



Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9191/2024-CR, mediante el cual se propone la "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".

COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA
Período Anual de Sesiones 2024-2025

DICTAMEN 41

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de la mujer y Familia, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, el **Proyecto de Ley 9191/2024-CR¹**, presentado por el grupo parlamentario **Renovación Popular**, a iniciativa² de la congresista **Milagros Jáuregui de Aguayo**, mediante el cual se propone la *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*.

Luego del análisis y debate correspondiente la Comisión de la Mujer y familia en su Décima Octava Sesión Ordinaria, del 19 de mayo de 2025, realizada en la modalidad semipresencial, en la sala "Francisco Bolognesi", Palacio Legislativo [**presencial**] y en la sala de reuniones de la plataforma³ de videoconferencia del Congreso de la República [**virtual**], acordó por **UNANIMIDAD** aprobar⁴ el dictamen que recomienda **INHIBIRSE** en el estudio del **Proyecto de Ley 9191/2024-CR**, por no tener competencia en la materia de la proposición, con el **voto A FAVOR (13) de los congresistas**: Córdova Lobatón, María Jessica (RP); Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP); Alcarraz Agüero, Yorel Kira (PP); Barbarán Reyes, Rosangella Andrea (FP); Cerrón Rojas, Waldemar José (PL); Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (JPP); López Morales, Jeny Luz (FP); Pablo Medina, Flor Aidee (NA); Portero López, Hilda Marleny (AP); Santisteban Suclupe, Magally (FP); Taipe Coronado, María Elizabeth (PL); y, Valer Pinto, Héctor (SP).

No se encontraba presenta (01) al momento de la votación la señora congresista: **Vázquez Vela, Lucinda (BMCN)**.

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjlzMTEw/pdf>

² Y en su condición de coautores los señores congresistas: Trigozo Reátegui, Cheryl; Muñante Barrios, Alejandro; Ciccía Vázquez, Miguel Ángel; Zeballos Aponte, Jorge Arturo; Medina Hermosilla, Elizabeth Sara; Herrera Medina, Noelia Rossvith.

³ Según lo establecido en los artículos 27-A y 51-A del Reglamento del Congreso de la República. Se utilizó la herramienta de Microsoft Teams.

⁴ Se solicitó autorización para la ejecución de los acuerdos, aprobándose por UNANIMIDAD, considerando la dispensa del trámite de aprobación del acta y de su lectura.

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9191/2024-CR, mediante el cual se propone la "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".

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 9191/2024-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 14 de octubre de 2024 y fue decretado el 16 del mismo mes a las comisiones de Justicia y Derechos Humanos y de Mujer y Familia, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

b. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El Proyecto de Ley 9191/2024-CR que es materia de evaluación y pronunciamiento, ha sido remitido a esta comisión de conformidad con el artículo 77 y cumplen con los requisitos formales señalados en el artículo 75 del Reglamento del Congreso.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

El Proyecto de Ley 9191/2024-CR cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República y propone la *Ley que crea la Comisión Especial Revisor del Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos*.

El Proyecto de Ley 9191/2024-CR tiene como objetivo principal la conformación de una Comisión Especial Revisora encargada de elaborar un Anteproyecto de una nueva Ley para la Protección de Niños y Adolescentes, con un enfoque participativo, integral y multisectorial, que corrija las falencias normativas e implemente soluciones sostenibles para la protección efectiva de esta población vulnerable.

Los principales aspectos de la propuesta son los siguientes:

1. **Creación de una Comisión Especial Revisora:** Se propone constituir una comisión integrada por representantes del Congreso de la República, Poder Judicial, Ministerio Público, ministerios competentes, Defensoría del Pueblo, colegios profesionales y otras entidades fundamentales, con el encargo de elaborar el nuevo anteproyecto normativo. La participación es ad honorem.
2. **Participación multisectorial y enfoque colaborativo:** La propuesta reconoce que el Decreto Legislativo 1297 fue elaborado principalmente desde la perspectiva del Poder Ejecutivo, sin una participación plena de todos los operadores del sistema de protección.
3. **Plazo y funcionamiento:** La Comisión tendrá un plazo de un (1) año para cumplir su función desde la publicación de la ley y proponer un anteproyecto consensuado que fortalezca el sistema de protección de la infancia en situación de desprotección.

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9191/2024-CR, mediante el cual se propone la “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”.

4. **Costos y financiamiento:** La iniciativa establece que los gastos que demande el funcionamiento de la Comisión serán asumidos por el Congreso de la República.

En ese contexto, la propuesta legislativa, según su autora, responde a la debilidad estructural del Decreto Legislativo 1297, que ha sido modificado en más de 80 ocasiones desde su publicación y es ampliamente cuestionado por generar procesos judiciales extensos e ineficaces, prolongando innecesariamente la permanencia de menores en Centros de Acogida Residencial y limitando su acceso a soluciones definitivas como la reintegración familiar o la adopción.

La exposición de motivos señala que el decreto fue elaborado sin considerar las realidades operativas de las entidades involucradas, lo que ha generado barreras en su aplicación y retrocesos en la protección efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Respecto de su *impacto normativo*, la iniciativa busca establecer un nuevo marco legal que agilice los procedimientos administrativos y judiciales, fortalezca las Unidades de Protección Especial (UPE), garantice la participación de todos los actores institucionales y promueva normas claras, efectivas y alineadas con el mandato constitucional de protección integral.

En cuanto al *análisis costo-beneficio*, la propuesta representa un bajo costo de implementación, al prever una comisión técnica cuyos miembros actúan ad honorem. Sin embargo, el beneficio potencial es significativo: reinsertar adecuadamente a los menores en situación de acogida podría generar un valor social superior, al mejorar su desarrollo y productividad futura; dado que cada mes de internamiento representa una pérdida estimada de tres meses de desarrollo.

En cuanto con el *Acuerdo Nacional*, la propuesta se vincula con la décimo sexta Política de Estado del Acuerdo Nacional, al priorizar el fortalecimiento de la familia y la protección efectiva de la niñez y adolescencia, promoviendo medidas concretas que garanticen su bienestar, desarrollo y reintegración oportuna en un entorno familiar.

III. MARCO NORMATIVO

El análisis de los proyectos de ley se sustenta en el siguiente marco normativo:

- **Constitución Política del Perú.**
- **Reglamento del Congreso de la República.**
- **Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.**

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9191/2024-CR, mediante el cual se propone la "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".

IV. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Análisis constitucional técnico-legal

El artículo 34° y 35° del Reglamento del Congreso de la República, respecto a las comisiones y clases de comisiones, establece lo siguiente:

Artículo 34.

"Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. Cada comisión está integrada por miembros titulares y accesorios, con excepción de la Comisión de Inteligencia, cuyos miembros son titulares y permanentes, no contando con miembros accesorios. Los miembros accesorios reemplazan en caso de ausencia, al respectivo titular del grupo parlamentario, para los efectos del cómputo del quórum y de las votaciones, sin perjuicio de los derechos que les corresponden como Congresistas". [El subrayado y las negritas es nuestro]
(...).

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:*
(...)"

Al respecto, el Congreso de la República de conformidad con su Reglamento ha conformado veinticuatro (24) Comisiones Ordinarias, entre las que se encuentra la Comisión de Mujer y Familia, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, principalmente, del sector Mujer y Poblaciones Vulnerables, a la cual le compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas de la materia, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad.

En ese sentido, corresponde a la Comisión de Mujer y Familia, ejercitar las funciones legisladoras, fiscalizadoras y de representación de conformidad con la Constitución

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9191/2024-CR, mediante el cual se propone la "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".

Política y el Reglamento del Congreso, respecto a las actividades de los subsectores de Mujer y Poblaciones vulnerables.

Análisis de la competencia temática

De la revisión del Proyecto de Ley 9191/2024-CR, se propone la creación de una Comisión Especial Revisora del Decreto Legislativo 1297, con el encargo de elaborar un anteproyecto normativo que fortalezca y actualice el marco legal de protección para niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, sustentándose de que es necesario establecer una composición plural y multisectorial de la Comisión Especial, con el propósito de garantizar un enfoque participativo e integral en la generación de la iniciativa legislativa a proponer al Presidente del Congreso de la República, con la inclusión de representantes del Congreso de la República, el Poder Ejecutivo, el sistema de justicia, la sociedad civil y organismos cooperantes.

En esa línea, la propuesta busca la creación de una Comisión Especial Revisora del Decreto Legislativo 1297, a fin de diseñar un anteproyecto de la nueva ley que garantice la protección efectiva de niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.

De lo que se colige que, la materia legislativa del Proyecto de Ley 9191/2024-CR se ubica en el ámbito de la creación de comisiones especiales, consecuentemente, esta materia no es de competencia de la Comisión de Mujer y Familia.

Sin perjuicio de lo referido, según Forno (2012), en su Manual de Comisiones, refiere que las comisiones especiales se conforman por decisión del Pleno del Congreso. Pueden ser de tres tipos: las protocolares o ceremoniales; las de estudio especial o de trabajo conjunto con comisiones del Gobierno [inc. c, del art. 35, RCR]; y aquellas que se conforman para seleccionar y designar candidatos a magistrados de Tribunal Constitucional o a Defensor del Pueblo (leyes 26520 y 28301), así como para evaluar las designaciones propuestas por el Poder Ejecutivo, por ejemplo, la designación del Contralor General de la República. Y dentro de las comisiones de estudio o trabajo conjunto identifica hasta tres tipos: (i) comisiones conmemorativas; (ii) comisiones de estudio; y, (iii) comisiones revisoras.

Respecto de este último tipo, comisiones revisoras, refiere que: Son las creadas por ley con el fin de revisar un determinado cuerpo legal y proponer modificaciones parciales o totales. Normalmente están conformadas por congresistas y por representantes de otros poderes del Estado y por personajes de la sociedad civil vinculados con la temática que se propone revisar.

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9191/2024-CR, mediante el cual se propone la "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".

Por otro lado, el Plan de Trabajo para el Período Anual de Sesiones 2024-2025 de la **Comisión de Justicia y Derechos Humanos**, tiene como uno de sus objetivos generales: *Estudiar y debatir las propuestas legislativas relativos al sector Justicia y **Derechos Humanos** que le hayan sido decretadas, armonizando nuestra legislación con los estándares legales y jurisprudenciales internacionales, fortaleciendo el sistema de justicia. Asimismo, prioriza Interactuar con la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y el sector público, escuchando y recogiendo sus opiniones en las sesiones de la comisión, atendiendo con prioridad las demandas de los ciudadanos sobre mejoramiento de los servicios de la administración de justicia, y promoviendo la participación de todos los sectores de la sociedad en busca de la consolidación de sus derechos.*

Como podemos observar la Comisión de Justicia y Derechos Humanos es el órgano parlamentario idóneo para pronunciarse sobre un marco legal para la creación de una Comisión Especial Revisora del Decreto Legislativo 1297, a fin de diseñar un anteproyecto de la nueva ley que garantice el pleno ejercicio de los DERECHOS de niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, priorizando su DERECHO a vivir dignamente, crecer y desarrollarse en el seno de su familia, sobre todo si el Proyecto de Ley 9191/2024-CR ha considerado que dicha comisión especial revisora será integrada también por dos congresista integrantes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, uno de los cuales lo presidiría.

Asimismo, para abonar a esta conclusión, se realizó una revisión en el Sistema de Proyectos de Ley para identificar iniciativas legislativas referidas a la creación de comisiones especiales revisoras, encontrando los siguientes:

- **Proyecto de Ley 7164/2023-CR⁵**, *Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código Procesal Civil*, iniciativa que fuera derivada a la **Comisión de Justicia y Derechos Humanos** como única comisión dictaminadora.
- **Proyecto de Ley 6962/2023-CR⁶**, *Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código Penal*, iniciativa que fuera derivada solo a la **Comisión de Justicia y Derechos Humanos** como única comisión dictaminadora.
- **Proyecto de Ley 5714/2023-CR⁷**, *Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes*, iniciativa que fuera derivada solo a la **Comisión de Justicia y Derechos Humanos** como única comisión dictaminadora.

⁵ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/7164>

⁶ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/6962>

⁷ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/5714>

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9191/2024-CR, mediante el cual se propone la "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".

- **Proyecto de Ley 00619/2021-CR⁸, Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Ejecución Penal**, iniciativa que fuera derivada solo a la **Comisión de Justicia y Derechos Humanos** como única comisión dictaminadora.

Como se puede observar, **la materia de creación de comisiones especiales es tema de análisis de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.**

Entonces, considerando que el Proyecto de Ley 9191/2024-CR plantea **un marco legal que crea una Comisión Especial Revisora del Decreto Legislativo 1297**, la materia legislativa tratada en esta proposición discrepa de las competencias de la Comisión de Mujer y Familia, siendo que esta última ejerce funciones de legislar, fiscalizar y de representar respecto a las actividades de los subsectores de mujer y poblaciones vulnerables, y no respecto de creación de comisiones especiales revisoras.

Siendo así, en el presente caso, resulta oportuno invocar lo establecido el literal c) del Artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, el cual establece respecto a los Dictámenes:

Artículo 70.

Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio.

(...)

Los dictámenes pueden concluir:

(...)

*c) En la recomendación de no aprobación de la proposición y su envío al archivo o **en la inhibición de la comisión por no tener competencia en la materia de la proposición.***

(...).

En ese sentido, al no tener la Comisión de Mujer y Familia competencia respecto de la materia invocada en el Proyecto de Ley 9191/2024-CR, procede a inhibirse de su conocimiento.

⁸ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/619>

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9191/2024-CR, mediante el cual se propone la "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".

V. CONCLUSIÓN

La Comisión de Mujer y Familia no tiene competencia en la materia que regula el Proyecto de Ley 9191/2024-CR, mediante el cual se propone la 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, sin que ello constituya un pronunciamiento favorable sobre la viabilidad o no de la propuesta legislativa.

VI. RECOMENDACIÓN

Por las razones expuestas, la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda INHIBIRSE en el estudio del Proyecto de Ley 9191/2024-CR, por no tener competencia en la materia de la proposición.

Dase cuenta

Sala de Sesiones del Congreso de la República.

Lima, 19 de mayo de 2025.



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE
Magally FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 15:21:14-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 09:42:11-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2025 09:48:56-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2025 16:20:53-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2025 09:49:08-0500



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2025 11:21:57-0500



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGÜERO Yorel
Ira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2025 10:46:07-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2025 15:22:07-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2025 09:35:30-0500



Firmado digitalmente por:
PABLO MEDINA Flor Aidee
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/05/2025 08:49:51-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2025 12:08:07-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 13:10:20-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2025 21:42:49-0500

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9191/2024-CR, mediante el cual se propone la "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".

[Siguen firmas...]



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2025 12:41:40-0500