

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

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

DICTAMEN 37

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de la Mujer y Familia, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**¹, presentado por el grupo parlamentario **Juntos por el Perú – Voces del Pueblo – Bloque Magisterial**, a iniciativa² de la congresista **Nieves Esmeralda Limachi Quispe**, mediante el cual se propone la *Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos*.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Mujer y Familia, en su Décima Séptima Sesión Ordinaria del 1 de junio de 2026, realizada en la **modalidad semipresencial**, en la Sala 5 “Gustavo Mohme Llona”, edificio “Víctor Raúl Haya de la Torre” [**presencial**], y en la sala de reuniones de la plataforma³ de videoconferencia del Congreso de la República [**virtual**], acordó por **MAYORÍA** aprobar⁴ el dictamen de **NO APROBACIÓN del Proyecto de Ley 13891/2025-CR** que propone la *Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos*, y su correspondiente envío al archivo, con el **voto A FAVOR (10) los señores congresistas**: *Cerrón Rojas, Waldemar José (PL); Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP); López Morales, Jeny Luz (FP); Martínez Talavera, Pedro Edwin (AP); Muñante Barrios, Alejandro (RP); Portero López, Hilda Marleny (AP); Rivas Chacara, Janet Milagros (BS); Trigozo Reátegui, Cheryl (RP); y, Flores Ruiz, Víctor Seferino (FP)*⁵. Con la **ABSTENCIÓN (01)** de la señora congresista *Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (JPP-VP-BM)*.

Solicitaron **licencia (03)** para la presente sesión los señores congresistas: *Barbarán Reyes, Rosángella Andrea (FP); Santisteban Suclupe, Magaly (FP) y Camones Soriano, Lady Mercedes (APP)*.

¹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzY4NjYz/pdf>

² Y en su condición de coautores los señores congresistas: Sánchez Palomino, Roberto Helbert; Coayla Juárez, Jorge Samuel; Tacuri Valdivia, Germán Adolfo; Echeverría Rodríguez, Hamlet; Ugarte Mamani, Jhakeline Katy; y, Palacios Huamán, Margot.

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

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

⁵ Congresista accesitario que participó en reemplazo de la congresista *Santisteban Suclupe, Magaly (FP)*.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley 13891/2025-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 5 de febrero de 2026 y fue decretado el día 6 del mismo mes a la Comisión de Mujer y Familia, y a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

Asimismo, se advierte que la **Comisión de Mujer y Familia**, en el marco del presente período parlamentario, ha evaluado y emitido pronunciamiento⁶ favorable respecto del **Proyecto de Ley 11842/2024-CR**⁷, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica el Código Penal, Decreto Legislativo 635, a fin de reforzar la protección penal de niños, adolescentes y personas dependientes frente a la exposición o abandono a peligro”, el cual fue aprobado por **unanimidad** en la Octava Sesión Ordinaria de fecha 17 de noviembre de 2025.

b. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, que es materia de evaluación y pronunciamiento, han sido remitidos a esta Comisión de conformidad con el artículo 77 y cumplen con los requisitos formales señalados en el artículo 75 del Reglamento del Congreso.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El **Proyecto de Ley 13891/2025-CR** propone la aprobación de una ley que tiene por finalidad establecer un marco normativo orientado a la protección de niños menores de cinco (5) años frente a su exposición a situaciones y hechos delictivos. En ese sentido, la iniciativa busca prevenir, erradicar y sancionar este tipo de conductas, así como implementar mecanismos de protección integral, atención inmediata y restitución de derechos en favor de este grupo etario.

Para tales efectos, la propuesta delimita su ámbito de aplicación a todos los niños menores de cinco años que, dentro del territorio nacional, sean expuestos por sus padres, tutores o cualquier tercero responsable de su cuidado a situaciones vinculadas a hechos delictivos, sin distinción de nacionalidad o condición migratoria. Asimismo, incorpora una definición normativa de “*exposición a situaciones y hechos delictivos*”, entendiéndola como toda acción u omisión que ponga en riesgo la integridad, seguridad o desarrollo del menor de edad, precisando una serie de supuestos que ilustran dicha conducta, tales como su utilización en la

⁶ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzUxOTY5/pdf>

⁷ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzA2NDY4/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

mendicidad, el empleo para ocultar o transportar sustancias ilícitas, la administración de medicamentos no prescritos para facilitar la comisión de actos ilícitos, y la simulación de enfermedades o discapacidades con fines de lucro.

En cuanto a la intervención del Estado, el proyecto asigna responsabilidades a diversas entidades públicas. En particular, establece que el Ministerio del Interior, a través de la Policía Nacional del Perú, realiza acciones de prevención, intervención y denuncia ante indicios de exposición a hechos delictivos; que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables adopta medidas de protección inmediata, efectúa evaluaciones médicas y psicológicas y, de ser necesario, dispone el acogimiento familiar o residencial temporal; que el Ministerio Público conduce las investigaciones y promueve las acciones penales correspondientes; y que los gobiernos locales, mediante las Defensorías Municipales de la Niña, Niño y Adolescente (DEMUNA), priorizan programas de apoyo y reintegración familiar.

Adicionalmente, la iniciativa dispone la creación de los denominados “Comités de Protección a la Infancia” en los niveles regional, provincial y distrital, los cuales estarán conformados por representantes de entidades públicas y privadas. Estos comités tienen como finalidad diseñar e implementar acciones orientadas a la protección de niños, el fortalecimiento de las familias en situación de vulnerabilidad y la restitución de los derechos fundamentales de los menores de cinco años. Entre sus funciones se encuentran la formulación y ejecución de políticas locales de prevención y atención, la coordinación interinstitucional, la promoción de la participación ciudadana y la elaboración de recomendaciones para su operatividad. Asimismo, se prevé que el Ministerio de Economía y Finanzas otorgue incentivos presupuestales a los gobiernos locales que implementen eficazmente dichos comités, conforme a los criterios que se establezcan.

En el ámbito de las disposiciones complementarias, el proyecto encarga al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables la reglamentación de la ley en un plazo máximo de noventa días calendario, así como la revisión de la Tabla de Valoración de Riesgo, a fin de incorporar la exposición de niños a situaciones delictivas como una vulneración grave de derechos. Asimismo, establece la observancia del principio de inmediatez en la adopción de medidas de protección y califica las actuaciones destinadas a la atención de estos casos como diligencias especiales, disponiendo la colaboración prioritaria de los servicios y programas públicos en la restitución de derechos.

Finalmente, el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR** incluye una disposición modificatoria mediante la cual se modifica el artículo 35 de la Ley 27337, Código de los Niños y Adolescentes, con el objeto de incorporar expresamente a los niños menores de cinco años expuestos a situaciones y hechos delictivos como

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

beneficiarios de programas especiales, garantizando su acceso a servicios orientados a su protección integral, salud física y emocional, y restitución de derechos.

III. MARCO NORMATIVO

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

- **Constitución Política del Perú.**
- **Reglamento del Congreso de la República.**
- **Ley 27337**, Código de los Niños y Adolescentes.
- **Ley 27972**, Ley Orgánica de Municipalidades.
- **Ley 28950**, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes.
- **Ley 29158**, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- **Ley 30364**, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y el grupo familiar.
- **Ley 30466**, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del Interés Superior del Niño.
- **Decreto Legislativo 635**, Código Penal.
- **Decreto Legislativo 1098**, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- **Decreto Legislativo 1267**, Ley de la Policía Nacional del Perú.
- **Decreto Legislativo 1297**, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.
- **Decreto Supremo 001-2016-IN**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes.
- **Decreto Supremo 008-2021-MIMP**, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030.
- **Decreto Supremo 007-2023-IN**, Decreto Supremo que aprueba el Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas.

IV. OPINIONES SOBRE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

4.1. Opiniones solicitadas

En cuanto al **Proyecto de Ley 13891/2025-CR** se solicitó las siguientes opiniones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
10.FEB.2026	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Oficio 649-2025-2026-CMF/CR	SÍ
10.FEB.2026	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio 651-2025-2026-CMF/CR	NO
10.FEB.2026	Ministerio del Interior	Oficio 650-2025-2026-CMF/CR	SÍ
10.FEB.2026	Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio 652-2025-2026-CMF/CR	NO

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

10.FEB.2026	Ministerio Público	Oficio 653-2025-2026-CMF/CR	NO
10.FEB.2026	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Oficio 654-2025-2026-CMF/CR	NO
10.FEB.2026	Asociación de Municipalidades del Perú	Oficio 655-2025-2026-CMF/CR	NO
17.MAR.2026	Defensoría del Pueblo	Oficio 0130-2026-DP/PAD ⁸	SÍ
18.MAR.2026	Colegio de Abogados de Lima	Oficio 044-2026-CAL/DEC-RCR ⁹	SÍ

4.2. Opiniones recibidas

En cuanto al **Proyecto de Ley 13891/2025-CR** se han recibido y considerado las siguientes opiniones de las entidades e instituciones especializadas:

DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante Oficio N°D000626-MIMP-SG¹⁰, de fecha 26 de marzo de 2026, suscrito por su secretario general, señor **Fernando Alonso Lazarte Mariño**, adjunta el Informe N° D000199-2026-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, el Informe N° D000030-2026-MIMP-DGNNA y el Informe N° D000031-2026-MIMP-DGNNA, elaborados por la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, manifestando su opinión como **NO VIABLE**, con las siguientes consideraciones y conclusiones:

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

⁸ La Defensoría del Pueblo remitió el Oficio N° 0130-2026-DP/PAD a la presidencia de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos emitiendo opinión respecto del Proyecto de Ley 13891/2025-CR; dicha opinión será considerada en el presente pronunciamiento.

⁹ El Colegio de Abogados remitió el Oficio N° 044-2026-CAL/DEC-RCR a la presidencia de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos emitiendo opinión respecto del Proyecto de Ley 13891/2025-CR; dicha opinión será considerada en el presente pronunciamiento.

¹⁰ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzgyODA3/pdf>



Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

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 conductas 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:

[...]

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



Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

*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.** [...].*

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

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°s 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”.

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

El Ministerio del Interior, mediante Oficio N°001466 – 2026-IN-PCR¹¹, de fecha 14 de abril de 2026, suscrito por su secretario general, señor **Pedro Antonio Hernández Carrizales**, adjunta el Informe N° 000777-2026-IN-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior, manifestando su opinión como **NO VIABLE**, con las siguientes consideraciones y conclusiones:

[...], resulta pertinente señalar que muchas de las conductas descritas en el proyecto ya se encuentran previstas y sancionadas en la legislación penal vigente, particularmente el Código Penal, así como sujetas a medidas de protección inmediata en el Código de los Niños y Adolescentes. En consecuencia, si bien la iniciativa visibiliza la problemática específica de la primera infancia, no se advierte la existencia de un vacío normativo que haga indispensable la creación de un nuevo cuerpo legal autónomo.

3.32 Estando a lo expuesto, la iniciativa legislativa no resultaría viable toda vez que la propuesta ya se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico vigente, máxime si tenemos en cuenta que las diversas dependencias y unidades de la PNP, tales como: la Dirección de Familia y la División de Investigación y Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, han emitido opinión en contra de la propuesta normativa.

V. CONCLUSIÓN

Por lo anteriormente expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica concluye que el Sector Interior NO ES VIABLE sobre la materia que se pretende regular mediante el 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”, debiendo tomarse en cuenta lo señalado en los numerales 3.19 al 3.32 del presente informe.”

[Resaltado y subrayado es nuestro]

¹¹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzg1MDky/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N° 0130-2026-DP/PAD¹², de fecha 16 de marzo de 2026, suscrito por su Primera Adjunta, la señora **Rina Karen Rodríguez Luján**, adjunta el Informe Jurídico Defensorial n.º 0005-2026-DP/ANIAD elaborado por la Adjuntía para la Niñez y Adolescencia, manifestando su opinión respecto del Proyecto de Ley 13891/2025-CR que **NECESITA AJUSTES PARA SER VIABLE**, con las siguientes consideraciones y conclusión:

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

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

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

[...].

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

[...].

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

[...].

d) **El paralelismo burocrático y la vulneración a la autonomía municipal.**

[...].

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

[...].

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

[...].

4. CONCLUSIÓN

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

[Resaltado y subrayado es nuestro]

¹² <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzc5NDcz/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA

El Colegio de Abogados de Lima, mediante Oficio N°044-2026-CAL/DEC-RCR¹³, de fecha 18 de marzo de 2026, suscrito por su decano, el doctor **Raúl Bladimiro Canelo Rabanal**, adjunta el Informe de la Comisión de Estudio en Derecho del niño y el adolescente, manifestando su opinión como **NO FAVORABLE**, con las siguientes consideraciones:

“1. En primer lugar, la propuesta normativa no presenta un adecuado desarrollo técnico que sustente la necesidad de una nueva regulación específica, toda vez que no se realiza un análisis sistemático del marco normativo vigente en materia de protección de niñas, niños y adolescentes. En particular, la iniciativa no ha sido contrastada con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.º 1297, que regula el procedimiento para la atención de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, ni con su reglamento, normas que ya establecen mecanismos de protección frente a situaciones de vulneración de derechos y desprotección familiar.

2. En segundo lugar, la problemática que se pretende abordar no se encuentra suficientemente desarrollada. Si bien la exposición de motivos describe algunos casos referenciales difundidos por medios de comunicación, no se presenta un análisis integral que permita identificar con claridad la magnitud, características y causas del fenómeno que se busca regular. Asimismo, el propio documento reconoce la falta de información sistematizada y bibliografía especializada sobre la materia, lo cual evidencia la necesidad de contar con un mayor sustento técnico previo a la formulación de una iniciativa legislativa.

3. En tercer lugar, no se presenta data estadística actualizada que permita dimensionar el problema de manera objetiva. La información citada en la exposición de motivos corresponde principalmente a referencias indirectas, estudios académicos o estadísticas de años anteriores, sin que se incluya evidencia reciente que sustente la necesidad de establecer un nuevo marco legal específico para este grupo etario. En ese sentido, la ausencia de información estadística actualizada limita la evaluación de la pertinencia y el impacto potencial de la propuesta normativa.

4. Finalmente, se advierte que varias de las situaciones descritas en la iniciativa -como la explotación infantil, la utilización de menores en actividades ilícitas o la exposición a situaciones de riesgo- ya se encuentran reguladas en el ordenamiento jurídico vigente, tanto en el Código de los

¹³ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzgwOTk1/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

Niños y Adolescentes como en la normativa penal y en el sistema de protección especial previsto en el Decreto Legislativo N.º 1297, lo que hace necesario evaluar previamente si el problema identificado corresponde a una brecha normativa o, más bien, a dificultades en la implementación y articulación de las políticas públicas existentes.

5. *En atención a las consideraciones expuestas, esta comisión considera que el proyecto de ley no cuenta con el sustento técnico suficiente ni con el análisis normativo y estadístico necesario que permita justificar la creación de una nueva regulación en la materia.*

Por lo tanto, *la opinión técnica respecto del proyecto de ley no resulta favorable.*”

[Resaltado y subrayado es nuestro]

4.3 Opiniones ciudadanas

Respecto del **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, hasta la fecha de aprobación del presente dictamen, se ha recibido una opinión ciudadana en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, en los siguientes términos:

YENNIFER FERNANDA BERNAL CRESPO

17/02/2026

SENTIDO: A favor

Dentro del código del niño y adolescente se considera niño a todo ser humano desde su concepción hasta cumplir los doce años de edad y adolescente desde los doce hasta cumplir los dieciocho años de edad. El Estado peruano debe proteger al concebido para todo lo que le favorece. EL niño es sujeto de derechos, libertades y de protección específica. Además de los derechos inherentes a la persona humana, el niño y el adolescente gozan de los derechos específicos relacionados con su proceso de desarrollo. Tienen capacidad especial para la realización de los actos civiles autorizados por este Código del niño y demás leyes. La Ley establece las circunstancias en que el ejercicio de esos actos requiere de un régimen de asistencia y determina responsabilidades. En caso de infracción a la ley penal, el niño será sujeto de medidas de protección y el adolescente de medidas socio-educativas. No solo se debería proteger a los niños de 5 años si no desde su concepción hacia adelante, también se deberá proteger a madres embarazadas ya que muchas veces infringen la ley y no son conscientes de sus actos.

4.4. Reunión de trabajo para la evaluación de Proyecto de Ley 13891/2025-CR

En la Cuarta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Mujer y Familia, realizada el 12 de mayo de 2026, se tenía previsto sustentar la propuesta de pronunciamiento

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

negativo respecto del **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**; sin embargo, la congresista Nieves Esmeralda Limachi Quispe solicitó con el Oficio N° 1030-2025-2026-NELQ/CR, posponer el debate del pronunciamiento y la realización de una mesa de trabajo en torno de la iniciativa legislativa en evaluación a efectos de fortalecer y sustentarla técnicamente, considerando la participación de representantes del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de las municipalidades, así como de otras entidades vinculadas a la protección de la niñez y adolescencia.

La reunión de trabajo se llevó a cabo el lunes 25 de mayo de manera virtual, a las 12:00 horas, y participaron los siguientes:

- **Señor Clody Genaro Guillén Albán**
Especialista de Protección de la Infancia
- **Señora Vanessa Victoria Criado Salazar**
Secretaria de Bienestar Social del SINTRANABIF
- **Señora Aissa Vanessa Tejada Fernández**
Directora General Niños y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- **Señora Mónica Zapata Ramírez**, abogada del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- **Señor Julio Noriega Calderón**, profesional de la Unidad de Protección Especial de Lima del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- **Señora Joselyn Norma Hañari Córdova**
Especialista de la Dirección General de Asuntos Criminológicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- **Señor William Riveros**
Asesor del despacho de la congresista Nieves Esmeralda Limachi Quispe.

Durante el desarrollo de la reunión se reconoció, de manera general, la gravedad de la problemática que motiva el proyecto, referida a la exposición, utilización o instrumentalización de niños y adolescentes en contextos de mendicidad, explotación, transporte de sustancias ilícitas, simulación de enfermedades o participación indirecta en hechos delictivos.

El especialista invitado **Clody Guillén Albán** sostuvo que la iniciativa responde a una finalidad preventiva, orientada a evitar que niños pequeños sean expuestos tempranamente a conductas vinculadas con actividades delictivas, pues dicha exposición podría generar aprendizajes negativos y afectar su desarrollo psicológico y social. En esa línea, señaló que el proyecto busca contribuir al perfeccionamiento de las normas existentes y fortalecer la protección de la primera infancia frente a situaciones como la mendicidad infantil, el alquiler de niños para fines de explotación, la administración de sustancias para mantenerlos dormidos y su utilización en la comisión de delitos.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

Por su parte, el despacho de la congresista autora de la iniciativa manifestó que el proyecto responde a una problemática social advertida en diversos puntos de Lima y regiones del país, vinculada con la utilización de niños en situaciones de mendicidad forzada, transporte de sustancias ilícitas, simulación de enfermedades y encubrimiento de actividades criminales. Asimismo, precisó que la finalidad de la propuesta es fortalecer la articulación entre las entidades competentes, con énfasis en la prevención, detección temprana y protección de niños en situación de especial vulnerabilidad.

El **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** reconoció la importancia del problema público identificado; sin embargo, formuló observaciones relevantes desde el ámbito de la política criminal. En particular, advirtió que el artículo 1 del proyecto señala como finalidad prevenir, erradicar y sancionar la exposición de niños a hechos delictivos, pero la fórmula legal no establece un marco punitivo ni precisa las consecuencias penales aplicables. Asimismo, señaló que varias de las conductas descritas en el artículo 3 podrían ser reconducidas a tipos penales vigentes, tales como trata de personas, tráfico ilícito de drogas, lesiones o exposición a peligro de persona dependiente, por lo que recomendó evitar superposiciones normativas y precisar la relación de la propuesta con el Código Penal.

El **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**, a través de sus representantes, reiteró que el Decreto Legislativo 1297 y su reglamento ya contemplan mecanismos de atención frente a situaciones de riesgo y desprotección familiar de niños y adolescentes. Precisó que las Unidades de Protección Especial atienden casos de vulneración de derechos desde el nacimiento hasta los dieciocho años, sin distinción etaria, siempre que los casos sean puestos en conocimiento del sistema. Asimismo, aclaró que el **MIMP** no cumple funciones de prevención ni de rescate en vía pública, correspondiendo tales intervenciones al **Ministerio Público** y a la **Policía Nacional del Perú**, luego de lo cual los casos pueden ser derivados a las Unidades de Protección Especial para la atención correspondiente.

De igual modo, los representantes del **MIMP** señalaron que la creación de nuevos Comités de Protección a la Infancia podría generar superposición con mecanismos e instancias ya existentes en el sistema de protección de niños y adolescentes, incluidas las **DEMUNA**, las Unidades de Protección Especial, los espacios de coordinación vinculados al Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente y la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030. En ese sentido, advirtieron que la propuesta podría generar rutas paralelas de intervención frente a una misma situación, afectando la claridad y eficacia del sistema vigente.

Finalmente, los representantes vinculados al sindicato del INABIF señalaron que la iniciativa busca mejorar la protección de la infancia y articular las leyes y sanciones existentes para evitar que niños sean utilizados en contextos de mendicidad o

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

explotación. No obstante, dicha intervención no identificó una modificación normativa específica que permita superar las observaciones de necesidad, viabilidad y técnica legislativa advertidas por las entidades especializadas.

Como resultado de la reunión de trabajo, **la Comisión de Mujer y Familia advierte que los aportes recibidos ratifican la relevancia social del problema público que motiva la iniciativa, pero no desvirtúan las observaciones sustantivas formuladas en el presente dictamen.** Por el contrario, las intervenciones realizadas permiten confirmar que las conductas descritas por el proyecto ya cuentan con cobertura normativa en el Código Penal, el Código de los Niños y Adolescentes, la Ley 28950, la Ley 30364, el Decreto Legislativo 1297 y su reglamento; y que **los principales desafíos se vinculan con la implementación efectiva, la coordinación interinstitucional, la intervención oportuna y la activación de las rutas de protección existentes.**

En consecuencia, **la reunión de trabajo no aporta elementos suficientes que permitan modificar el sentido del presente dictamen.** Si bien reafirma la necesidad de fortalecer la actuación estatal frente a la exposición de niños y adolescentes a contextos de explotación o hechos delictivos, también confirma que la fórmula legal propuesta no acredita una necesidad normativa real, presenta riesgos de superposición normativa e institucional y no supera las observaciones de viabilidad jurídica, operativa y técnica legislativa. Por ello, **corresponde mantener la recomendación de no aprobación del Proyecto de Ley 13891/2025-CR y su correspondiente envío al archivo.**

VI. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1 Materia legible de la iniciativa legislativa

Uno de los principios generales de la técnica legislativa es el **principio de necesidad**. En ese sentido, toda propuesta legislativa presupone la existencia de un problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. *“La idea es que la comprensión del hecho o problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. En realidad, de lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley”*¹⁴. Es decir, existe materia legible cuando se determina que, del análisis del **hecho** o **problema**, se puede implicar que hay materia por legislar.

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

¹⁴ Curso de Redacción de Proyectos de Ley, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

El **Proyecto de Ley 13891/2025-CR** parte de la identificación de una problemática vinculada a la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran niños menores de cinco años que son expuestos, utilizados o instrumentalizados por sus padres, cuidadores o terceros en contextos asociados a hechos delictivos. Esta exposición no se limita a la condición de testigos, sino que en diversos casos implica su utilización directa o indirecta en la ejecución de actividades ilícitas o de explotación, afectando gravemente su integridad, seguridad y desarrollo integral.

La iniciativa legislativa identifica como manifestaciones de este fenómeno prácticas como la mendicidad en la vía pública, el empleo de niños para facilitar la comisión de delitos –incluyendo el ocultamiento o transporte de sustancias ilícitas–, la administración de medicamentos o sustancias no prescritas con la finalidad de mantenerlos inmovilizados durante la realización de actividades ilícitas, así como la simulación de enfermedades o discapacidades con fines de obtener beneficios económicos. Estas conductas son presentadas como supuestos representativos de una situación más amplia de exposición a hechos delictivos que vulnera de manera grave los derechos fundamentales de la primera infancia.

Asimismo, la propuesta señala que estas prácticas no constituyen hechos aislados, sino que pueden responder a dinámicas organizadas o sistemáticas, en las cuales los menores de edad son utilizados como medios para la obtención de beneficios económicos o para facilitar la comisión de delitos. En esa línea, se hace referencia a casos difundidos en medios de comunicación que evidencian la existencia de redes que instrumentalizan niños en contextos de mendicidad, lo cual revela la dimensión social del problema y la necesidad de intervención estatal.

Asimismo, la iniciativa vincula esta problemática con condiciones de vulnerabilidad social y familiar, tales como la pobreza, la desprotección familiar, la pérdida del cuidado parental y la inserción de las familias en dinámicas de subsistencia precarias, en las que los menores de edad son expuestos a situaciones de riesgo o incorporados a actividades marginales o ilícitas. En este contexto, los niños menores de cinco años constituyen un grupo particularmente vulnerable, debido a su dependencia absoluta de los adultos y a la mayor intensidad de los efectos físicos, psicológicos y sociales que genera su exposición a este tipo de situaciones.

Adicionalmente, el proyecto plantea que el problema no solo radica en la existencia de estas conductas, sino también en una supuesta insuficiencia del marco normativo vigente para abordarlas de manera específica, preventiva y diferenciada. En ese sentido, sostiene que la legislación actual no reconoce expresamente la exposición de niños menores de cinco años a situaciones y hechos delictivos como una

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

categoría autónoma de vulneración de derechos, ni establece mecanismos específicos orientados a su prevención y atención integral.

En ese contexto, el problema público que la iniciativa pretende atender se configura como la existencia de situaciones en las que niños menores de cinco años son expuestos e instrumentalizados en contextos delictivos por parte de adultos responsables, generando una vulneración grave de sus derechos fundamentales, frente a la cual –según el planteamiento del proyecto– el ordenamiento jurídico vigente no brindaría una respuesta suficientemente específica y articulada.

Materia legislable

El **Proyecto de Ley 13891/2025-CR** se inscribe, de manera principal, en la **materia de protección integral de niños y adolescentes**, con énfasis específico en la primera infancia (menores de cinco años), en el marco del sistema de protección frente a situaciones de vulneración de derechos.

En efecto, la iniciativa tiene como eje central la regulación de una situación que es conceptualizada como una forma grave de afectación de derechos: la exposición de niños a situaciones y hechos delictivos por parte de sus padres, tutores o terceros responsables de su cuidado. En ese sentido, su contenido se orienta a **establecer medidas de prevención, atención, protección y restitución de derechos, lo que la ubica claramente dentro del ámbito de las políticas públicas y normas de protección especial de la infancia**, desarrolladas en el ordenamiento jurídico nacional, particularmente en el Código de los Niños y Adolescentes.

De manera complementaria, la propuesta presenta incidencia en otras materias conexas. Por un lado, tiene una dimensión de **seguridad ciudadana y política criminal**, en la medida en que aborda conductas vinculadas a la utilización de menores de edad en la comisión de delitos o en contextos delictivos, asignando roles al Ministerio del Interior y al Ministerio Público para su prevención e investigación. Por otro lado, incorpora elementos propios de la **gestión pública descentralizada y organización administrativa**, al proponer la creación de Comités de Protección a la Infancia en los distintos niveles de gobierno, así como la articulación interinstitucional de diversas entidades del Estado.

Asimismo, la iniciativa tiene incidencia en la **materia de asistencia y desarrollo social**, en tanto prevé la intervención de los gobiernos locales, a través de las DEMUNA, y la implementación de programas de apoyo, reintegración familiar y atención a situaciones de vulnerabilidad.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

Finalmente, debe señalarse que el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR** también presenta un componente de **modificación normativa**, al proponer la modificación del artículo 35 de la Ley 27337, Código de los Niños y Adolescentes, a fin de incorporar expresamente a las niñas y niños menores de cinco años expuestos a situaciones y hechos delictivos como beneficiarios de programas especiales de protección.

En ese sentido, si bien la materia legible principal corresponde a la protección integral de la infancia, el proyecto presenta un carácter **multisectorial**, al involucrar aspectos de política social, seguridad, organización estatal y sistema de protección de derechos, lo que exige un análisis integral de su coherencia con el marco normativo vigente y las competencias de las entidades involucradas.

5.2 Análisis técnico sobre la necesidad y viabilidad de la propuesta legislativa

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

Análisis de la NECESIDAD de la iniciativa legislativa

La determinación de la necesidad normativa constituye un presupuesto indispensable para justificar válidamente la intervención del legislador. En tal sentido, **no basta con identificar una problemática socialmente relevante o jurídicamente sensible, sino que resulta necesario acreditar, de manera objetiva y suficiente, que el ordenamiento vigente presenta una brecha regulatoria real que impide atender adecuadamente el problema público identificado**.¹⁵ Desde esta perspectiva, el análisis del Proyecto de Ley 13891/2025-CR permite advertir que la iniciativa no satisface dicho estándar, toda vez que no demuestra la existencia de un vacío normativo que justifique la aprobación de una nueva ley autónoma

¹⁵ Los datos estadísticos proporcionados por el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**, a través de la Dirección de Protección Especial, en el año 2024, el total de niños y adolescentes que iniciaron procedimiento por riesgo o desprotección familiar **bajo la tipología de mendicidad, fueron 59**, de los cuales **16 correspondían al grupo de edad de 0 a 5 años**; 25 de 6 a 11 años; y 18 de 12 a 17 años. De enero a setiembre de 2025 los niños y adolescentes que iniciaron procediendo por riesgo o desprotección por mendicidad fueron 75, de los cuales **31 correspondían al grupo etario de 0 a 5 años**; 26 de 6 a 12 años y 18 de 12 a 17 años. Estos datos reflejan que, la exposición a hechos delictivos como el sometimiento a la mendicidad lo sufren los niños y adolescentes, de diferentes grupos etarios, a quienes los servicios del Estado les deben de brindar una atención inmediata, eficiente y personalizada, de acuerdo con su edad y grado de madurez, por lo que se recomienda la revisión del proyecto de ley al respecto.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

orientada a regular la exposición de niños menores de cinco años a situaciones y hechos delictivos.

En efecto, el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR** parte de la premisa de que la legislación vigente no establece de manera específica ni preventiva una protección reforzada frente a la exposición dolosa de niños a hechos delictivos; sin embargo, dicha afirmación no se encuentra debidamente acreditada en la exposición de motivos ni resulta consistente con el marco jurídico actualmente vigente. La propuesta identifica como supuestos comprendidos dentro de la denominada “*exposición a situaciones y hechos delictivos*” la utilización de niños para la mendicidad en la vía pública, su empleo para ocultar, transportar o traficar sustancias ilícitas o para facilitar la comisión de delitos, la administración de medicamentos o sustancias no prescritas para mantenerlos dormidos o inmovilizados, y la simulación de enfermedad o discapacidad con fines de beneficio económico. No obstante, **tales conductas ya encuentran cobertura normativa, tanto en el ámbito penal como en el sistema de protección integral de la niñez y adolescencia**, como se detalla a continuación.

Existencia de marco normativo vigente suficiente:

Desde el plano penal, **el ordenamiento jurídico ya prevé tipos penales e institutos jurídicos aptos para sancionar conductas como las descritas en el proyecto**. Así, el **Código Penal** –Decreto Legislativo 635– contempla, entre otros, los delitos de exposición o abandono peligroso (Artículo 125), exposición a peligro de persona dependiente (Artículo 128), trata de personas (Artículo 129-A) y captación de menores de edad para la comisión de delitos (Artículo 129-Q), figuras que permiten sancionar la instrumentalización, explotación o puesta en peligro de niños y adolescentes por parte de sus responsables o de terceros.¹⁶ En consecuencia, **la**

¹⁶ De la revisión del **Código Penal** se puede nombrar a los **delitos de exposición o abandono peligrosos, exposición a peligro de persona dependiente, trata de personas, captación de menores de edad para la comisión de delitos**, entre otros:

Artículo 125.- Exposición o abandono peligroso

El que expone a peligro de muerte o de grave e inminente daño a la salud o abandona en iguales circunstancias a un menor de edad o a una persona incapaz de valerse por sí misma que estén legalmente bajo su protección o que se hallen de hecho bajo su cuidado, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años.

Artículo 128.- Exposición a peligro de persona dependiente

El que exponga a peligro la vida o la salud de una persona colocada bajo su autoridad, dependencia, tutela, curatela o vigilancia, sea privándola de alimentos o cuidados indispensables, sea abusando de los medios de corrección o disciplina, o cualquier acto análogo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años. En los casos en que el agente tenga vínculo de parentesco consanguíneo o la víctima fuere menor de catorce años de edad, la pena será privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años. Si se produce lesión grave o muerte de la víctima, la pena no será menor de cuatro ni mayor de ocho años.

Artículo 129-A.- Trata de personas

1. El que, mediante violencia, amenaza u otras formas de coacción, privación de la libertad, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o de cualquier beneficio, capta, transporta, traslada, acoge, recibe o retiene a otro, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país con multas de explotación, es reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

afirmación de que el sistema penal carece de herramientas para responder a estos supuestos no se condice con la legislación vigente. Precisamente por ello, tanto el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables** como el **Ministerio del Interior** han advertido que muchas de las conductas descritas en el proyecto ya se encuentran previstas y sancionadas por la legislación penal vigente, lo que impide sostener la existencia de una brecha normativa que justifique la aprobación de un nuevo cuerpo legal autónomo.

A ello se suma que, en el ámbito de protección especial, el Estado ya cuenta con un marco normativo específico destinado a proteger a niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. El **Decreto Legislativo 1297**, *Decreto Legislativo para la Protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales y en riesgo de perderlos*¹⁷, su reglamento aprobado por **Decreto Supremo 001-2018-MIMP**, así como la **Tabla de Valoración de Riesgo** aprobada por **Resolución Ministerial 189-2021-MIMP**, regulan expresamente **situaciones de riesgo**¹⁸ y **desprotección familiar**¹⁹ vinculadas con violencia, explotación, trabajo que afecte derechos, vida

2. Para efectos del inciso 1, las multas de explotación de la trata de personas comprenden, entre otros, la venta de niños, niñas o adolescentes, la prostitución y cualquier forma de explotación sexual, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, cualquier forma de explotación laboral, la mendicidad, los trabajos o servicios forzados, la servidumbre, la extracción o tráfico de órganos o tejidos somáticos o sus componentes humanos, así como cualquier otra forma análoga de explotación.

3. La captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de niño, niña o adolescente con multas de explotación se considera trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios previstos en el inciso 1.

4. El consentimiento dado por la víctima mayor de edad a cualquier forma de explotación carece de efectos jurídicos cuando el agente haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en el inciso 1.

5. El agente que promueve, favorece, financia o facilita la comisión del delito de trata de personas, es reprimido con la misma pena prevista para el autor”.

Artículo 129-Q. Captación de menores de edad para la comisión de delitos

El que, mediante violencia, amenaza u otras formas de coacción, abuso de poder o de situación de vulnerabilidad capte e induzca o instigue persuadiendo a un menor de edad para la comisión de delitos será reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de doce años. La pena será no menor de doce ni mayor de veinticinco años si el delito cometido o intentado tiene como objetivo actos de sicariato, robo agravado, tráfico ilícito de drogas o lo integra a una organización criminal. Si el agente se vale de su posición, cargo o vínculo familiar que le otorgue particular autoridad sobre el menor de edad, la pena será de cadena perpetua.”

¹⁷ El **Decreto Legislativo 1297**, **Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos**, tiene como objeto brindar protección integral a los niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos; priorizando su derecho a vivir dignamente, crecer y desarrollarse en el seno de su familia.

¹⁸ El literal f) del artículo 3 del **Decreto Legislativo 1297** define: “**Situación de riesgo de desprotección familiar.** Es la situación en la que se encuentra una niña, niño o adolescente donde el ejercicio de sus derechos es amenazado o afectado, ya sea por circunstancias personales, familiares o sociales, que perjudican su desarrollo integral sin revestir gravedad, y no son o no pueden ser atendidos por su familia. Esta situación requiere la actuación estatal adoptando las medidas necesarias para prevenir la desprotección familiar, sin que en ningún caso justifique la separación de la niña, niño o adolescente de su familia de origen.”

¹⁹ El literal g) del artículo 3 del **Decreto Legislativo 1297** define: “**Situación de desprotección familiar.** Es la situación que se produce de hecho a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado desempeño de los deberes de cuidado y protección por parte de los responsables del cuidado de los niños, niñas y adolescentes y que afecta gravemente el desarrollo integral de una niña, niño o adolescente. La situación de desprotección familiar tiene carácter provisional e implica la separación temporal de la niña, niño o adolescente de su familia para su protección, así como el apoyo especializado a la familia para la remoción de las circunstancias que la motivaron, aplicando las medidas de protección apropiadas establecidas en esta ley, promoviendo la reintegración familiar. En el caso de hermana o hermano

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

en calle, mendicidad, negligencia, trata y abandono, entre otras tipologías.²⁰ Dicho sistema permite la adopción de medidas de protección inmediata, la intervención de las Unidades de Protección Especial²¹ y, de ser el caso, la separación temporal del niño o adolescente de su entorno familiar para garantizar su protección integral y la restitución de sus derechos. En esa medida, **la problemática que el proyecto pretende abordar ya forma parte del universo de supuestos atendidos por el sistema administrativo de protección especial vigente.**²²

Asimismo, la **Ley 27337, Código de los Niños y Adolescentes**, ya reconoce mecanismos e instituciones de protección general y especial aplicables a niños y adolescentes en situación de riesgo o vulneración de derechos, mientras que la **Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y el grupo familiar**, establece medidas de prevención, atención, protección y sanción respecto de diversas formas de violencia en agravio de integrantes del grupo familiar, incluidos los niños y adolescentes.²³ De igual modo, en el ámbito sectorial existen servicios, programas y protocolos especializados orientados a la atención integral de niños y adolescentes vulnerables a trata, explotación, situación de calle, riesgo o desprotección familiar, así como espacios institucionales de articulación intersectorial a nivel nacional,

cabeza de familia no implica la separación temporal de su familia. Los criterios de calificación de la desprotección familiar son siempre restrictivos y objetivos. Por vía reglamentaria, se definen las circunstancias y supuestos de desprotección familiar.

La situación de pobreza, en ningún caso justifica, por sí sola, la separación de la niña, niño o adolescente de su familia de origen, ni constituye desprotección familiar. Es responsabilidad del Estado incorporar a estas familias a programas y servicios de protección social. Asimismo, en ningún caso se separa a una niña, niño o adolescente de su familia por la sola razón de su discapacidad o la de cualquiera de sus miembros.

Cuando a pesar del apoyo brindado por el Estado para fortalecer las competencias de cuidado y crianza, no sea posible el retorno de la niña, niño o adolescente a su familia de origen debido a que esta no puede proveerle el debido cuidado a la niña, niño o adolescente, se declara la desprotección familiar.”

²⁰ El **Decreto Legislativo 1297, como su reglamento y la Tabla de Valoración de Riesgo aprobada por Resolución Ministerial N°189-2021-MIMP**, establecen las tipologías o supuestos de riesgo o desprotección familiar, señalando de manera general la actuación de los padres y la afectación de derechos de las niñas, niños y adolescentes debido a la falta, imposibilidad o inadecuado cuidado parental. Así, se puede mencionar a las siguientes tipologías: “1) **Violencia sexual en la familia de origen**; 2) **Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, que se genera en la familia de origen**; 3) **Violencia física en la familia de origen**; 4) **Violencia psicológica en la familia de origen**; 5) **Trabajo de niñas, niños y adolescentes que supongan una afectación de derechos**; 6) **Vida en calle**; 7) **Mendicidad**; 8) **Negligencia o Descuido**; 9) **Trata de niñas, niños o adolescentes desde la familia de origen**; 10) **Abandono**; 11) **Imposibilidad temporal o definitiva del padre o madre (único/a progenitor/a vivo/a) o ambos miembros de la familia de origen que ejercen los deberes de protección de la niña, niño o adolescente**”.

²¹ 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 familia.

²² Respecto del delito de trata con fines de mendicidad, el Reglamento de la **Ley 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes**, establece: “**Artículo 23.- Investigación del caso y planificación del proceso de intervención, párrafo 23.2** La Fiscalía y la Policía Nacional del Perú coordinan con enfoque proactivo el diseño de una investigación que permite el empleo de pautas, técnicas especiales de investigación y medios indispensables para la eficacia de la misma”.

²³ La **Ley 30364** establece en su artículo 8 tipos de violencia, contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, los que son: a) **Violencia física**; b) **Violencia psicológica**; c) **Violencia sexual**; d) **Violencia económica o patrimonial**.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

regional y local. Todo ello revela que **el marco normativo y programático vigente ya contiene instrumentos de protección, intervención y restitución de derechos que alcanzan los supuestos comprendidos por la iniciativa.**

Inexistencia de vacío normativo:

En ese contexto, **la necesidad normativa no puede construirse sobre la sola constatación de que determinadas conductas continúan produciéndose en la realidad social.** La persistencia de un fenómeno lesivo no demuestra, por sí misma, insuficiencia legislativa. Antes bien, exige diferenciar si el problema radica en la ausencia de regulación o en limitaciones vinculadas a la implementación, articulación, capacidad operativa o efectividad de los mecanismos ya existentes. Este punto ha sido expresamente subrayado por el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**, que recomienda evaluar si la propuesta responde realmente a un vacío normativo o, más bien, a deficiencias en la implementación y articulación de los mecanismos vigentes, a fin de evitar duplicidad normativa. En la misma línea, el **Colegio de Abogados de Lima** ha señalado que resulta necesario determinar si el problema identificado corresponde a una brecha normativa o a dificultades en la implementación y articulación de las políticas públicas ya existentes, concluyendo que el proyecto no cuenta con el sustento técnico suficiente para justificar la creación de una nueva regulación en la materia.

La evaluación técnica de las entidades especializadas refuerza, además, la conclusión de que el proyecto carece de un adecuado sustento para acreditar la necesidad de una ley nueva. El **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables** concluye expresamente que el proyecto resulta no viable, al advertir que la exposición de motivos no desarrolla de manera suficiente los mecanismos concretos que permitirían prevenir, erradicar y sancionar la exposición de niños a hechos delictivos, ni explica de qué modo la propuesta mejoraría la protección integral y la restitución de derechos respecto de lo ya previsto en el sistema vigente. A su vez, el **Ministerio del Interior** concluye que la iniciativa tampoco es viable, al señalar que las funciones²⁴ asignadas a la **Policía Nacional** ya forman parte de sus competencias legales y que el proyecto no introduce nuevas atribuciones ni fortalece estructuralmente las capacidades institucionales, limitándose a reiterar obligaciones

²⁴ El numeral 7 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, establece como funciones de la Policía Nacional del Perú los siguientes: “Prevenir, combatir, investigar y denunciar la comisión de los delitos y faltas previstos en el Código Penal y leyes especiales. (...)”.

El Reglamento de la **Ley 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del Interés Superior del Niño**, señala en el párrafo 26.4 del artículo 265 que: “La Policía Nacional del Perú participa y colabora en las actuaciones de las entidades públicas y privadas que requieran su apoyo. Asimismo, asegura la integridad de las niñas, niños y adolescentes en las intervenciones que realice de oficio o a pedido de parte, poniendo en conocimiento de la autoridad competente de acuerdo a la situación particular de cada niña, niño o adolescente”.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

previamente reguladas. Finalmente, la **Defensoría del Pueblo** considera que la propuesta necesita ajustes sustanciales para ser viable, advirtiendo incluso que la tesis del vacío normativo es errónea y que la creación de una definición legal paralela sobre “*exposición a situaciones y hechos delictivos*” puede generar conflictos interpretativos, antinomias y debilitamiento de la respuesta penal ya existente.

Cabe agregar que el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR** tampoco presenta un diagnóstico suficientemente desarrollado del problema público que pretende resolver. Las opiniones especializadas coinciden en advertir la ausencia de información estadística actualizada, el uso de referencias indirectas y la falta de un análisis integral que permita dimensionar objetivamente la magnitud, características y causas del fenómeno en el segmento etario propuesto. Esta deficiencia resulta particularmente relevante, porque una iniciativa que pretende crear una categoría normativa específica para menores de cinco años debe justificar con evidencia suficiente por qué ese grupo requiere una respuesta legal autónoma y diferenciada respecto del resto de niños y adolescentes. Sin embargo, tal justificación no aparece debidamente desarrollada en el proyecto. Por el contrario, varias de las opiniones recibidas advierten que **la problemática descrita afecta también a otros grupos etarios y que la focalización exclusiva en menores de cinco años no se encuentra sustentada en información técnica suficiente.**

En suma, del examen del marco normativo vigente, de la finalidad y contenido de la propuesta, y de las opiniones emitidas por las entidades especializadas, se concluye que **el Proyecto de Ley 13891/2025-CR no acredita una necesidad normativa real que justifique la aprobación de una nueva ley autónoma sobre la materia.** Las conductas y situaciones que pretende regular ya se encuentran comprendidas en normas penales, de protección integral y de protección especial actualmente vigentes; los mecanismos de intervención y restitución de derechos ya existen en el sistema; y las debilidades advertidas se vinculan, más bien, a problemas de implementación, articulación y operatividad institucional. En consecuencia, la iniciativa carece del presupuesto básico de necesidad legislativa, por lo que **no resulta justificado incorporar una nueva regulación que, lejos de llenar un vacío, introduciría superposición normativa, redundancia institucional y riesgos de incoherencia en el sistema de protección de niños y adolescentes.**

Análisis de la VIABILIDAD de la iniciativa legislativa

El análisis de la viabilidad de la iniciativa legislativa tiene por finalidad evaluar si la propuesta resulta compatible con el marco constitucional y legal vigente, si se integra de manera coherente en el ordenamiento jurídico, y si es institucional, operativa y presupuestalmente implementable. En ese sentido, el examen del **Proyecto de Ley 13891/2025-CR** permite advertir que **la iniciativa presenta serias**

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

limitaciones en todos estos niveles, lo que compromete su viabilidad jurídica, institucional y técnica.

En primer lugar, desde la **perspectiva constitucional**, la propuesta plantea un problema relevante en relación con el principio de igualdad y no discriminación reconocida en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución Política, así como con el principio de protección especial de la niñez previsto en su artículo 4. En efecto, el proyecto delimita su ámbito de aplicación exclusivamente a niños menores de cinco (5) años, **sin desarrollar una justificación objetiva y razonable que sustente dicha diferenciación.** Esta restricción etaria implica excluir del ámbito de protección reforzada a niños y adolescentes mayores de cinco años que podrían encontrarse expuestos a las mismas situaciones de explotación, instrumentalización o riesgo, lo que configura un tratamiento diferenciado carente de sustento técnico suficiente. **La Defensoría del Pueblo ha advertido que esta segmentación puede generar una vulneración del principio de universalidad de los derechos de la niñez y una desprotección arbitraria respecto de otros grupos etarios,** lo cual afecta la compatibilidad constitucional de la propuesta.

En segundo lugar, desde la **perspectiva de la coherencia del ordenamiento jurídico**, **la iniciativa presenta riesgos de duplicidad normativa y generación de antinomias.** Como se ha señalado en el análisis de necesidad, las conductas que el proyecto pretende regular ya se encuentran comprendidas en el **Código Penal**, en el **Código de los Niños y Adolescentes** y en el marco de protección especial regulado por el **Decreto Legislativo 1297**. En ese contexto, la incorporación de una definición autónoma de “*exposición a situaciones y hechos delictivos*” en una ley especial no solo resulta innecesaria, sino que **podría generar conflictos interpretativos respecto de la subsunción de conductas en tipos penales ya existentes.** La **Defensoría del Pueblo** ha advertido que esta superposición normativa podría dar lugar a fenómenos de concurso aparente de leyes y a la aplicación de criterios de favorabilidad penal que terminen debilitando la eficacia de la política criminal del Estado frente a delitos graves como la trata de personas.

En tercer lugar, la propuesta evidencia problemas en la **asignación de competencias y en la articulación institucional**. El artículo 4 del **Proyecto de Ley 13891/2025-CR** atribuye funciones a diversas entidades – Ministerio del Interior, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio Público y gobiernos locales – que, en su mayoría, ya se encuentran previstas en sus respectivos marcos normativos.²⁵ El

²⁵ Las responsabilidades y competencias del **Ministerio Público**, según la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto legislativo 052, establece en su artículo 11 lo siguiente:
“Artículo 11.- Titularidad de la acción penal del Ministerio Público

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

Ministerio del Interior ha señalado que las funciones asignadas a la **Policía Nacional del Perú**, tales como **la prevención, intervención y denuncia de delitos, forman parte de sus competencias legales vigentes**, por lo que la propuesta no introduce nuevas atribuciones ni fortalece su capacidad operativa, limitándose a reiterar funciones ya existentes.

Por su parte, el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables** ha advertido que algunas de las funciones atribuidas a sus órganos especializados no se corresponden con su ámbito competencial, como ocurre con la realización de evaluaciones médicas y psicológicas, que corresponden al sector salud. Asimismo, ha señalado que **las funciones asignadas a las DEMUNA no se ajustan a lo previsto en el Código de los Niños y Adolescentes**, generando una ampliación indebida de sus competencias.²⁶

En ese sentido, la propuesta no solo incurre en reiteración normativa, sino que también introduce imprecisiones y desajustes en la distribución de competencias, lo que podría generar dificultades en la implementación y coordinación interinstitucional.

El Ministerio Público es el titular de la acción penal pública, la que ejercita de oficio, a instancia de la parte agraviada o por acción popular, si se trata de delito de comisión inmediata o de aquéllos contra los cuales la ley la concede expresamente”.

Cabe indicar que, entre los delitos mencionados en el artículo comprende a aquellos como la trata de personas y exposición al peligro de persona dependiente, directamente relacionados con las situaciones de exposición a hechos delictivos, materia del proyecto de ley”.

²⁶ Las competencias de las **Defensorías Municipales de la Niña, Niño y Adolescente (DEMUNA)**, de acuerdo con el artículo 45 del Código de los Niños y Adolescentes, son:

“Artículo 45.- Funciones

45.1 Son funciones de las Defensorías:

- a) Promover o desarrollar acciones de prevención y atención de situaciones de vulneración de derechos de las niñas, niños y adolescentes para hacer prevalecer su Interés Superior y contribuir al fortalecimiento de las relaciones con su familia, y su entorno comunal y social.
- b) Difundir e informar sobre los derechos y deberes de las niñas, niños y adolescentes.
- c) Efectuar conciliación extrajudicial especializada sin necesidad de constituirse en Centros de Conciliación, emitiendo actas que constituyen título ejecutivo en materia de alimentos, tenencia y régimen de visitas, siempre que las mismas materias no hayan sido resueltas por instancia judicial.
- d) Disponer la apertura de cuentas de consignación de pensión de alimentos derivada de los acuerdos conciliatorios que haya celebrado.
- e) Promover la inscripción de nacimientos y solicitarla en caso de orfandad o desprotección familiar, con conocimiento de la autoridad competente.
- f) Promover la obtención del Documento Nacional de Identidad, coordinando con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC y las Oficinas de Registro Civil de las Municipalidades.
- g) Promover el reconocimiento voluntario de niñas, niños y adolescentes, y con dicha finalidad están facultados a elaborar actas de compromisos siempre que alguno de los progenitores solicite hacer constar dicho reconocimiento voluntario de filiación extrajudicial.
- h) Comunicar o denunciar las presuntas faltas, delitos o contravenciones en contra de niñas, niños y adolescentes, a las autoridades competentes.
- i) Ejercer la representación procesal en los procesos por alimentos y filiación, según lo establecido en el Código Procesal Civil.
- j) Comunicar a las autoridades competentes las situaciones de riesgo o desprotección familiar que sean de su conocimiento.

45.2 Las DEMUNA tienen como funciones adicionales las siguientes:

- a) Intervenir como instancia técnica en la gestión del riesgo de desastres a nivel local en los temas de infancia y adolescencia, así como en los Centros de Operación de Emergencia.
- b) Actuar en el procedimiento por riesgo de desprotección familiar, conforme a la ley sobre la materia.
- c) Colaborar en los procedimientos de desprotección familiar a solicitud de la autoridad competente.”

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

En cuarto lugar, el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR** presenta deficiencias en su viabilidad institucional, particularmente en lo referido a la creación de nuevas estructuras organizativas. El artículo 5 propone la constitución de “*Comités de Protección a la Infancia*” en los niveles regional, provincial y distrital. Sin embargo, diversas opiniones técnicas han advertido que **ya existen instancias de coordinación multisectorial en materia de niñez, como los Comités Multisectoriales por los Derechos del Niño y del Adolescente (COMUDENA)**, los cuales cumplen funciones similares a las previstas en el proyecto. La creación de nuevos comités podría generar un paralelismo burocrático innecesario, duplicación de funciones y dispersión de esfuerzos institucionales, afectando la eficiencia de la gestión pública y la adecuada articulación de las políticas de protección de la niñez.²⁷

A ello se suma que la propuesta no acredita la necesidad de dichas nuevas instancias ni desarrolla un análisis de su impacto en la estructura organizacional del Estado, lo que compromete su viabilidad desde el punto de vista de la racionalidad administrativa.

En quinto lugar, la iniciativa presenta serias limitaciones en su viabilidad operativa y presupuestal. El **Proyecto de Ley 13891/2025-CR** prevé la implementación de nuevas acciones, la creación de comités y la asignación de funciones adicionales a diversas entidades, sin incorporar un análisis del impacto que ello tendría en términos de recursos humanos, logísticos y financieros. El **Ministerio del Interior** ha señalado expresamente que la propuesta no evalúa el impacto operativo que tendría en la **Policía Nacional del Perú**, ni considera la necesidad de recursos adicionales para la implementación de nuevas obligaciones.

Asimismo, la **Defensoría del Pueblo** ha evidenciado, a partir de información empírica reciente, que **las Defensorías Municipales de la Niña, Niño y Adolescente (DEMUNA) enfrentan serias limitaciones estructurales, tales como falta de acreditación, déficit de personal especializado, precariedad laboral y**

²⁷ En el marco de la **Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes (PNMNNA) al 2030**, a nivel regional se cuenta con los COREDNNA y a nivel local con las COMUDENAS y DEMUNA.

Los **Consejos Regionales por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes -COREDNNA**, son espacios de articulación y concertación para garantizar el ejercicio de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el territorio, en el marco de la implementación de la PNMNNA a nivel territorial. Según el MIMP, a la fecha, se cuentan con 18 COREDNNA en los Gobiernos Regionales de: Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Huánuco, Callao, Huancavelica, Ayacucho, Arequipa, Tacna, Moquegua, Puno, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Ucayali, Pasco y Amazonas.

Los **Comités Multisectoriales por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes -COMUDENA**, son espacios de coordinación y gestión interinstitucional que promueve la implementación de las políticas públicas existentes en materia de niñez y adolescencia a nivel local.

La **Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente- DEMUNA**, es un servicio gratuito y especializado que funciona en las municipalidades. Su objetivo es proteger, promover y vigilar los derechos de niños y adolescentes, interviniendo en casos de riesgo, maltrato, alimentos, tenencia y régimen de visitas, buscando siempre el bienestar familiar.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

ausencia de recursos presupuestales suficientes, lo que dificulta la asunción de nuevas responsabilidades sin una reforma institucional previa. En ese contexto, la previsión de incentivos presupuestales a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas no resulta suficiente ni está debidamente sustentada, lo que refuerza la falta de viabilidad operativa de la propuesta.

En sexto lugar, la iniciativa presenta deficiencias de técnica legislativa. La propuesta combina en un mismo cuerpo normativo disposiciones de carácter declarativo, definiciones conceptuales, asignación de competencias, creación de estructuras organizativas, disposiciones administrativas y modificaciones al Código de los Niños y Adolescentes, sin una adecuada sistematización ni delimitación de sus alcances. Asimismo, **las modificaciones propuestas al Decreto Legislativo 1297, revisión de la Tabla de Valoración de Riesgo²⁸, y al artículo 35 del Código de los Niños y Adolescentes introduce una subcategoría etaria específica que desnaturaliza el carácter general e integrador de dicha disposición, generando problemas de coherencia interna en el sistema normativo.**²⁹ Estas deficiencias afectan la claridad, precisión y calidad técnica de la norma, lo que constituye un factor adicional que compromete su viabilidad.

En suma, el análisis integral de la iniciativa permite concluir que el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR no resulta viable desde el punto de vista constitucional, jurídico, institucional ni operativo.** La propuesta presenta problemas de compatibilidad con el principio de igualdad, riesgos de incoherencia normativa, deficiencias en la asignación de competencias, duplicidad de estructuras institucionales, ausencia de sustento presupuestal y deficiencias de técnica legislativa. En consecuencia, la

²⁸ Resulta fundamental señalar que la actual **Tabla de Valoración de Riesgo**, ya contempla de manera explícita, detallada y metodológicamente rigurosa las situaciones de vulnerabilidad que el proyecto pretende ordenar e incorporar. En dicha tabla se tipifican formalmente como indicadores configurativos de riesgo grave y desprotección familiar las siguientes circunstancias:

Ítem 6 - Vida en calle: Definida como la situación fáctica en la cual la niña, niño o adolescente hace de la vía pública su hábitat principal y se ve forzado a desarrollar en ella diversas estrategias de supervivencia, enfrentando la ausencia o debilidad extrema de vínculos familiares protectores.

Ítem 7 - Mendicidad: Circunstancia que se configura cuando el menor es instrumentalizado para solicitar dádivas, dinero o limosnas de forma persistente, denigrante o humillante, excluyendo cualquier tipo de intercambio lícito de bienes. La directiva incluye explícitamente la valoración del nivel de explotación ejercido por terceros ajenos o por los propios integrantes de su familia biológica.

Indicadores comportamentales adicionales: La tabla además evalúa de manera sistémica si la familia de origen tiene conocimiento, participa activamente o se beneficia económicamente de la situación de trata de personas, de la mendicidad forzada o de cualquier modalidad de explotación criminal que victimice al menor. La acreditación de estos indicadores faculta jurídicamente al Estado para proceder con la separación temporal inmediata y dictar el acogimiento residencial o familiar provisional. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2020573/ANEXO-Tabla-Valoracion-Riesgo.pdf?v=1626617394>

²⁹ En cuanto a la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Proyecto de Ley 13891/2025-CR, 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 niños menores de cinco (5) años. Esta modificación resulta innecesaria, toda vez que dicho artículo, en su primer párrafo, **ya dispone el desarrollo de programas especiales para niños y adolescentes que presentan características peculiares, en el cual se enmarcarían los niños expuestos a situaciones y hechos delictivos.**

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

iniciativa no cumple con los estándares mínimos de viabilidad que deben observarse en la actividad legislativa, lo que refuerza la conclusión de que no corresponde su aprobación.

VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas en el análisis de la presente iniciativa legislativa, se concluye que **el Proyecto de Ley 13891/2025-CR no cumple con los presupuestos mínimos que justifican una intervención legislativa válida, al no acreditarse una necesidad normativa real, presentar serias limitaciones en su viabilidad jurídica e institucional, y evidenciar deficiencias sustantivas en su técnica legislativa.**

En efecto, la iniciativa no demuestra la existencia de un vacío normativo que requiera ser atendido mediante la aprobación de una nueva ley, toda vez que las conductas y situaciones que pretende regular ya se encuentran comprendidas en el ordenamiento jurídico vigente, tanto en el ámbito penal como en el sistema de protección integral y de protección especial de niños y adolescentes. En esa medida, la propuesta no introduce un desarrollo normativo innovador ni aporta mecanismos adicionales que fortalezcan la respuesta del Estado, limitándose en gran parte a reiterar disposiciones ya existentes.

Asimismo, **el proyecto presenta problemas de compatibilidad con el marco constitucional**, particularmente en relación con el principio de igualdad y no discriminación, al establecer un ámbito de aplicación restringido a menores de cinco años sin una justificación objetiva y razonable que sustente dicha diferenciación. De igual modo, se advierten riesgos de incoherencia normativa, duplicidad de funciones y generación de estructuras institucionales paralelas que no se encuentran debidamente sustentadas, lo que afecta la racionalidad y eficiencia del ordenamiento jurídico.

Adicionalmente, la iniciativa carece de un adecuado sustento técnico y empírico que permita dimensionar el problema público que pretende abordar, no incorpora un análisis del impacto operativo y presupuestal de las medidas propuestas, y presenta deficiencias en la asignación de competencias y en la sistematización de sus disposiciones, lo que compromete su viabilidad e implementación efectiva.

Cabe agregar que la **Comisión de Mujer y Familia**, en el marco del presente período parlamentario, ya ha emitido pronunciamiento respecto de iniciativas legislativas vinculadas a la protección de niños y adolescentes frente a situaciones de exposición al peligro derivadas del incumplimiento del deber de cuidado, a través del dictamen³⁰ recaído en el **Proyecto de Ley 11842/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la modificación del Código Penal para reforzar la

³⁰ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzUxOTY5/pdf>

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

protección penal en estos supuestos. En ese contexto, **la aprobación de una nueva iniciativa que aborda una problemática sustancialmente similar desde un enfoque paralelo no solo carece de justificación normativa, sino que podría generar duplicidad regulatoria y afectar la coherencia del ordenamiento jurídico y del propio proceso legislativo.**

En ese sentido, **el Proyecto de Ley 13891/2025-CR no satisface los criterios de necesidad, viabilidad y coherencia que deben orientar la actividad legislativa, por lo que no resulta jurídica ni técnicamente justificada su aprobación.**

Asimismo, los aportes recogidos en la reunión de trabajo convocada a solicitud del despacho autor de la iniciativa no desvirtúan las observaciones centrales advertidas por las entidades especializadas; por el contrario, **confirman que la problemática identificada requiere fortalecer la implementación y articulación de los mecanismos vigentes**, antes que aprobar una nueva ley autónoma con riesgo de superposición normativa e institucional.

VII. RECOMENDACIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** del **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, que propone la *Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos*; y, por consiguiente, **su envío al archivo.**

Dese cuenta
Sala de Sesiones del Congreso de la República.

Lima, 1 de junio de 2026.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en el **Proyecto de Ley 13891/2025-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que protege a las niñas, niños y menores de cinco años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos”.

[Siguen firmas...]