

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 5714/2023-CR**, que proponen la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.



**COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA**  
**Período Anual de Sesiones 2025-2026**  
**DICTAMEN 18**

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 5714/2023-CR**<sup>1</sup>, presentado por el grupo parlamentario **Alianza Para el Progreso**, a iniciativa<sup>2</sup> de la congresista **Rosio Torres Salinas**, mediante el cual se propone la *Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes*.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Mujer y Familia, en su Décima Primera Sesión Ordinaria del 09 de marzo de 2026, realizada en la **modalidad semipresencial**, en la Sala 5 “Gustavo Mohme Llona”, edificio Víctor Raúl Haya de la Torre [**presencial**], y en la sala de reuniones de la plataforma<sup>3</sup> de videoconferencia del Congreso de la República [**virtual**], acordó por **UNANIMIDAD** aprobar<sup>4</sup> el dictamen de **NO APROBACIÓN del Proyecto de Ley 5714/2023-CR** que propone la *Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes*, y su correspondiente envío al archivo, con el **voto A FAVOR (11) de los señores congresistas**: Barbarán Reyes, Rosángella Andrea (FP); Camones Soriano, Lady Mercedes (APP); Cerrón Rojas, Waldemar José (PL); Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (JPP-VP-BM); López Morales, Jeny Luz (FP); Muñante Barrios, Alejandro (RP); Portero López, Hilda Marleny (AP); Santisteban Suclupe, Magaly (FP); y, Trigozo Reátegui, Cheryl (RP).

## **I. SITUACIÓN PROCESAL**

### **a. Antecedentes procedimentales**

El **Proyecto de Ley 5714/2023-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 15 de agosto de 2023 y fue decretado el día 17 del mismo mes a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos como única comisión dictaminadora.

<sup>1</sup> <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTIzNjc0/pdf>

<sup>2</sup> Y en su condición de coautores los señores congresistas: Camones Soriano, Lady Mercedes; Heidinger Ballesteros, Nelcy Lidia; García Correa, Idelso Manuel; Acuña Peralta, María Grimaneza; y, Ruíz Rodríguez, Magaly Rosmery.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 5714/2023-CR**, que proponen la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.

Posteriormente, con Oficio N° 064-2025-2026-ADP-CD/CR<sup>5</sup> el Oficial Mayor informó que el Consejo Directivo, en su sesión realizada el **8 de setiembre de 2025**, acordó derivar la presente iniciativa a la Comisión de Mujer y Familia (solicitado con Oficio N° 0079-2025-2026-CMF/CR<sup>6</sup>), fecha en la cual se deriva a este grupo especializado como segunda comisión dictaminadora.

#### **b. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios**

El **Proyecto de Ley 5714/2023-CR**, que es materia de evaluación y pronunciamiento, han sido remitidos 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 LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

El **Proyecto de Ley 5714/2023-CR** propone la creación de una Comisión Especial Revisora del Código de los Niños y Adolescentes, con el encargo específico de revisar la Ley 27337, Ley que aprueba el Código de los Niños y Adolescentes, así como sus normas modificatorias, con la finalidad de elaborar un Anteproyecto del Nuevo Código de los Niños y Adolescentes.

El **Proyecto de Ley 5714/2023-CR** establece que dicha Comisión Especial tendrá como marco orientador el artículo 4 de la Constitución Política, que reconoce a la familia como instituto natural y fundamental de la sociedad, así como los estándares internacionales en materia de derechos de la niñez y adolescencia, y los objetivos de la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030, aprobada por Decreto Supremo 008-2021-MIMP. Asimismo, se faculta a la Comisión a coordinar con diversos sectores, instituciones públicas o privadas y personas interesadas, a fin de recoger opiniones y sugerencias.

En cuanto a su conformación, el **Proyecto de Ley 5714/2023-CR** dispone que la Comisión Especial esté integrada por representantes del Congreso de la República – dos congresistas de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y un congresista de la Comisión de Mujer y Familia –, así como por un representante del Poder Judicial, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, del Ministerio Público y de la Defensoría del Pueblo. La presidencia de la Comisión recae en uno de los congresistas integrantes, y se prevé la designación de un secretario técnico a cargo de su presidencia. Asimismo, se contempla la designación de miembros alternos por cada institución representada, para asegurar su funcionamiento regular y el cómputo de quórum y votaciones.

---

<sup>5</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzI0MzQx/pdf>

<sup>6</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzI5MTk4/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 5714/2023-CR**, que proponen la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.

El **Proyecto de Ley 5714/2023-CR** establece que **la Comisión Especial Revisora tendrá un plazo de dos (2) años**, contados a partir del día siguiente de la publicación de la ley, para cumplir con la labor encomendada y presentar el Anteproyecto del Nuevo Código de los Niños y Adolescentes a la Presidencia del Congreso de la República, a fin de que sea puesto en conocimiento de los grupos parlamentarios. Se precisa, además, que la participación de los representantes de las instituciones integrantes se realiza ad honorem, y que los gastos que demande el funcionamiento de la Comisión serán asumidos por el Congreso de la República.

### 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.**
- **Ley 27337**, Código de los Niños y Adolescentes.
- **Ley 29158**, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- **Decreto Legislativo 1098**, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

### IV. OPINIONES SOBRE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

#### 4.1. Opiniones solicitadas

En cuanto al **Proyecto de Ley 5714/2023-CR** se solicitó las siguientes opiniones:

| FECHA       | INSTITUCIÓN                                             | DOCUMENTO                                  | RESPUESTAS |
|-------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------|
| 04.ENE.2024 | Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) | Oficio 008-2024-MIMP-SG <sup>7</sup>       | <b>SÍ</b>  |
| 28.DIC.2023 | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos               | Oficio 4348-2023-JUS/SG <sup>8</sup>       | <b>SÍ</b>  |
| 22.FEB.2024 | Poder Judicial                                          | Oficio 734-2024-SG-CS-PL <sup>9</sup>      | <b>SÍ</b>  |
| 09.ABR.2024 | Ministerio Público                                      | Oficio 1743-2024-MP-FN-SEGFN <sup>10</sup> | <b>SÍ</b>  |
| 20.FEB.2024 | Defensoría del Pueblo                                   | Oficio 0109-2024-DP/PAD <sup>11</sup>      | <b>SÍ</b>  |

<sup>7</sup> Oficio dirigido a la congresista Janet Rivas Chacara, presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, opinión que será considerada por la Comisión de Mujer y Familia para el análisis de la presente iniciativa legislativa.

<sup>8</sup> Oficio dirigido a la congresista Janet Rivas Chacara, presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, opinión que será considerada por la Comisión de Mujer y Familia para el análisis de la presente iniciativa legislativa.

<sup>9</sup> Oficio dirigido a la congresista Janet Rivas Chacara, presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, opinión que será considerada por la Comisión de Mujer y Familia para el análisis de la presente iniciativa legislativa.

<sup>10</sup> Oficio dirigido a la congresista Janet Rivas Chacara, presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, opinión que será considerada por la Comisión de Mujer y Familia para el análisis de la presente iniciativa legislativa.

<sup>11</sup> Oficio dirigido a la congresista Janet Rivas Chacara, presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, opinión que será considerada por la Comisión de Mujer y Familia para el análisis de la presente iniciativa legislativa.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el **Proyecto de Ley 5714/2023-CR**, que proponen la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.

## 4.2. Opiniones recibidas

En cuanto al **Proyecto de Ley 5714/2023-CR** se han recibido y considerado las siguientes opiniones de las entidades e instituciones especializadas:

### DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante Oficio N°D000008-2024-MIMP-SG<sup>12</sup>, de fecha 04 de enero de 2024, suscrito por su entonces secretario general, señor **José Ernesto Montalva Falla**, adjunta el Informe N° D000979-2023-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Informe N° D000123-2023-MIMP-DGNNA, elaborado por la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, manifestando su opinión **FAVORABLE**, con las siguientes consideraciones y conclusiones:

*“2.12.5 A diferencia, el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes debe estar referido a la protección y el ejercicio de derechos de las niñas, niños y adolescentes y sus relaciones en los ámbitos donde se desarrolla, uno de los cuales es la familia, pero no el único; y, por ende, no se trata de legislar sobre el derecho de familia, sino como se ha señalado sobre el derecho de las niñas, niños y adolescentes. Por tanto, se recomienda que la Exposición de Motivos tenga dicha claridad para que la Comisión Revisora a crear proponga un nuevo código en función a alcanzar los estándares de protección y ejercicios de derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño.”*

*2.12.6 Sobre lo propuesto en el segundo párrafo del artículo 1, respecto a la coordinación con diversos sectores, instituciones o personas para la revisión del Código en mención, corresponde considerar la participación de las propias niñas, niños y adolescentes, a fin que sean tomados en cuenta conforme lo señala el artículo 4 de la Ley N° 30466, “Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño”, el cual considera la opinión de todo niño, niña o adolescente como una de las garantías procesales. Asimismo, el numeral 9.1 del artículo 9 del reglamento de la citada Ley, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2018-MIMP, referido a los “Elementos determinantes y aplicación del Interés Superior del Niño”, dispone que “Las entidades públicas y privadas deben implementar medidas concretas que garanticen la plena participación de las niñas, niños y adolescentes en la evaluación del interés superior del niño durante la formulación de medidas y toma de decisiones en los procesos y/o procedimientos (...)”.*

*[...]*

*2.12.7 En relación a la conformación de la Comisión Especial Revisora del Código de los Niños y Adolescentes, se considera primordial la participación de un*

<sup>12</sup> <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTU1OTgz/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 5714/2023-CR**, que proponen la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.

*representante del Ministerio de Educación como uno del Ministerio de Salud, por contar bajo su ámbito de competencia la educación y la salud de las niñas, niños y adolescentes, cuya protección y ejercicio de derechos, permiten lograr su desarrollo integral.*

[...]

### **III. CONCLUSIÓN:**

*Por lo anteriormente expuesto, y en concordancia con lo señalado por el DVMPV, a través de la DGNNA, esta Oficina General de Asesoría Jurídica emite opinión favorable respecto al Proyecto de Ley N° 5714/2023-CR, "Ley que crea la comisión especial revisora del código de los niños y adolescentes"; correspondiendo tener en cuenta las observaciones consignadas en el Informe N° D000123-2023-MIMP-DGNNA y en el presente Informe."*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

## **DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS**

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Oficio N°4346-2023-JUS/SG<sup>13</sup>, de fecha 28 de diciembre de 2023, suscrito por su entonces secretario general, el señor **Charles Napurí Guzmán**, adjunta el Oficio N° 1037-2023-JUS/GA, mediante el cual deriva el Memorando N° 254-2023-JUS/VMDHAJ, que adjunta el Memorando N° 0983-2023- JUS/DGDH, y éste a su vez el Informe N° 034-2023-JUS/DGDH-AGSA, emitido por la Dirección General de Derechos Humanos, manifestando su opinión como **VIABLE** para emitir opinión, con las siguientes conclusiones y recomendaciones:

### **"III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- 19. Se considera que el Proyecto de Ley es viable, en la medida que incorpore las sugerencias de forma y de fondo indicadas en la parte de análisis del presente informe.*
- 20. Se recomienda remitir el presente informe al Despacho Viceministerial de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, a fin de dar respuesta a lo solicitado por el Congreso de la República."*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

## **DEL PODER JUDICIAL**

El Poder Judicial, mediante Oficio N°00734-2024-SG-CS-PJ<sup>14</sup>, de fecha 22 de febrero de 2024, suscrito por su secretario general, la señora **Patricia Violeta Pizarro Carrillo**, adjunta Informe N.° 000273-2023-GA-P-PJ, emitido por la Jefatura de Gabinete de Asesores de la Presidencia del Poder Judicial, manifestando su opinión como **NO FAVORABLE**, con las siguientes conclusiones:

<sup>13</sup> <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTU1Mzc4/pdf>

<sup>14</sup> <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTY1MTQw/pdf>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 5714/2023-CR, que proponen la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.

*“3.1. El Código de los Niños y Adolescentes aprobado en el 2000 requiere de una serie de modificaciones, sobre todo, por la dispersión que se han dado en las normas sobre la infancia en la última década; por ejemplo, el Decreto Legislativo N.º 1297 identifica la desprotección familiar de los niños y adolescentes. El Código de Responsabilidad Penal de Adolescentes, aprobado mediante el Decreto Legislativo N.º 1348 el 7 de enero de 2017, desarrolló el sistema especializado para el tratamiento de los adolescentes mayores de 14 años que hayan cometido una infracción a la Ley Penal. La Ley N.º 29719, norma que tiene como objeto establecer los mecanismos para diagnosticar, prevenir, evitar, sancionar y erradicar la violencia, el hostigamiento, la intimidación y cualquier acto considerado como acoso entre los alumnos de las instituciones educativas.*

*3.2 Es recomendable evitar una sobrerregulación legislativa, una sobrecarga del sistema normativo con la aprobación de una Comisión Especial del Código de los Niños y Adolescentes, por lo que no consideramos necesario aprobar una ley para crear dicha comisión. Sugerimos la creación de un grupo de trabajo o una comisión especializada de acuerdo al reglamento del Congreso de la República.*

*3.3 Por los fundamentos señalados, no opinamos en favor del Proyecto de Ley N.º 5714/2023-CR.*

*[Resaltado y subrayado es nuestro]*

## DEL MINISTERIO PÚBLICO – FISCALÍA DE LA NACIÓN

El Ministerio Público – Fiscalía de la Nación, mediante Oficio N°001743-2024-MP-FN-SEGFN<sup>15</sup>, de fecha 9 de abril de 2024, suscrito por su secretario general, el señor **Miguel Alan Puente Harada**, adjunta la hoja de envío 00065-2024-MP-FN-2FSF-LIMA, manifestando su opinión como **VIABLE**, con las siguientes consideraciones:

*“[...] hacemos de su conocimiento que la Segunda Fiscalía Superior de Familia de Lima, mediante la hoja de envío n.º 00065-2024-MP-FN-2FSF-LIMA, concluye que la propuesta normativa es viable debido a que el referido código cuenta con una vigencia de 31 años, el mismo que en el transcurso del tiempo han surgido nuevas reformas normativas, desagregándose materias y reconociendo avances generados por medio de estándares internacionales previstos en el corpus iuris de la infancia y adolescencia; y atendiendo a la existencia de recientes convenciones en materia de restitución internacional de menores de edad y discapacidad, por lo que considera necesario gestionar una revisión*

<sup>15</sup> <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc0Mzkz/pdf>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 5714/2023-CR, que proponen la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.

*de sus disposiciones, a efecto que surja un nuevo cuerpo normativo, resaltando las garantías que el modelo de “Protección Integral” demanda.”*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

## DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N°0109-2024-DP/PAD<sup>16</sup>, de fecha 20 de febrero de 2024, suscrito por la Primera Adjunta (e), la señora **Rina Rodríguez Luján**, manifestando su opinión como **VIABLE**, con las siguientes consideraciones:

*“[...] se debe tener en consideración que toda medida destinada a mejorar la legislación en materia de niñez y adolescencia, es positiva siempre que esté orientada a fortalecer el sistema nacional de protección integral, y garantizar el respeto irrestricto de las obligaciones asumidas por el Estado peruano al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño así como cumplir con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y los estándares internacionales de protección de los derechos de la niñez y adolescencia.*

*Es oportuno precisar que dicho Comité “subraya que, en el contexto de la Convención, los Estados han de considerar que su función consiste en cumplir unas claras obligaciones jurídicas para con todos y cada uno de los niños. La puesta en práctica de los derechos humanos de los niños no ha de considerarse como un proceso caritativo que consista en hacer favores a los niños.”*

*Asimismo, dicho órgano internacional releva que “la adopción de una perspectiva basada en los derechos del niño, mediante la acción del gobierno, del parlamento y de la judicatura, es necesaria para la aplicación efectiva de toda la Convención”, particularmente de artículos identificados por el Comité como principios generales, entre ellos el artículo 2 (obligación de los Estados de respetar los derechos enunciados en la Convención y de asegurar su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna).*

*En esa medida, la Defensoría del Pueblo considera que la propuesta legislativa es viable y sugiere considerar las observaciones advertidas en el párrafo precedente, con la finalidad de que se garantice el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en la labor que efectúe la comisión revisora propuesta.”*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

---

<sup>16</sup> <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTY0ODYy/pdf>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el **Proyecto de Ley 5714/2023-CR**, que proponen la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.

#### 4.2.3 Opiniones ciudadanas

Respecto del **Proyecto de Ley 5714/2023-CR**, hasta la fecha de aprobación del presente dictamen, no se ha recibido ninguna opinión ciudadana en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República.

### V. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

#### 5.1 Materia legible de la iniciativa legislativa

Uno de los principios generales de la técnica legislativa es el **principio de necesidad**. En ese sentido, toda propuesta legislativa presupone la existencia de un problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. *“La idea es que la comprensión del hecho o problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. En realidad, de lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley”*<sup>17</sup>. Es decir, existe materia legible cuando se determina que, del análisis del **hecho** o **problema**, se puede implicar que hay materia por legislar.

**¿Cuál es el hecho o problema que se pretende resolver con la iniciativa legislativa?**

El **Proyecto de Ley 5714/2023-CR** parte del reconocimiento de que el **actual Código de los Niños y Adolescentes**, aprobado con la **Ley 27337**, vigente desde el año 2000, **ha sido objeto de múltiples modificaciones parciales y desarrollos normativos complementarios a lo largo de más de dos décadas, lo que ha generado una dispersión normativa** en la regulación de los derechos de niños y adolescentes y en los procesos judiciales de la especialidad de familia.

Según la exposición de motivos del **Proyecto de Ley 5714/2023-CR**, esta dispersión se ha visto acentuada por la incorporación progresiva de **estándares internacionales de derechos humanos**, particularmente aquellos vinculados al enfoque garantista, al interés superior del niño, a la autonomía progresiva y a la tutela jurisdiccional efectiva, los cuales no se encontrarían **sistemáticamente integrados** en un solo cuerpo normativo. Como consecuencia, los operadores de justicia aplicarían reglas, principios y prácticas jurisdiccionales contenidas en diversas leyes especiales, resoluciones administrativas del Poder Judicial y precedentes jurisprudenciales, **generándose falta de coherencia, previsibilidad y uniformidad en la actuación judicial**.

---

<sup>17</sup> Curso de Redacción de Proyectos de Ley, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el **Proyecto de Ley 5714/2023-CR**, que proponen la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.

Asimismo, desde la perspectiva de la autora de la iniciativa legislativa, la iniciativa identifica **vacíos normativos** relevantes dentro del Código vigente, tales como la insuficiente regulación de la **participación del niño y adolescente en los procesos judiciales**, la ausencia de mecanismos normativos claros de **supervisión y control de la ejecución de sentencias y acuerdos conciliatorios**, la falta de una regulación expresa de la **oralidad en los procesos de familia**, la **excesiva duración de los procesos judiciales** en esta materia, y la **limitada regulación de las funciones y actuación del Equipo Multidisciplinario** que asiste al juez de familia.

En ese contexto, el problema que el Proyecto de Ley 5714/2023-CR pretende enfrentar es la obsolescencia estructural y fragmentación normativa del Código de los Niños y Adolescentes frente a las nuevas exigencias constitucionales, convencionales y procesales en materia de niñez y adolescencia, lo que –según el proyecto– estaría afectando la eficacia del sistema de justicia de familia y la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

### **Materia legislable**

La materia legislable del **Proyecto de Ley 5714/2023-CR** es la organización y funcionamiento de un órgano parlamentario de carácter temporal, creado con la finalidad de revisar un cuerpo normativo vigente y elaborar un anteproyecto de ley, específicamente el Código de los Niños y Adolescentes.

En ese sentido, la iniciativa se inscribe dentro de la materia referida a:

- Organización interna y funcional del Congreso de la República, en tanto propone la creación de una Comisión Especial mediante ley.
- Procedimiento prelegislativo de revisión normativa, orientado a la sistematización, actualización y eventual reforma integral de un régimen legal existente.
- Política legislativa en materia de niñez, adolescencia y familia, en la medida en que la Comisión Especial tiene como encargo revisar el marco normativo que regula los derechos de niñas, niños y adolescentes, bajo parámetros constitucionales y convencionales.

Desde una clasificación más precisa, la materia legislable no es directamente la protección de los derechos de niños y adolescentes, ni la reforma sustantiva del Código de los Niños y Adolescentes, sino la creación de un mecanismo institucional ad hoc, de naturaleza parlamentaria, para la elaboración de una propuesta normativa futura.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el **Proyecto de Ley 5714/2023-CR**, que proponen la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.

## 5.2 Análisis técnico sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

Habiéndose determinado que la iniciativa presentada contiene materia legible, referido a **la modificación e incorporación de disposiciones en la Ley 28238, orientadas a reconocer y fortalecer los principios del voluntariado**. En este contexto, es fundamental analizar las opiniones emitidas por las entidades especializadas, con el fin de evaluar la **necesidad, viabilidad y oportunidad** de las propuestas normativas para abordar los problemas identificados.

### Análisis de la NECESIDAD de la iniciativa legislativa

El **Proyecto de Ley 5714/2023-CR** plantea, como finalidad inmediata, la creación de una Comisión Especial Revisora encargada de evaluar integralmente la Ley 27337, Ley que aprueba el nuevo Código de los Niños y Adolescentes, así como sus normas modificatorias, a fin de elaborar un anteproyecto de un nuevo Código. Detrás de esta medida instrumental, subyace un problema público claramente identificable: la regulación vigente en materia de niñez y adolescencia presenta un nivel relevante de dispersión normativa y desactualización funcional frente a la evolución de estándares constitucionales y convencionales, así como frente a la proliferación de regímenes especiales aprobados en las últimas décadas, lo cual impacta en la coherencia del sistema de protección integral y en la previsibilidad de la intervención estatal en ámbitos administrativos y jurisdiccionales.

En efecto, el sustento de necesidad se apoya en que el Código vigente —además de haber sido objeto de múltiples modificaciones parciales— se relaciona hoy con normativa sectorial y especial que incide directa o indirectamente en la tutela de derechos de niños y adolescentes. Ello ha producido un marco normativo fragmentado que, en términos prácticos, dificulta su aplicación uniforme y su articulación con la doctrina de la protección integral, el principio del interés superior del niño y la exigencia de participación efectiva de niños y adolescentes, estándares que provienen tanto del orden constitucional como de la Convención sobre los Derechos del Niño. En esta línea, se advierte que **la necesidad no se agota en “modificar artículos”, sino en reordenar y sistematizar el conjunto normativo, incorporando mejoras de diseño institucional y procesal que permitan una tutela más oportuna y efectiva en ámbitos como celeridad, oralidad, ejecución de decisiones y actuación del equipo multidisciplinario**.

Este diagnóstico de necesidad es corroborado, en términos generales, por las entidades consultadas. El **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)** **respalda la iniciativa en cuanto mecanismo orientado a revisar el Código,**

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 5714/2023-CR, que proponen la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.

**enfaticando que cualquier reforma debe sostenerse en un enfoque de derechos, alineado a la Convención sobre los Derechos del Niño** y a la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030, así como garantizar participación de niños y adolescentes en el proceso de revisión; adicionalmente, plantea recomendaciones de mejora institucional (por ejemplo, ampliación de actores) y ajustes de técnica legislativa.

Por su parte, el **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** considera viable el proyecto con observaciones y, aunque advierte deficiencias en la exposición de motivos –en la medida que desarrolla principalmente razones para reformar el Código, pero no justifica con igual énfasis la necesidad de crear una comisión especial–, **no cuestiona el problema público de fondo ni la pertinencia de impulsar una revisión integral del marco normativo de niñez y adolescencia.**

En el mismo sentido, la **Defensoría del Pueblo** reconoce como válidos los fundamentos centrales del proyecto –dispersión normativa y necesidad de perfeccionar los procesos vinculados a niñez y adolescencia– y **estima positiva toda medida destinada a mejorar la legislación en esta materia, siempre que se oriente a fortalecer el sistema nacional de protección integral y a cumplir estrictamente las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano;** en esa línea, califica la propuesta como viable y recomienda incorporar expresamente un enfoque de derechos del niño como condición orientadora de la labor revisora. Del mismo modo, el **Ministerio Público expresa conformidad general con el propósito de revisar y actualizar el Código, destacando la conveniencia de asegurar una mirada interinstitucional y convencional, y formula recomendaciones para robustecer el trabajo revisor, particularmente en cuanto a su orientación por estándares internacionales y buenas prácticas de protección integral.**

Ahora bien, el **Poder Judicial**, si bien concluye con una opinión desfavorable al proyecto, **no niega la necesidad material de revisar el Código; por el contrario, reconoce expresamente que el Código vigente requiere modificaciones debido, entre otras razones, a la dispersión normativa producida por la aprobación de regímenes especiales en la última década.** Su discrepancia recae en la forma propuesta –esto es, la creación de una comisión especial mediante ley– por considerar que podría generar sobrerregulación y que el Congreso cuenta con herramientas reglamentarias para constituir mecanismos de trabajo alternativos.

En consecuencia, la posición del **Poder Judicial** no desvirtúa la necesidad de afrontar el problema público identificado; antes bien, confirma el diagnóstico de fondo y desplaza el debate hacia la idoneidad del instrumento, materia que corresponde ser examinada en el análisis de viabilidad. Dicho de otro modo: **el desacuerdo del Poder Judicial no cuestiona que exista un problema real que exige**

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el **Proyecto de Ley 5714/2023-CR**, que proponen la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.

intervención, sino que propone que el tratamiento se canalice por una vía distinta.

Por tanto, desde una perspectiva de política legislativa y de tutela reforzada de derechos, la necesidad de intervención se encuentra suficientemente acreditada. La revisión y ordenamiento del Código de los Niños y Adolescentes aparece como una exigencia razonable para asegurar coherencia normativa, fortalecer el sistema nacional de protección integral y garantizar que el marco legal responda adecuadamente a los estándares constitucionales y convencionales vigentes. En ese marco, aun cuando existan divergencias sobre el mecanismo institucional más idóneo para concretar dicha revisión, existe coincidencia sustantiva en que el problema público identificado requiere ser atendido mediante una actuación del Estado deliberada y sistemática, orientada a mejorar la protección y el ejercicio efectivo de los derechos de niños y adolescentes.

#### **Análisis de la VIABILIDAD de la iniciativa legislativa**

La viabilidad de una iniciativa legislativa no se agota en su corrección formal o en la legitimidad de su finalidad, sino que exige verificar si el diseño normativo propuesto (i) es jurídicamente idóneo y proporcional para alcanzar el fin perseguido; (ii) es institucionalmente ejecutable dentro del marco de competencias y herramientas del Congreso de la República; y (iii) es realista respecto del horizonte temporal y contexto político-organizacional en el que debe operar.

Bajo este estándar, si bien el **Proyecto de Ley 5714/2023-CR** supera sin dificultad el análisis de necesidad, presenta debilidades determinantes de viabilidad, pues su solución normativa – crear por ley una Comisión Especial Revisora con un plazo de dos años – no resulta el mecanismo más adecuado ni el más ejecutable en el contexto institucional inmediato, y además se proyecta a un escenario de transición estructural del propio Parlamento.

En primer lugar, desde la perspectiva de idoneidad del instrumento, el **Proyecto de Ley 5714/2023-CR** configura una medida de naturaleza eminentemente organizacional y prelegislativa: no modifica el Código de los Niños y Adolescentes ni introduce reformas sustantivas, sino que dispone la creación de una Comisión Especial para elaborar un anteproyecto. En este punto, el **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** advierte que la exposición de motivos desarrolla razones para la reforma del Código, pero no sustenta con igual rigor por qué la herramienta escogida debe ser necesariamente una comisión creada por ley, lo que evidencia una debilidad de motivación del medio propuesto frente al fin perseguido.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el Proyecto de Ley 5714/2023-CR, que proponen la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.

Esta observación es relevante porque, en términos de técnica legislativa, cuando el contenido normativo se limita a instituir un mecanismo de trabajo temporal, **debe acreditarse que ese mecanismo no puede alcanzarse adecuadamente por las vías reglamentarias internas del Congreso o por instrumentos organizacionales de menor rigidez normativa.**

En segundo lugar, la posición del Poder Judicial introduce un cuestionamiento sustantivo que impacta directamente la viabilidad: aun reconociendo que el Código vigente requiere modificaciones por la dispersión normativa generada en la última década, concluye que **no es necesario aprobar una ley para crear la Comisión Especial, al advertir riesgos de sobreregulación y sostener que el Congreso de la República podría cumplir el mismo propósito mediante un grupo de trabajo o una comisión especializada creada conforme al Reglamento del Congreso.**

Esta objeción no se dirige a la finalidad de revisar el Código — que comparte —, sino a la forma normativa elegida. Si bien puede rebatirse que la creación por ley busca asegurar representación interinstitucional y continuidad, el argumento no resulta suficiente para superar el test de viabilidad, porque el propio proyecto reconoce que la representación se ejerce ad honorem y que los gastos son de cuenta del Congreso, sin establecer reglas claras de funcionamiento, adopción de acuerdos o mecanismos de articulación con las comisiones ordinarias competentes, lo que incrementa el riesgo de que el órgano creado sea meramente declarativo o de baja eficacia operativa.

En tercer lugar, aun asumiendo *arguendo* que la alternativa más idónea fuera una comisión revisora — tal como lo consideran viable, con condiciones, el MIMP, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo —, **la viabilidad queda comprometida por el plazo propuesto.** El Proyecto de Ley 5714/2023-CR establece un horizonte de dos (2) años para elaborar el anteproyecto y remitirlo a la Presidencia del Congreso de la República.

Sin embargo, **el contexto político e institucional del país configura un factor de inviabilidad sobreviniente y previsible:** las Elecciones Generales 2026 se encuentran programadas para el 12 de abril de 2026 (elección de autoridades del Poder Ejecutivo y representantes a las cámaras de senadores y diputados), **lo que implica cambio de gobierno y recomposición del Parlamento para el periodo siguiente.**

Adicionalmente, desde el 28 de julio de 2026 el Congreso de la República será bicameral (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), **lo que supone un rediseño orgánico y procedimental del Poder Legislativo.**

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el **Proyecto de Ley 5714/2023-CR**, que proponen la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.

En consecuencia, **la Comisión Especial propuesta – con un mandato de dos años – se proyectaría, de manera inevitable, a un escenario parlamentario distinto en estructura, reglas y prioridades, lo cual afecta sustancialmente la continuidad, utilidad y eficacia de su producto (anteproyecto), y erosiona la razonabilidad de aprobar hoy una ley instrumental cuyo desarrollo y culminación dependerán de un Congreso con arquitectura diferente.**

En cuarto lugar, las opiniones favorables condicionadas de las entidades consultadas, aun siendo valiosas para identificar estándares y recomendaciones, confirman indirectamente los problemas de viabilidad del texto propuesto. El **MIMP** condiciona su respaldo a que la revisión se sustente en un enfoque de derechos del niño, con participación efectiva de niños y adolescentes y con ajustes de conformación y técnica legislativa.

El **Ministerio Público**, si bien muestra conformidad general, propone ampliaciones institucionales y lineamientos adicionales.

Estas recomendaciones implican que el diseño actual del **Proyecto de Ley 5714/2023-CR** no está listo para una implementación inmediata y requiere reconfiguración; sin embargo, aun incorporándolas, **el problema del plazo que trasciende el cambio de régimen político y la transición a la bicameralidad persistiría como impedimento estructural.**

En tal sentido, la Comisión de Mujer y Familia advierte que, aunque el problema público está adecuadamente identificado y existe consenso en la conveniencia de revisar y ordenar el Código de los Niños y Adolescentes, la alternativa normativa escogida por el **Proyecto de Ley 5714/2023-CR** no supera el análisis de viabilidad, debido a (i) la falta de justificación suficiente de por qué debe recurrirse a una ley para crear un órgano temporal prelegislativo, pudiendo recurrirse a instrumentos reglamentarios menos rígidos; y (ii) la incompatibilidad práctica del plazo de dos años con el escenario de transición política y reconfiguración estructural del Congreso de la República a partir de julio de 2026.

Por lo expuesto, **y sin desconocer la necesidad de promover una revisión integral del marco normativo de niñez y adolescencia** –la cual puede ser abordada mediante mecanismos de trabajo adecuados en el marco del Reglamento del Congreso o por el Congreso bicameral entrante –, **la Comisión de Mujer y Familia concluye que el Proyecto de Ley 5714/2023-CR no resulta viable en su formulación y horizonte temporal, por lo que no se recomienda su aprobación.**

En consecuencia, la Comisión de Mujer y Familia deja constancia de que el **Proyecto de Ley 5714/2023-CR supera el análisis de la necesidad**, en tanto existe consenso institucional respecto de la existencia de un problema público real vinculado a la

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en el **Proyecto de Ley 5714/2023-CR**, que proponen la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.

dispersión normativa y a la necesidad de revisar y ordenar el Código de los Niños y Adolescentes. Sin embargo, **al no superar el análisis de la viabilidad, debido a la inadecuación del mecanismo propuesto y a su incompatibilidad con el contexto institucional y temporal en el que debería implementarse, no corresponde efectuar el análisis de la oportunidad de la iniciativa legislativa**, por carecer de objeto continuar con dicha evaluación. En tal sentido, el análisis del Proyecto de Ley 5714/2023-CR se da por concluido en esta etapa, quedando establecida la improcedencia de su aprobación en los términos planteados.

## VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Mujer y Familia de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** del **Proyecto de Ley 5714/2023-CR**, que propone la *Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes* y, por consiguiente, **su envío al archivo**.

Dese cuenta

Sala de Sesiones del Congreso de la República.

Lima, 09 de marzo de 2026.



Firmado digitalmente por:  
CAMONES SORIANO Lady  
Mercedes FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 13/03/2026 09:56:18-0500



Firmado digitalmente por:  
INFANTES CASTAÑEDA Mery  
Elana FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 10/03/2026 11:45:17-0500



Firmado digitalmente por:  
BARBARAN REYES Rosangela  
Andrea FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 10/03/2026 16:21:01-0500



Firmado digitalmente por:  
INFANTES CASTAÑEDA Mery  
Elana FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 10/03/2026 13:46:10-0500



Firmado digitalmente por:  
LOPEZ MORALES Jenny Luz  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 11/03/2026 15:38:02-0500



Firmado digitalmente por:  
LIMACHI QUISPE Nieves  
Esmeralda FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 12/03/2026 13:02:25-0500



Firmado digitalmente por:  
SANTISTEBAN SUCLUPE  
Magally FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 12/03/2026 15:07:43-0500



Firmado digitalmente por:  
MUÑANTE BARRIOS Alejandro  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 12/03/2026 15:41:41-0500



Firmado digitalmente por:  
CERRON ROJAS Waldemar  
Jose FAU 20161749126 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 12/03/2026 17:48:14-0500

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 5714/2023-CR**, que proponen la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de Niños y Adolescentes.

[Siguen firmas ...]



Firmado digitalmente por:  
PORTERO LOPEZ Hilda  
Marleny FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 13/03/2026 10:33:58-0500



Firmado digitalmente por:  
TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 17/03/2026 15:18:22-0500



Firmado digitalmente por:  
JAUREGUI MARTINEZ DE  
AGUAYO Maria De Los Milagros  
Jackeline FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 17/03/2026 18:58:19-0500