casos de niñas y 4,626 de niños) y sexual 4,300 casos (3,641 casos de niñas y 659 de niños).

De acuerdo con las cifras del Centro de Emergencia Mujer del 2021, señala que solo en enero 2021 se registraron 1086 casos de violencia sexual, y para setiembre del mismo año sumaban 9800 los casos. De este modo se puede apreciar como la niñez y la adolescencia es la más afectada.

Según los CEM, se han registrado más de **43 mil casos de violencia contra niñas, niños y adolescentes entre 2020 y 2021**. Sumado a ello, según estimaciones del MINSA, Perú triplicó el número de niñas menores de diez años que fueron madres en el 2020, año en el que la cifra de partos registrados formalmente en ese rango de edad fue de al menos 26, una consecuencia directa del repunte de la violencia sexual durante la pandemia.

No obstante, el cierre de escuelas, empeoramiento de la economía familiar y convivencia con agresores han agravado las condiciones de vulnerabilidad de los más pequeños, especialmente de las niñas.

¹⁰ <https://www.planinternational.org.pe/noticias/4-de-cada-10-ninos-ninas-y-adolescentes-son-pobres-por-la-pandemia>

Respecto al **delito de trata de personas**, se aprecia en el Informe de Estadísticas de Trata de Personas 2015-2020 del INEI, que, en el año 2020, del total de denuncias registradas, 342 muestran que las presuntas víctimas son mujeres, de ellas, el 50,6% tenía entre 18 y 29 años de edad, **40,9% eran menores de 18 años de edad** y 8,5% tenía de 30 a más años de edad. En el año 2019, las mujeres víctimas representaron 86,8% del total de denuncias, el 56,6% tenía de 18 a 29 años de edad, 37,3% eran menores de 18 años de edad y 6,1% tenía ente 30 y 59 años de edad.

Respecto a los **adolescentes en conflicto con la ley penal**, el Informe Estadístico 2020 del Programa Nacional de Centros Juveniles, señala que el Programa Nacional de Centros Juveniles PRONACEJ atendía hasta el 2020 a **3019 adolescentes y jóvenes a nivel nacional**. De ellos 1520 se encuentran cumpliendo una medida socioeducativa de internación en los nueve (9) Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación y el Anexo Ancón, mientras 1499 adolescentes se encuentran cumpliendo una medida socioeducativa no privativa de la libertad en los veinticinco (25) Servicios de Orientación al Adolescentes distribuidos en diversas regiones del país. Señala, además el crecimiento de la población interna en un Centro Juvenil, donde entre los años del 2015 al 2016, se aprecia el aumento del 12%; posterior bajó al 3% en el año 2016 al 2017, luego decrece al 2% entre el 2017 al 2018; posteriormente aumenta el 2% en el 2018 al 2019; y, por último, se observa una disminución al 28% de la población total y esta situación se debe a las medidas dictadas por el gobierno en razón a la Emergencia Sanitaria por COVID 19 (D.S. Nº 008-2020- SA).

La necesidad de una Comisión Ordinaria de Infancia y Adolescencia

Las Comisiones del Congreso de la República, son grupos de trabajo especializados integrados por congresistas, cuyas funciones principales son:

- El seguimiento y la fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales, en particular de los sectores que componen la administración pública;
- El estudio y dictamen de los proyectos de ley, de resoluciones legislativas o de resoluciones del Congreso; y,
- La absolución de consultas sobre los asuntos que son puestos en su conocimiento, de acuerdo con su especialidad o materia (art. 34 del Reglamento del Congreso de la República)¹¹

Al respecto resulta pertinente contrastar el trabajo que realiza una Comisión Ordinaria, la cual se caracteriza por llevar a cabo actividades esenciales, sobre

¹¹ *Manual de Comisiones. FORNO Flórez, Giovanni. Oficialía Mayor. Congreso de la República. 2da Ed. 2012. Pag. 11*

la base de dos principales funciones: la legislativa y la de fiscalización y control, como lo establece el artículo 35 del Reglamento del Congreso.

En ese sentido, la función legislativa, se desarrolla mediante la evaluación, estudio, análisis y dictamen de las proposiciones de ley, las resoluciones legislativas o las resoluciones legislativas del Congreso.

Por otro lado, la función de fiscalización y control, se ejerce al iniciarse una investigación sobre asuntos de interés público, al solicitar informes a los altos funcionarios del Estado sobre la función pública que desempeñan, o al verificar el cumplimiento o no de los requisitos constitucionales y reglamentarios de los actos del Poder Ejecutivo que se dan cuenta al Congreso.

Asimismo, las Comisiones pueden realizar un trabajo conjunto con personas u organizaciones especializadas en la materia, para atender asuntos relacionados con la función legislativa o fiscalizadora a su cargo, o para ser un intermediario entre ellas y las entidades públicas a fin de lograr una solución.¹²

Teniendo en consideración las atribuciones únicas e inherentes que tiene una Comisión Ordinaria, el Congreso de la República tiene una importante tarea respecto a la reivindicación en el tratamiento específico y abocado a la atención prioritaria de la población infantil y adolescente, más aún cuando la Convención de los Derechos del Niño, ha fijado un criterio delimitante para todos los poderes del Estado: el interés superior del niño. Por ello, a través de la realización de un trabajo especializado y permanente a favor de la niñez y adolescencia de nuestro país, que, a la luz de las cifras, resulta urgente de atender, el Perú, desde el Poder Legislativo, estaría cumpliendo en armonía con la Política Nacional Multisectorial en materia de infancia del Ejecutivo, con los estándares internacionales en materia de obligaciones urgentes por atender.

En ese sentido, en sesión del Pleno del Congreso de la República del 2 de setiembre de 2021, se aprobó la Moción del Orden del Día 76 que conformó la **"Comisión Especial Multipartidaria de Protección a la Infancia en el contexto de la emergencia sanitaria"** y en sesión del Pleno del 16 de setiembre, se aprobó la nómina de los integrantes de esta comisión. Dicha comisión tiene como objetivo desarrollar acciones que garanticen el cumplimiento del Código del niño, niña y adolescente e impulsar la elaboración de políticas que logren reducir los indicadores que reflejan la alta vulneración de sus derechos y que comprometen su desarrollo integral, socioemocional, salud, aprendizajes, cuidado y protección, tal como detalla su propio Plan de Trabajo 2021-2022.

¹² *Manual de Comisiones. FORNO Flórez, Giovanni. Oficialía Mayor. Congreso de la República. 2da Ed. 2012. Pag. 11,12.*

Asimismo, el Plan de Trabajo de dicha Comisión, presenta como objetivos específicos de trabajo los siguientes:

"3.2.1 *Monitorear las políticas públicas, programas y servicios para mejorar su efectividad y minimizar las repercusiones sociales y económicas en las niñas, niños y adolescentes.*

- *Coordinar con la RENIEC para garantizar el cumplimiento del derecho al nombre, a la identidad, a la gratuidad de la inscripción de los recién nacidos en las oficinas registrales en el período de la pandemia.*
- *Velar por que los gobiernos locales, Ministerio de la Mujer y Personas Vulnerables, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cumplan con lo dispuesto en el Decreto 1297 y sus modificatorias sobre la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos; y, la promoción del apego seguro y de una crianza respetuosa.*
- *Coordinar con las Comisiones Multisectoriales, las líneas de base multisectorial de la problemática de la infancia para el desarrollo de acciones que garanticen su pleno derecho; y promover el diálogo intergeneracional con las niñas, niños y adolescentes.*
- *Convocar a los titulares de los pliegos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y locales para que informen sobre funcionamiento del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente, en el marco de lo establecido en Código de los Niños y Adolescentes en la solución de la problemática de los niños, niñas y adolescentes en el contexto de la emergencia sanitaria.*
- *Coordinar con el Ministerio de la Mujer y Personas vulnerables y con las instancias descentralizadas, propuestas para que los gobiernos locales incorporen sus iniciativas al Programa de Incentivos a la Mejora de la gestión municipal, con la finalidad de incorporar servicios locales y de prevención frente a la violencia, hogares de refugio temporal para víctimas de violencia, ajustes en las medidas de protección, abuso sexual (incidir para que los niños y niñas víctimas de violencia sexual reciban rehabilitación integral a costo del Estado y promover una investigación que revele las cifras sobre abuso sexual infantil en el Perú), explotación laboral y sexual, trata de personas, incremento de pena por maltrato físico y psicológico, además de impulsar la crianza positiva en la formación parental para prevenir la violencia. Asimismo, fiscalizar a los tutores, responsables o representantes legales, educadores, autoridades administrativas, públicas o privadas, o cualquier otra persona que tiene bajo su cuidado y protección a un menor en cualquier ámbito donde se desarrolle (hogar, escuela, la comunidad, lugares de trabajo, y otros) a fin de prevenir la violencia y malos tratos en los niños y adolescentes que se encuentran albergados en instituciones por motivo de encontrarse en desprotección.*

- Coordinar con el MINSA el desarrollo de mecanismos que promuevan la salud materno infantil, alimentación y nutrición durante el embarazo, diagnóstico oportuno de discapacidad e información adecuada a los padres sobre su niña o niño con discapacidad y el tratamiento que recibirá; reactivación de los servicios de salud, las inmunizaciones, control de anemia y desnutrición, CRED (Control de Crecimiento y Desarrollo) para niños, niñas y adolescentes, la salud mental, así como la salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes. Fiscalizar la vacunación oportuna y especializada para los NNA.
- Coordinar con el Ministerio de Educación y fiscalizar las acciones del retorno seguro y flexible a clases semipresenciales, garantizar que los estudiantes que han interrumpido sus estudios por la pandemia retornen a la escolaridad, supervisar la conectividad, promover el desarrollo de puntos de encuentro educativos para acceder a la educación a distancia y el reforzamiento de los aprendizajes.

3.2.2 Colaborar en el desarrollo de propuestas normativas orientadas a la protección y promoción de las niñas, niños y adolescentes.

- Formular la iniciativa legislativa "Ley de Orfandad", orientada a la protección y promoción de las niñas, niños y adolescentes en orfandad por cualquier causa y en situación de pobreza. Esta iniciativa debe incluir el seguimiento y acompañamiento en su trayectoria de vida y garantizar su educación.
- Promover en el sector salud, educación, mujer y personas vulnerables, trabajo, Reniec y otros, la priorización en el presupuesto sectorial de actividades vinculadas con el cierre de brechas de servicios que garanticen los derechos de niñas, niños y adolescentes, con criterio de equidad.
- 3.2.3** Control político en los tres niveles de gobierno, sobre el cumplimiento de las políticas públicas y normas de protección y atención a la problemática de la infancia, agudizada en la actual crisis sanitaria, tales como orfandad, violencia, brechas educativas, trabajo infantil, desnutrición, anemia, falta de inmunización, afectación en el bienestar socioemocional, discapacidad, entre otras.
- Fiscalizar el cumplimiento de funciones del Ministerio de la Mujer y Personas Vulnerables, como ente rector en materia de derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- Fiscalizar y monitorear la implementación de las políticas públicas, programas y servicios que brindan atención a niñas, niños y adolescentes, a cargo del Poder Ejecutivo y de los gobiernos regionales y locales.
- Evaluar y tramitar de las quejas y denuncias que se reciban en el despacho de la Comisión y que sean del ámbito de su competencia.
- Fiscalizar a las entidades encargadas de velar por la calidad del aire y la afectación en la salud de los niños.

3.2.4 *En el ámbito de la dinámica funcional y representativa, se fomentarán espacios de coordinación y de trabajo, así como propiciaremos el diálogo con los titulares de las entidades del sector público y representantes del sector privado, los especialistas sobre la materia y las organizaciones de sociedad civil y cooperación internacional, en la búsqueda de solución de las problemáticas que afectan a la infancia.*

- *Desarrollar sesiones ordinarias virtuales o semipresenciales. Convocar sesiones extraordinarias o conjuntas, cuando el tema o la coyuntura política y sanitaria, lo justifiquen.*
- *Realizar reuniones, mesas de trabajo y/o audiencias públicas descentralizadas con el fin de recibir opiniones y preocupaciones de los actores que se encuentran involucrados con la protección de la infancia en las diversas regiones del país.*
- *Crear un Consejo Consultivo integrado por organizaciones que trabajan en torno a la protección a la infancia, así como un Comité Consultivo con organizaciones integradas por niños, niñas y adolescentes. (Ver anexo con organizaciones propuestas, la convocatoria sigue abierta a más organizaciones según consideren los congresistas que integran la Comisión)*
- *Recibir y atender a los ciudadanos y organizaciones que presenten documentos a la Comisión con temas relacionados a la infancia".*

Lo señalado respecto al trabajo que se ha trazado esta Comisión Especial, resulta pertinente, contrastarlo con el Plan de Trabajo de la Comisión de Mujer y Familia 2021-2022, donde se han señalado como objetivos los siguientes:

"Objetivos generales

- a) *Priorizar iniciativas legislativas ante el Pleno, destinadas a proteger los derechos de las mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y familias, con especial énfasis en grupos vulnerables.*
- b) *Fiscalizar de manera objetiva, transparente, proactiva y permanente casos o asuntos que vulneren los derechos de las mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y las familias en el país.*
- c) *Generar consenso y participación ciudadana en las propuestas e iniciativas que se presenten, buscando contar con la más óptima cooperación de representantes de los sectores del Estado, operadores del sistema de justicia, y la sociedad civil.*
- d) *Crear grupos de trabajo o mesas temáticas para el desarrollo del trabajo de control político, fiscalización y supervisión de los diferentes órganos del Estado.*
- e) *Solicitar y/o recibir información de autoridades, funcionarios, servidores públicos y de la ciudadanía en general sobre temas de interés relacionados a asuntos de competencia de la comisión, conforme a normas de emergencia sanitaria y de prevención frente al COVID-19.*
- f) *Priorizar y fiscalizar programas de emprendimiento dirigidos a mujeres víctimas de violencia, para lograr su independencia económica".*

Y como ejes temáticos a tratarse, los siguientes:

"5.1. Fortalecimiento de la Ley 30364, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar y disposiciones que en contexto de emergencia sanitaria han sido emitidas, con especial énfasis en las mujeres, adultos mayores que viven en situación de precariedad o soledad.

5.2. Fortalecimiento de la Ley 28950, Ley contra la Trata de Personas y sus formas de explotación y el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017 – 2021.

5.3. Participación de las mujeres en el ámbito económico, social, laboral y político.

5.4. Acciones para garantizar los derechos de las trabajadoras del hogar en el marco de los estándares del Convenio OIT 189.

5.5. Participación política de las mujeres, paridad y alternancia en todas las instancias del Estado.

5.6. Protección integral de niñas, niños, adolescentes y Adultos Mayores; con especial énfasis en la población indígena.

5.7. Gestionar las acciones correspondientes para proteger a las trabajadoras sexuales a fin de prevenir y eliminar toda clase de abuso, explotación proxenetismo u hostigamiento que atente contra sus derechos fundamentales como persona, madre de familia y mujer".

Apreciándose que, dentro de los importantes temas que tiene a cargo esta Comisión, uno de los siete ejes temáticos de su trabajo, es el punto 5.6 sobre la *Protección integral de niñas, niños, adolescentes y Adultos Mayores; con especial énfasis en la población indígena*; punto que a nuestro entender es insuficiente para atender la vasta problemática que afecta a este importante y considerable sector que representa el 30% de la población nacional, y que como se ha expresando en los fundamentos de la presente se encuentra inmersa en problemas sociales que merecen especial atención, y de manera específica como si se ha establecido en la Comisión Especial de Protección a la Infancia.

Vale recalcar que la Comisión Especial de Protección a la Infancia tiene un periodo de vigencia similar al de una Comisión Ordinaria; en donde en un trabajo articulado con todos los niveles de gobierno y poderes del Estado, debería impulsar y sostener lo que la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes 2030 ha establecido como metas y objetivos a favor de nuestra infancia, y a su vez, desde las funciones propias de una Comisión Ordinaria, dirigir la política legislativa a favor de la infancia y la adolescencia, facultar de la que carece la Comisión Especial de Infancia. Además de ejercer

un rol fiscalización avocado netamente a la protección y promoción de los derechos de la infancia. Sin embargo, a la fecha, se aprecia que el tema infancia se encuentra relegado a un punto mas en una vasta y amplia agenda que forma parte de la Comisión de Mujer y Familia, cuyos otros objetivos están enfocados neamente en atender la problemática en torno a la mujer.

Por tanto, resulta pertinente recalcar que la promoción de los derechos del niño constituye un valor fundamental en una sociedad que pretende practicar la justicia social y los derechos humanos, ello no solo implica brindar al niño cuidado y protección, lo cual constituyen parámetros básicos de la concepción tradicional sobre tales derechos, sino, determinar reconocer, respetar y garantizar la personalidad individual del niño, en tanto titular de derechos y obligaciones. Por ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha precisado que *"la verdadera y plena protección de los niños significa que estos puedan disfrutar ampliamente de todos sus derechos, entre ellos los económicos, sociales y culturales que les asignan diversos instrumentos internacionales. Los Estado Partes en los tratados internacionales de derechos humanos, tienen la obligación de adoptar medidas positivas para asegurar la protección de todos los derechos del niño"*.¹³

Por ello, cabe preguntarse si la infancia merece un trato diferenciado, que en el marco constitucional y de la Convención de los Derechos del Niño, no puede no debe considerarse como discriminatorio, ya que, también la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha precisado que *"la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del genero humanos y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo como privilegio, o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad*. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza".¹⁴ (el resaltado es nuestro).

De acuerdo con ello, como cita Alex Placido, no podrían introducirse en el ordenamiento jurídico nacional, regulaciones discriminatorias referentes a la protección de la ley o a la actuación de alguna autoridad. Sin embargo, no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva o discriminatoria, ya que solo será discriminatoria una distinción cuando carezca de justificación objetiva y razonable. Existen ciertas desigualdades de hecho que pueden traducirse legítimamente en diferenciaciones de tratamiento jurídico, más aún si tales

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Nota 8.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC 4/84 del 19 de enero de 1984. Propuesta de Modificación de la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización. Nota 34. Parr. 55.

distinciones, pueden ser un instrumento para la protección de quienes deben ser protegidos, considerando la situación de mayor o menor debilidad o desvalimiento en que se encuentran. Los niños poseen los derechos que les corresponden a todos los seres humanos, pero en atención a la particular situación de vulnerabilidad y dependencia en la que se encuentran, se justifica objetiva y razonablemente el otorgarles un trato diferente que no es per se discriminatorio; sino por el contrario, sirve al propósito de permitir el cabal ejercicio de los derechos especiales derivados de tales condiciones.

Como ya se ha mencionado, el artículo 4 de nuestra Constitución refiere la protección especial que merecen los niños y adolescentes de nuestro país, y en ese sentido, el Tribunal Constitucional ha expresado que *"el fundamento constitucional de la protección del niño y adolescente que la Constitución les otorga radica en la especial situación en que ellos se encuentran. En tal sentido, el Estado, además de proveer las condiciones necesarias para su libre desarrollo, debe también velar por su seguridad y bienestar"*.¹⁵ Por ello, tal protección y atención superlativa que enmarca nuestra Constitución recae prioritariamente en responsabilidad del Estado en todos sus niveles y poderes.

Para efectos de delimitar adecuadamente la población objetivo de la presente propuesta legislativa, es necesario tener en cuenta las estimaciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el 2020 la población total a nivel nacional era de 32 millones 824 mil 358. De ellos, **el 31% son niños, niñas y adolescentes (10.265.134)**; de los cuales, el 49% son mujeres (5,031,892) y el 51% son varones (5,233,242). Asimismo, la distribución por grupo etario al interior de esta población también se muestra pareja: el 33% son niñas y niños entre los 0 y 5 años de edad (3,351,449); el 33% tienen entre 6 y 11 años de edad (3,430,046) y el 34% son adolescentes entre 12 y 17 años de edad (3,483,639).

Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) realizó una proyección, señalando que para el año 2021¹⁶, habrían 8'107,000 (ocho millones ciento siete mil) peruanos de 0 a 14 años, y que los peruanos de 15 a 17 de edad serían un total de 1'543,00 (un millón quinientos cuarenta y tres mil).

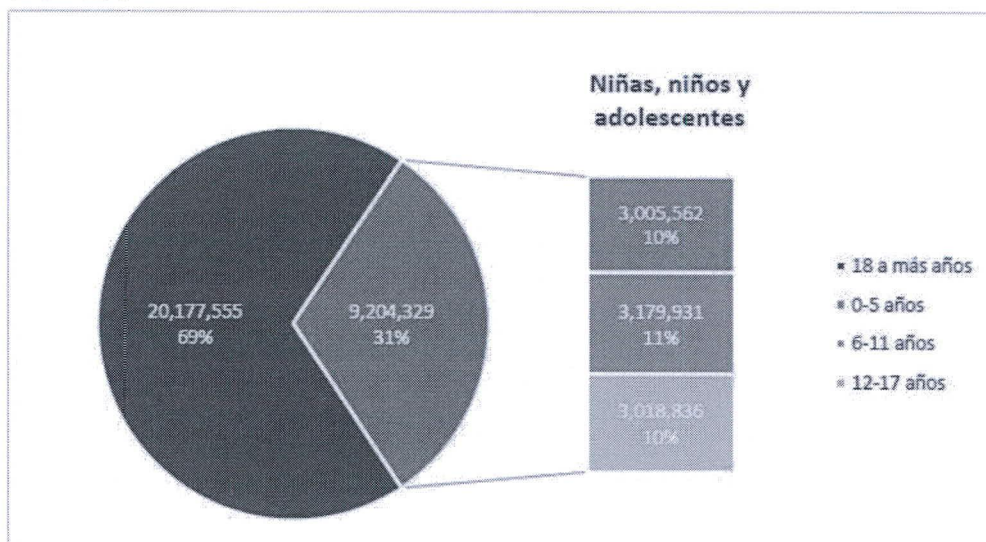
Esta situación no ha variado mucho desde el último Censo Nacional 2017, donde los niños, niñas y adolescentes (de 0 a 17 años de edad) representan el 31% (9.204.329) de toda la población. La mayor parte (79% que hace un total de 7,254,604) reside en el área urbana y el 21% (1,949,725) restante, en el área rural. La distribución de los niños, niñas y adolescentes es casi homogénea según sexo y grupos de edad. Del total, el 49% (4,533,726) son mujeres y el 51%

¹⁵ STC 3330-2001-AA/TC de fecha 11 de junio del 2005. Caso Ludesminio Loja Mori. Fundamento 35.

¹⁶ [m.inei.gob.pe/prensa/noticias/peru-tiene-una-poblacion-de-32-millones-131-mil-400-habitantes-al-30-de-junio-del-presente-ano-11659/#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%202020%2C%20la,9%25%2C%20cada%20uno\).](https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/peru-tiene-una-poblacion-de-32-millones-131-mil-400-habitantes-al-30-de-junio-del-presente-ano-11659/#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%202020%2C%20la,9%25%2C%20cada%20uno.)

(4,670,603) hombres. Según grupos de edad, el 33% (3,005,562) tiene entre 0 a 5 años; el 34% (3,179,931).

Gráfico 1. Población total y población de niñas, niños y adolescentes por grupo de edad, 2017 (Porcentaje)



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 2017

En ese sentido, teniendo en cuenta que la población infantil corresponde a un número bastante considerable en nuestro país, resulta urgente y necesario no solo que el Ejecutivo le dedique especial atención a través de la implementación de una política pública eficaz, sino también que, el Congreso de la República, avoque su trabajo de fiscalizador, legislativo y de representación a favor de este importante sector de la población que enfrente una problemática que merece especial atención en una Comisión que se dedique de manera exclusiva al trabajo especializado en infancia y adolescencia.

Asimismo, según los resultados de los Censos Nacionales 2017, **se estima que el 4.8% (437,686) de niños, niñas y adolescentes en el Perú tienen discapacidad**. De ellos el 51% (221,781) son hombres y el 49% (215,905) son mujeres. La mayor población de niños, niñas y adolescentes con discapacidad se encuentra en el departamento de Lima (161,109), seguido del departamento de Piura (25,731) y del departamento de Arequipa (22,121):

Tabla 1. Niñas, niños y adolescentes con discapacidad, 2017 (Porcentaje)

	Total de población censada	Población con alguna discapacidad	%
Total	29,381,884	3,051,612	10.4
Total de 0 a 17 años de edad	9,204,329	437,686	4.8

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 2017
Elaborado por DPNNA-MIMP

También es importante destacar el perfil de la población objetivo por lengua materna. Así, en el Perú se identifica que el 89.1% (6,920,484) de niños, niñas y adolescentes tienen como lengua materna el castellano, el 8.7% tiene como lengua materna alguna lengua indígena u originaria andina²², el 1.4% alguna lengua indígena u originaria de la Amazonía y menos del 1% otra lengua:

Tabla 2. Niñas, niños y adolescentes por lengua materna y grupo de edad, 2017 (Número y porcentaje)

Lengua	Número y porcentaje de Lengua Materna de NNA por grupo de edad						Número y porcentaje de Lengua Materna de NNA Total	
	3-5 años	%	6-11 años	%	12-17 años	%	NNA	%
Castellano	1,437,181	91.6%	2,845,025	89.5%	2,638,278	87.4%	6,920,484	89.1%
Andina	103,104	6.6%	256,855	8.1%	317,593	10.5%	677,552	8.7%
Amazonica	25,005	1.6%	50,126	1.6%	31,891	1.1%	107,022	1.4%
Otra ²⁵	4,448	0.3%	27,925	0.9%	31,074	1.0%	63,447	0.8%
Total general	1,569,738	100%	3,179,931	100%	3,018,836	100%	7,768,505	100%

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 2017
Elaborado por DPNNA-MIMP

Como se ha dicho anteriormente, el limitado ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes hace referencia a una situación en la cual tienen restringidos sus derechos y se vulneran o son insuficientes las condiciones para su adecuada supervivencia, desarrollo, protección y participación en la sociedad, y en la cual los mismos, no se encuentran representados en ningún poder del Estado.

A través de la delimitación de dicho problema, que ha sido recogido por la Política Nacional Multisectorial para los niños, niñas y adolescentes 2030, se realiza un planteamiento basado en derechos promueve la revisión del problema no sólo en función de la ausencia o escasez, sino, además, desde las oportunidades de todos aquellos que no pueden negociar desde una posición de fuerza y dignidad. Esto significa que la población afectada no sólo tiene el derecho, sino también el deber de participar activamente en los procesos que las y los afectan, y no convertirse en beneficiarios pasivos y dependientes de la política pública.¹⁷

¹⁷ Política Nacional Multisectorial para los niños, niñas y adolescentes 2030

Asimismo, es importante mencionar que, en el ciclo de vida de los niños, niñas y adolescentes, se distinguen tres periodos: infancia (desde la concepción hasta los 5 años de edad), niñez (desde los 6 hasta los 11 años de edad) y adolescencia (desde los 12 hasta los 17 años de edad).

De acuerdo con la evidencia científica, la infancia es un periodo fundamental para el crecimiento y desarrollo de la persona, en tanto el ser humano adquiere sus habilidades físicas, motrices, cognitivas, sociales, emocionales y lingüísticas básicas. Ante ello, la pobreza, la desnutrición, entre otros factores, se presentan como limitantes para el correcto desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.¹⁸

En la niñez adquieren una mayor relevancia en su desarrollo las dimensiones de aprendizaje, de entorno y protección, dado que se consolidan las capacidades físicas, sociales y emocionales que se adquieren en la infancia, donde la carencia de salubridad, la migración, la falta de estabilidad en la familia y la violencia afectan negativamente en su desarrollo.¹⁹

Asimismo, la adolescencia es un periodo clave en la consolidación de desarrollo del cerebro²⁰, que está relacionado también a la pobreza material ²¹y al desarrollo de habilidades socioemocionales²². Existen pruebas sólidas que sugieren que la adolescencia ofrece una segunda oportunidad para influir en las trayectorias de desarrollo (incluidos el crecimiento y el desarrollo cognitivo) y compensar a algunas pobres experiencias de la infancia²³. Las pruebas de la neurociencia indican que la segunda década de la vida es un período de desarrollo neurológico sustancial (solo superado por la primera infancia, durante el cual se han producido importantes y rápidos cambios neuronales y fisiológicos), cuando miles de millones de redes neuronales afectan a las habilidades emocionales y las capacidades físicas y mentales son reorganizadas. La adolescencia es también una etapa en la que los roles de género pueden consolidarse o desafiarse y transformarse. Las normas sociales y de género durante la adolescencia configuran las trayectorias de vida de los niños, niñas y adolescentes y, las oportunidades y vulnerabilidades a las que pueden enfrentarse. Por ejemplo, la vida de las adolescentes puede verse limitada por el matrimonio precoz, la deserción escolar, las relaciones sexuales forzadas y sin protección, los embarazos precoces y la violencia familiar. Para los adolescentes, definiciones de masculinidad que promueven la toma de comportamientos de riesgo como unirse a pandillas o grupos armados, beber y el uso de drogas puede tener serias consecuencias sobre la vida y la salud. En muchos países, los adolescentes varones son cada vez más propensos a

¹⁸ Grantham Mc-Gregor et al., 2007; Cunha y Heckman, 2005

¹⁹ Thorne, 2005

²⁰ Dahl y Suleiman, 2017

²¹ Noble, 2016

²² Cunha y Heckman, 2008

²³ Dahl et al. 2018

abandonar la escuela y se dedican al trabajo infantil o a trabajos peligrosos, y esto es a menudo exacerbada en los entornos humanitarios ²⁴.

En este marco, el limitado ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes se convierte en problema público en nuestro país a razón de indicadores que reflejan la alta vulneración de sus derechos, representados en problemas específicos de la sociedad que afectan en gran medida al grupo de los niños, niñas y adolescentes:

- **El derecho a la supervivencia y a una vida** saludable se ve seriamente afectado por la anemia que, en niñas y niños menores de 36 meses de edad, se sitúa en un 40% de su población total. Este problema se hace aún más crítico en departamentos con importantes índices de pobreza, ruralidad y componente étnico como Puno, Ucayali o Madre de Dios, en el que la prevalencia llega hasta 69.4%, 57.2% y 54.8%, respectivamente (ENDES, 2020).
- **El derecho al desarrollo pleno y autónomo** se ve limitado al no poder concluir satisfactoriamente los ciclos de educación básica que por derecho les corresponden. Para el 2019, la tasa de conclusión de educación primaria en el grupo de 12 a 13 años de edad fue 89.5% a nivel nacional, de 92.0% a nivel urbano y de 83.5% a nivel rural. De igual manera, la tasa de conclusión de educación secundaria en el grupo de 17 a 18 años de edad fue 71.4% a nivel nacional, siendo 76.6% a nivel urbano, mientras tan solo 54.8% a nivel rural. Asimismo, en el caso de población de lengua materna distinta al castellano, la tasa de conclusión es de 76.1% para el nivel primario y 57.9% para el secundario. Por otro lado, Loreto es el departamento con menor porcentaje de conclusión tanto a nivel de educación primaria como a nivel de educación secundaria (70.8% y 46.8%, respectivamente) (ENAHU, 2019). Además, la desagregación indica que, en el caso de la conclusión en educación primaria, la tasa es menor en varones que en mujeres (82.6% y 90.3% respectivamente), así como en educación secundaria (75.1% y 78.6% respectivamente).
- Por otro lado, **los derechos de protección** se ven claramente limitados en un contexto de violencia familiar. Para el 2019, la violencia familiar (psicológica o física) en niñas y niños de 9 a 11 años de edad se presentó, alguna vez en su vida, en el 68.5% de esta población. Lo mismo ocurrió para el 78% de adolescentes de 12 a 17 años de edad (ENARES, 2019). Situación similar se destaca en referencia al 34.4% de madres que declararon que sus hijos entre 1 a 5 años de edad estuvieron presentes cuando fueron violentadas física y/o sexualmente, siendo mayor la incidencia en madres adolescentes entre 15 y 19 años de edad, donde el 46.1% declaró lo mismo.

²⁴ Unicef, 2019

- **La violencia familiar** es transversal a cualquier contexto de región y/o pobreza; no obstante, para el 2019, la ENDES se identifica que hay mayor incidencia de este tipo de violencia en la región de Lima Metropolitana y Callao (38%), a diferencia de las regiones de la sierra (34.2%) y la selva (32.9%).
- **El trabajo infantil** expone a los niños, niñas y adolescentes a situaciones de mayor vulnerabilidad. Así, para el año 2019, ENAHO identifica que el 25.8% de niños, niñas y adolescentes a nivel nacional se encontraba en situación de trabajo infantil; siendo la zona rural el lugar donde existe la mayor incidencia de esta problemática para los niños, niñas y adolescentes (57.8%), a diferencia de la zona urbana (14%). Del mismo modo, la región sierra se muestra preponderante al trabajo infantil (43.9%), respecto a la selva (31.8%) y, aún más, respecto a la costa (11.6%).
- Finalmente, **los derechos de participación** aún se desarrollan de manera muy limitada, pese a que el nivel de percepción en determinados segmentos poblacionales se encuentra en un nivel alto. No obstante, este derecho no solo implica emitir opinión, sino también participar en la toma de decisiones en las situaciones que involucran a los niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, su nivel de organización y representación aún es muy baja. Muestra de ello son los Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes (CCONNA), que como espacios de participación en políticas públicas aún tienen insuficiente desarrollo a nivel nacional. En ese sentido, su nivel de organización y representación aún es muy baja. Así, para el año 2020, de los 1874 distritos existentes a nivel nacional, solo el 25% de distritos (471) tienen en sus municipios un espacio formal para la participación de los niños, niñas y adolescentes en políticas públicas que les competen²⁵.

Con las estadísticas brindadas y la problemática expuesta entorno a la población infantil, resaltando además que el 30% de la población peruana es conformada por niños, niñas y adolescentes, resulta necesario su atención especial y prioritaria en una sola Comisión, en tanto, a la fecha, las Comisiones de Mujer y Familia así como la de Justicia, realizan esfuerzos en aras de atender la problemática de este sector de la población; sin embargo, es de verse de sus Planes de Trabajo, que la población infantil, solo representan un punto de varios en una vasta agenda cuyas problemáticas abarcan diversos temas como género, violencia contra la mujer, corrupción, etc.

Si bien, la infancia es un tema que debe ser tratado de manera multisectorial desde el Ejecutivo, eso no exime que priorizar la infancia desde el legislativo, nos lleve a dar el gran paso de priorizar una agenda única y exclusiva que se dedique a atender los problemas señalados en la presente, los cuales no son

²⁵ Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes 2030. Pag. 13

limitativos, y esbozan solo una pequeña parte de varios problemas reales a los cuales se enfrentan nuestros niños.

En ese sentido, es responsabilidad del Estado Peruano, en especial del Poder Legislativo, compuesto por sus tres poderes, realizar todos los esfuerzos necesarios para cumplir con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, así como velar por el respeto y cumplimiento de los derechos del niño.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, busca que el Congreso de la República cuente con una Comisión Ordinaria de Infancia y Adolescencia, con el objeto de encargarse de estudiar y dictaminar de manera exclusiva, dichos temas.

La presente propuesta se sustenta en el artículo 79° de la Constitución Política del Perú donde se establece que los representantes del Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

En ese sentido, y en concordancia con el artículo 3° del Reglamento del Congreso de la República, dicho poder del Estado es soberano en sus funciones, tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política; por lo que, la presente iniciativa legislativa no genera gastos adicionales en el Presupuesto del Sector Público, toda vez que se realizará con cargo al presupuesto institucional del Congreso de la República, correspondiendo a la Presidencia y la Mesa Directiva del Congreso, adoptar las medidas administrativas que correspondan para su implementación, teniendo en consideración el marco presupuestal correspondiente.

Asimismo, es importante acotar que en sesión del Pleno del Congreso de la República de fecha 02 de setiembre del 2021, se aprobó la Moción de Orden del Día 76 que conformó la "Comisión Especial Multipartidaria de Protección a la Infancia en el contexto de la emergencia sanitaria", siendo que a la fecha, dicha Comisión se encuentra instalada y en funciones, contando con personal y una agenda especializada en realizar labores de monitoreo de políticas públicas, programas y servicios, en coordinación con comisiones multisectoriales, en colaboración en el desarrollo de propuestas normativas, en fiscalización en los tres niveles de gobierno, sobre la problemática en torno a la infancia, que se han agudizado en la actual crisis sanitaria, tales como orfandad, violencia, brechas educativas, trabajo infantil, desnutrición, anemia, falta de inmunización, afectación en el bienestar socioemocional, entre otros.²⁶

²⁶ *Plan de Trabajo de la Comisión Especial Multipartidaria de Protección a la Infancia en el Contexto de Emergencia Sanitaria*

También es interesante hacer notar que, de acuerdo con la información registrada en la web del MEF, en el Portal de Transparencia Económica²⁷, la ejecución presupuestal del Congreso en el año 2016 fue del orden del 80,2%; el 2017 de 82,8%; el 2018 de 77,6%; el 2019 de 73,9%; el 2020 de 73,1% y en lo que va del 2021 es de 69,5%.

En ese sentido, la presente iniciativa legislativa traerá beneficios superiores a los costos que pueda irrogar, en tanto, permitirá al Congreso avocarse de manera exclusiva a los temas y problemáticas exclusivas de la población infantil y adolescente del territorio nacional, realizando labores legislativas que generen una contribución beneficiosa y de fiscalización tanto a públicos como privados, a fin de evaluarlos en el marco de las normas legales vigentes y tomar las acciones que pudieran corresponder al amparo de los derechos de los niños y adolescentes.

II. MARCO LEGAL

• Marco Legal Internacional

- Convención sobre los Derechos del Niño y sus tres protocolos facultativos
- El Convenio OIT 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación.
- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, suscrita por el Perú el 23 de julio de 1981 y ratificada el 13 de setiembre de 1982.
- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (aprobado por el Perú el 08 de marzo de 1995).
- La Convención de Belém do Pará (aprobada por el Perú el 22 de marzo de 1996).
- La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, suscrita por el Perú el 22 de septiembre de 2004, y ratificada el 14 de setiembre de 2005.
- La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, suscrita por el Perú el 30 de marzo de 2007 y ratificada el 30 de enero del 2008.

• Marco Legal Nacional

- Constitución Política del Perú, cuyo artículo 4 señala que la comunidad y el Estado protegen especial ente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y

²⁷ http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=101731&lang=es

promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.

- Reglamento del Congreso de la República, cuyo artículo 22°, literal c) precisa el derecho que tiene todo congresista a presentar proposiciones de ley.
- Ley 26518 – Ley del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y Adolescente.
- Ley 27337 – Ley que aprueba el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes.
- Ley 30362 – Ley que eleva a rango de Ley el D.S. N° 001-2012-MIMP y declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para garantizar el cumplimiento del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia – PNAIA 2012-2021
- Ley 30364 – Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar
- Ley 30466 – Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial de interés superior del niño y su reglamento
- Ley 30403 – Ley que prohíbe el uso del castigo físico y humillante contra las niñas, niños y adolescentes y su reglamento
- Decreto Legislativo 1297 – Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos y su reglamento
- Decreto Legislativo 1377 – Decreto Legislativo que fortalecer la protección integral de niños, niñas y adolescentes.
- Acuerdo Nacional

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

La presente iniciativa legislativa, busca modificar la letra "a" del artículo 35° del Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad que dicho poder del Estado tenga una Comisión Ordinaria de Infancia y Adolescencia, con el objeto de encargarse de estudiar y dictaminar de manera exclusiva, dichos temas.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa concuerda con la siguiente política de Estado:

- **Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional:** referida a el Desarrollo con Equidad y Justicia Social
- **Séptima Política de Estado del Acuerdo Nacional:** referida a la erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.
- **Décimo Sexta a Política de Estado del Acuerdo Nacional:** referida al fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud.