



BANCADA DE RENOVACIÓN POPULAR

"Decenio de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres"
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"



PROYECTO DE LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESPECIAL REVISORA DEL DECRETO LEGISLATIVO 1297, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS.

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

I. FÓRMULA LEGAL

LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESPECIAL REVISORA DEL DECRETO LEGISLATIVO 1297, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS

Artículo 1. Objeto

Se constituye la Comisión Especial Revisora del Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes sin Cuidados Parentales o en Riesgo de Perderlos, en adelante Comisión Especial, a fin de elaborar un "Anteproyecto de la Nueva Ley para la Protección de Niños y Adolescentes", en el marco del artículo 4 de la Constitución Política del Perú.

Para tal efecto, la Comisión Especial está facultada para coordinar con los diversos sectores, instituciones o personas que tuvieran interés en hacer conocer sus opiniones o sugerencias.

Artículo 2. Conformación

La Comisión Especial está integrada por los siguientes miembros:

- Dos congresistas, elegidos por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, uno de los cuales la preside.
- Un representante del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- Un representante del Poder Judicial.

- d) Un representante del Ministerio Público.
- e) Un representante de la Defensoría del Pueblo.
- f) Un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- g) Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
- h) Un representante de la Policía Nacional del Perú.
- i) Un representante de la Superintendencia Nacional de Migraciones.
- j) Un representante del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
- k) Un representante del Colegio de Psicólogos del Perú.
- l) Un representante del Colegio de Abogados de Lima

El secretario técnico es designado por la presidencia de la Comisión Especial.

Artículo 3. Funcionamiento y plazo

La Comisión Especial tiene el plazo de un (01) año para cumplir con la labor encomendada en el artículo 1. Este plazo se computa a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano. El Anteproyecto es presentado a la Presidencia del Congreso de la República para que sea puesto en conocimiento de los grupos parlamentarios.

Artículo 4. Representación Ad Honorem

La representación de las instituciones nombradas en el artículo 2 se ejerce en forma ad honorem.

Artículo 5. Gastos

Los gastos que irrogue el cumplimiento de la presente ley son de cuenta del Congreso de la República.



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/10/2024 17:34:04-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/10/2024 10:30:15-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/10/2024 10:30:35-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/10/2024 10:58:28-0500



Firmado digitalmente por:
CIC CIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/10/2024 12:00:58-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **16** de **octubre** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 9191/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS; Y**
- 2. MUJER Y FAMILIA.**



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



BANCADA DE RENOVACIÓN POPULAR

"Decenio de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres"
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/10/2024 16:05:05-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Roswith FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/10/2024 15:28:49-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA Esdras
Ricardo FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/10/2024 13:00:30-0500

PROBLEMÁTICA

Con fecha 9 de octubre del año 2016, se publicó en el diario oficial El Peruano, la ley 30506, Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A.

Mediante esta ley, el Congreso de la República delegó al Poder Ejecutivo facultades para legislar en materia de seguridad ciudadana.

Haciendo una interpretación muy laxa del literal d) del numeral 2, del artículo 2 de la señalada norma¹, el Poder Ejecutivo publicó el 30 de diciembre del 2016, el Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes sin Cuidados Parentales o en Riesgo de Perderlos, alegando que: *"para combatir la inseguridad ciudadana es necesario atacar sus causas, entre las cuales se ha identificado la desprotección familiar de niñas, niños y adolescentes que posteriormente podrían desarrollar conductas infractoras de la Ley Penal y en su vida adulta actos delictivos"*².

El Decreto Legislativo 1297 fue suscrito por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y la Ministra de Justicia y Derechos Humanos y en un inicio contaba con la siguiente conformación en su fórmula legal:

- a) 153 artículos nuevos,
- b) 12 disposiciones complementarias finales,
- c) 2 disposiciones complementarias transitorias,
- d) 2 disposiciones complementarias modificatorias, que modificaban 9 artículos del Código de los Niños y Adolescentes y 2 artículos del Código Civil,
- e) 6 disposiciones complementarias derogatorias, que derogaban:
 - i. 26 artículos del Código de los Niños y Adolescentes,
 - ii. Se derogó la Ley 30162, Ley de Acogimiento Familiar,
 - iii. Se derogó Ley 29174, Ley de Centros de Atención Residencial de Niños, Niñas y Adolescentes,
 - iv. Se derogó 4 artículos y dos disposiciones finales de la Ley 28190, Ley que Protege a los Menores de Edad de la mendicidad,

¹ Literal d), del numeral 2, del artículo 2 de la referida Ley 30506, señala que se delega facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materia de seguridad ciudadana a fin de: *"Adoptar medidas de prevención social de la delincuencia y participación ciudadana, sin afectar los derechos fundamentales de la persona humana"*.

² Extraído de los considerandos del Decreto Legislativo 1297.

- v. Se derogó el artículo 511 del Código Civil, sobre tutela de menores en desprotección familiar y
- vi. Se derogó la Ley 26981, Ley del Procedimiento Administrativo de Adopción de Menores de Edad Declarados Judicialmente en Abandono.

Asimismo, posteriormente, el Decreto Legislativo 1297 ha sufrido más de 80 modificaciones a su articulado, producto de las siguientes normas:

- a) Ley 31994, Decreto Legislativo 1297, decreto legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, a fin de prohibir el ingreso de niños y adolescentes a centros de acogida residencial sin acreditación vigente,
- b) Ley 31906, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, para fortalecer las Unidades de Protección Especial (UPE),
- c) Ley 31716, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos,
- d) Ley 31420, Ley que modifica los artículos 97, 99 y 100 del decreto legislativo 1297, decreto legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, para abreviar el proceso judicial de desprotección familiar,
- e) Decreto Legislativo 1377, Decreto legislativo que fortalece la protección integral de niñas, niños y adolescentes,
- f) Ley 30690, Ley que modifica los artículos 96, 123, 124 y 140 del decreto legislativo 1297, decreto legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos,
- g) Ley 32017, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1297, decreto legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, a fin de establecer nuevos plazos para los procedimientos por riesgo, desprotección familiar y adopción,
- h) Decreto de Urgencia 001-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos,

Como se aprecia, el Decreto Legislativo 1297, publicado en el año 2016, fue una norma elaborada enteramente por el Poder Ejecutivo, desde su propia y única perspectiva, aprovechando las facultades delegadas que les fueran otorgadas en materia de seguridad ciudadana.

De hecho, en su elaboración, el Decreto Legislativo 1297 no consideró la participación de todos los actores en los procedimientos por riesgo, desprotección y adopción, tanto a nivel administrativo como judicial; precisamente, producto de ello las constantes modificaciones realizadas por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y la ineficacia de la norma que permite la permanencia de menores de edad por varios años en Centros de Acogida Residencial y no pasen a ser candidatos para adopción.

La problemática surge a partir de la elaboración de una propuesta integral compleja que deroga diversas disposiciones legales y varias leyes, con una única visión, la del Poder Ejecutivo, desconociendo la problemática de todos los operadores que se vinculan a dicha ley como, por ejemplo:

- a) El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de los defensores públicos de oficio, quienes son los representantes de los menores de edad que se encuentran albergados en Centros de Acogida Residencial y en familias acogedoras.
- b) El Ministerio Público que a través de los fiscales participan en los procesos judiciales de desprotección, declaratoria de pérdida de patria potestad y adoptabilidad de los menores.
- c) Ministerio del Interior, que a través de la Policía Nacional del Perú son generalmente los que tienen el primer contacto con los menores que son declarados en riesgo o desprotección.
- d) El Ministerio de Salud, que es el encargado de brindar tratamiento a la salud mental y física de los menores; además de ser los encargados de los tratamientos para los padres pertenecientes a las familias de origen de los menores intervenidos.
- e) El Ministerio de Educación, quienes son los encargados de brindar servicios educativos a los menores que se encuentran albergados en Centros de Acogida Residencial o en Familias Acogedoras
- f) El Poder Judicial, que a través de los jueces tienen que resolver las solicitudes de desprotección, pérdida de patria potestad y adoptabilidad.
- g) El Ministerio de Economía y Finanzas, sector que debe brindar los recursos para hacer efectiva la protección a los menores de edad.
- h) Colegio de Psicólogos del Perú, que está conformado por los profesionales que deben brindar terapias tanto a los menores de edad como a sus familias y cuentan con un miembro en el Consejo nacional de Adopciones.
- i) Colegio de Abogados de Lima, que además de tener un miembro en el Consejo Nacional de Adopciones, es la institución encargada de emitir opiniones sobre cuestiones jurídicas relevantes como la regulación de la desprotección y adoptabilidad de menores.

Es en este contexto que el Decreto Legislativo 1297, debe ser aplicado por todos los operadores del sistema, sin que se haya tomado en cuenta la realidad y perspectiva propia de los diversos actores, lo cual no sólo se traduce en una norma que en lugar de hacer expeditivos los procedimientos administrativos y procesos judiciales, los convierte en etapas interminables que pueden durar muchos años.

De hecho, los menores de edad permanecen en Centros de Acogida Residencial en promedio 2 años, de acuerdo a lo informado por la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables³ y aunque no compartimos ese dato, si lo tomamos como cierto y lo sumamos a los 3 años y 3 meses que duran los procesos judiciales de desprotección,

³ La realidad no indica que un menor puede permanecer 5 o 10 años en Centros de Acogida Residencial, tal como nos lo informaron operadores de la defensa pública de oficio en la mesa de trabajo de fecha 25 de setiembre de 2024.

pérdida de patria potestad y adoptabilidad, tenemos que algunos menores permanecen en promedio 5 años en albergues, lo cual resulta muy perjudicial ya que por cada mes de internamiento en un Centro de Acogida se pierden en promedio 3 meses de desarrollo.

PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Ante la situación descrita, se hace imperiosa la necesidad de revisar en forma total el Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes sin Cuidados Parentales o en Riesgo de Perderlos, pero esta vez con la participación de todos los operadores de la norma, para que sean ellos quienes propongan salidas viables a los entrapamientos que existen en la aplicación del señalado decreto legislativo.

En este contexto, se propone una fórmula legal con 5 artículos que disponen lo siguiente:

En el artículo primero, se constituye la Comisión Especial Revisora del Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes sin Cuidados Parentales o en Riesgo de Perderlos, a fin de elaborar un "Anteproyecto de la Nueva Ley para la Protección de Niños y Adolescentes", en el marco del artículo 4 de la Constitución Política del Perú y con la participación de todos los actores involucrados.

En el artículo segundo, se dispone que la Comisión Especial está integrada por los siguientes miembros: Dos congresistas, elegidos por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, uno de los cuales la preside; un representante del Ministerio de la Mujer y poblaciones Vulnerables, un representante del Poder Judicial, un representante del Ministerio Público, un representante de la Defensoría del Pueblo, un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante de la Policía Nacional del Perú, un representante de la Superintendencia Nacional de Migraciones, un representante del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, un representante del Colegio de Psicólogos del Perú, un representante del Colegio de Abogados de Lima. Asimismo, el secretario técnico es designado por la presidencia de la Comisión Especial.

En el artículo tercero, se establece que la Comisión Especial Revisora del Decreto Legislativo 1297, tendrá un plazo de un año para cumplir con la labor encomendada, que se contará desde el día siguiente de la publicación en el diario oficial El Peruano.

En el artículo cuarto, se establece claramente que la representación de las instituciones que forman parte de la Comisión Especial Revisora, se ejerce en forma ad honorem, sin generar mayor gasto a sus instituciones.

En el artículo quinto, finalmente, se dispone que los gastos que irrogue el cumplimiento de la presente ley, serán cubiertos por el Congreso de la república, en la medida que se requerirá equipo mínimo y personal mínimo para que recoja las propuestas y las ordene, sistematice y elabore el nuevo anteproyecto de ley.

PRECEDENTES LEGISLATIVOS

La presente iniciativa cuenta con un sinnúmero de precedentes como los siguientes:

- a) Ley 16358, Ley que Crea la Comisión Revisora de la Legislación Tributaria.
- b) Ley 26299, Ley que Crea la Comisión Revisora del Texto del Código procesal Penal.
- c) Ley 27837, Ley que Crea la Comisión Revisora del Código Penal.
- d) Ley 27980, Ley que Crea la Comisión Revisora del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.
- e) Ley 28087, Ley que Crea la Comisión Revisora del Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas.
- f) Ley 28150, Ley que Crea la Comisión Revisora de la Legislación sobre Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas.
- g) Ley 28914, Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de los Niños y Adolescentes.
- h) Ley 29153, Ley que Crea la Comisión Especial Revisora del Código Penal.
- i) Ley 29288, Ley que prorroga el plazo de vigencia de la Comisión Especial Revisora del Código de los Niños y Adolescentes.
- j) Ley 29295, Ley que prorroga el plazo de vigencia de la Comisión Especial Revisora del Código Penal.
- k) Ley 29340, Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar.
- l) Ley 29435, Ley que amplía el plazo de vigencia de la Comisión Especial Revisora del Código Penal.
- m) Ley 29436, Ley que amplía el plazo del artículo 2 de la Ley Núm. 28914, Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de los Niños y Adolescentes.
- n) Ley 29468, Ley que amplía el plazo de la Ley Núm. 29340, Ley que crea la comisión especial revisora del Texto Único Ordenado de la Ley de protección frente a la violencia familiar.
- o) Ley 29585, Ley que prorroga el plazo a que se refiere el artículo 2 de la Ley Núm. 29340, Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Texto Único Ordenado de la Ley de protección frente a la violencia familiar.
- p) Ley 29671, Ley que prorroga por treinta (30) días el plazo de funcionamiento de la Comisión Especial Revisora del Texto Único Ordenado de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar.
- q) Ley 29951, Ley que prorroga el plazo de vigencia de la Comisión Especial Revisora del Código de los niños y adolescentes.

- r) Ley 31588, Ley que Crea la Comisión Especial Revisora del Código de Ejecución Penal.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

En cumplimiento del artículo 4 de la Constitución Política, que señala en forma expresa, que la comunidad y el Estado protegen especial al niño y adolescente en situación de abandono; la presente iniciativa busca conformar una Comisión Especial Revisora del Decreto Legislativo 1297, con la finalidad de dar cumplimiento al mandato constitucional.

En este contexto, la propuesta apunta a una reforma total del Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes sin Cuidados Parentales o en Riesgo de Perderlos, pero trabajada en forma conjunta por todos los operadores y no solamente por el poder Ejecutivo.

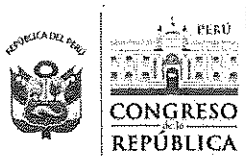
IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La décimo sexta política de Estado del Acuerdo Nacional sobre "Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud", señala que nos comprometemos a garantizar el bienestar, el desarrollo integral y la vida digna de niños y adolescentes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de riesgo, pobreza y exclusión.

Con ese objetivo, el Estado garantizará el acceso de los niños y adolescentes a una educación y salud integrales, al enriquecimiento cultural, la recreación y la formación en valores, a fin de fortalecer su autoestima, personalidad y el desarrollo de sus habilidades; asimismo, prevendrá todas las formas de violencia familiar, así como de maltrato y explotación contra niños, niñas y adolescentes, aportando a su erradicación;

En este sentido, es necesario contar con un ordenamiento jurídico claro que permita la protección efectiva de los niños y adolescentes de nuestro país, en especial de los que se encuentran en riesgo y desprotección. Las normas deben ayudar a brindar cuidados en forma eficaz y eficiente a los menores, no debe servir como un mecanismo que perennice su estado de no resolución de su situación y consiguiente permanencia en los Centros de Acogida Residencial o en familias acogedoras.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO



El doctor en economía e investigador de la Universidad del Pacífico, Luis Bruno Seminario de Marzi, ha desarrollado una investigación⁴ publicada en la web del Ministerio de Economía y Finanzas⁵ en la cual, señala que el valor estadístico promedio de una vida humana productiva en nuestro país es de S/ 465,784 soles. Es decir, si se quiere conocer cuál sería el valor productivo promedio de un peruano en nuestra sociedad, este valor se ha estimado en dicho monto.

Si tomamos ese valor de referencia y lo multiplicamos por la cantidad de niños que permanecen en Centros de Acogida Residencial al día de hoy (4,942 niños y adolescentes), tendríamos que en conjunto el valor total productivo promedio de dichos menores que asciende a S/ 2,301'904,528 soles, ello claro si son insertados en la vida económica de nuestra sociedad en forma adecuada.

En este sentido, reinsertar en forma adecuada a dichos menores a la sociedad, sea retornándolos a sus familias de origen previa tratamiento de acuerdo a cada Plan de Trabajo de cada menor o pasándolos a familias adoptivas en forma rápida, permitiría generar en promedio S/2,301 millones de soles de beneficio económico para nuestro país.

Únicamente desde el punto de vista económico, resulta importante para el Estado que los menores que permanecen en Centros de Acogida Residencial resuelvan lo antes posible su situación, pues mientras más tiempo permanecen en estos centros, más dificultades tendrán para desarrollar habilidades y conocimientos que les permitan generar ingresos promedios, es decir, en lugar de generar superávit para la sociedad, generarán costos debido a su manutención en los centros de acogida y también baja productividad debido al poco desarrollo de sus habilidades y conocimientos.

Debemos recordar que cada mes de permanencia de un menor en un Centro de Acogida Residencial, se estima que pierde 3 meses de oportunidades para desarrollar sus habilidades y conocimientos, por lo cual serían menos productivos que el promedio nacional.

Ahora, para lograr una efectiva y eficiente reinserción ya sea en su familia de origen o en una familia adoptiva, debemos contar con un marco legal que permita ello y no permita que los menores permanezcan por periodos de tiempo prolongados lejos de una familia, ya que ello perjudica su desarrollo personal y a la vez el desarrollo económico de nuestra sociedad.

Finalmente, los costos que se pudieran incurrir para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente iniciativa evidentemente son muy diminutos en comparación con los beneficios que reportaría la aprobación de la propuesta.

⁴ SEMINARIO DI MARZI, Luis Bruno. Estimación del Costo Social por Fallecimiento Prematuro. Dirección General de Inversión Pública del MEF. Lima 2017.

⁵ Ver: www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/parametros_evaluacion_social/Valor_Estadistico_Vida.pdf