



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

A : BRUNO ALBERTO NOVOA CAMPOS
JEFE
GABINETE DE ASESORES

DE : JERRY ESPINOZA SALVATIERRA
DIRECTOR GENERAL
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

ASUNTO : OPINIÓN LEGAL RESPECTO DE PROYECTO DE LEY N° 13891/2025 CR,
"LEY QUE PROTEGE A LAS NIÑAS Y NIÑOS MENORES DE CINCO (5)
AÑOS DE EDAD DE LA EXPOSICIÓN A SITUACIONES Y HECHOS
DELICTIVOS"

REFERENCIA : a) PROVEÍDO N° D002559-2026-MIMP-SG
b) PROVEÍDO N° D002169-2026-MIMP-SG
c) PROVEÍDO N° D001286-2026-MIMP-DVMPV
d) PROVEÍDO N° D001065-2026-MIMP-DVMPV
e) PROVEÍDO N° D001429-2026-MIMP-DGNNA
f) PROVEÍDO N° D001207-2026-MIMP-DGNNA
g) OFICIO N° 1834-PO-2025-2026-CJDH-P/CR
h) OFICIO N° 0649-2025-2026-CMF/CR
i) NOTA N° D000478-2026-MIMP-DPE
j) NOTA N° D000472-2026-MIMP-DPE
k) INFORME N° D000031-2026-MIMP-DGNNA
l) INFORME N° D000030-2026-MIMP-DGNNA
m) MEMORÁNDUM N° D000398-2026-MIMP-DVMPV
n) MEMORANDUM N° D000399-2026-MIMP-DVMPV
EXPEDIENTE N° 2026-0008222
EXPEDIENTE N° 2026-0007137

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a los documentos de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Mediante Oficio N° 1834-PO-2025-2026-CJDH-P/CR, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, requiere al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), emitir opinión sectorial respecto del Proyecto de Ley N° 13891/2025-CR, "Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos", en adelante proyecto de Ley; paralelamente con Oficio N° 0649-2025-2026-CMF/CR, la Comisión de Mujer y Familia, solicitó opinión respecto del citado proyecto de Ley.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

- 1.2. Con Proveídos N° D002559-2026-MIMP-SG y N° D002169-2026-MIMP-SG, la Secretaría General (SG) solicita al Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables (DVMPV), brindar atención, así como emitir la opinión pertinente.
- 1.3. Con Proveídos N° D001286-2026-MIMP-DVMPV y N° D001065-2026-MIMP-DVMPV, la DVMPV solicita a la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes (DGNNA) emitir opinión.
- 1.4. En tal sentido, con Proveídos N°s D001429-2026-MIMP-DGNNA y D001207-2026-MIMP-DGNNA, la DGNNA requiere a la Dirección de Protección Especial (DPE), brindar atención y consolidar respuesta.
- 1.5. Es así que, mediante Notas N°s D000478-2026-MIMP-DPE y D000472-2026-MIMP-DPE, la DPE remite ante la DGNNA, los Informes N°s D000031-2026-MIMP-DGNNA y D000030-2026-MIMP-DGNNA, que contiene la opinión técnica requerida.
- 1.6. Finalmente, con Memorándums N°s D000398-2026-MIMP-DVMPV y D000399-2026-MIMP-DVMPV, el DVMPV hace suyo y remite a la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ) del MIMP, los Informes Técnicos N°s D000031-2026-MIMP-DGNNA y D000030-2026-MIMP-DGNNA de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes; que consolida la opinión respecto del citado Proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS:

Sobre el Proyecto de Ley

- 2.1 De la revisión efectuada al Proyecto de Ley, se advierte que el mismo consta de cinco (5) artículos; de los cuáles, en el artículo primero se señala el siguiente objeto:

“La presente ley tiene por objeto prevenir, erradicar y sancionar la exposición de niñas y niños menores de cinco (5) años de edad a situaciones y hechos delictivos, así como establecer mecanismos de protección integral, atención inmediata y restitución de derechos a favor de las víctimas”.

- 2.2 Asimismo, el proyecto de Ley contempla cuatro (4) Disposiciones Complementarias Finales.

- 2.3 De igual manera el proyecto, contempla una Disposición Complementaria Modificatoria, referente a:

“PRIMERA. Modificación del Artículo 35° de la Ley 27337 del Código de los Niños y Adolescentes Modifíquese el artículo 35 de la Ley 27337 del Código de los Niños y Adolescentes, el cual queda redactado en los siguientes términos:

“Artículo 35. Programas especiales. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) desarrollará programas especiales para los niños, niñas y adolescentes que presenten características peculiares propias de su persona o derivadas de una circunstancia social.

En el caso de las niñas y niños menores de cinco (5) años que hayan sido expuestos a situaciones y hechos delictivos, les corresponde acceder a servicios y programas especiales que garanticen su salud física y emocional, así como a servicios destinados a asegurar su protección integral y la



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

restitución de sus derechos”.

- 2.4 En relación con el fundamento de la propuesta, la Exposición de Motivos precisa lo siguiente:

“La presente iniciativa legislativa tiene por objeto establecer un marco legal adecuado para la protección de las niñas y niños menores de cinco (5) años frente a situaciones delictivas, comprendiendo medidas de prevención, sanción de las conductas ilícitas y mecanismos de protección integral y restitución de derechos. Con ello, se busca garantizar la seguridad y el bienestar de la primera infancia, en concordancia con los principios consagrados en la Constitución y con las normas internacionales sobre derechos humanos ratificadas por el Estado peruano. En los últimos meses, se ha observado un incremento en los reportes sobre niñas y niños, en especial menores de cinco (5) años, expuestos a situaciones de riesgo asociadas a hechos delictivos, tales como mendicidad forzada, utilización para transporte o ocultamiento de sustancias ilícitas y administración de medicamentos o sustancias indebidas con fines de inmovilización. Esta exposición vulnera gravemente sus derechos a la protección, a la salud y al desarrollo, colocándolos en condiciones de riesgo extremo. Un caso preocupante es el reportado en Miraflores por el programa Panorama1, que evidenció la existencia de una mafia organizada que utiliza a menores de edad para simular situaciones de necesidad y obtener dinero de transeúntes y turistas. En estos casos, los supuestos padres fingen ser responsables de los niños, cuando en realidad los alquilan por horas con fines económicos. Esta investigación evidencia que la exposición de menores a situaciones de explotación, como la mendicidad, es una realidad en Lima y requiere intervención inmediata. Las consecuencias de no atender este problema son múltiples, entre ellas las secuelas psicológicas y físicas permanentes, así como el agravamiento de la vulnerabilidad social de las víctimas. El presente proyecto de ley, se presenta considerando que la legislación vigente no establece de manera específica ni preventiva la protección reforzada que requiere este grupo etario, ni tipifica expresamente la exposición dolosa de niñas y niños a hechos delictivos como conducta autónoma de vulneración de derechos. Asimismo, queda incorporada en su elaboración la propuesta formulada por la Secretaría General del Sindicato de Trabajadores del INABIF, como insumo técnico para el diseño de la normativa y exposición de motivos (...).”.

Del trámite para emitir opinión sobre Proyectos de Ley remitidos por el Congreso de la República

- 2.5 La Directiva N° 003-2022-MIMP “Directiva para la atención de pedidos de información y de opinión sobre proyectos de ley remitidos por el Congreso de la República, pedidos de opinión sobre autógrafas de ley remitidos por la Secretaría del Consejo de Ministros del Despacho Presidencial al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”, aprobada por Resolución Ministerial N° 305-2022-MIMP, tiene por objeto establecer los lineamientos generales, trámites y plazos para la atención, entre otros, de los pedidos de opinión sobre proyectos de Ley solicitados por el Congreso de la República, siendo de aplicación obligatoria por parte de los órganos, unidades orgánicas, programas nacionales del MIMP y organismo público adscrito.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

2.6 Al respecto, el numeral 6.4 de la Directiva señala:

"6.4.1 "Los informes emitidos por los órganos, unidades orgánicas, programas nacionales del MIMP u organismo público adscrito en relación a los pedidos de información y pedidos de opinión a proyectos de ley y autógrafas de ley, deben cumplir con lo siguiente:

a) Exponer de manera clara, coherente, concreta y completa la información u opinión solicitada, ciñéndose al pedido formulado por el Congreso de la República o por la Secretaría del Consejo de Ministros. El Director/a, Director/a General, Coordinador/a Ejecutivo/a, Director/a Ejecutivo/a o Titular del Organismo Público Adscrito, es responsable de verificar que se cumpla con lo señalado en el presente literal.

(...)

c) Contempla como mínimo los siguientes acápitales: i) antecedentes; ii) análisis; iii) conclusiones; y iv) recomendaciones.

6.4.2 Para los proyectos de ley y autógrafas de ley, el informe debe desarrollar, de manera clara y precisa, el análisis técnico integral, así como la opinión de viabilidad o no al proyecto de ley u autógrafa de ley. (...)"

2.7 El numeral 7.2.5.1. de la citada Directiva, establece que la suscripción del oficio de respuesta puede ser realizada por el/la Ministro/a o la SG, en caso de encargo. En este último supuesto, la SG remite, en el plazo de un (1) día hábil, una copia del cargo de recepción del oficio de respuesta al Gabinete de Asesoramiento, para conocimiento.

De la evaluación al Proyecto de Ley en el marco de las competencias del MIMP

2.8 El numeral 22.4 del artículo 22 y los literales a) y c) del numeral 23.1 del artículo 23 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establecen, entre otros aspectos, que el ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establecen en su Ley de Organización y Funciones; encontrándose entre las funciones generales de los Ministerios, formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno, así como cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con el ámbito de competencia.

2.9 Conforme lo dispone el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP, este ministerio diseña, establece, promueve, ejecuta y supervisa las políticas públicas a favor de las mujeres y de las poblaciones vulnerables consideradas como grupo de personas que sufren discriminación o situaciones de desprotección: niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos, con el objeto de garantizar sus derechos, con visión intersectorial.

2.10 Por su parte, el artículo 12 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, aprobado por Resolución Ministerial N° 000380-2025-MIMP, en adelante el ROF del MIMP, establece que el DVMPV, está a cargo de la/el Viceministra/o de Poblaciones Vulnerables, quien es la autoridad inmediata a la/el Ministra/o de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Le corresponde formular, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar, por encargo y en



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

coordinación con la/el Ministra/o, las políticas nacionales a favor de las poblaciones vulnerables, la dirección de las actividades de los órganos del Ministerio y la supervisión de los programas nacionales y entidades públicas, en el ámbito de su competencia.

- 2.11 Asimismo, el artículo 110 del ROF del MIMP, establece que la DGNNA es el órgano de línea encargado de proponer, dirigir, articular, implementar, supervisar, realizar el seguimiento y evaluar las políticas, normas, programas y proyectos en niñez y adolescencia para contribuir a su bienestar y desarrollo integral; priorizando a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, o que se encuentren en situación de discriminación, violencia o vulnerabilidad, o declarados judicialmente en abandono o desprotección familiar y adoptabilidad. Tiene a su cargo la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes y conduce el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño, Niña y Adolescente en representación del MIMP. Asimismo, ejerce la función de Autoridad Central en materia de sustracción internacional de menores de edad.
- 2.12 Teniendo en consideración el marco que regula las competencias del MIMP, el DVMPV a través de los Informes N^{os} D000031-2026-MIMP-DGNNA y D000030-2026-MIMP-DGNNA, de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes; señala que el Proyecto de Ley resulta **no viable**, de conformidad con los argumentos señalados en los citados Informes.

Sobre la opinión de la OGAJ

- 2.13 El literal b) del artículo 23 del ROF del MIMP, señala que la OGAJ, es la encargada de asesorar en la formulación de proyectos de dispositivos legales, convenios, contratos y otros documentos afines que se sometan a su consideración, cuando lo disponga la Alta Dirección, emitiendo opinión jurídica y visando cuando corresponda, siempre que no resulten incompatibles con las funciones específicas de los sistemas administrativos y cuenten previamente con el informe técnico elaborado por el órgano correspondiente.
- 2.14 En ese contexto, y en congruencia con lo anteriormente señalado, esta Oficina General concuerda con lo opinado por la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes, a través de los Informes N^{os} D000031-2026-MIMP-DGNNA y D000030-2026-MIMP-DGNNA (los cuáles poseen literalmente el mismo contenido), principalmente en lo concerniente a las siguientes observaciones:

El objetivo principal de la propuesta normativa (o proyecto de ley), se encuentra orientada a garantizar el interés superior del niño para prevenir, erradicar y sancionar la exposición de niñas y niños menores de cinco años de edad a situaciones y hechos delictivos; sin embargo, la Exposición de Motivos de dicha propuesta, no desarrolla un análisis suficiente sobre los mecanismos concretos que se implementarían para la prevención, erradicación y sanción de la exposición de dichos menores a hechos delictivos, a fin de restituir sus derechos.

De otro lado, se recomienda evaluar si el proyecto de ley responde a un vacío normativo o, a limitaciones en la implementación y articulación de los mecanismos existentes, a fin de evitar duplicidad normativa, tanto en el ámbito penal como en las normas de protección integral en favor de las niñas y niños. Por ello, se recomienda complementar



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

dicho sustento, a fin de acreditar la viabilidad, idoneidad y coherencia de la propuesta normativa.

Respecto a lo signado en el artículo 2 "**Ámbito de aplicación**", se recomienda evaluar la pertinencia de delimitar la protección exclusivamente a niñas y niños menores de cinco (5) años de edad, considerando que situaciones similares de exposición a hechos delictivos podrían afectar también a niñas, niños y adolescentes de otro rango etario. Asimismo, resulta necesario establecer a quien se denomina "tercero responsable del cuidado" (según lo signado en el art 2 del proyecto de ley), delimitando su alcance, funciones y posibles responsabilidades que tendría que tener respecto a una niña o niño, teniendo en cuenta las normas sobre patria potestad y tutela.

En tal sentido, la fijación de dicha edad (menores de 5 años) podría generar un tratamiento diferenciado que requiere una justificación objetiva y razonable, la cual no ha sido desarrollada en la Exposición de Motivos. Por ello, se sugiere revisar el sustento técnico que respalde dicha delimitación o, en su defecto, evaluar una nueva fórmula legal que garantice coherencia con el enfoque de protección integral para todos las niñas, niños y adolescentes, más aún si presentan discapacidad o pertenezcan a una comunidad indígena o cuenten con otra característica que requiera una protección especial.

Por otro lado, el artículo 3 del proyecto de ley, propone 4 conductas¹ que considera como exposición dolosa al peligro y hechos delictivos a menores de edad (niñas y niños); sin embargo, no se ha realizado un análisis completo, respecto a si dichas conductas ya se encuentran tipificadas como delitos en el Código Penal Peruano.

Por ende, si el objetivo que se propone en el antes citado artículo 3 del proyecto de ley, resulta considerar dichas conductas como delitos; pues correspondería para dicho fin, modificar el Código Penal o en todo caso referirse a las conductas que propone abarcar, de acuerdo a los delitos que configura el actual Código Penal.

En relación al artículo 4 "Responsabilidad y competencias del Estado", se observa que el proyecto normativo, propone las siguientes responsabilidades:

- a) *El Ministerio del Interior (MININTER), a través de la Policía Nacional, realiza acciones de prevención, intervención y denuncia ante indicios de exposición a hechos delictivos.*
- b) *El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), mediante sus órganos técnicos y especializados, adoptar medidas de protección inmediata, realizar evaluaciones médicas y psicológicas, y disponer el acogimiento familiar o residencial temporal de ser necesario.*
- c) *El Ministerio Público conduce las investigaciones correspondientes e impulsa las acciones penales, contra quienes resulten responsables de la exposición de niñas y niños a hechos delictivos.*
- d) *Los Gobiernos Locales colaboran, a través de la Defensoría Municipal de la Niña, Niño y Adolescente (DEMUNA), priorizando programas de apoyo alimentario, educativo y de*

¹ a) Utilizar a una niña o niño para la mendicidad en la vía pública. b) Emplear a una niña o niño para ocultar, transportar o traficar sustancias ilícitas o como medio para facilitar la comisión de delitos. c) Administrar medicamentos o sustancias no prescritas con el fin de mantenerlos dormidos o inmovilizados durante la mendicidad o la comisión de actos ilícitos. d) Disfrazar, simular enfermedad o discapacidad con el propósito de generar lástima o beneficio económico.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

reintegración familiar.

En lo que respecta a las responsabilidades del Ministerio del Interior, la Ley de la Policía Nacional del Perú, dada mediante Decreto Legislativo N° 12674, establece en el numeral 7 del artículo 2 que, son funciones de la Policía Nacional del Perú: Prevenir, combatir, investigar y denunciar la comisión de los delitos y faltas previstos en el Código Penal y leyes especiales.

En lo que respecta a las competencias del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, cabe indicar que, si bien de acuerdo al artículo 11 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la Protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales y en riesgo de perderlos, las Unidades de Protección Especial tienen entre sus funciones: Inciso c) Brindar atención inmediata a las niñas, niños y adolescentes, que son trasladados al servicio de las UPE; e) Disponer medidas de protección provisionales o modificarlas declarada judicialmente la desprotección familiar; sin embargo, no realizan evaluaciones médicas ni psicológicas, estas competencias le corresponden al Ministerio de Salud, a través de sus servicios.

Respecto a las responsabilidades de la DEMUNA, cabe señalar que de conformidad con lo signado en artículo 45 del Código de los Niños y Adolescentes; se evidencia que no figuran los programas de apoyo alimentario, educativo y de reintegración familiar, toda vez que son competencias de otros sectores como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; Ministerio de Educación y el MIMP, a través de la UPE en los procedimientos por desprotección familiar.

Sobre el artículo 5 "Comités de protección a la infancia", debe tenerse en cuenta que, lo propuesto en el referido artículo puede superponerse con instancias ya existentes, puesto que conforme a lo señalado en el artículo 27 del Código de los Niños y Adolescentes, se cuenta con un Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente cuyo ente rector es el MIMP. Este sistema está conformado por un conjunto de órganos, entidades y servicios públicos y privados que formulan, coordinan, supervisan, evalúan y ejecutan los programas y acciones desarrollados para la protección y promoción de los derechos de los niños y adolescentes.

En relación a las Disposiciones Complementarias Finales y Modificadorias, se recomienda tener en cuenta las observaciones señaladas en los párrafos precedentes, especialmente a lo propuesto en la Primera Disposición Complementaria Modificatoria, respecto a la modificación del artículo 35 del Código de los Niños y Adolescentes, ya que no se ha tenido en cuenta que el MIMP cuenta con diversos servicios destinados a brindar protección integral a las niñas, niños y adolescentes.

En cuanto a la Primera Disposición Complementaria Modificatoria que dispone la modificación del artículo 35 del Código de los Niños y Adolescentes adicionándole un segundo párrafo, sobre el acceso a servicios y programas especiales a niñas y niños menores de cinco (5) años; cabe indicar que dicha adición resulta innecesaria, toda vez que el citado artículo, en su primer párrafo, ya dispone el desarrollo de programas especiales para niñas, niños y adolescentes que presentan características peculiares, en el cual se enmarcarían las niñas y niños expuestos a situaciones y hechos delictivos.



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

2.15 Finalmente, es preciso mencionar que toda iniciativa legislativa que busca introducirse al ordenamiento jurídico debe estar alineada a los derechos y preceptos constitucionales y, además, debe guardar concordancia o coherencia con las disposiciones que ya forman parte del marco normativo vigente, con el propósito que su aplicación sea viable y permita la implementación de sus medidas; de lo contrario sería inoficiosa.

III. CONCLUSIÓN:

Por lo anteriormente expuesto, y sobre la base de lo señalado por el Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables, a través de los Informes N^{os} D000031-2026-MIMP-DGNNA y D000030-2026-MIMP-DGNNA de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes; esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera **no viable**, el Proyecto Ley N° 13891/2025 CR, "Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos".

IV. RECOMENDACIÓN:

Se remite a vuestro Despacho el presente Informe y se recomienda continuar con el trámite de respuesta del pedido de opinión, a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, así como a la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República, conforme a lo previsto en la Directiva N° 003-2022-MIMP, sugiriendo se adjunte al oficio de respuesta, el presente Informe y los Informes N^{os} D000031-2026-MIMP-DGNNA y D000030-2026-MIMP-DGNNA de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes.

Atentamente,