

Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia

**INFORME JURÍDICO DEFENSORIAL N. °0005-2026-DP/ANIAD**

**Análisis del Proyecto de Ley 13891/2025-CR, proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos.**

**1. ANTECEDENTES**

El presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, Flavio Cruz Mamani, actuando en representación de dicha comisión, mediante Oficio N° 833-PO-2025-2026-CJDH-P/CR, solicitó opinión técnica a la Defensoría del Pueblo sobre el Proyecto de Ley 13891/2025-CR, proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos.


**2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

Mediante este proyecto de ley se pretende establecer un marco preventivo, sancionador y de restitución de derechos frente a prácticas aberrantes como el alquiler de infantes para la mendicidad, el transporte de sustancias ilícitas y la sedación de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación económica, de la siguiente manera:

Código de los Niños y Adolescentes	Proyecto de Ley 13891/2025-CR
	<p>Artículo 1.- Objeto de la Ley La presente ley tiene por objeto prevenir, erradicar y sancionar la exposición de niñas y niños menores de cinco (5) años de edad a situaciones y hechos delictivos, así como establecer mecanismos de protección integral, atención inmediata y restitución de derechos a favor de las víctimas.</p>
	<p>Artículo 2.- Ámbito de aplicación La presente ley es aplicable a toda niña o niño menor de cinco (5) años de edad que, dentro del territorio nacional, sea expuesto por sus padres, tutores o cualquier tercero responsable de su cuidado a hechos o situaciones delictivas, sin distinción de nacionalidad o condición migratoria.</p>
	<p>Artículo 3.- Definición de exposición a situaciones y hechos delictivos Para los efectos de la presente ley, se define por exposición a situaciones y hechos delictivos toda conducta, acción u omisión que ponga en riesgo la integridad, seguridad o desarrollo de niñas y niños, comprendiendo, entre otros, los siguientes supuestos: a) Utilizar a una niña o niño para la mendicidad en la vía pública. b) Emplear a una niña o niño para ocultar, transportar o traficar sustancias ilícitas o como medio para facilitar la comisión de delitos.</p>



Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia

	<p>c) Administrar medicamentos o sustancias no prescritas con el fin de mantenerlos dormidos o inmovilizados durante la mendicidad o la comisión de actos ilícitos.</p> <p>d) Disfrazar, simular enfermedad o discapacidad con el propósito de generar lástima o beneficio económico.</p> <p>Las conductas previstas en este artículo constituyen exposición dolosa al peligro y vulneración grave de los derechos de la niña o el niño, sin perjuicio de las demás sanciones previstas en la legislación aplicable.</p>
	<p>Artículo 4.- Responsabilidad y competencias del Estado</p> <p>Son responsabilidades y competencias del Estado en la protección de niñas y niños frente a situaciones de exposición a hechos delictivos, las siguientes:</p> <p>a) El Ministerio del Interior (MININTER), a través de la Policía Nacional, realiza acciones de prevención, intervención y denuncia ante indicios de exposición a hechos delictivos.</p> <p>b) El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), mediante sus órganos técnicos y especializados, adoptar medidas de protección inmediata, realizar evaluaciones médicas y psicológicas, y disponer el acogimiento familiar o residencial temporal de ser necesario.</p> <p>c) El Ministerio Público conduce las investigaciones correspondientes e impulsa las acciones penales, contra quienes resulten responsables de la exposición de niñas y niños a hechos delictivos.</p> <p>d) Los Gobiernos Locales colaboran, a través de la Defensoría Municipal de la Niña, Niño y Adolescente (DEMUNA), priorizando programas de apoyo alimentario, educativo y de reintegración familiar.</p>
	<p>Artículo 5.- Comités de protección a la infancia</p> <p>Los gobiernos regionales, provinciales y distritales constituyen los Comités de Protección a la Infancia, los cuales estarán integrados por representantes de instituciones públicas y privadas, con la finalidad de diseñar e implementar acciones orientadas a la protección de niñas y niños, al fortalecimiento de las familias en situación de vulnerabilidad y a la restitución de los derechos fundamentales de los menores de cinco (5) años, garantizando su integridad física y moral.</p>

Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia



	<p>Corresponde a los Comités de Protección a la Infancia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Formular y ejecutar políticas locales de prevención y atención.</li> <li>b) Coordinar acciones interinstitucionales para la restitución de derechos.</li> <li>c) Promover la participación y vigilancia ciudadana frente a la exposición infantil a hechos delictivos.</li> <li>d) Elaborar propuestas y recomendaciones para garantizar su operatividad.</li> </ul> <p>El Ministerio de Economía y Finanzas otorgará incentivos presupuestales a los gobiernos locales que implementen eficazmente los Comités de Protección a la Infancia, conforme a los criterios y procedimientos que establezca.</p>
	<p>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES PRIMERO. Reglamentación</p> <p>El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) reglamenta la presente Ley en un plazo máximo de noventa (90) días calendario contados desde el día siguiente de su publicación.</p>
	<p>SEGUNDO. Revisión de la Tabla de Valoración de Riesgo</p> <p>Encárguese al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) la revisión de la Tabla de Valoración de Riesgo, en el marco del Decreto Legislativo N° 1097, con el objeto de incluir la exposición de niñas y niños menores de cinco (5) años de edad a situaciones y hechos delictivos como una vulneración grave de sus derechos.</p>
	<p>TERCERO. Observación del principio de inmediatez</p> <p>En la aplicación de las medidas y acciones establecidas en el Artículo 4° de la presente ley, los órganos técnicos y especializados competentes deberán garantizar la observancia del Principio de Inmediatez, asegurando la protección urgente y eficaz de las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad que hayan sido expuestos a situaciones y hechos delictivos, así como su restitución inmediata de derechos.</p>
	<p>CUARTO. Diligencia especial</p> <p>Las actuaciones para la protección de niñas y niños menores de cinco (5) años de edad que hayan sido rescatados de situaciones y hechos delictivos se consideran diligencias especiales, conforme a lo establecido en la normativa vigente. Todos los</p>

Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia

	servicios y programas públicos tienen la obligación de colaborar prioritariamente en la restitución de los derechos de estos menores durante su proceso de recuperación.
<p>Artículo 35.- Programas especiales.- El PROMUDEH desarrollará programas especiales para los niños y adolescentes que presenten características peculiares propias de su persona o derivadas de una circunstancia social.</p>	<p>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS</p> <p>PRIMERA. Modificación del Artículo 35° de la Ley 27337 del Código de los Niños y Adolescentes</p> <p>Modifíquese el artículo 35 de la Ley 27337 del Código de los Niños y Adolescentes, el cual queda redactado en los siguientes términos:</p> <p>“Artículo 35. Programas especiales. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) desarrollará programas especiales para los niños, niñas y adolescentes que presenten características peculiares propias de su persona o derivadas de una circunstancia social.</p> <p>En el caso de las niñas y niños menores de cinco (5) años que hayan sido expuestos a situaciones y hechos delictivos, les corresponde acceder a servicios y programas especiales que garanticen su salud física y emocional, así como a servicios destinados a asegurar su protección integral y la restitución de sus derechos”.</p>



### 3. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Previamente, corresponde señalar que la Defensoría del Pueblo reconoce y saluda la preocupación por parte de la representación congresal por la situación de los niños, niñas y adolescentes.

Dicho lo anterior, realizado un análisis de la iniciativa legal desde un enfoque de derechos de los niños, niñas y adolescentes, corresponde señalar lo siguiente:

**a) Vulneración al principio de igualdad, no discriminación y universalidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes**

El art. 2 del proyecto circunscribe el ámbito de aplicación de la norma exclusivamente a "toda niña o niño menor de cinco (5) años de edad", sin tomar en consideración que esta segmentación etaria constituye una vulneración flagrante al derecho fundamental a la igualdad y a la prohibición de discriminación, consagrado en el art. 2, inciso 2 de la Constitución Política, así como al principio constitucional de protección especial y prioritaria de la niñez y adolescencia estipulado en el art. 4 de la misma carta magna.

Efectivamente, la edad cronológica, superado el umbral de los cinco años, no puede constituir bajo ninguna circunstancia un factor de exclusión legal para la tutela estatal reforzada frente a fenómenos de explotación criminal tan graves como la trata o la mendicidad forzada.

#### Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia

Igualmente, el artículo V del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337) consagra el principio de ámbito de aplicación general, determinando que sus disposiciones protectoras se aplicarán a todos los niños, niñas y adolescentes del territorio peruano sin ninguna distinción. De manera que al pretender limitar la operatividad de las instituciones de protección, los mecanismos de rescate, la observancia del principio de inmediatez y el mandato de "diligencia especial" única y exclusivamente a los menores de cinco años, el proyecto de ley genera un escenario de desprotección legal arbitraria para aquellas niñas, niños y adolescentes de cinco a diecisiete años que sufren cotidianamente las mismas modalidades de violencia y explotación delictiva en las calles del país.

La segmentación legislativa que propone el proyecto, no solo es inconstitucional por su naturaleza excluyente, sino que además promueve una interpretación *a contrario sensu* en la dogmática jurídica: sugiere tácitamente que la exposición a hechos delictivos de niños mayores de cinco años reviste un grado menor de gravedad y, por consiguiente, no amerita la activación del principio de inmediatez y diligencia especial propuesto en los arts. 4 y 3 de las disposiciones complementarias del proyecto.

#### b) Falso vacío normativo y la generación de antinomias en el sistema penal peruano

El art. 3 del proyecto propone la institucionalización de una "Definición de exposición a situaciones y hechos delictivos", enumerando en sus literales una serie de supuestos específicos tales como utilizar a un niño para la mendicidad, emplearlo para ocultar o transportar drogas, administrarle medicamentos no prescritos para inmovilizarlo, y disfrazarlo o simular enfermedades para generar lástima económica.

La exposición de motivos justifica esta creación conceptual argumentando explícitamente que la legislación vigente "no tipifica expresamente la exposición dolosa de niñas y niños a hechos delictivos como conducta autónoma de vulneración de derechos"<sup>1</sup>, lo cual es incorrecto, puesto que el ordenamiento punitivo actual cuenta con herramientas legales específicas, y con penalidades severas para sancionar de forma directa todas y cada una de las conductas descritas en el proyecto, haciendo absolutamente innecesaria, redundante y peligrosa la creación de un nuevo marco conceptual extrapenal que termine por confundir a los operadores jurídicos y generar conflictos de leyes (antinomias).

En efecto, el art. 46-D del Código Penal fue incorporado a la normativa sustantiva con el fin exclusivo de sancionar con extrema dureza a aquellos sujetos adultos que utilizan a menores de 18 años como escudos, instrumentos o ejecutores materiales de actividades delictivas, previendo una agravación aritmética sustancial de la responsabilidad penal. Del mismo modo, la utilización sistemática de infantes para la generación indebida de ingresos a través de la mendicidad forzada en las calles, ya sea mediante su alquiler por horas o la administración subrepticia de estupefacientes o sedantes, puede configurar el delito de trata de personas en su forma agravada, tipificado en los arts. 129-A y 129-B del Código Penal vigente.

Por otro lado, la pretensión legislativa de instaurar una "definición legal" autónoma y paralela en una norma especial orientada exclusivamente a menores de cinco años generará irremediabilmente el fenómeno jurídico de "concurso aparente de leyes".

---

<sup>1</sup> Exposición de Motivos, p. 5.

#### Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia

Así, frente a un hecho concreto, la defensa técnica de los imputados invocará el principio de favorabilidad penal, argumentando que la conducta de sus defendidos no constituye el grave delito de Trata de Personas (cuya sanción alcanza los 20 o 25 años de pena privativa de la libertad), sino que se subsume únicamente en la figura de "exposición dolosa al peligro" mencionada ambiguamente en el último párrafo del art. 3 del proyecto de ley materia del presente informe. Igualmente, si un progenitor o un tercero alquila a un niño de tres años y lo seda para pedir limosna, el Ministerio Público, amparado en la legalidad vigente, puede imputar válidamente trata de personas agravada, un delito de lesa humanidad.

Es decir, la incorporación de la propuesta en el marco normativo daría pie a interpretaciones judiciales restrictivas que busquen aplicar normas de sanción menor, debilitando, entorpeciendo y eventualmente destruyendo la eficacia de la política criminal y de persecución penal del Estado.

#### c) La desnaturalización del D. Leg. 1297 y la Tabla de valoración de riesgo

La Disposición Complementaria Final Segunda, la cual encarga textualmente al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) "la revisión de la Tabla de Valoración de Riesgo, en el marco del Decreto Legislativo N° 1097 (sic, advirtiéndose un error material en la redacción, siendo el correcto el 1297), expone una desconexión con el marco regulatorio y administrativo que rige actualmente en el país.

El Decreto Legislativo N° 1297, Ley para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, y su respectivo Reglamento<sup>2</sup>, constituyen el cimiento jurídico que establece los procedimientos administrativos ineludibles para la actuación estatal frente a la vulneración de derechos en el ámbito socio-familiar, que por estar fundamentado en el paradigma garantista de protección integral, no requiere de enmiendas legislativas para operativizar la tutela frente a los delitos mencionados.

Más aún, resulta fundamental señalar que la actual Tabla de Valoración de Riesgo<sup>3</sup>, ya contempla de manera explícita, detallada y metodológicamente rigurosa las situaciones de vulnerabilidad que el proyecto pretende ordenar e incorporar. En el Anexo técnico de dicha resolución ministerial, se tipifican formalmente como indicadores configurativos de riesgo grave y desprotección familiar las siguientes circunstancias:

- **Ítem 6 - Vida en calle:** Definida como la situación fáctica en la cual la niña, niño o adolescente hace de la vía pública su hábitat principal y se ve forzado a desarrollar en ella diversas estrategias de supervivencia, enfrentando la ausencia o debilidad extrema de vínculos familiares protectores<sup>4</sup>.
- **Ítem 7 - Mendicidad:** Circunstancia que se configura cuando el menor es instrumentalizado para solicitar dádivas, dinero o limosnas de forma persistente, denigrante o humillante, excluyendo cualquier tipo de intercambio lícito de bienes. La directiva incluye explícitamente la valoración del nivel de explotación ejercido por terceros ajenos o por los

<sup>2</sup> Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP.

<sup>3</sup> Aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 189-2021-MIMP.

<sup>4</sup> Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2021, p. 10. En:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2020573/ANEXO-Tabla-Valoracion-Riesgo.pdf?v=1626617394>

#### Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia

propios integrantes de su familia biológica<sup>5</sup>.

- **Indicadores comportamentales adicionales:** La tabla además evalúa de manera sistémica si la familia de origen tiene conocimiento, participa activamente o se beneficia económicamente de la situación de trata de personas, de la mendicidad forzada o de cualquier modalidad de explotación criminal que victimice al menor. La acreditación de estos indicadores faculta jurídicamente al Estado para proceder con la separación temporal inmediata y dictar el acogimiento residencial o familiar provisional.

En este orden de ideas, obligar mediante una norma con rango de ley a que el ente rector (el MIMP) modifique un instrumento técnico que en la actualidad ya prevé y sanciona operativamente estas causales, constituiría un grave retroceso dogmático e institucional. La actual directriz técnica del MIMP ostenta la virtud de evaluar la vulnerabilidad biopsicosocial de los niños, niñas y adolescentes garantizando el respeto irrestricto al principio de no discriminación etaria, priorizando la restitución de derechos mediante la intervención de las Unidades de Protección Especial (UPE) de manera universal.

#### d) El paralelismo burocrático y la vulneración a la autonomía municipal

El art. 5 del proyecto de Ley propone la imperativa conformación de "Comités de Protección a la Infancia" en los tres niveles de gobierno descentralizado (regional, provincial y distrital), sin tomar en cuenta que las municipalidades de todo el país ya ostentan, por mandato expreso de la ley, una instancia multisectorial idéntica: el Comité Multisectorial por los Derechos del Niño y del Adolescente (COMUDENA), la cual constituye un mecanismo orgánico formalmente, respaldado en la Ley Orgánica de Municipalidades y en el propio Código de los Niños y Adolescentes, diseñado estructuralmente y de forma precisa para materializar la concertación, la coordinación interinstitucional vinculante y la elaboración de políticas locales y focalizadas en defensa de la niñez y la adolescencia.

A nivel estrictamente operativo, las diversas ordenanzas municipales promulgadas a lo largo de la geografía nacional han dotado de operatividad al COMUDENA, erigiéndolo como el espacio cívico e interinstitucional natural, presidido de manera indelegable por el alcalde territorialmente competente, en cuyo seno interactúan de forma permanente la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNA), las fiscalías de familia y prevención del delito del Ministerio Público, las direcciones y postas del sector salud, las comisarías de la Policía Nacional del Perú, las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y las diversas agrupaciones de base de la sociedad civil. Incluso, una comparación técnica de las funciones demuestra que las atribuciones normativas actuales del COMUDENA absorben y superan ampliamente el espectro funcional que el proyecto de ley pretende asignar de manera fragmentada a los novísimos Comités.

La imposición de un nuevo comité por mandato de ley, el cual se hallaría circunscrito de manera dogmática a una temática ultra focalizada (exclusivamente menores de 5 años expuestos a la comisión de delitos), generaría un escenario de paralelismo administrativo que resulta abiertamente pernicioso para la gestión estatal. Tal duplicidad de funciones desperdicia recursos logísticos ya escasos, atomiza y divide los esfuerzos operativos de los diversos

<sup>5</sup> Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2021, p. 12. En: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2020573/ANEXO-Tabla-Valoracion-Riesgo.pdf?v=1626617394>



#### Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia

operadores locales encargados de la justicia, la prevención y la protección social, y vulnera los cimientos mismos de la autonomía municipal, la cual se encuentra constitucionalmente reconocida y detallada en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972).

#### e) Los problemas operativos de las DEMUNA a la luz del Informe Defensorial N° 230

El literal “d” del art. 4 del proyecto de ley propone asignar una extensa carga de responsabilidades preventivas y operativas a los gobiernos locales, delegando la ejecución material de estos mandatos de intervención urgente a través de la Defensoría Municipal de la Niña, Niño y Adolescente (DEMUNA). Asimismo, el último párrafo del proyectado art. 5 establece el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) procederá a otorgar "incentivos presupuestales a los gobiernos locales que implementen eficazmente" los redundantes comités creados.

No obstante, esta formulación desconoce por completo la gravísima realidad empírica, presupuestaria y logística que atraviesan las defensorías municipales en el Perú. El Informe Defensorial N.º 230: Supervisión Nacional de Defensorías Municipales de Niñas, Niños y Adolescentes (Demuna)<sup>6</sup>, elaboró una radiografía del profundo colapso estructural y el agotamiento crónico de estos servicios que deben constituir la primera línea de contención social del Estado peruano.

Los contundentes hallazgos de la Defensoría del Pueblo evidencian estadísticamente la imposibilidad material de que las DEMUNAs asuman de manera competente nuevos mandatos legales sin que previamente el Estado asuma una reforma presupuestal de índole estructural:

- **Brecha Operativa y de Acreditación Institucional:** Del universo de 1,891 municipalidades conformadas a nivel nacional, la supervisión corroboró que únicamente 1,436 contaban con una instalación física de DEMUNA en funcionamiento. Lo que resulta infinitamente más alarmante es el hecho de que apenas 630 DEMUNAs (cifra que representa el exiguo 43.9% del total nacional) se encontraban formalmente acreditadas por el MIMP para ejercer sus facultades en atención a situaciones de riesgo de desprotección familiar.
- **Déficit Crónico de Recursos Humanos Especializados:** Solo un reducidísimo contingente de 605 DEMUNAs en todo el país cuenta con el equipo interdisciplinario mínimo que exige la ley (compuesto imperativamente por un abogado y un profesional en psicología). A ello se suma la precariedad contractual sistemática: el 32.1% del personal labora inmerso en regímenes precarizados bajo la cuestionada modalidad de locadores de servicios u órdenes de servicio a terceros, lo cual impide drásticamente la necesaria continuidad, seguimiento profesional y estabilidad en las estrategias de protección de aquellos menores que son rescatados como víctimas de economías criminales altamente organizadas.
- **Ausencia absoluta de apoyo presupuestal y desvinculación del MEF:** De acuerdo a los registros verificados por la Defensoría, el 87.74% de las DEMUNAs (una aplastante mayoría de 1,260 instituciones) no logró implementar los exigentes programas de incentivos condicionados que les hubieran permitido asegurar recursos operativos mínimos para subsistir.

<sup>6</sup> Defensoría del Pueblo. Lima, 2025. En: <https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-n-230>.

Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia

f) **Deficiencias de técnica legislativa en la modificación sistemática del Código de los Niños y Adolescentes**

En lo concerniente a las propuestas de modificaciones de códigos sustantivos, la Disposición Complementaria Modificatoria Primera del proyecto propone alterar el art. 35 del Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337), al establecer que: "En el caso de las niñas y niños menores de cinco (5) años que hayan sido expuestos a situaciones y hechos delictivos, les corresponde acceder a servicios y programas especiales que garanticen su salud física y emocional, así como a servicios destinados a asegurar su protección integral y la restitución de sus derechos".

Esta inclusión adolece exactamente del mismo vicio insalvable de inconstitucionalidad derivado de la discriminación etaria que ha sido examinado anteriormente, pues al modificar intencionalmente un código de naturaleza garantista con el propósito de introducir una subcategoría etaria excluyente (solo menores de cinco años) dentro de un artículo cuya naturaleza y concepción histórica es de rango general e integrador, el legislador comete desnaturaliza la sistemática jurídica, la cohesión interna y la coherencia del propio cuerpo normativo que rige la materia.

**4. CONCLUSIÓN**

Teniendo en cuenta lo anterior, desde la Defensoría del Pueblo consideramos que la propuesta necesita ajustes para ser viable. Por ello, compartimos nuestras observaciones con el ánimo de contribuir a construir una mejor versión de la iniciativa.

Lima, 09 de marzo de 2026

(FIRMADO EN DIGITAL)

**SANDRA YESSICA RAMOS FLORES**  
**Adjunta para la Niñez y la Adolescencia**  
**Defensoría del Pueblo**

SRF/jvf



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Defensoría del Pueblo. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 09/03/2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. <https://sgd.defensoria.gob.pe/verificador/>

Código de verificación: 0163 6117 0502 5724