

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

RU 2279055

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES
Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**

16 ABRIL 2026 04:04 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Periodo Anual de Sesiones 2025 – 2026

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el Proyecto de Ley 3383/2022-CR, mediante el cual propone la “Ley que dispone que las manifestaciones artísticas en la vía pública sean aptas para menores de edad”.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la novena sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 31 de marzo de 2026, con 15 votos a favor de los congresistas:

OBANDO MORGAN, Auristela Ana; TAPE CORONADO, María Elizabeth; ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; ARRIOLA TUEROS, José Alberto; BELLIDO UGARTE, Guido; CAMONES SORIANO, Lady Mercedes; HUAMÁN CORONADO, Raúl; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MARTICORENA MENDOZA, Jorge Alfonso; MITA ALANOCA, Isaac; MOYANO DELGADO, Martha Lupe; PALACIOS HUAMÁN, Margot; PAREDES GONZALES, Alex Antonio; ROBLES ARAUJO, Silvana Emperatriz y SANTISTEBAN SUCLUPE, Magally.

Votó en abstención el congresista: MEDINA MINAYA, Esdras Ricardo.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 3383/2022-CR fue presentado el 21 de octubre de 2022, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, y a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural el 24 de octubre de 2022, como primera y segunda Comisión dictaminadora respectivamente.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Proyectos de Ley presentados en períodos anteriores

De la revisión realizada en el sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República no se ha ubicado proyectos de ley similares o que se ocupen del problema público que aborda el proyecto de ley materia de estudio.

2.2. Opiniones e informaciones solicitadas

Con respecto a la viabilidad del proyecto de ley materia del presente dictamen, se solicitó opinión técnica a diversas instituciones:

➤ Ministerio de Cultura

Oficio N.º 0426-2022-2023/CDRGLMGE-CR de 2 de noviembre de 2022.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

- **Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR**
Oficio N.º 0427-2022-2023/CDRGLMGE-CR de 2 de noviembre de 2022.
- **Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE**
Oficio N.º 0428-2022-2023/CDRGLMGE-CR de 2 de noviembre de 2022.

2.3. Opiniones e información recibidas

Ministerio de Cultura

Mediante el Oficio N.º 0426-2022-2023/CDRGLMGE-CR de fecha 2 de noviembre de 2022, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicitó opinión técnica al Ministerio de Cultura respecto del Proyecto de Ley 3383/2022-CR, “Ley que dispone que las manifestaciones artísticas en la vía pública deben ser aptas para menores de edad”. El Ministerio de Cultura mediante el Oficio N.º 000053-2023-DM/MC, de fecha 17 de enero de 2023, fue incorporado al expediente de la Comisión.

El Ministerio de Cultura, en su calidad de órgano rector en materia de políticas culturales, emite opinión técnica no favorable respecto del proyecto de ley. Si bien reconoce el problema público legítimo, la importancia de garantizar una protección reforzada de los derechos de niñas, niños y adolescentes, sostiene que dicha protección ya cuenta con una estructura normativa suficiente en el ordenamiento vigente, en particular, en el Código de los Niños y Adolescentes y en otras normas sectoriales, por lo que la iniciativa resultaría redundante y potencialmente innecesaria desde la perspectiva de política legislativa. Paralelamente, recuerda que la Constitución Política del Perú (libertad de creación y derechos culturales), la Ley del Artista, el Decreto Legislativo N.º 822, Ley sobre el Derecho de Autor, la Política Nacional de Cultura al 2030 y la Convención de 2005 de la UNESCO sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales conforman un marco de garantías a la libertad de creación y a los derechos culturales que no debería ser restringido.

El Ministerio advierte que expresiones como “integridad de la niñez” o “manifestaciones artísticas aptas para menores de edad”, si no se precisan en la ley, son conceptos vagos que pueden dar lugar a decisiones discrecionales de las autoridades, afectar el principio de legalidad y generar un efecto de autocensura en municipios, regiones y agentes culturales al momento de programar actividades en el espacio público. También recuerda que, conforme a los estándares interamericanos de libertad de expresión, una regla general que obligue a que toda manifestación artística en la vía pública se ajuste a un estándar genérico de protección de la niñez puede ser vista como una restricción excesiva. Por estas razones, el Ministerio concluye que el proyecto, en su formulación original, no resulta viable.

Municipalidad Metropolitana de Lima

Mediante Oficio N.º 1413-2022-2023/MJDA-CR, de fecha 4 de abril de 2023, el despacho de la congresista Milagros Jáuregui de Aguayo remitió a la

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Presidencia de la Comisión la opinión técnica emitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima respecto del Proyecto de Ley 3383/2022-CR. Dicha opinión se encuentra contenida en el Informe N° D000023-2023-MML-GDS-SBPS, de fecha 7 de febrero de 2023, elaborado por la Subgerencia de Bienestar y Promoción Social de la Gerencia de Desarrollo Social de la MML.

La Municipalidad Metropolitana de Lima parte de que, en un Estado social y democrático de Derecho, el Estado tiene el deber de promover y respetar las manifestaciones culturales, pero también de desalentar y sancionar aquellas prácticas que, bajo apariencia cultural, vulneren derechos fundamentales o cuestionen valores como la igualdad, la tolerancia, el pluralismo, la paz y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. En ese marco, destaca que el interés superior del niño debe ser una consideración primordial en toda decisión pública: los derechos de niñas, niños y adolescentes deben ponderarse de manera prioritaria cuando entren en conflicto con intereses o actividades de terceros.

A partir de ese análisis, la Municipalidad Metropolitana de Lima concluye que el Proyecto de Ley 3383/2022-CR resulta viable, por guardar armonía con el ordenamiento constitucional y con los deberes estatales de tutela de la niñez y de gestión del espacio público. En tal sentido, emite opinión favorable, en la medida en que la finalidad de asegurar que las manifestaciones artísticas exhibidas en la vía pública sean aptas para menores de edad se sustenta en la protección reforzada de niñas, niños y adolescentes y en el deber de las autoridades locales de preservar un entorno público seguro y adecuado para todos.

Ministerio de Salud

Mediante el Oficio N° 0474-2023-2024/MJDA-CR, de fecha 3 de noviembre de 2023, el despacho de la congresista Milagros Jáuregui de Aguayo trasladó a la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado la opinión técnico-legal del Ministerio de Salud respecto del Proyecto de Ley 3383/2022-CR. Dicha opinión fue remitida por el MINSA mediante el Oficio N° D001119-2023-SG-MINSA (28 de marzo de 2023), que adjunta el Informe N.° D000337-2023-OGAJ/MINSA (24 de marzo de 2023) de la Oficina General de Asesoría Jurídica, el cual, a su vez, incorpora el Informe N° D000007-2023-DGIESP-DSAME-MINSA (11 de enero de 2023) de la Dirección de Salud Mental de la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública.

En su desarrollo, el MINSA parte del principio del interés superior del niño y del marco constitucional y sanitario que impone al Estado el deber de proteger la salud mental y el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes en entornos abiertos y no controlados como la vía pública. La Dirección de Salud Mental sostiene que la exposición abierta a contenidos impropios para la edad puede afectar negativamente el neurodesarrollo, la formación de hábitos y la salud mental de la población menor de edad; por ello, considera necesario que las manifestaciones artísticas exhibidas en espacio público no perjudiquen su crecimiento y desarrollo. Finalmente, el Ministerio de Salud considera viable la

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

iniciativa, orientados a garantizar claridad normativa y equilibrio entre la protección de NNA y los derechos culturales.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Mediante Oficio N° 0475-2023-2024/MJDA-CR, de fecha 3 de noviembre de 2023, el despacho de la congresista Milagros Jáuregui de Aguayo remitió a la Presidencia de la Comisión la opinión técnico-legal del MVCS respecto del Proyecto de Ley 3383/2022-CR. Dicha opinión se materializa en el Oficio N.º 082-2023-VIVIENDA-SG (13 de enero de 2023), que adjunta el Informe N° 30-2023-VIVIENDA/OGAJ (12 de enero de 2023) de la Oficina General de Asesoría Jurídica, así como la Nota N° 309-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU (19 de diciembre de 2022), que incorpora el Informe Técnico-Legal N° 056-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DUDU-Lpg-Vmz (16 de diciembre de 2022) de la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano.

En su desarrollo, el MVCS describe sintéticamente el contenido del proyecto (cuatro artículos y tres disposiciones complementarias finales) y deja constancia de un error de numeración en el articulado (salto del artículo 3 al 5). Precisa que la finalidad de la iniciativa es prevenir la exhibición en vía pública de manifestaciones artísticas no aptas para menores de edad, mediante modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972), a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867) y a la Ley de creación del Ministerio de Cultura (Ley 29565). Sin embargo, tras efectuar el análisis competencial a la luz de la Ley de Organización y Funciones del MVCS (Ley 30156) y su normativa conexas, concluye que la materia regulada no se encuentra dentro de su ámbito funcional (vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo, desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana), por lo que declara no ser competente para emitir opinión sustantiva sobre el Proyecto de Ley 3383/2022-CR y se limita a remitir los informes mencionados como antecedentes para los fines que estime pertinentes el Congreso de la República.

Abg. Óscar Eduardo Herrera Olivares (especialista en Derecho Público y Buen Gobierno)

Mediante el Oficio N° 1188-2022-2023/MJDA-CR, de fecha 13 de febrero de 2023, la congresista María de los Milagros Jackeline Jáuregui Martínez trasladó a la Presidencia de la Comisión de Descentralización la “Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley 3383/2022-CR”, emitida por el abogado Óscar Eduardo Herrera Olivares (MBA, Universidad Rey Juan Carlos I; especialista en Derecho Público y Buen Gobierno; docente universitario), a fin de que sea considerada en el trámite correspondiente.

El informe parte de la identificación de un problema público real: la exposición temprana e involuntaria de niñas, niños y adolescentes a estímulos sexuales y violentos en el espacio público, lo cual según evidencia de la psiquiatría, psicología y ciencias médicas afecta negativamente su desarrollo neuropsicológico, salud mental y patrones de conducta. Frente a ello, sostiene que el Derecho debe apoyarse en dichas evidencias y responder mediante una regulación que armonice el interés superior del niño con la libertad de expresión, distinguiendo entre restricciones de contenido (excepcionales) y

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

restricciones neutras de tiempo, modo y lugar, que ordenan la forma y el espacio de exhibición sin prohibir las obras de contenido adulto.

Sobre esa base, desarrolla el test de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto) y lo aplica al Proyecto de Ley 3383/2022-CR. Concluye que la medida es idónea (reduce la exposición nociva de menores), necesaria (no basta con la Constitución, el Código de los Niños y Adolescentes ni la Ley 31199; el Estado tiene un mandato de optimización para proteger mejor a la niñez) y proporcional en sentido estricto (no prohíbe el arte para adultos, sino que regula su exhibición en vía pública como restricción neutra de lugar). En consecuencia, emite una opinión favorable, afirmando que el proyecto es constitucionalmente válido e “indispensable” para fortalecer la protección de los derechos de niñas y niños en el espacio público.

Especialista en salud mental del Centro de Atención a la Familia y Salud Mental – “Grupo 20”

Mediante el Oficio N° 842-2022-2023/MJDA-CR, de fecha 29 de noviembre de 2022, la congresista Milagros Jáuregui de Aguayo remitió a la Presidencia de la Comisión de Descentralización la opinión técnica elaborada por la psicóloga Elia Isabel Devita Meza Castro, Directora del Centro de Atención a la Familia y Salud Mental de “Grupo 20”, respecto al Proyecto de Ley 3383/2022-CR, “Ley que dispone que las manifestaciones artísticas en la vía pública sean aptas para menores de edad”, para su incorporación al trámite correspondiente. Consta en el propio informe que la solicitud de opinión fue cursada previamente por el Oficio N° 759-2022-2023/MJDA-CR, de 22 de noviembre de 2022.

Mediante informe suscrito por la psicóloga Elia Isabel Devita Meza Castro, directora del Centro de Atención a la Familia y Salud Mental Grupo 20, se emite opinión favorable al Proyecto de Ley 3383/2022-CR. La especialista parte de fundamentos de la psicología del desarrollo y del aprendizaje social, resaltando que niñas, niños y adolescentes incorporan conductas, creencias y patrones de relación a partir de la observación de su entorno, incluidos los mensajes e imágenes que reciben en el espacio público. En ese marco, advierte que la exposición reiterada a contenidos sexualizados o violentos puede incidir negativamente en su salud mental y en su desarrollo socioemocional, especialmente en contextos de alta vulnerabilidad y tras el agravamiento de los problemas de salud mental asociado a la pandemia de COVID-19.

La opinión destaca que la protección de la salud mental infantil exige no solo intervenciones clínicas, sino también medidas preventivas sobre los entornos en los que se desenvuelven NNA, entre ellos el espacio público. Como referencia, menciona la experiencia de la Ley de Alimentación Saludable y el uso de advertencias visibles (octógonos) para modificar conductas de consumo, subrayando que una regulación análoga respecto de las manifestaciones artísticas en vía pública puede contribuir a generar ambientes más seguros y predecibles para la niñez. En consecuencia, concluye que una norma que disponga que las manifestaciones artísticas exhibidas en espacios públicos sean aptas para menores de edad se alinea con los objetivos de protección de la salud mental infantil, refuerza el enfoque preventivo y promueve una cultura de responsabilidad en el uso del espacio público.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Revista de Historia y Cultura “Tiempos” Lic. Juan San Martín Vásquez (Director)

Mediante el Oficio N° 1179-2022-2023/MJDA-CR, de fecha 9 de febrero de 2023, la congresista Milagros Jáuregui de Aguayo remitió a la Presidencia de la Comisión de Descentralización la opinión técnica del Lic. Juan San Martín Vásquez, director de la revista de Historia y Cultura “Tiempos” y director de la Biblioteca del Instituto Sanmartiniano del Perú, respecto del Proyecto de Ley 3383/2022-CR (“Ley que dispone que las manifestaciones artísticas en vías públicas deben ser aptas para menores de edad”), a fin de que sea considerada en el trámite correspondiente.

Mediante opinión técnica dirigida al Congreso, el historiador Juan San Martín Vásquez, director de la revista de Historia y Cultura “Tiempos” y de la Biblioteca del Instituto Sanmartiniano del Perú, se pronuncia sobre el Proyecto de Ley 3383/2022-CR. Señala que los huacos-retrato de la cultura Moche poseen un altísimo valor histórico y cultural, por ser manifestaciones de una civilización milenaria, y que por ello deben ser conservados y exhibidos en espacios adecuados (museos, lugares especializados), con fines de protección del patrimonio y de correcta interpretación histórica.

Asimismo, critica que réplicas de huacos eróticos mochicas hayan sido colocadas en calles y plazas públicas, pues ello desnaturaliza el objetivo de conservación del patrimonio, expone estas piezas a la burla y, sobre todo, puede confundir a niñas, niños y adolescentes respecto del verdadero significado histórico y cultural de dichas representaciones. La vía pública concluye no es el lugar idóneo para su exhibición abierta y permanente; en cambio, deben mostrarse en contextos museográficos donde guías o historiadores expliquen su sentido. En consecuencia, el historiador expresa su acuerdo con el contenido del proyecto de ley que busca que las manifestaciones artísticas en vías públicas sean aptas para menores de edad

Asociación “Manos Abiertas” – Dr. Raúl Herculiano Añari Puma (médico psiquiatra)

Mediante el Oficio N° 1503-2022-2023/MJDA-CR, de fecha 25 de abril de 2022, la congresista María de los Milagros Jackeline Jáuregui Martínez remitió a la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado la opinión técnica elaborada por el Dr. Raúl Herculiano Añari Puma, médico psiquiatra y presidente de la asociación sin fines de lucro “Manos Abiertas”, respecto del Proyecto de Ley 3383/2022-CR (“Ley que dispone que las manifestaciones artísticas en la vía pública sean aptas para menores de edad”), a fin de que sea considerada en el trámite correspondiente.

En su pronunciamiento, el especialista emite una opinión profesional sobre el Proyecto de Ley 3383/2022-CR a partir de la evidencia de la neurociencia y la salud mental infantil. Explica que el neurodesarrollo es un proceso altamente sensible a los estímulos del entorno y que existen etapas críticas en la niñez en las que la exposición a contenidos inadecuados puede afectar de manera duradera la maduración del sistema nervioso, las funciones cerebrales y la formación de la personalidad. Sobre la base de estudios internacionales,

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

advierte que una proporción significativa de niños y adolescentes se expone de forma involuntaria a material sexualmente explícito, lo que se asocia con activación sexual prematura, fantasías inadecuadas y aumento de conductas sexuales de riesgo, además de fenómenos de desensibilización frente a estímulos dañinos.

En ese marco, subraya que las manifestaciones artísticas ubicadas en la vía pública, por su carácter abierto, constante y repetitivo, pueden convertirse en un canal de exposición temprana y no consentida a contenidos no aptos para niñas, niños y adolescentes. Esto, a su juicio, justifica la intervención normativa para adecuar dichos contenidos cuando se exhiben en espacios públicos de tránsito general. En su conclusión, el Dr. Añari señala que la exposición involuntaria y temprana a material no apto puede generar daños a corto y largo plazo en el desarrollo y la conducta de los menores, por lo que expresa su acuerdo con la propuesta de ley que dispone que las manifestaciones artísticas en vías públicas sean aptas para menores de edad, al considerarla una medida coherente con la protección de la salud mental y el desarrollo integral de la niñez.

Asociación de Nidos y Guarderías Privadas del Perú – ANGP

Mediante el Oficio N° 2028-2022-2023/MJDA-CR, de fecha 21 de julio de 2023, la congresista María de los Milagros Jackeline Jáuregui Martínez, remitió a la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado una opinión técnica sobre el Proyecto de Ley 3383/2022-CR, para su incorporación al trámite correspondiente.

En la Carta N° 45-ANGP-2023 (18 de julio de 2023) de la Asociación de Nidos y Guarderías Privadas del Perú – ANGP, suscrita por su presidenta Vaneza Urueta Lozada, expresa de manera explícita su opinión favorable al proyecto de ley que dispone que las manifestaciones artísticas en vías públicas sean aptas para menores de edad. La asociación fundamenta su posición en el interés superior del niño, entendido como derecho, principio y norma de procedimiento, y señala que es obligación del Estado, de los gobiernos regionales y locales y de la sociedad garantizar la integridad moral, psíquica y física de los niños, así como su libre desarrollo y bienestar. Advierte la importancia de preservar la inocencia y curiosidad innata de la niñez, evitando una exposición exacerbada a contenidos obscenos o eróticos que puedan afectar negativamente su socialización, conducta y formación de la personalidad, y respalda que se promuevan imágenes y contenidos positivos y adecuados para la edad de niñas, niños y adolescentes. Concluye afirmando que toda iniciativa legislativa debe fortalecer el interés superior del niño y solicita que su opinión sea tomada en cuenta en la evaluación del proyecto.

Psicóloga Belén Martel (Salud mental e inteligencia emocional)

Mediante el Oficio N° 1181-2022-2023/MJDA-CR, de fecha 9 de febrero de 2023, la congresista María de los Milagros Jackeline Jáuregui Martínez trasladó a la Presidencia de la Comisión de Descentralización la opinión técnica de la psicóloga Belén Martel (colegiada N° 34541, máster en Gestión del Talento y especialista en Inteligencia Emocional), para su incorporación al trámite del

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Proyecto de Ley 3383/2022-CR “Ley que dispone que las manifestaciones artísticas en vías públicas deben ser aptas para menores de edad”.

En su pronunciamiento, la especialista señala que los símbolos, imágenes y sonidos que circulan en una cultura contribuyen a configurar la forma de pensar y sentir de las personas y advierte que las representaciones sexuales grotescas, al difundirse en el espacio público, generan una cultura de hipersexualización. Precisa que, si bien los adultos cuentan con mayor capacidad de juicio crítico, los niños y niñas son especialmente vulnerables a dichos contenidos y carecen de herramientas para procesarlos adecuadamente.

Desde una perspectiva de salud mental y apoyándose en antecedentes científicos, la profesional afirma que la exposición temprana a lo sexual se asocia con la aparición de conductas problemáticas en la juventud y adultez (conductas delictivas, promoción de pornografía, abusos sexuales), en un contexto en el que el Perú figura entre los países con mayor consumo de pornografía, con impactos en fenómenos como trata de personas y abuso infantil. Por estas razones, expresa su desacuerdo con este modelo cultural para la niñez peruana y manifiesta su apoyo explícito al proyecto de ley que dispone que las manifestaciones artísticas en vías públicas sean aptas para menores de edad, por considerarlo una medida necesaria para proteger a niños y niñas de contenidos hipersexualizados en el espacio público.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR

Mediante el Oficio N° 0427-2022-2023/CDRGLMGE-CR, de fecha 2 de noviembre de 2022, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicitó a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) la remisión de su opinión técnico-legal sobre el Proyecto de Ley 3383/2022-CR, “Ley que dispone que las manifestaciones artísticas en vías públicas deben ser aptas para menores de edad”.

A la fecha de cierre del presente predictamen, no obra en el expediente respuesta de la ANGR al referido oficio. En consecuencia, la Comisión deja constancia de que no se cuenta con opinión técnica de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales respecto del proyecto de ley materia de análisis.

Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE

Mediante el Oficio N° 0428-2022-2023/CDRGLMGE-CR, de fecha 2 de noviembre de 2022, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicitó a la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) la remisión de su opinión técnico-legal sobre el Proyecto de Ley 3383/2022-CR, “Ley que dispone que las manifestaciones artísticas en vías públicas deben ser aptas para menores de edad”.

A la fecha de cierre del presente predictamen, no obra en el expediente respuesta de la AMPE al referido oficio. En consecuencia, la Comisión deja

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

constancia de que no se cuenta con opinión técnica de la Asociación de Municipalidades del Perú respecto del proyecto de ley en evaluación.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa materia del presente análisis se estructura en cuatro artículos y tres disposiciones complementarias finales. Su finalidad es incorporar, en el marco jurídico de los gobiernos locales y regionales y en la rectoría del sector Cultura, un mandato expreso de protección de niñas, niños y adolescentes respecto de las manifestaciones artísticas y culturales exhibidas en el espacio público, de modo que tales expresiones resulten aptas para menores de edad. Con ello se busca armonizar la gestión del espacio público con el interés superior del niño, sin desnaturalizar los derechos culturales ni la libertad de creación.

El Artículo 1 define el objeto y alcance de la ley, buscando la modificación de tres cuerpos normativos: la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM); la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR); y la Ley 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura (MINCUL). Las modificaciones propuestas persiguen dotar de entornos normativos claros a la intervención de las autoridades subnacionales en materia de autorización, promoción y supervisión de expresiones artísticas en la vía pública, así como precisar la rectoría sectorial para el fomento de prácticas respetuosas de la integridad de menores de edad.

El Artículo 2 introduce cambios en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Municipalidades, relativo a educación, cultura, deportes y recreación, para que las municipalidades, en el ámbito de sus competencias, cautelén que toda manifestación artística o cultural que se elabore y/o exhiba en espacios públicos sea apta para menores de edad. La fórmula normativa refuerza el deber municipal de preservar la integridad moral, psíquica y física de la niñez, sin perjuicio de las funciones concurrentes de promoción cultural y de defensa del patrimonio.

El Artículo 3 modifica los artículos 6 y 47 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a efectos de: (i) integrar explícitamente la protección de niñas, niños y adolescentes en el desarrollo regional; y (ii) precisar, dentro de las funciones regionales en materia de cultura, que las manifestaciones artísticas y culturales exhibidas en la vía pública deben ser aptas para menores.

El Artículo 4 modifica los artículos 5 y 8 de la Ley N.º 29565 Ley de Creación del Ministerio de Cultura. En el artículo 5, se incorpora que, en el ejercicio de sus competencias exclusivas, el Ministerio de Cultura, al formular planes, programas y proyectos del sector, fomenta que las expresiones artísticas exhibidas en la vía pública respeten la integridad de los menores de edad. A su vez, en el artículo 8, se precisa que, al promover los derechos culturales y la libertad de creación, toda nueva expresión artística y cultural expuesta en espacios públicos debe ser apta para menores, resguardando el equilibrio entre la protección de la infancia y el libre ejercicio de la creación y el acceso a la cultura.

Finalmente, las Disposiciones Complementarias Finales establecen: (i) un régimen de responsabilidad para los funcionarios que, en el ámbito de sus competencias, autoricen o permitan exhibiciones contrarias al estándar de aptitud para menores,

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

conforme al ordenamiento disciplinario vigente; (ii) la adecuación de la normativa (reglamentos, directivas y demás instrumentos) necesaria para la aplicación efectiva de la ley; y (iii) el encargo al Ministerio de Cultura, con los gobiernos regionales y locales, la elaboración de las disposiciones complementarias para la implementación de la presente ley.

IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Declaración de los Derechos del Niño de 1959.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Declaración para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación.
- Ley N° 27337, Código de los Niños y Adolescentes
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley N° 28044, Ley General de Educación.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura
- Ley N° 30254 Ley de promoción para el uso seguro y responsable de las tecnologías de la información y comunicaciones por niños y adolescentes.
- Ley N° 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos.

V. REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

De acuerdo con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en lo que respecta al cumplimiento de requisitos para la presentación de propuestas legislativas, se ha revisado la propuesta legislativa y se puede afirmar que esta reseña una exposición de motivos que describe el problema que busca resolver, y señala sus objetivos.

Cuenta con un acápite relativo al efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional y otro donde se describe el análisis costo-beneficio correspondiente.

VI. ANALISIS TECNICO

6.1. Identificación del Problema

La Comisión identifica un problema público complejo y transversal que exige una respuesta legislativa cuidadosamente diseñada: la exposición involuntaria de niñas, niños y adolescentes (NNA) a manifestaciones artísticas o culturales con contenido no apto, en especial, sexual explícito, erotización grosera u obscena y violencia extrema, cuando estas se exhiben en espacios públicos abiertos (plazas, parques, alamedas, vías y mobiliario urbano). En este ámbito, la exposición es forzosa o no mediada: quienes transitan no eligen “ingresar” ni cuentan con filtros, franjas horarias o mecanismos de control equivalentes a los que rigen en medios de comunicación o recintos cerrados. La afectación

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

potencial se proyecta sobre el desarrollo integral de NNA dimensiones moral, psíquica, emocional y social, y también sobre el carácter inclusivo y seguro del espacio público como bien de uso común.

Este problema tiene múltiples aristas: (i) derechos de NNA y deberes de protección reforzada; (ii) libertad de expresión y de creación artística y sus límites constitucionales; (iii) gestión del espacio público y orden público cultural; (iv) distribución de competencias entre niveles de gobierno; y (v) seguridad jurídica para artistas, promotores y autoridades. Aunque el ordenamiento peruano ya contiene regulaciones sectoriales (por ejemplo: protección de NNA en medios, espectáculos en recintos, publicidad), persiste un vacío específico respecto de exhibiciones artísticas en vía pública: no hay parámetros homogéneos de aptitud para NNA, criterios de señalización/mediación ni un estándar único de fiscalización para gobiernos locales. El resultado es heterogeneidad en autorizaciones y control, con riesgo de discrecionalidad y conflictos entre promoción cultural y tutela de NNA.

Desde la Constitución Política del Perú, el artículo 4 impone al Estado y a la comunidad el deber de protección especial al niño y al adolescente; mientras que el artículo 2 reconoce, entre otros, la libertad de información y de expresión y la libertad de creación artística. Ninguno de estos derechos es absoluto: deben conciliarse mediante reglas generales, neutrales y proporcionales¹.

La Convención sobre los Derechos del Niño, en sus artículos 3 y 19, obliga a que el interés superior del niño sea una consideración primordial y a adoptar medidas apropiadas de protección frente a contenidos que puedan afectar su desarrollo; el artículo 17 llama a garantizar acceso a información y materiales benéficos para NNA, lo que implica también evitar exposiciones nocivas en entornos no mediados².

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) reconoce la libertad de pensamiento y expresión en su artículo 13.1, y admite restricciones necesarias para proteger los derechos de los demás o la moral pública en el artículo 13.2. De manera especialmente relevante, el artículo 13.4 CADH autoriza a los Estados a someter a un régimen de control previo los espectáculos públicos exclusivamente para regular el acceso con fines de protección moral de la infancia y la adolescencia³.

En el derecho interno existen pautas análogas que muestran la compatibilidad de este enfoque: por ejemplo, el régimen de radio y televisión establece franjas y deberes de protección de audiencias infantiles; los espectáculos en recintos utilizan clasificación etaria, control de acceso y señalización; y el derecho penal tutela la indemnidad sexual de NNA sancionando exhibiciones obscenas en presencia de menores. Sin embargo, ninguno de estos instrumentos resuelve el tramo faltante: la exhibición en vía pública, a cielo abierto, visible para todo público y sin filtros. Allí se concentra el problema público y allí se limita la intervención de esta propuesta.

¹ <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html#p=1>

² <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

³ https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

La Comisión, en su análisis, delimita el problema con base en tres constataciones: (a) la exposición es no consentida y no mediada en la vía pública; (b) faltan criterios objetivos y uniformes para que municipalidades y regiones autoricen, señalicen, medien, reubiquen o retiren exhibiciones cuando corresponda; y (c) el sistema sancionador carece de una tipicidad clara y proporcional circunscrita al uso del espacio público, que priorice medidas correctivas y reserve la sanción para incumplimientos graves o persistentes con debido procedimiento. Este problema público, no exige suprimir expresiones ni evaluar mérito estético; exige reglas neutrales de protección para NNA y de gestión del lugar/forma de exhibición, bajo competencias locales y con homologación técnica nacional.

En suma, el problema público consiste en la falta de un estándar legal uniforme que permita a los gobiernos subnacionales gestionar y, cuando proceda, intervenir en exhibiciones artísticas en espacios públicos abiertos para evitar la exposición involuntaria de NNA a contenidos no aptos, sin sacrificar la libertad de expresión y creación artística. La propuesta normativa concentra la respuesta en el marco de espacios públicos (Ley 31199), armoniza el desarrollo regional con la protección de la niñez (LOGR) y coherencia la actuación municipal (LOM), estableciendo parámetros objetivos, medidas correctivas graduadas y homologación técnica. De este modo, se cierra el vacío regulatorio, se reduce la discrecionalidad y se garantiza un equilibrio constitucional entre libertades culturales y derechos de NNA, conforme a la Constitución, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

6.2. Análisis de la propuesta legislativa y recomendación de la Comisión

6.2.1. Análisis de la propuesta legislativa

El Proyecto de Ley 3383/2022-CR, “Ley que dispone que las manifestaciones artísticas en vías públicas deben ser aptas para menores de edad”, tiene por objeto conforme a su artículo 1 modificar el artículo 82 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; los artículos 6 y 47 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; y los artículos 5 y 8 de la Ley 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, con el fin de prevenir la exhibición de manifestaciones artísticas no aptas para menores de edad en la vía pública.

En el ámbito local, el proyecto busca modificar el artículo 82 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. En el numeral 12, referido a la competencia para promover la protección y difusión del patrimonio cultural de la Nación y la conservación de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, se propone incorporar que dicho cometido debe ejercerse “fomentando que las expresiones artísticas que se expongan en la vía pública respeten la integridad de la niñez”. En el numeral 16, relativo a impulsar una cultura cívica de respeto a los bienes comunales, mantenimiento, limpieza y ornato local, se propone añadir que “toda manifestación artística y cultural que se elabore y/o exponga en la vía pública debe ser apta para menores de edad”, de manera que las competencias municipales en materia de educación, cultura, deportes y

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

recreación se ejerzan considerando la presencia de niñas, niños y adolescentes en el espacio público.

En el ámbito regional, el proyecto busca modificar dos disposiciones de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Por un lado, el artículo 6, Desarrollo regional, para establecer que el desarrollo regional se orienta al ejercicio pleno de los derechos de los “niños, adolescentes, hombres y mujeres” e igualdad de oportunidades, incorporando expresamente a niñas, niños y adolescentes como titulares de los beneficios de la política regional. Por otro lado, el literal k) del artículo 47, sobre funciones en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación, se propone completar indicando que “toda expresión artística y cultural que se exponga en la vía pública debe ser apta para menores de edad”, con lo cual se vincula la promoción y difusión de manifestaciones culturales en la región con un estándar específico de protección de menores en la vía pública.

En el ámbito sectorial de cultura, el proyecto propone introducir cambios en la Ley 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura. En el artículo 5, Competencias exclusivas, se busca modificar el literal b) para que la formulación de planes, programas y proyectos nacionales destinados a la promoción, defensa, protección, difusión y puesta en valor de las manifestaciones culturales se realice “fomentando que las expresiones artísticas que se expongan en la vía pública respeten la integridad de los menores de edad”. A su vez, en el artículo 8, Funciones compartidas, se propone agregar al literal a) relativo a la promoción de una cultura de respeto y acceso a los derechos culturales, libertad de creencias y de creación intelectual, artística, técnica y científica que “toda nueva expresión artística y cultural que se exponga en la vía pública debe ser apta para los menores de edad”, trasladando este estándar a la coordinación intergubernamental entre el Ministerio de Cultura y los gobiernos regionales y locales.

En suma, el proyecto de ley busca incorporar, en la legislación sobre gobiernos locales, gobiernos regionales y el sector Cultura, un criterio común según el cual las manifestaciones artísticas exhibidas en la vía pública deben ser aptas para menores de edad, reforzando la tutela de niñas, niños y adolescentes en dicho entorno, pero manteniendo la libertad de creación y difusión artística en otros espacios y formatos donde sea posible establecer condiciones de acceso acordes con la edad del público.

Principio del interés superior del niño como fundamento de la propuesta

El principio del interés superior del niño constituye un eje rector del ordenamiento jurídico peruano y del derecho internacional y sirve como parámetro central para valorar la propuesta legislativa en análisis.

La Constitución Política de 1993 establece que la protección especial de los niños, niñas y adolescentes es una obligación prioritaria del Estado, la sociedad y la familia (artículo 4). Asimismo, el artículo 6 dispone que el Estado garantiza “programas de educación e información adecuados y acceso a medios que no afecten la vida o la salud” de las personas menores de edad. A su vez, el artículo 2, inciso 8, reconoce la libertad de creación artística como derecho fundamental y ordena al Estado fomentarla. De la lectura conjunta de estas

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

disposiciones se desprende que la libertad de expresión y de creación artística debe ejercerse de manera compatible con el deber reforzado de proteger a la niñez frente a contenidos que puedan afectar su desarrollo integral⁴.

En el plano legal, el Código de los Niños y Adolescentes (Ley 27337) consagra expresamente el interés superior del niño y del adolescente como criterio rector: “En toda medida concerniente al niño y al adolescente que adopte el Estado..., se considerará el Principio del Interés Superior del Niño y del Adolescente”⁵. Este mandato obliga a que toda decisión administrativa, legislativa o judicial que pueda impactar en niñas, niños y adolescentes se adopte ponderando de manera prevalente su bienestar y el ejercicio pleno de sus derechos.

La Ley 30466, Ley que desarrolla el Principio del Interés Superior del Niño, refuerza esta directriz al definir dicho principio como derecho, principio y norma de procedimiento, que otorga al niño el derecho a que su interés superior sea considerado de manera primordial en todas las medidas que lo conciernan⁶. Esta norma exige, además, que las autoridades expliciten cómo han aplicado el interés superior del niño al adoptar sus decisiones, lo cual resulta particularmente relevante cuando se introduce regulación sobre espacios públicos y entornos culturales a los que la niñez accede de manera cotidiana.

De forma complementaria, la Ley 28278, Ley de Radio y Televisión, establece el denominado “horario familiar” para que, en determinado tramo horario, la programación evite contenidos violentos, obscenos o de otra índole que puedan afectar los valores inherentes a la familia, los niños y adolescentes⁷. Con ello se reconoce que, en ciertos contextos de difusión masiva, es legítimo fijar estándares especiales de protección para la audiencia infantil sin anular la libertad de expresión, sino modulando las condiciones de exhibición. Esta lógica es comparable a la que inspira la presente propuesta, centrada en los espacios públicos físicos.

En conjunto, este marco nacional muestra que el ordenamiento peruano no sólo admite, sino que exige medidas específicas de protección cuando se trata de niñas, niños y adolescentes, y que el interés superior del niño debe orientar tanto la interpretación de los derechos fundamentales involucrados como el diseño de la regulación sobre contenidos culturales y uso del espacio público.

Derecho internacional vinculante

Perú es parte de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de las Naciones Unidas, la cual atribuye al interés superior del niño un rol central. El artículo 3.1 establece que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”⁸.

⁴ <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html#p=1>

⁵ <https://lpderecho.pe/codigo-ninos-adolescentes-ley-27337-actualizado/>

⁶ www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/leyes/30466.pdf

⁷ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H870310>

⁸ <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General N.º 14 (2013), ha precisado que el interés superior del niño opera simultáneamente como derecho sustantivo, principio jurídico interpretativo y norma de procedimiento. Exige, en particular, que los Estados aseguren su aplicación sistemática en todas las decisiones que puedan afectar a niñas, niños y adolescentes, y que dichas decisiones dejen constancia explícita del análisis realizado sobre este interés superior⁹.

Otros preceptos de la CDN complementan esta obligación. El artículo 17 manda facilitar el acceso de los niños a información y materiales que promuevan su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental, lo que implica también evitar la exposición a contenidos que puedan resultar perjudiciales. El artículo 19 obliga a protegerlos contra toda forma de violencia, y el artículo 29 orienta la educación al desarrollo pleno de la personalidad y las capacidades del niño¹⁰.

En el ámbito interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) reconoce la libertad de pensamiento y de expresión (artículo 13), pero admite restricciones posteriores a su ejercicio que sean necesarias para asegurar el respeto de los derechos de los demás o la protección de la moral pública, entre otros fines legítimos. De manera específica, el artículo 13.4 CADH autoriza a los Estados a someter a un régimen de control previo los espectáculos públicos únicamente para regular el acceso a ellos con el objeto de proteger la moral de la infancia y la adolescencia¹¹.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que los sistemas generales de censura previa son incompatibles con la CADH, pero ha reconocido la legitimidad de regulaciones proporcionadas sobre el acceso de menores a determinados contenidos, siempre que se preserve el núcleo esencial de la libertad de expresión. Este estándar respalda que el Estado adopte medidas normativas específicas para prevenir la exposición de niñas, niños y adolescentes a manifestaciones artísticas o culturales no aptas cuando se exhiben en espacios públicos abiertos.

Jurisprudencia y normativa comparada en América Latina

En diversos países de América Latina se han desarrollado marcos normativos que buscan conciliar la protección reforzada de la infancia con el acceso a la cultura y la libertad de expresión en espectáculos públicos o en la difusión de contenidos sensibles. Estos desarrollos son relevantes como parámetro orientador para la regulación de manifestaciones artísticas en espacios públicos abiertos.

En **Colombia**, el *Código de Infancia y Adolescencia* (Ley 1098 de 2006) reconoce a niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derechos y establece deberes específicos de las autoridades cuando se permite el ingreso de menores a espectáculos públicos masivos, incluyendo la obligación de garantizar condiciones especiales de seguridad y protección para esta

⁹ <https://www.refworld.org/es/ref/polilegal/crc/2013/es/95780>

¹⁰ www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf

¹¹ www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

población¹². Se trata de medidas de organización del espacio y de las condiciones de acceso que buscan mitigar riesgos sin imponer prohibiciones absolutas sobre los contenidos artísticos.

En **Chile**, la legislación audiovisual y la regulación del **Consejo Nacional de Televisión (CNTV)** han consolidado el denominado “horario de protección al menor”, durante el cual los prestadores de servicios de televisión abierta y de pago no pueden emitir contenidos no aptos para menores de edad que puedan afectar su formación espiritual o intelectual¹³. Fuera de dicho horario se permite la transmisión de contenidos dirigidos a adultos, condicionada a advertencias claras y sistemas de clasificación. Este modelo muestra cómo se modulan las condiciones de exhibición (franjas horarias, señalización, advertencias) priorizando la protección de la audiencia infantil en contextos donde la exposición resulta difícilmente controlable por la familia.

En **México**, la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* consagra el interés superior de la niñez como criterio rector de toda decisión pública y reconoce el derecho de niñas, niños y adolescentes a recibir información adecuada para su desarrollo integral, imponiendo a las autoridades la obligación de adoptar medidas para prevenir la exposición a contenidos que puedan resultar nocivos o perjudiciales para su bienestar físico, mental o moral¹⁴.

En **Argentina**, la *Convención sobre los Derechos del Niño* tiene jerarquía constitucional¹⁵, de acuerdo con el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, y el *Código Civil y Comercial de la Nación* recoge el principio del interés superior del niño como pauta obligatoria para toda decisión judicial o administrativa que le concierna¹⁶. La doctrina y la jurisprudencia argentinas han admitido restricciones puntuales a determinados mensajes, anuncios o expresiones consideradas indecorosas o lesivas para menores, siempre que tales limitaciones sean razonables, estén previstas por ley y resulten proporcionales al fin de proteger la dignidad y el desarrollo integral de la niñez.

En conjunto, estos ejemplos comparados evidencian una tendencia regional a admitir restricciones focalizadas por tiempo, lugar, forma o condiciones de acceso sobre ciertos contenidos cuando el público infantil puede estar expuesto de manera inevitable o difícilmente evitable, sin recurrir a censuras absolutas. La propuesta objeto de este predictamen se inscribe en esa misma línea, al trasladar dichos criterios de protección al ámbito de los espacios públicos físicos y de las manifestaciones artísticas o culturales que se exhiben en ellos, reforzando el interés superior del niño como parámetro de diseño normativo y de actuación administrativa.

Razonabilidad, proporcionalidad y ponderación de derechos

La viabilidad constitucional de la propuesta legislativa exige aplicar el test de razonabilidad y proporcionalidad a toda restricción de derechos fundamentales,

¹² www.oas.org/dil/esp/codigo_de_la_infancia_y_la_adolescencia_colombia.pdf

¹³ www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2024/11/05/43990/01/2565396.pdf

¹⁴ www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/918955/LGDNNA_Ultima_Reforma__27052024.pdf

¹⁵ www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_12_derechos_nino.pdf

¹⁶ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/texact.htm>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

en particular a la libertad de expresión y a la libertad de creación artística. Conforme a la doctrina y jurisprudencia constitucional e interamericana, toda limitación a estos derechos debe: (i) estar prevista en una ley en sentido formal; (ii) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; (iii) ser idónea para alcanzar dicha finalidad; (iv) ser necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos gravosa que ofrezca un nivel de protección equivalente; y (v) ser proporcional en sentido estricto, de modo que el beneficio obtenido en la protección de los derechos en juego justifique la intensidad de la afectación generada.

En el caso de la propuesta legislativa materia de análisis, la finalidad perseguida es proteger el desarrollo integral y la salud mental de niñas, niños y adolescentes frente a la exposición involuntaria a contenidos violentos o con connotación erótica u obscena en espacios públicos abiertos. Se trata de una finalidad legítima y de elevada jerarquía constitucional, dada la especial situación de vulnerabilidad de la población infantil y adolescente y el deber reforzado de tutela que el ordenamiento impone al Estado, la familia y la sociedad.

La medida propuesta legislativa resulta idónea porque, al regular la exhibición de determinadas manifestaciones artísticas en la vía pública, disminuye efectivamente la exposición no mediada de niñas, niños y adolescentes a dichos contenidos en un entorno de tránsito y permanencia general como es el espacio público. Asimismo, es necesaria, en la medida en que el marco normativo vigente no contiene, en la Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, una tipificación específica y homogénea que permita a los gobiernos subnacionales abordar de forma clara este problema, reduciendo la discrecionalidad y otorgando seguridad jurídica a autoridades y agentes culturales.

A su vez, la propuesta legislativa supera el examen de proporcionalidad en sentido estricto. La regulación propuesta no prohíbe la creación ni la difusión de obras dirigidas exclusivamente a personas adultas, ni impide su exhibición en recintos, horarios o formatos adecuados en los que el acceso pueda estar mediado por decisiones individuales o controles de ingreso. La intervención normativa se limita a establecer condiciones para la exhibición en espacios públicos abiertos, donde la presencia de niñas, niños y adolescentes es previsible, inevitable y no está sujeta a filtros previos de acceso.

En este contexto, la intervención legislativa recae sobre el “lugar” y la “forma” de exhibición de las manifestaciones artísticas, y no sobre su contenido intrínseco. Esta opción regulatoria permite compatibilizar el respeto al núcleo esencial de la libertad de expresión y de creación artística con el deber de protección reforzada de la infancia, en coherencia con la Constitución, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En suma, la propuesta legislativa satisface los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad exigidos para limitaciones puntuales, espaciales y temporales a la libertad de expresión, cuando está comprometida la salvaguarda del interés superior de niñas, niños y adolescentes.

Análisis de las modificatorias propuestas

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Delimitado el objeto de la iniciativa legislativa, corresponde evaluar la técnica normativa y la ubicación sistemática de las modificatorias planteadas en el Proyecto de Ley 3383/2022-CR.

En primer término, la Ley 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, es una norma de carácter principalmente organizativo: crea el sector Cultura, define su rectoría y estructura básica, y establece competencias generales de política cultural. La cual no ha sido diseñada como instrumento para introducir reglas directas de conducta aplicables a particulares ni para regular el uso del espacio público por parte de los gobiernos subnacionales. La incorporación, en sus artículos 5 y 8, de exigencias específicas referidas a que las manifestaciones artísticas en la vía pública “deban ser aptas para menores de edad” desnaturalizaría su función como ley de organización y generaría solapamientos con los marcos propios del espacio público y de la distribución territorial de competencias. Por estas razones, la Comisión estima que no resulta atendible la modificación propuesta a la Ley 29565, que debe mantenerse como norma de creación y rectoría sectorial.

En segundo lugar, la conducta que se pretende orientar y, eventualmente, sancionar la exhibición en espacios públicos abiertos de manifestaciones artísticas con contenido violento o con connotación erótica u obscena que pueda afectar el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes (NNA) se vincula de manera directa con el régimen jurídico de los espacios públicos y con las funciones de los gobiernos locales y regionales en materia de ordenamiento territorial, ornato y promoción cultural. En esa lógica, el canal normativo adecuado para la política pública que se propone se encuentra en:

- i) la Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, como ley marco de usos, infracciones y fiscalización del espacio público;
- ii) la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), para precisar las funciones municipales en cultura y ornato incorporando un estándar de protección reforzada de NNA; y
- iii) la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), para integrar de forma expresa a NNA en el concepto de desarrollo regional.

En cuanto a la Ley 31199 Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, su artículo 18 contiene varias infracciones al uso de los espacios públicos, pero no prevé aún una infracción específica referida a la exhibición de manifestaciones artísticas con contenido violento, erótico u obsceno que pueda afectar el desarrollo integral de NNA. Resulta entonces técnicamente razonable incorporar un nuevo numeral que tipifique dicha conducta, manteniendo la fiscalización a cargo de los gobiernos locales conforme a sus competencias. Esta opción focaliza la intervención en el uso del espacio público (no en el contenido artístico en sí), opera ex post mediante el procedimiento administrativo sancionador y permite aplicar medidas correctivas y sanciones graduales, sin instaurar mecanismos de censura previa, en concordancia con las libertades de expresión y de creación.

Respecto de la Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), el artículo 82 regula las funciones municipales en educación, ciencia, tecnología, cultura,

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

deportes y recreación. La precisión propuesta según la cual las expresiones artísticas que se elaboren o expongan en la vía pública deben respetar la integridad de la niñez y ser aptas para menores de edad armoniza con el deber municipal de preservar el espacio público como entorno seguro y accesible para toda la población. No crea un régimen sancionador autónomo, sino que introduce un criterio de coherencia funcional entre la promoción cultural, la protección del patrimonio y el ornato local, por un lado, y la presencia inevitable de NNA en espacios abiertos, por otro.

En cuanto a la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), la modificación del artículo 6 (Desarrollo regional) para explicitar que el desarrollo regional se orienta también al ejercicio pleno de los derechos de niñas, niños y adolescentes es pertinente, dado que dicho precepto define el sentido y contenido de las políticas e instrumentos de desarrollo económico, social, poblacional, cultural y ambiental a cargo del nivel regional. La incorporación expresa de NNA refuerza el enfoque de protección dentro de la planificación regional, sin invadir competencias locales ni sectoriales. Resulta, en cambio, menos aconsejable introducir prohibiciones generales en el artículo 47, a fin de evitar duplicidades y mantener claro que la intervención concreta sobre el uso del espacio público se canaliza, principalmente, a través de la Ley 31199 y de las ordenanzas municipales.

La coherencia de los cambios normativos se sustenta en el marco de protección de NNA vigente en el ordenamiento interno. El Código de los Niños y Adolescentes (Ley 27337) reconoce su derecho a la integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar; y la Ley 30466 establece parámetros y garantías procesales para que el interés superior del niño sea una consideración primordial en las decisiones públicas que los afecten. Estos referentes proporcionan base constitucional y legal a la opción de priorizar la tutela de NNA en la regulación del uso del espacio público, sin suprimir las libertades culturales.

6.2.2. Recomendación de la Comisión

A partir del análisis realizado y de lo expuesto, la Comisión concluye que:

1. No procede modificar la Ley 29565 (Ley de creación del Ministerio de Cultura), por tratarse de una norma de organización sectorial que no constituye el canal adecuado para imponer reglas de aptitud de contenidos en la vía pública.
2. Sí resulta pertinente:
 - a) Incorporar en la Ley 31199 un nuevo numeral en el artículo 18 que tipifique la exhibición, en espacios públicos abiertos, de manifestaciones artísticas o culturales con contenido violento o con connotación erótica u obscena que afecten el desarrollo integral de NNA, con supervisión a cargo de los gobiernos locales.
 - b) Precisar en la Ley 27972 (LOM), a través del artículo 82, el deber de las municipalidades de resguardar la integridad de la niñez en las expresiones artísticas que se elaboren o expongan en la vía pública.
 - c) Ajustar la Ley 27867 (LOGR) modificando el artículo 6 para explicitar la

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

consideración de niñas, niños y adolescentes en el desarrollo regional, evitando introducir prohibiciones generales en el artículo 47 que puedan superponerse con el régimen de espacios públicos.

Régimen de espacios públicos en la Ley 31199 y justificación de la infracción propuesta

La Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, establece el marco normativo para la gestión, protección, manejo y sostenibilidad de los espacios públicos como elementos esenciales de la calidad de vida y del ambiente urbano, garantizando su uso público mediante una actuación coordinada y técnicamente consistente de las entidades competentes (art. 1). Entre sus principios destaca el derecho al bienestar, que comprende la tranquilidad, el disfrute del tiempo libre, el descanso y un ambiente sano, con remisión a los numerales 8 y 22 del artículo 2 de la Constitución. Ello habilita normativamente la adopción de medidas de protección de la población, en especial de niñas, niños y adolescentes (NNA), frente a exposiciones nocivas en espacios comunes de tránsito y permanencia.

La propia ley define los espacios públicos como calles, plazas, parques, áreas verdes, complejos deportivos, playas y otros ámbitos de dominio público de uso general (art. 3), reforzando que se trata de lugares en los que la exposición a lo que allí se exhibe es, por naturaleza, no voluntaria ni mediada para terceros. Esta característica es especialmente relevante cuando se trata de NNA, cuya presencia en dichos espacios no está sujeta a filtros parentales, controles de acceso o franjas horarias como ocurre en recintos cerrados o en medios de comunicación.

En materia sancionadora, la Ley 31199 contiene un régimen de infracciones y sanciones (Capítulo IV). El artículo 18 tipifica un listado de conductas que atentan contra los espacios públicos y faculta a las entidades competentes para establecer sanciones, mientras que el artículo 19 remite expresamente al procedimiento y a las medidas previstas en la Ley Orgánica de Municipalidades (amonestación, multa, decomiso, clausura, retiro, demolición, entre otras), precisando que el procedimiento administrativo sancionador y la ejecución coactiva se sujetan a la normativa aplicable. Esta arquitectura confirma que son, principalmente, las municipalidades las encargadas de fiscalizar el uso del espacio público y ejecutar coercitivamente las decisiones que se adopten.

En este contexto, y conforme a lo desarrollado en el numeral 6.4, la incorporación de una infracción específica referida a la exhibición, en espacios públicos abiertos, de manifestaciones artísticas o culturales u otros actos con contenido violento o con connotación erótica u obscena que afecten el desarrollo integral de NNA se inserta de manera coherente en el esquema de la Ley N.º 31199. La propuesta se dirige al uso del espacio público y no a la creación artística en sí misma, manteniendo incólumes las libertades de expresión y de creación (art. 2.4 y 2.8 de la Constitución).

La técnica legislativa propuesta opera de forma ex post: no habilita censura previa ni control de contenido antes de la exhibición, sino que permite una intervención posterior, mediante el procedimiento administrativo sancionador,

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

cuando se verifique que una manifestación en espacio público vulnera el estándar de protección reforzada de NNA. De este modo, la medida satisface los parámetros de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad:

- i) se establece por ley formal;
- ii) persigue la protección de derechos de terceros especialmente vulnerables (NNA);
- iii) se configura como medio menos lesivo al focalizarse en el ámbito espacial (vía pública abierta) y no en la prohibición general de determinados contenidos; y
- iv) es proporcional en sentido estricto, pues opta por mecanismos de responsabilidad ulterior (sanción posterior y medidas correctivas) en lugar de censura previa, en consonancia con el estándar constitucional de libertad de información y expresión sin previa autorización ni censura.

En síntesis, la utilización de la Ley 31199 Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos como soporte para tipificar la conducta infractora permite articular la protección del interés superior del niño con la gestión del espacio público, fortaleciendo la capacidad de los gobiernos locales para prevenir y corregir situaciones de exposición nociva de NNA en espacios abiertos, sin desnaturalizar el ejercicio de los derechos culturales ni de la libertad de creación artística.

Análisis del sustento jurídico de la propuesta legislativa sustitutoria

a. Marco normativo nacional

En primer lugar, la Constitución Política del Perú reconoce como derechos fundamentales la integridad moral, psíquica y física y el libre desarrollo y bienestar de la persona (artículo 2, inciso 1), así como el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida (artículo 2, inciso 22). El artículo 4 impone al Estado y a la comunidad el deber de brindar especial protección al niño y al adolescente, mientras que el artículo 7 consagra el derecho a la protección de la salud. A su vez, el artículo 2, inciso 8, garantiza la libertad de creación artística y el artículo 14 establece que los medios de comunicación social colaboran con la formación moral y cultural de la población. De este conjunto se desprende un mandato de armonización: el Estado debe proteger de manera reforzada a la niñez y, al mismo tiempo, respetar las libertades de expresión y creación artística, mediante regulaciones razonables, necesarias y proporcionales en ámbitos donde la exposición es involuntaria, como el espacio público abierto.

En segundo lugar, el Código de los Niños y Adolescentes (Ley 27337) desarrolla este mandato constitucional. Su Título Preliminar consagra el principio del interés superior del niño y del adolescente como criterio rector obligatorio para toda medida legislativa, administrativa o judicial que los afecte. Reconoce, además, el derecho de niñas, niños y adolescentes a que se respete su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. Estos preceptos obligan a las autoridades a adoptar medidas

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

específicas para prevenir situaciones que puedan dañar el desarrollo integral de la niñez, lo que incluye la exposición reiterada a contenidos violentos, eróticos u obscenos en entornos no mediados como la vía pública.

Complementariamente, la Ley 30466, que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño, precisa que dicho principio es al mismo tiempo derecho sustantivo, principio jurídico y norma de procedimiento. Con ello exige que, al diseñar y aplicar políticas públicas incluída la regulación del espacio público y de las manifestaciones culturales en él se explicita cómo se ha ponderado el interés superior del niño y se le ha otorgado un peso prevalente frente a otros intereses concurrentes.

Desde la perspectiva sanitaria, la Ley 30947, Ley de Salud Mental, y sus modificatorias (entre ellas la Ley 31627) establecen que el Estado debe desarrollar políticas de promoción, prevención, atención y rehabilitación de la salud mental, con prioridad en poblaciones vulnerables como niñas, niños y adolescentes. Estas normas reconocen que la salud mental está estrechamente vinculada con los entornos en los que las personas viven y se desarrollan incluídos los espacios públicos y legitiman la adopción de medidas de carácter preventivo para reducir factores de riesgo psicosocial, tales como la exposición temprana y no consentida a contenidos sexualizados o violentos que puedan afectar el neurodesarrollo y la estabilidad emocional de la niñez.

En cuanto a la gestión del espacio común, la Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, define los espacios públicos como ámbitos de uso general (calles, plazas, parques, áreas verdes, complejos deportivos, playas, entre otros) y consagra el derecho al bienestar en dichos espacios, entendido como tranquilidad, disfrute del tiempo libre, descanso y ambiente sano. Asimismo, establece un régimen de infracciones y sanciones administrativas para conductas que atentan contra los espacios públicos. Esta arquitectura normativa constituye el soporte natural para incorporar una infracción específica vinculada a la exhibición de manifestaciones artísticas o culturales con contenido violento o con connotación erótica u obscena que afecten el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, pues se trata de una conducta directamente ligada al uso del espacio público y a la tutela de la convivencia pacífica y del bienestar colectivo.

De manera complementaria, la Ley 28278, Ley de Radio y Televisión, si bien se refiere a servicios de radiodifusión, aporta un precedente relevante: introduce el “horario familiar” y exige evitar contenidos violentos u obscenos que puedan afectar a niños, niñas y adolescentes en determinadas franjas, mediante clasificación etaria, advertencias y señalización. Aunque su ámbito es distinto (medios de comunicación masiva), esta ley demuestra que el ordenamiento peruano admite regulaciones específicas orientadas a minimizar la exposición de la niñez

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

a contenidos no aptos, respetando la libertad de expresión mediante medidas de clasificación, contextualización y control de acceso, no a través de prohibiciones absolutas.

Finalmente, la legislación sobre descentralización en particular, la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades reconoce competencias de los gobiernos regionales y locales en materia de desarrollo regional, cultura, educación, recreación, ornato y gestión de espacios públicos. La precisión de estas normas para incorporar explícitamente la protección de niñas, niños y adolescentes y la aptitud de las manifestaciones artísticas exhibidas en la vía pública se alinea con la distribución constitucional de competencias y refuerza el enfoque de protección integral de la niñez en el nivel territorial, sin desnaturalizar la libertad de creación artística.

En conjunto, este marco nacional respalda que el legislador establezca estándares específicos para la exhibición de manifestaciones artísticas en espacios públicos abiertos, orientados a proteger la salud mental y el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, mediante regulaciones ex post y neutrales respecto del contenido que no implican censura previa, sino responsabilidades ulteriores sobre el uso del espacio público.

b. Marco normativo internacional

En el plano internacional, la propuesta legislativa encuentra sustento en instrumentos de derechos humanos de los que el Perú es parte obligada, especialmente en materia de derechos de la niñez y libertades culturales.

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) establece, en su artículo 3.1, que en todas las medidas concernientes a los niños “una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”. El artículo 19 obliga a los Estados a adoptar medidas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, mientras que el artículo 17 reconoce la función de los medios de comunicación y faculta a los Estados a promover directrices para garantizar que los niños tengan acceso a información y materiales que favorezcan su bienestar, evitando aquellos que le sean perjudiciales. A su vez, el artículo 31 reconoce el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística, lo que implica asegurar que esa participación se produzca en condiciones de seguridad y respeto a su dignidad.

El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General N° 14 sobre el interés superior del niño, ha precisado que dicho principio es un derecho sustantivo, un principio interpretativo y una norma de procedimiento, que exige integrar sistemáticamente su consideración en todas las decisiones que afecten a niñas, niños y adolescentes y dejar constancia de cómo se ha ponderado frente a otros intereses. En la Observación General N° 17, relativa al derecho del niño a participar en la vida cultural y las artes (artículo 31 de la CDN), el Comité insta a los

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Estados a adoptar medidas para garantizar entornos culturales seguros e inclusivos, lo que incluye prevenir exposiciones a prácticas o contenidos inadecuados que puedan afectar su desarrollo. Estas orientaciones guardan relación directa con una regulación del espacio público que condiciona la exhibición de manifestaciones artísticas a su aptitud para menores de edad.

En el ámbito interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) protege la libertad de pensamiento y de expresión (artículo 13.1) pero admite restricciones necesarias para asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás y para la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas (artículo 13.2). De forma especialmente relevante, el artículo 13.4 autoriza la censura previa únicamente en el caso de espectáculos públicos, con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia.

Bajo estos estándares, la propuesta legislativa se presenta como una medida menos restrictiva que la censura previa: no prohíbe la producción ni la circulación de obras de contenido adulto, ni somete a autorización previa su creación, sino que introduce un régimen de responsabilidad ulterior vinculado al uso del espacio público, acotado a la exhibición abierta y permanente de manifestaciones artísticas con contenido violento o con connotación erótica u obscena en ámbitos donde la exposición de niñas, niños y adolescentes es inevitable y no mediada.

Asimismo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible refuerza este enfoque al establecer, en la meta 3.4 del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 3, el compromiso de promover la salud mental y el bienestar, y en la meta 16.2 del ODS 16, la obligación de poner fin al abuso, la explotación y todas las formas de violencia contra los niños. Si bien se trata de compromisos programáticos, orientan las políticas nacionales hacia la adopción de medidas preventivas intersectoriales que inciden sobre los entornos donde la niñez vive, aprende y socializa, entre ellos los espacios públicos urbanos.

En síntesis, el marco internacional aplicable avala regulaciones específicas que, en clave de protección integral de la niñez y de salud mental infantil, condicionan la exhibición de determinados contenidos en espacios de acceso general, siempre que dichas medidas sean legales, persigan una finalidad legítima (protección de niñas, niños y adolescentes), sean necesarias y mantengan la proporcionalidad con las libertades de expresión y creación artística. La propuesta materia de análisis se sitúa dentro de ese margen de actuación legítima, por cuanto se limita a los espacios públicos abiertos, opera mediante controles ex post y no impide que las manifestaciones artísticas con contenido adulto se difundan en ámbitos adecuados, con controles de acceso, señalización o contextualización.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Viabilidad de la propuesta legislativa sustitutoria

a. Adecuación al principio de legalidad y reserva de ley

La propuesta normativa delimita con claridad las conductas sancionables, al prever como infracción administrativa la exhibición, en espacios públicos abiertos, de manifestaciones con contenido violento o con connotación erótica u obscena que puedan afectar el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes. De este modo, se cumple el principio de legalidad y de reserva de ley, pues el supuesto de hecho y las consecuencias jurídicas se encuentran definidos de manera expresa, accesible y previsible.

Asimismo, el diseño regulatorio se articula como un régimen de responsabilidad ulterior: solo se sancionan conductas ya realizadas en la vía pública, sin exigir autorizaciones o permisos previos para la realización de manifestaciones artísticas o expresivas. Ello asegura que no se instaure un mecanismo de censura previa y que la libertad de expresión y de creación artística se mantenga incólume en su núcleo esencial, de acuerdo con el test de razonabilidad y proporcionalidad desarrollado en el numeral 6.3.3 del presente predictamen.

b. Criterios técnicos y análisis costo-beneficio

Desde una perspectiva técnico-regulatoria, la iniciativa puede evaluarse mediante un análisis costo-beneficio, entendido como la comparación entre los efectos positivos de la norma y los costos que genera para las entidades públicas y los particulares. En este caso, el beneficio principal consiste en reducir la exposición involuntaria de niñas, niños y adolescentes a contenidos que pueden afectar su desarrollo emocional y psicológico en espacios públicos abiertos.

Frente a ello, los costos asociados se vinculan principalmente con el fortalecimiento de las labores de fiscalización, la difusión de información a la ciudadanía y la eventual actualización de ordenanzas y procedimientos municipales. Dichos costos pueden ser asumidos dentro de los presupuestos y capacidades institucionales existentes, y se justifican por el impacto positivo esperado en la protección de la niñez.

c. Compatibilidad con el régimen de descentralización y distribución de competencias

La propuesta es compatible con el régimen de descentralización vigente y con la distribución de competencias entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Los municipios conservan su rol de ordenar, regular y fiscalizar el uso de los espacios públicos, así como de imponer sanciones administrativas por infracciones que afecten la convivencia, el bienestar y la seguridad de las personas en dichos ámbitos.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Por su parte, los gobiernos regionales continúan orientando el desarrollo regional con enfoque de derechos, incluyendo la protección de niñas, niños y adolescentes, mientras que el Poder Ejecutivo mantiene su función de formular políticas y lineamientos sectoriales sin invadir la potestad normativa municipal. Las eventuales modificaciones de ordenanzas o reglamentos locales que la norma motive se inscriben dentro de las competencias ya reconocidas a los gobiernos subnacionales y no implican una redistribución de funciones, sino la incorporación de un criterio adicional de protección de la niñez en el espacio público.

d. Naturaleza ex post y delimitación del ámbito de aplicación

La propuesta legislativa se configura expresamente como un mecanismo de intervención ex post: la actuación administrativa se produce frente a hechos consumados, es decir, cuando ya se ha producido la exhibición de manifestaciones con el contenido descrito en el espacio público abierto. No se establecen requisitos de autorización, registro o licencia previa para la realización de expresiones artísticas o culturales, lo que garantiza que la regulación no opere como filtro preventivo del contenido.

El ámbito de aplicación se limita a los espacios públicos abiertos, entendidos como lugares de tránsito y permanencia general, donde la presencia de niñas, niños y adolescentes es previsible y, en muchos casos, inevitable. No se regula la exhibición de contenidos en recintos privados, de acceso restringido o específicamente dirigidos a personas adultas. Solo se prevé la imposición de sanciones cuando expresiones objetivamente inapropiadas para menores se exhiben en la vía pública sin posibilidad razonable de evitar su observación, protegiendo así a la niñez frente a exposiciones involuntarias.

e. Enfoque de interés superior del niño en la implementación

El interés superior del niño se configura como criterio rector para la aplicación práctica de la propuesta. Las autoridades encargadas de la fiscalización y sanción deberán interpretar y ejecutar las disposiciones legales de manera tal que se priorice el bienestar y el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, en concordancia con los estándares constitucionales e internacionales en la materia.

Este enfoque no autoriza restricciones genéricas o desproporcionadas a la libertad de expresión, sino intervenciones puntuales, motivadas y sujetas a control, cuando exista una afectación razonablemente previsible a NNA en el espacio público.

VII. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA NORMA PROPUESTA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

Desde la perspectiva del ordenamiento vigente, la iniciativa incide en cuatro ámbitos principales: (i) el régimen de gestión y protección de los espacios públicos; (ii) la

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

distribución de competencias entre niveles de gobierno; (iii) los regímenes especiales de protección de niñas, niños y adolescentes (NNA) en medios de comunicación e internet; y (iv) la delimitación con el derecho penal. En todos los casos, el impacto es de precisión y complementariedad, sin alteración de las estructuras básicas ni creación de nuevos subsistemas sancionadores.

En primer lugar, la propuesta se inserta en la Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, mediante la incorporación de un nuevo numeral en su artículo 18, que tipifica como infracción administrativa la exhibición, en espacios públicos abiertos, de manifestaciones con contenido violento o con connotación erótica u obscena que puedan afectar el desarrollo integral de NNA. Esta incorporación no modifica el diseño del régimen sancionador municipal ni los tipos infractores preexistentes, sino que identifica un supuesto específico de afectación al bienestar en el espacio público, que hasta ahora no contaba con una definición homogénea.

En segundo lugar, las modificaciones propuestas resultan coherentes con la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783), la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972). La iniciativa no redistribuye competencias, sino que opera dentro del marco ya establecido: los gobiernos locales continúan ejerciendo la fiscalización y sanción sobre el uso del espacio público, y el nivel nacional mantiene su rol de fijar lineamientos de política sectorial. La referencia expresa a los derechos de NNA en la normativa regional y municipal refuerza el enfoque protector ya reconocido en dichas normas, sin ampliaciones competenciales ni solapamientos.

En tercer lugar, la propuesta se ubica fuera de los ámbitos ya cubiertos por los regímenes especiales de radiodifusión e internet, con los que guarda una relación de complementariedad. La Ley 28278, Ley de Radio y Televisión, regula contenidos y franjas horarias en servicios de radio y televisión, y la Ley 30254 y su reglamento establecen obligaciones y filtros para el uso seguro y responsable de las TIC por parte de NNA.

En cuarto lugar, la nueva infracción administrativa se distingue claramente del artículo 183 del Código Penal (exhibiciones y publicaciones obscenas) y de las figuras penales conexas. No se configura un tipo penal encubierto ni se alteran los elementos de los delitos existentes: el bien jurídico inmediato, la técnica de tutela, las exigencias probatorias y las consecuencias jurídicas son propias de la responsabilidad administrativa municipal.

Finalmente, en el plano operativo, el impacto normativo recae principalmente en los gobiernos locales, que deberán adecuar sus Reglamento de Aplicación de Sanciones - RAS y Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas – CISA, dentro del plazo previsto utilizando la infraestructura institucional ya existente (órganos de fiscalización, procedimiento administrativo sancionador y ejecución coactiva). La norma no crea nuevas entidades ni procedimientos especiales, ni introduce mecanismos de autorización previa para manifestaciones artísticas; se limita a incorporar un parámetro adicional de evaluación (“aptitud para menores”) para la actuación ex post de las autoridades en el espacio público.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

En síntesis, la propuesta normativa se integra de manera sistemática en la legislación vigente sobre espacio público, descentralización, medios de comunicación y derecho penal, precisando supuestos y competencias sin alterar el equilibrio general del ordenamiento ni instaurar regímenes paralelos. Su impacto principal es de coordinación y cierre de vacíos, antes que de reforma estructural del sistema jurídico.

VIII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La propuesta legislativa tiene como objetivo proteger el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes frente a la exposición no consentida a contenidos violentos o con connotación erótica u obscena en espacios públicos abiertos, en cumplimiento del principio del interés superior del niño establecido en el artículo 4 de la Constitución.

En ese marco, la incorporación de una nueva infracción administrativa en el artículo 18 de la Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, no genera un costo adicional al erario nacional, ni requiere nuevas estructuras administrativas o presupuestales. La ejecución de esta medida se implementaría a través de los órganos de fiscalización y sanción ya existentes en los gobiernos locales, dentro de su competencia ordinaria sobre el uso del espacio público.

Asimismo, la inclusión de disposiciones complementarias sobre adecuación normativa y supervisión tampoco implica un costo estructural, al tratarse de ajustes dentro de las funciones legales y operativas que ya ejercen las municipalidades.

Beneficios identificados por dimensión:

a) Social (convivencia y seguridad ciudadana): La propuesta fortalece la convivencia en el espacio público mediante criterios objetivos de regulación (tiempo, lugar, tipo de contenido), reduciendo situaciones de conflicto entre usuarios y evitando intervenciones reactivas costosas como fiscalización no planificada o litigios vecinales. Además, contribuye a generar un entorno más predecible e inclusivo, particularmente para las familias con menores de edad.

b) Salud mental y desarrollo psicosocial: Al limitar la exposición involuntaria de menores a contenidos inapropiados, la medida actúa como una intervención preventiva con alto impacto en bienestar emocional, al disminuir factores de riesgo asociados a ansiedad, desregulación conductual o estrés. Esta intervención se alinea con las acciones del Ministerio de Salud en el ámbito comunitario, sin requerir nuevos servicios ni aumentar la carga presupuestal.

c) Cultural y artístico: La iniciativa no restringe la creación ni la difusión artística, sino que promueve su adecuada contextualización en el espacio público mediante señalización y ubicación compatibles con la presencia de menores. Este enfoque mejora la experiencia del público, reduce posibles controversias y fortalece el ejercicio de los derechos culturales con seguridad jurídica.

d) Institucional y político: En el ámbito institucional, la norma fortalece la actuación municipal al incorporar un criterio claro de infracción, lo que mejora la calidad técnica de las decisiones administrativas y facilita su control y fiscalización. En lo político, promueve una articulación eficiente entre el sector Cultura y los gobiernos subnacionales bajo un esquema de gobernanza compartida, sin crear estructuras adicionales.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

e) Económico–territorial: Un entorno urbano ordenado, seguro y amigable para las familias incrementa la demanda por actividades culturales accesibles, con beneficios para el comercio local, ferias y actividades recreativas. Además, la claridad normativa reduce costos administrativos tanto para autoridades como para organizadores, y mejora la eficiencia del gasto público al focalizar la fiscalización en criterios previamente establecidos.

La medida proyectada es sostenible, proporcional y socialmente rentable. No implica una carga económica para el Estado ni para los gobiernos locales, y genera beneficios significativos en términos de ordenamiento territorial, salud mental, convivencia social, fortalecimiento institucional y promoción cultural responsable.

IX. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con lo establecido por el literal b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3383/2022-CR, con el texto sustitutorio siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Artículo 1. Modificación del artículo 6 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Se modifica el artículo 6 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en los siguientes términos:

“Artículo 6.- Desarrollo regional

El desarrollo regional comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico, social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de **los niños y adolescentes, y de los** hombres y mujeres, en igualdad de oportunidades.”

Artículo 2. Modificación del artículo 82 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Se modifica el numeral 19 del artículo 82 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con los siguientes términos:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

“Artículo 82. Educación, ciencia, tecnología, innovación tecnológica, cultura, deportes y recreación

[...]

19. Promover actividades culturales diversas. **Las municipalidades supervisan el cumplimiento de las disposiciones relativas a la forma, la ubicación y las condiciones de desarrollo de estos eventos en espacios públicos abiertos, a efectos de que se realicen en un entorno seguro y accesible para los niños y adolescentes.**

[...]”.

Artículo 3. Modificación del artículo 18 de la Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos

Se incorpora el numeral 11 en el artículo 18 de la Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, con el siguiente texto:

“Artículo 18. Infracciones

Constituyen infracciones las siguientes acciones que atentan contra los espacios públicos:

[...]

11. **Realizar manifestaciones artísticas o culturales en espacios públicos abiertos que no respeten las disposiciones sobre la ubicación, la forma o las condiciones de desarrollo a las que se refiere el numeral 19 del artículo 82 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades”.**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Supervisión del correcto uso del espacio público

La supervisión del cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 18 de la Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, incorporado por la presente ley, está a cargo de los gobiernos locales, en el marco de sus competencias de fiscalización del uso del espacio público y del procedimiento administrativo sancionador previsto en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

SEGUNDA. Adecuación de normas y procedimientos municipales

Los gobiernos locales, en un plazo máximo de sesenta días calendario contados desde la entrada en vigor de la presente ley, adecuan sus ordenanzas, reglamentos y procedimientos administrativos relacionados con autorizaciones, señalización, supervisión y sanción en el uso del espacio público, a fin de incorporar la infracción prevista en el numeral 11 del artículo 18 de la Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, incorporado por la presente ley, y uniformizar criterios de actuación para la protección del desarrollo integral y la salud mental de los niños y adolescentes.

TERCERA. Lineamientos técnicos sobre la ubicación, la forma y las condiciones de desarrollo de actividades en espacios públicos abiertos

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Cultura y del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, emite los lineamientos técnicos para la aplicación de la presente

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

ley, precisando criterios objetivos sobre la ubicación, la forma y las condiciones de desarrollo de actividades culturales en espacios públicos abiertos.

Estos lineamientos garantizan el respeto a la diversidad cultural y la prohibición de censura previa.

Dese cuenta,
Sala de sesiones
Lima, 31 de marzo de 2026

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA
Presidenta Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado



Firmado digitalmente por:
MARTI CORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 15:10:36-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/04/2026 09:24:42-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/04/2026 09:24:49-0500



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLEPE
Magally FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/04/2026 16:27:12-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/04/2026 12:59:14-0500

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3383/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES; LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y LA LEY 31199, LEY DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, A FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL Y LA SALUD MENTAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/03/2026 16:53:45-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Auristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/04/2026 10:17:07-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/04/2026 11:23:33-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/04/2026 11:57:07-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/04/2026 14:24:38-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/04/2026 13:04:45-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/04/2026 15:48:38-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/04/2026 08:32:47-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/04/2026 11:29:30-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 15:23:07-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/04/2026 12:31:29-0500