

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Área de Trámite Documentario

09 JUN. 2025

RECIBIDO

Firma:

Hora:

Dictamen de **INSISTENCIA** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

## COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA Período Anual de Sesiones 2024-2025

### DICTAMEN 43

Señor presidente:

Ha sido remitida para estudio y dictamen de la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, la observación del Presidente de la República<sup>1</sup> a la Autógrafa<sup>2</sup> derivada del **Proyecto de Ley 4732/2022-CR<sup>3</sup>**, mediante el cual se propone la *Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar*.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Mujer y Familia, en su Décima Novena Sesión Ordinaria, del 2 de junio de 2025, realizada en la **modalidad mixta**, en la sala "Gustavo Mohme" del edificio Víctor Raúl Haya de la Torre del Congreso de la República [**presencial**] y en la sala de reuniones de la plataforma<sup>4</sup> de video conferencia del Congreso de la República [**virtual**], acordó por **UNANIMIDAD** aprobar<sup>5</sup> el dictamen recaído en las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa, acordando proponer al Pleno del Congreso de la República la **INSISTENCIA** a la Autógrafa de la *Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar*, como resultado de las observaciones formuladas por la Presidente de la República, **con el voto A FAVOR (13) de los congresistas: Córdova Lobatón, María Jessica (RP); Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP); Alcarraz Agüero, Yorel Kira (PP); Barbarán Reyes, Rosangella Andrea (FP); Cerrón Rojas, Waldemar José (PL); Infantes**

<sup>1</sup> Remitida con Oficio N° 139-2025-PR, de fecha 07 de mayo de 2025.

<sup>2</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjc3MDcz/pdf>

<sup>3</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/4732>

<sup>4</sup> Según lo establecido en los artículos 27-A y 51-A del Reglamento del Congreso de la República. Se utilizó la herramienta de Microsoft Teams.

<sup>5</sup> Se solicitó autorización para la ejecución de los acuerdos, aprobándose por UNANIMIDAD, considerando la dispensa del trámite de aprobación del acta y de su lectura.

Dictamen de **INSISTENCIA** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

*Castañeda, Mery Eliana (FP); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (JPP); López Morales, Jeny Luz (FP); Pablo Medina, Flor Aidee (NA); Portero López, Hilda Marleny (AP); Santisteban Suclupe, Magally (FP); Taipe Coronado, María Elizabeth (PL) y Vázquez Vela, Lucinda (BMCN).*

No estuvo presente durante el proceso de votación el señor congresista: *Valer Pinto, Héctor (SP).*

## I. SITUACIÓN PROCESAL

### a. Antecedentes

El Proyecto de Ley 4732/2022-CR<sup>6</sup>, presentado por el grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, a iniciativa<sup>7</sup> de la congresista **Lucinda Vázquez Vela**, mediante el cual se propone establecer la creación de un programa nacional de alerta temprana para la prevención de la violencia sexual contra niños niñas y adolescentes.

La Comisión de Mujer y Familia en su **Novena Sesión Ordinaria, del 28 de febrero de 2024**, aprobó por **UNANIMIDAD** el Proyecto de Ley 4732/2022-CR, con un texto sustitutorio, con 14 votos a favor de los señores congresistas: *Palacios Huamán Margot (PL); Agüero Gutiérrez, María Antonieta (PL); Luque Ibarra, Ruth (JPP); Barbarán Reyes, Rosangella Andrea (FP); Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); López Morales, Jeny Luz (FP); Ramírez García, Tania Estefany (FP); Torres Salinas Rosío (APP); Juárez Calle, Heidy Lisbeth (PP); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (APP); Vázquez Vela, Lucinda (BMCN); Muñante Barrios, Alejandro (RP); Córdova Lobatón, María Jessica (Av.P) y Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP).*

En la sesión del Pleno del Congreso de la República, realizada el 3 de abril de 2025 se inició el debate. Puesto al voto fue aprobado<sup>8</sup> con **89<sup>9</sup> votos a favor, sin votos en contra ni en abstención**. En la misma sesión plenaria se produjo la votación de la

<sup>6</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/4732>

<sup>7</sup> En su condición de coautores los siguientes señores congresistas: Tacuri Valdivia, Germán Adolfo; Tello Montes, Nivardo Edgar; Paredes Gonzales, Alex Antonio; Paredes Castro, Francis Jhasmina; y, Gutiérrez Ticona, Paul Silvio.

<sup>8</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjc3Nzc4/pdf>

<sup>9</sup> Dejándose constancia de los votos de los señores congresistas: Marticorena Mendoza, Juárez Gallegos y Sánchez Palomino.

Dictamen de **INSISTENCIA** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar”.

exoneración de la segunda votación, siendo aprobado<sup>10</sup> con **86 votos a favor, sin votos en contra ni en abstención**.<sup>11</sup>

La Autógrafa de Ley fue remitida al Poder Ejecutivo el 10 de abril de 2025. Posteriormente, la Presidenta de la República en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 108 de la Constitución Política formuló observaciones a la Autógrafa de Ley, mediante Oficio N° 139-2025-PR<sup>12</sup>, el cual fue remitido al Congreso de la República el 07 de mayo de 2025.

La Comisión de Mujer y Familia recibió el citado oficio el mismo 07 de mayo, conteniendo las observaciones del Poder Ejecutivo para su respectivo pronunciamiento.

#### **b. Aspectos procesales**

De conformidad con la Resolución Legislativa del Congreso 003-2022-2023-CR, de fecha 26 de octubre de 2022, sobre las formas alternativas de pronunciamiento del Congreso de la República, y por ende de las comisiones ordinarias, que pueden tener respecto de las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de ley aprobadas, la Comisión puede pronunciarse con arreglo a las alternativas siguientes:

#### **“Observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de Ley**

##### **Artículo 79-A**

Al emitir el dictamen sobre una autógrafa observada, la comisión tiene las siguientes alternativas:

- a) **Dictamen de allanamiento:** Cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.

<sup>10</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjc3Nzc5/pdf>

<sup>11</sup> La presidencia dejó constancia de los votos a favor de los señores congresistas: Padilla Romero, Marticorena Mendoza, Paredes Fonseca y Sánchez Palomino.

<sup>12</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjg1NTI1/pdf>

Dictamen de **INSISTENCIA** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

- b) **Dictamen de insistencia:** Cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa.

Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

- c) **Nuevo proyecto:** Cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:

1. Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.
2. Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo".

En el presente caso, la Comisión de Mujer y Familia acordó optar por la **INSISTENCIA** frente las observaciones del Presidente de la República, debido a que se han rechazado todas las observaciones, de acuerdo a las razones que se señalan en el presente dictamen.

## II. OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY

Las observaciones formuladas por la Presidencia de la República, señalan lo siguiente:

"Al respecto debemos señalar que el objetivo de la Autógrafa de Ley es declarar de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, así como la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, en adelante (SNEJ).



Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

Conforme se evidencia de la Autógrafa, se tiene que la misma se configura como una norma de carácter declarativa, por lo cual debe considerarse que dichas normas no surten efectos jurídicos por sí mismas, pues no establecen mandato jurídico específico que hagan efectivas sus disposiciones.

Sin perjuicio de ello, debemos señalar que conforme se verifica de los antecedentes de la misma, no se advierte que se cuente con el fundamento y motivación necesaria que justifiquen la medida propuesta. Teniendo en cuenta el ámbito del SNEJ a nivel nacional, cuyo fin es proteger la vida, el bienestar y la salud de las mujeres, niñas, niños y adolescentes mediante un sistema integrado y especializado de justicia en dicha materia y en delitos sexuales en agravio de niños, niñas y adolescentes.

Al respecto, debe considerarse que conforme lo dispone el Decreto Legislativo N° 1368, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, dicho sistema se configura como un sistema integrado y especializado de justicia en dicha materia y en delitos sexuales en agravio de niños, niñas y adolescentes.

El SNEJ está integrado por el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; y, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Conforme a dicho Decreto Legislativo, el SNEJ es competente para conocer las medidas de protección y las medidas cautelares que se dicten en el marco de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, así como los procesos penales que se siguen por la comisión de los delitos de feminicidio, lesiones cuando la víctima es una mujer agredida por su condición de tal, niños, niñas o adolescentes, violación sexual, y sus formas agravadas comprendidas en el artículo 177 del Código Penal cuando la víctima es una mujer agredida por su condición de tal, o niños, niñas o adolescentes, y por actos contra el pudor en menores, previsto en el artículo 176-A del Código Penal.

En ese sentido, el Decreto Legislativo N° 1368 dispone que la implementación del SNEJ es progresiva y está a cargo de cada uno de sus integrantes, en el marco de sus competencias, los que deben priorizar, de forma articulada, los distritos judiciales de mayor incidencia de los delitos mencionados y con mayor carga procesal, para lo cual, principalmente, realizan las siguientes acciones:



Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

- Poder Judicial: disponer la creación de Juzgados y Salas Especializadas de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, en materia Penal y de Familia, de acuerdo a la carga procesal.
- Ministerio Público: disponer la creación de Fiscalías Especializadas de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, en materia Penal y de Familia, así como la creación de unidades de investigación forense debidamente equipadas con personal especializado, que incluya peritos, Cámaras Gesell y laboratorios, de acuerdo a la carga procesal. Policía Nacional del Perú: disponer que las Comisarías y las Divisiones Especializadas cuenten con personal especializado para el cumplimiento de sus funciones en el marco del Sistema.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: capacitar y acreditar a los defensores públicos especializados en materia Penal y de Familia de competencia del Sistema.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables: articular con los integrantes del Sistema la atención de las víctimas, a través de los Centros Emergencia Mujer y Hogares de Refugio Temporal, y brindar capacitación a sus integrantes. Asimismo, priorizar la implementación de Centros de Emergencia Mujer en las Comisarías con mayor incidencia de denuncias vinculadas a la competencia del Sistema, en coordinación con el Ministerio del Interior.

Bajo dicho marco normativo, se ha emitido el Decreto Supremo N° 005-2024-MIMP, el cual actualiza el Cronograma de Implementación previsto en el artículo 1 del Decreto Supremo N° 003-2019-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el Cronograma de Implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ), con lo cual se evidencia la progresividad del SNEJ, conforme lo dispone el Decreto Legislativo N° 1368. Asimismo, dicha norma dispone que los equipos de trabajo institucionales de las entidades que integran el SNEJ disponen la adopción de las medidas necesarias para fortalecer la cobertura de todos los servicios que se brindan a los sujetos de protección de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (servicios de defensa pública de víctimas y agresores,

Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar”.

servicios de protección de víctimas, servicios policiales, servicios fiscales y servicios judiciales).

Conforme se verifica entonces, a través del cronograma actualizado mediante el Decreto Supremo N° 005-2024-MIMP se establece la implementación progresiva del SNEJ del año 2025 al año 2028 en diversos distritos judiciales, proceso que viene siendo articulado por el MIMP en el marco de sus funciones conforme al Decreto Legislativo N° 1368.

Por tanto, declarar de interés nacional la emergencia del SNEJ, como pretende la Autógrafa bajo análisis, sin el adecuado fundamento técnico que motive dicha disposición, podría afectar y detener la implementación progresiva del SNEJ, con lo cual se afectaría la protección a las mujeres e integrantes del grupo familiar afectadas por los distintos tipos de violencia mencionados anteriormente.

Finalmente, la propuesta normativa contenida en la Autógrafa de Ley no resulta acorde con el artículo 4 de la Constitución Política del Perú, que señala que la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono; así como con las competencias del MIMP previstas en el Decreto Legislativo N° 1098, debido a que se establece una disposición sin contenido y que declara de emergencia sin la debida justificación del SNEJ, lo cual, lejos de establecer un efecto jurídico concreto y específico, puede distorsionar y detener la implementación progresiva del SNEJ que se viene realizando conforme al procedimiento articulado con las entidades que implementan el SNEJ, conforme a las atribuciones del MIMP establecidas en el Decreto Legislativo N° 1368”.

[Resaltado y subrayado es nuestro]

### III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso
- Ley 26518, Ley del Sistema Nacional de Atención Integral del Niño y del Adolescente.
- Ley 27337, Ley del Código de los Niños y Adolescentes.
- La Ley 26260, Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar.
- Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

- **Decreto de Urgencia 005-2025**, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ) en la provincia de Condorcanqui del Distrito Judicial de Amazonas.
- **Decreto Legislativo 1368**, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra la Mujeres e Integrantes el Grupo Familiar.
- **Decreto Supremo 009-2016-MIMP**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- **Decreto Supremo 008-2019-MIMP**, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Igualdad de Género
- **Decreto Supremo 018-2019-MIMP**, Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N°008-2001-PROMUDEH que crea el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual.
- **Decreto Supremo 004-2020-MIMP**, Texto Único Ordenado de la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar
- **Decreto Supremo 003-2019-MIMP**, Decreto Supremo que aprueba el Cronograma de Implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar.
- **Decreto Supremo 005-2024-MIMP**, Decreto Supremo que actualiza el Cronograma de Implementación previsto en el artículo 1 del Decreto Supremo N° 003-2019-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el Cronograma de Implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ).
- **Resolución de la Fiscalía de la Nación 1619-2023-MP-FN**, establecen disposiciones que deben cumplir las fiscalías provinciales de familia y fiscalías superiores de los distritos fiscales del Callao, Lima Centro, Lima Este, Lima Noroeste, Lima Norte y Lima Sur; entre otras disposiciones.

Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

#### IV. ANÁLISIS DE LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA

La observación de la Presidencia de la República a la Autógrafa<sup>13</sup> derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la *Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar*, se fundamenta en los siguientes puntos principales:

##### **PRIMERO: Naturaleza declarativa sin efectos jurídicos**

Para el Poder Ejecutivo la Autógrafa se limita a una declaración simbólica de "interés nacional" sin establecer mandatos, obligaciones ni consecuencias jurídicas, lo que la convierte en una norma carente de eficacia normativa.

##### **SEGUNDO: Falta de motivación o justificación técnica**

Para el Poder Ejecutivo no se presenta una exposición razonada, datos, ni diagnósticos que expliquen por qué se requiere declarar en emergencia el SNEJ o priorizar el cumplimiento de las políticas públicas mencionadas.

##### **TERCERO: Desconocimiento del marco normativo vigente del SNEJ**

Se sustenta que, el Decreto Legislativo 1368 ya regula el SNEJ como un sistema especializado de justicia en materia de violencia contra mujeres y delitos sexuales contra niños y adolescentes, en esa línea, el Poder Ejecutivo considera que, se omite la existencia de un cronograma oficial de implementación aprobado por Decreto Supremo 005-2024-MIMP.

##### **CUARTO: Desconocimiento del principio de progresividad de implementación del SNEJ**

Para el Poder Ejecutivo la implementación del SNEJ está diseñada como un proceso progresivo y multisectorial, articulado entre Poder Judicial, Ministerio Público, PNP, MINJUSDH y MIMP, consecuentemente, se considera que, declarar una emergencia sin sustento ni articulación con esta planificación pone en riesgo la

---

<sup>13</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjg1NTI1/pdf>

Dictamen de **INSISTENCIA** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

continuidad, coherencia y sostenibilidad del proceso, pudiendo generar duplicidades, sobrecarga institucional o parálisis operativa.

#### **QUINTO: Posible afectación a la protección efectiva de las víctimas**

Para el Poder Ejecutivo, la declaratoria podría entorpecer la implementación ordenada de los servicios de justicia y protección previstos en la Ley 30364 y en el diseño del SNEJ, afectando el acceso a justicia de mujeres, niños y adolescentes.

#### **SEXTO: Incompatibilidad constitucional y con competencias del MIMP**

El Poder Ejecutivo argumenta que se desnaturaliza el mandato del artículo 4 de la Constitución, al no establecer una medida sustantiva de protección. Además, se invade el ámbito competencial del MIMP al declarar una emergencia sin coordinación técnica con el ente rector del sistema.

### **EVALUACIÓN DE LAS OBSERVACIONES**

La Comisión de Mujer y Familia ha evaluado cuidadosamente las observaciones de la Presidencia de la República a la Autógrafa<sup>14</sup> derivada del **Proyecto de Ley 4732/2022-CR**<sup>15</sup>, mediante el cual se propone la *Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar*. Como resultado de ello reafirmamos la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta normativa mediante el presente dictamen de insistencia considerando los siguientes aspectos:

#### **PRIMERO: Observación a la naturaleza declarativa sin efectos jurídicos**

Si bien el Poder Ejecutivo no señala expresamente como una observación, sino se cuestiona que la norma no produce efectos jurídicos concretos por limitarse a declarar de interés nacional determinadas políticas públicas. En esa línea la Comisión de Mujer y Familia considera que es necesario precisar lo siguiente:

<sup>14</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjg1NTI1/pdf>

<sup>15</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/4732>



Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

La técnica legislativa reconoce que el ordenamiento jurídico puede contener normas de distinta naturaleza: imperativas, prohibitivas, permisivas y también declarativas. Estas últimas, si bien no generan por sí solas una obligación jurídica directa, sí cumplen funciones específicas dentro del sistema jurídico: permiten fijar prioridades normativas, expresar el compromiso institucional del Estado frente a determinadas problemáticas y, sobre todo, servir como acto de direccionamiento político y programático hacia el desarrollo de futuras acciones normativas, administrativas o presupuestales.

En el caso que nos ocupa, la declaratoria de interés nacional no es un acto retórico vacío, sino que responde a una realidad alarmante y urgente: la persistencia y el agravamiento de la violencia sexual contra niños y adolescentes en el Perú. Aquí algunos datos de la grave situación que se afronta:

- Según el Portal Estadístico del Programa Nacional Warmi Ñan, de enero a abril del 2025 se ha reportado un total de 6,677 casos atendidos por violencia sexual a menores de edad: 399 casos en niños de 0 a 5 años; 1,753 casos en niños de 6 a 11 años; 2,516 casos en adolescentes de 12 a 14 años; y, 2,009 casos en adolescentes de 15 a 17 años.<sup>16</sup>
- La señora **Ana Sofía Rodríguez**, viceministra de la Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), en la Octava Sesión Extraordinaria realizada el 1 de abril de 2025, informó que en el año 2024 el Programa Aurora registró 22,798 casos de violencia sexual, de los cuales 8,417 corresponde a violación sexual a menores de edad.
- De la información proporcionada por el MIMP podemos afirmar que en el Perú se reportan por lo menos 62 casos de violencia sexual a menores de edad. Asimismo, podemos afirmar también que se reportan por lo menos 23 casos de violación sexual a menores de edad.
- Según denuncia de **Rosemary Pioc**, presidenta del Consejo de Mujeres Awajún, realizada el 25 de mayo del presente año, en lo que va del 2025 se han identificado más de siete nuevos casos de abuso sexual infantil, todos en comunidades indígenas donde la presencia del Estado es prácticamente inexistente.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> CASOS ATENDIDOS POR LOS CEM NACIONAL - AÑO 2025 - Portal Estadístico: Fecha de consulta: 25 de mayo de 2025.

<sup>17</sup> Abuso infantil en Condorcanqui: Denuncian 7 nuevos casos mientras docentes acusados siguen en las aulas - Infobae

Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

Esta evidencia empírica, desde la posición de la Comisión de Mujer y Familia, sustenta con claridad la necesidad de que el Estado peruano priorice de manera explícita y transversal políticas públicas vinculadas a la erradicación de la violencia sexual infantil y a la consolidación del Sistema Nacional Especializado de Justicia (SNEJ), y sobre todo que sean efectivos.

Por otro lado, desde una perspectiva constitucional, la figura de la declaratoria de interés nacional está permitida por el ordenamiento jurídico y ha sido empleada reiteradamente por el Congreso de la República en situaciones que ameritan una priorización política o programática sin necesidad de imponer de inmediato una ejecución presupuestaria o una obligación jurídica directa. El propio Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada jurisprudencia (como en la sentencia del Exp. 0002-2006-PI/TC<sup>18</sup>) que la validez de una norma no depende exclusivamente de que contenga un mandato operativo, sino de que se inserte en la lógica del sistema jurídico y respete los principios constitucionales. En tal sentido, la norma bajo análisis no contraviene ninguna disposición de rango constitucional ni infringe el principio de legalidad, sino que busca afirmar una política de Estado en materia de protección a la niñez y justicia.

En este sentido, debe tenerse presente que el uso de normas declarativas ha sido expresamente analizado y validado por el propio Poder Ejecutivo. Así, la Consulta Jurídica N.º 024-2018-JUS/DGDNCR, emitida por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sostiene que estas normas *"presentan una vinculación política, no jurídica, del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo"*, y que *"no generan impacto económico en el presupuesto estatal, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica ya que es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gastos"*. Por su parte, el Informe Legal N.º 036-2013-JUS/DNAJ reafirma que tanto el Congreso de la República como el Poder Ejecutivo están habilitados constitucionalmente para utilizar las categorías de necesidad pública e interés nacional, siempre que estas se vinculen al bienestar general, la realización de la dignidad humana y la satisfacción de derechos fundamentales.

La Comisión de Mujer y Familia, consciente de que los parlamentarios no tienen iniciativa de gasto ni ejecutan directamente las políticas públicas, recurre a estas declaraciones para ejercer una forma legítima de impulso institucional,

---

<sup>18</sup> <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00002-2006-AI.pdf>

Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

visibilizando problemas estructurales que requieren la intervención prioritaria del Estado. De hecho, conforme a lo señalado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, las normas declarativas, aunque no imponen obligaciones jurídicas ni generan responsabilidad por su inobservancia, sí tienen una función política concreta: llamar la atención del Poder Ejecutivo, así como de los gobiernos regionales y locales, para que, dentro de sus competencias, diseñen y ejecuten acciones orientadas a atender con urgencia la problemática declarada. En consecuencia, la propuesta legislativa no emana de una actuación arbitraria, sino que se encuentra debidamente amparada en criterios jurídicos, técnicos y empíricos que están plasmados en su exposición de motivos.

En ese marco, resulta pertinente precisar que la Autógrafa de Ley cumple con los parámetros sustantivos establecidos por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para justificar el uso de nociones jurídicas como la necesidad pública o el interés nacional. En efecto, su contenido está directamente vinculado al bien común, al priorizar una problemática de alta incidencia y grave impacto en la vida de la niñez y adolescencia peruana. Asimismo, contribuye de forma directa a la realización de la dignidad humana, en tanto busca erradicar la violencia sexual profundamente degradante. También fortalece los principios democráticos y la convivencia pluralista, al visibilizar y enfrentar una expresión de violencia estructural y discriminatoria. Además, permite evaluar y vincular otras normas sustantivas que desarrollan derechos constitucionales, como la Ley 30364, el Decreto Legislativo 1368 y las normas del Código Penal, integrando así un enfoque sistémico en la toma de decisiones públicas. Finalmente, la propuesta es susceptible de ser implementada y materializada por los entes competentes del Estado, dentro del marco de sus atribuciones, sin interferir con la iniciativa de gasto ni desnaturalizar el principio de progresividad, constituyéndose en una acción legítima del Congreso de la República para orientar la acción pública en favor de la niñez y adolescencia.

Por tanto, si bien es cierto que la fórmula legal de la Autógrafa es de naturaleza declarativa, esto no implica su ineficacia ni su improcedencia jurídica. Al contrario, se trata de un mecanismo normativo que consolida el compromiso del Congreso de la República para que el Estado oriente la acción de los poderes públicos, y así generar expectativas legítimas en la ciudadanía y sentar las bases para la mejora del marco institucional existente. En consecuencia, y en atención a la evidencia normativa, jurisprudencial y doctrinaria expuesta, corresponde INSISTIR en la aprobación de la Autógrafa de Ley, en la convicción de que su valor político,

Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar”.

simbólico e institucional contribuirá a fortalecer la acción coordinada del Estado en la lucha contra la violencia sexual y en la consolidación de un sistema de justicia verdaderamente especializado.

## SEGUNDO: Observación sobre la falta de motivación o justificación técnica

Respecto a la observación formulada por el Poder Ejecutivo sobre una presunta falta de motivación y justificación técnica de la Autógrafa de Ley, la Comisión de Mujer y Familia considera necesario precisar que **dicha observación no se condice con el contenido desarrollado en el dictamen aprobado<sup>19</sup> en marzo del 2024**, el cual incorpora un análisis técnico, normativo y empírico amplio, suficiente y razonado, en estricto cumplimiento del principio de necesidad legislativa y de la técnica normativa.

En primer lugar, el dictamen desarrolla un diagnóstico profundo sobre la situación de la violencia sexual contra niños y adolescentes en el Perú, basándose en fuentes oficiales del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio Público y el Programa Nacional Aurora (ahora Warmi Ñan). Entre los datos más relevantes, se consigna que **entre enero de 2012 y octubre de 2023 se han reportado 119,161 casos ingresados por delitos de violación sexual en menores de edad, de los cuales 10,346 casos corresponden solo al año 2023.** Asimismo, se precisa que el 94 % de los casos de violencia sexual atendidos por los Centros de Emergencia Mujer (CEM) en 2023 involucraron a menores de edad, lo que evidencia la desproporcionada afectación de esta forma de violencia en la niñez y adolescencia.

Este diagnóstico es además compartido por el propio Poder Ejecutivo. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante Resolución Ministerial 277-2023-MIMP, creó un Grupo de Trabajo Sectorial para hacer frente a la violencia sexual que afecta a niños y adolescentes, reconociendo expresamente que *“la violencia contra niñas, niños y adolescentes sigue siendo un problema persistente en el Perú”* y que se requiere un compromiso continuo para crear conciencia, fomentar la denuncia de los casos y brindar el apoyo necesario a las víctimas. Esta decisión, de carácter testimonial y programático, **corrobora que el problema es real, vigente y urgente, y evidencia que las políticas vigentes —a pesar de su validez normativa— no han logrado la efectividad requerida para enfrentar el fenómeno de manera integral,**

---

<sup>19</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTY4NTA3/pdf>

Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

**situación que justifica plenamente la intervención del Congreso de la República mediante una norma declarativa.**

Adicionalmente, el dictamen documenta que de los 37,533 casos concluidos por delitos de violación sexual en menores entre 2012 y 2023, 27,829 fueron archivados, lo que representa un preocupante 74 % sin resolución condenatoria o absolutoria, y solo el 26 % obtuvo algún tipo de decisión jurisdiccional. Estos datos no solo revelan un incremento constante de casos, sino también un grave déficit de justicia penal efectiva para las víctimas, lo cual pone en cuestión la capacidad actual del Estado para garantizar su derecho a una vida libre de violencia.

En segundo lugar, la Comisión ha examinado críticamente la eficacia de los instrumentos normativos e institucionales ya existentes, como la Ley 30364, el Decreto Legislativo 1368 y el Decreto Supremo 003-2019-MIMP, concluyendo que, a pesar de su promulgación, la implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia (SNEJ) no ha sido efectiva ni conforme al cronograma previsto. Así, el Ministerio Público ha reconocido expresamente que la capacidad operativa de sus fiscalías especializadas es insuficiente, y que no se ha logrado cubrir las brechas institucionales en los distritos judiciales con mayor carga procesal. El dictamen evidencia que esta situación se ha visto agravada por la falta de seguimiento y coordinación entre los actores del sistema, y por una inadecuada asignación y uso de los recursos disponibles.

En tercer lugar, el dictamen no se limita a describir el problema, sino que formula un análisis estructurado de la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa. En este sentido, la Comisión reconoce las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo para la creación de programas nacionales, motivo por el cual se opta por una norma de naturaleza declarativa, que tiene por finalidad hacer un llamado político-institucional al cumplimiento efectivo de las políticas públicas existentes y, de manera especial, exhortar la implementación de medidas urgentes para optimizar la respuesta del Estado frente a la violencia sexual contra menores. Esta forma normativa no impone obligaciones jurídicas ni genera impacto presupuestal, conforme a lo establecido en la *Consulta Jurídica N.º 024-2018-JUS/DGDNCR* del Ministerio de Justicia, y se sustenta en la práctica parlamentaria de utilizar normas declarativas como herramienta legítima de control político y afirmación del interés público.

Finalmente, cabe destacar que la propuesta cumple con los estándares sustantivos señalados por el propio Ministerio de Justicia en su *Informe Legal N.º 036-2013-*

Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

*JUS/DNAJ*, en tanto: (i) su contenido está vinculado al bien común; (ii) busca contribuir a la realización de la dignidad humana; (iii) fortalece los principios democráticos y la convivencia pluralista; (iv) permite evaluar normas existentes que contienen derechos constitucionales y legales; y (v) puede ser materializada por los entes competentes del Estado dentro de sus atribuciones.

En consecuencia, no solo existe una motivación suficiente para la aprobación de la norma, sino que esta ha sido desarrollada de manera integral, rigurosa y conforme a los principios de necesidad, razonabilidad y legalidad legislativa. Por tanto, la observación formulada por el Poder Ejecutivo carece de sustento fáctico y jurídico, correspondiendo al Congreso de la República INSISTIR en la aprobación de la Autógrafa de Ley.

#### **TERCERO: Observación sobre el desconocimiento del marco normativo vigente del SNEJ**

Con relación a la observación formulada por el Poder Ejecutivo respecto a que la Autógrafa de Ley incurriría en un desconocimiento del marco normativo vigente del Sistema Nacional Especializado de Justicia (SNEJ), corresponde señalar que dicha afirmación no se condice con el contenido del dictamen aprobado por la Comisión de Mujer y Familia. Por el contrario, el dictamen reconoce de manera expresa y detallada la existencia del Decreto Legislativo 1368, que crea el SNEJ, así como el Decreto Supremo 003-2019-MIMP, que aprueba su cronograma de implementación progresiva, y la Estrategia Nacional de Implementación 2021-2026, aprobada mediante el Decreto Supremo 011-2021-MIMP.

Lejos de desconocer este marco legal, el dictamen realiza un análisis técnico, crítico y documentado sobre los avances y limitaciones de la implementación del SNEJ, sustentado en información oficial proporcionada por el Ministerio Público, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Centro de Emergencia Mujer (CEM) y la Defensoría del Pueblo. Se evidencia que, a pesar del marco normativo vigente, la ejecución de las acciones previstas en el cronograma ha sido insuficiente y discontinua, particularmente en los distritos judiciales de mayor incidencia de violencia sexual en agravio de niños y adolescentes.

El dictamen recoge declaraciones y reportes del propio Ministerio Público, que reconoce que la capacidad operativa de las fiscalías especializadas es insuficiente frente al volumen de casos y que, en muchos distritos fiscales, la implementación ha tenido que ser cubierta parcialmente mediante reasignaciones presupuestales

Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

internas, al no haberse cumplido el cronograma inicial. Asimismo, se documenta que la creación de despachos fiscales ha sido fragmentada, tardía y con grandes brechas de cobertura.

En este contexto, se debe precisar que la observación del Poder Ejecutivo cita como marco normativo vigente el Decreto Supremo 005-2024-MIMP, norma que actualiza el cronograma de implementación del SNEJ para el periodo 2025-2028. Sin embargo, esta norma fue promulgada el 7 de agosto y publicada el 8 de agosto de 2024, mientras que el dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley fue aprobado el 28 de febrero de 2024, es decir, cinco meses antes de la existencia del referido decreto supremo. En consecuencia, no era jurídicamente exigible ni técnicamente posible que la Comisión de Mujer y Familia considerara el contenido de una norma aún no promulgada al momento de emitir su dictamen. Por tanto, la alegación de "desconocimiento" del Decreto Supremo 005-2024-MIMP carece de sustento y se basa en una falacia cronológica, jurídicamente insostenible.

Más aún, debe resaltarse que la emisión del Decreto Supremo 005-2024-MIMP no desvirtúa, sino que confirma el fundamento de la propuesta legislativa. En efecto, la necesidad de aprobar un nuevo cronograma de implementación ratifica que el cronograma anterior (DS 003-2019-MIMP) no fue cumplido por las entidades responsables. Este reconocimiento tácito del incumplimiento institucional valida la preocupación plasmada en el dictamen y refuerza la pertinencia de una norma declarativa que exhorta al cumplimiento urgente y eficaz de las obligaciones pendientes.

Incluso puede afirmarse que, ante el impulso dado por la Comisión de Mujer y Familia en este tema, el Poder Ejecutivo se vio compelido a actualizar el cronograma mediante un nuevo decreto supremo, lo cual evidencia que la iniciativa legislativa no fue inoportuna ni carente de fundamento, sino que actuó con antelación y pertinencia política frente a un problema estructural que ha sido reconocido por todos los sectores del Estado involucrados.

En consecuencia, no existe omisión ni desconocimiento alguno del marco normativo vigente del SNEJ. La Autógrafa de Ley reafirma la validez de dicho sistema y exhorta, mediante una norma declarativa, a su implementación efectiva, en beneficio de los derechos fundamentales de niños y adolescentes víctimas de violencia sexual. Por tanto, la observación formulada en este extremo debe ser desestimada, y corresponde INSISTIR en la aprobación de la Autógrafa de Ley.

Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

#### CUARTO: Observación sobre el desconocimiento del principio de progresividad de implementación del SNEJ

La observación del Poder Ejecutivo sostiene que la Autógrafa de Ley incurriría en un desconocimiento del principio de progresividad consagrado en el artículo 5 del Decreto Legislativo 1368, que rige la implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia (SNEJ). Según el Ejecutivo, al declararse la emergencia del SNEJ sin considerar el cronograma actualizado aprobado mediante el Decreto Supremo 005-2024-MIMP, se pondría en riesgo su ejecución planificada. Frente a ello, corresponde aclarar que dicha afirmación parte de una interpretación parcial del principio de progresividad y no refleja la realidad de su cumplimiento efectivo.

El principio de progresividad implica que la implementación de políticas públicas y el cumplimiento de derechos debe realizarse de forma planificada, sostenida y acumulativa. En el caso del SNEJ, este principio se encuentra consagrado en el artículo 5 del Decreto Legislativo 1368, el cual establece que su implementación debe ser gradual, multisectorial y coordinada entre el Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Desde el plano del derecho internacional, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su artículo 2.1, establece que los Estados deben adoptar medidas "*hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos*"<sup>20</sup>. El Comité DESC, en su Observación General N.º 3, precisa que la progresividad no debe ser entendida como una justificación para la inacción, y que los Estados deben avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia el cumplimiento de sus obligaciones (párr. 9). Este principio se aplica también a los servicios públicos orientados a la protección de derechos fundamentales, como es el caso del sistema de justicia especializado.

Contrario a lo sostenido por el Ejecutivo, el dictamen aprobado por la Comisión de Mujer y Familia reconoce expresamente la existencia y vigencia del marco normativo aplicable al SNEJ, incluyendo el Decreto Legislativo 1368, el Decreto Supremo 003-2019-MIMP y la Estrategia Nacional de Implementación 2021-2026.

---

<sup>20</sup> <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar”.

Adicionalmente, se examinan críticamente los avances institucionales y operativos del sistema, así como las deficiencias que han impedido su cumplimiento.

Debe recordarse que el dictamen fue aprobado el 28 de febrero de 2024, mientras que el Decreto Supremo 005-2024-MIMP fue promulgado el 7 de agosto y publicado el 8 de agosto de 2024. En consecuencia, no era jurídicamente exigible ni técnicamente viable que el dictamen incorporara disposiciones que aún no existían. Afirmar que la Autógrafa “desconoce” el cronograma actualizado constituye, por tanto, un error fáctico y lógico, que no puede ser imputado al proceso legislativo.

La exposición de motivos del propio Decreto Supremo 005-2024-MIMP reconoce que, a pesar de haberse previsto un cronograma de cuatro años (2019-2022), a la fecha solo se ha implementado el SNEJ en ocho (8) distritos judiciales, lo cual representa un avance muy por debajo de lo planificado. Se admite expresamente que en los años 2021 y 2022 no se ejecutó ninguna implementación adicional, y que desde 2022 hasta 2024 los recursos presupuestales solo se han destinado a la continuidad de los ocho distritos ya implementados.

Este estancamiento operativo evidencia una ruptura del principio de progresividad en su dimensión sustantiva, pues no se han registrado avances sostenidos, verificables ni proporcionales a la urgencia del problema que se pretende atender. El nuevo cronograma proyectado hasta 2028 implica una postergación estructural de al menos seis años, sin mecanismos de evaluación del incumplimiento anterior ni de rendición de cuentas por parte de las entidades responsables.

La progresividad no se reduce a la formulación formal de un cronograma: requiere avances materiales constantes y razonables. Como ha precisado el Comité DESC, los Estados deben evitar cualquier forma de regresividad institucional y adoptar medidas concretas que reflejen una voluntad deliberada de avanzar hacia la efectividad de los derechos sociales.

En este caso, el cronograma inicial no se ha cumplido, el nuevo cronograma posterga su implementación hasta 2028, y no se ha presentado un diagnóstico institucional transparente sobre las causas del incumplimiento ni medidas correctivas reales. Por tanto, afirmar que “se cumple la progresividad” solo por la existencia de un nuevo decreto resulta insuficiente. El principio de progresividad no puede utilizarse como excusa para normalizar la inacción estatal, especialmente en contextos de violación estructural de derechos.

Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

Por otro lado, la reciente promulgación del **Decreto de Urgencia 005-2025**, mediante el cual el Poder Ejecutivo aprueba medidas extraordinarias económicas y financieras para la implementación inmediata del SNEJ en la provincia de Condorcanqui (Amazonas), constituye un reconocimiento explícito de la existencia de una situación crítica en el funcionamiento del sistema, que requiere acciones urgentes y excepcionales.

Este Decreto de Urgencia justifica su emisión en el artículo 118 (19) de la Constitución Política, invocando una situación extraordinaria que afecta el acceso a la justicia para mujeres, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual. En términos jurídicos y materiales, esto equivale a una declaratoria de emergencia institucional focalizada, lo que valida la pertinencia de la Autógrafa de Ley, que propone justamente reconocer dicha emergencia a nivel nacional como exhortación política y normativa.

Consecuentemente, en virtud de lo expuesto, debe afirmarse que la Autógrafa de Ley no desconoce el principio de progresividad, sino que lo reafirma y exige su cumplimiento real y efectivo, en tanto dicho principio ha sido vulnerado en la práctica por la inacción, el incumplimiento institucional y la ausencia de mecanismos de corrección. La iniciativa legislativa no altera el cronograma ni impone obligaciones presupuestales, sino que ejerce una función legítima del Congreso de la República de exhortar, visibilizar y priorizar políticas públicas esenciales para la protección de los derechos fundamentales de la niñez y adolescencia.

Por tanto, la observación formulada por el Poder Ejecutivo en este extremo también carece de sustento normativo y técnico, y corresponde al Congreso de la República rechazarla e INSISTIR en la aprobación de la Autógrafa de Ley.

**QUINTO: Observación sobre la posible afectación a la protección efectiva de las víctimas**

El Poder Ejecutivo ha observado que la Autógrafa de Ley, al declarar la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia (SNEJ), podría generar una afectación a la protección efectiva de las víctimas, al confundir a las entidades del Estado o interferir con el cumplimiento de los cronogramas establecidos para su implementación progresiva. Frente a ello, corresponde desvirtuar dicha preocupación por carecer de sustento técnico, jurídico y fáctico.

Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar”.

En primer lugar, la Autógrafa de Ley no modifica el contenido normativo del Decreto Legislativo 1368, ni deroga ni altera el cronograma ni las disposiciones vigentes del Decreto Supremo 005-2024-MIMP, ni de su predecesor, el Decreto Supremo 003-2019-MIMP. Se trata de una norma de carácter declarativo, que —siguiendo la práctica parlamentaria y el análisis del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Consulta Jurídica 024-2018-JUS/DGDNCR) y reconocida por la Presidencia de la República en la primera observación a la Autógrafa— no crea obligaciones jurídicas ni genera efectos presupuestales vinculantes, sino que constituye una manifestación política legítima del Congreso de la República, en ejercicio de su función legislativa y de control político.

En ese sentido, la norma propuesta no interfiere con el cronograma vigente ni con la capacidad funcional de los actores del SNEJ. Por el contrario, refuerza su mandato legal exhortando a su cumplimiento urgente y eficaz, ante el reconocimiento objetivo —incluso por el propio Ejecutivo— de los retrasos sistemáticos en su implementación y de la situación crítica en materia de acceso a justicia especializada, particularmente en zonas rurales y de alta vulnerabilidad.

El dictamen que sustenta la Autógrafa documenta, con base en datos oficiales del Ministerio Público, del Programa Aurora (hoy Warmi Ñan) y de la Defensoría del Pueblo, que entre 2012 y 2023 se han registrado más de 119,000 casos de violación sexual contra menores de edad, y que en ese mismo periodo, el 74 % de los casos concluidos fueron archivados, sin llegar a una decisión judicial. Esta situación evidencia un sistema que no garantiza justicia efectiva ni protección integral para niños y adolescentes víctimas de violencia sexual, lo cual justifica una intervención legislativa que visibilice esta problemática y reafirme el compromiso del Estado para priorizar la protección de los derechos de las víctimas.

Adicionalmente, debe resaltarse que la exposición de motivos del propio Decreto Supremo 005-2024-MIMP reconoce que, a la fecha de su emisión (agosto de 2024), solo se había implementado el SNEJ en ocho distritos judiciales, y que durante los años 2021 y 2022 no se avanzó en la incorporación de nuevos distritos, incumpliendo el cronograma original. Este estancamiento en la implementación, sumado a la falta de mecanismos correctivos interinstitucionales, ha afectado directamente la protección efectiva de las víctimas, lo que valida el llamado político que plantea la norma aprobada por el Congreso de la República.

Por otro lado, la emisión del Decreto de Urgencia 005-2025, mediante el cual el Poder Ejecutivo adopta medidas extraordinarias para implementar el SNEJ en la

Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

provincia de Condorcanqui (Amazonas), constituye una confirmación oficial de que el acceso a justicia especializada sigue siendo precario en muchas zonas del país, y que se requiere una respuesta urgente, coordinada y con voluntad política. Por tanto, no puede sostenerse que una declaratoria de emergencia afecta a las víctimas, cuando el propio Ejecutivo ha reconocido que su situación requiere medidas excepcionales, inmediatas y focalizadas, lo que incluso se alinea con el contenido de la Autógrafa observada.

A entender de la Comisión de Mujer y Familia, desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, la protección efectiva de las víctimas de violencia sexual es una obligación inmediata del Estado, no sujeta a disponibilidad progresiva. Como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos emblemáticos como *Paola Guzmán Albarracín vs. Ecuador* (2020)<sup>21</sup> y *Campo Algodonero vs. México* (2009)<sup>22</sup>, los Estados tienen la obligación reforzada de garantizar el acceso oportuno, especializado y no revictimizante a los servicios de justicia, bajo el principio del interés superior del niño y la debida diligencia reforzada en materia de violencia contra la mujer.

En consecuencia, la Autógrafa de Ley no afecta la protección efectiva de las víctimas, sino que contribuye a fortalecerla, al exigir que el Estado cumpla de manera real y no meramente formal su compromiso de garantizar el acceso a la justicia especializada, particularmente para niños y adolescentes víctimas de delitos sexuales. Por tanto, la observación formulada en este extremo debe ser desestimada y corresponde al Congreso de la República INSISTIR en la aprobación de la Autógrafa de Ley.

**SEXTO: Observación sobre la incompatibilidad constitucional y con competencias del MIMP**

La observación formulada por el Poder Ejecutivo sostiene que la Autógrafa de Ley sería incompatible con la Constitución Política y con las competencias del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), al supuestamente interferir con las funciones de planificación, coordinación e implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia (SNEJ), atribuidas a dicha entidad. Frente a ello,

<sup>21</sup> Corte IDH, *Caso Paola Guzmán Albarracín y otra vs. Ecuador*. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405.: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_405\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_405_esp.pdf)

<sup>22</sup> Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)



Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar”.

corresponde desvirtuar esta objeción por carecer de sustento jurídico y por no ajustarse a la naturaleza de la norma en cuestión.

En primer lugar, debe precisarse que la Autógrafa de Ley no crea nuevas funciones, no impone obligaciones al MIMP, ni modifica el diseño institucional del SNEJ establecido en el Decreto Legislativo 1368. Se trata de una norma declarativa cuyo contenido se limita a reconocer la situación de emergencia del SNEJ y exhortar su efectiva implementación por parte de los sectores competentes. En tal sentido, no existe traslape competencial ni afectación alguna a la distribución constitucional de funciones, conforme al artículo 43<sup>23</sup> y al artículo 118<sup>24</sup> de la Constitución Política.

Desde la perspectiva de técnica legislativa, esta norma no crea una política pública ni impone instrumentos de planificación sectorial, lo cual es atribución exclusiva del Poder Ejecutivo. Por el contrario, se limita a visibilizar una situación crítica y exhortar su atención, lo que se encuentra dentro del ámbito legítimo de actuación del Congreso de la República, tal como ha sido reconocido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en su Consulta Jurídica 024-2018-JUS/DGDNCR, al precisar que las leyes declarativas:

*“No generan impacto económico en el presupuesto estatal, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica [...] y la inobservancia de estas leyes no genera, per se, ningún tipo de responsabilidad. [...] Tienen una vinculación política, no jurídica, del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo”.*

En segundo lugar, el principio de separación de poderes no impide que el Congreso de la República ejerza control político ni que apruebe leyes declarativas en ejercicio de su función representativa, tal como ocurre con normas que declaran de interés nacional o utilidad pública determinadas acciones o intervenciones estatales. En este caso, la norma no vulnera competencias del MIMP, sino que coadyuva al

---

<sup>23</sup> Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

<sup>24</sup> Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales. [...]
2. Ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan.

Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar”.

cumplimiento de sus fines institucionales, promoviendo el fortalecimiento del sistema que dicho ministerio lidera en coordinación con otros sectores.

En tercer lugar, debe recordarse que el propio MIMP ha reconocido, en diversos documentos oficiales, las serias limitaciones que enfrenta el SNEJ en su implementación efectiva, incluso solicitando reiteradamente mayores asignaciones presupuestales y refuerzos interinstitucionales. El Decreto Supremo 005-2024-MIMP, que actualiza el cronograma de implementación hasta el año 2028, reconoce que el plan original aprobado en 2019 no se ha cumplido, y que existen importantes brechas de cobertura territorial, infraestructura, personal especializado y presupuesto.

Más aún, mediante el reciente Decreto de Urgencia 005-2025, el propio Poder Ejecutivo ha adoptado medidas extraordinarias en materia económica y financiera para implementar el SNEJ en la provincia de Condorcanqui (Amazonas), invocando una situación excepcional que requiere respuesta inmediata. Esta acción refuerza el diagnóstico que sustenta la Autógrafa observada, y demuestra que existe un reconocimiento tácito de que la implementación ordinaria del sistema ha sido insuficiente, por lo que se requieren intervenciones complementarias, articuladas y oportunas.

Por tanto, la Autógrafa de Ley no invade competencias del MIMP ni vulnera el principio de separación de poderes. Por el contrario, actúa en el marco constitucional de la función legislativa y de control político del Congreso, reafirmando la necesidad de que el Estado, en su conjunto, adopte medidas eficaces para garantizar el derecho de acceso a la justicia especializada de las víctimas de violencia sexual, en particular niños y adolescentes. La norma propuesta no sustituye al Ejecutivo, sino que lo interpela desde una posición legítima, en consonancia con el principio de colaboración entre poderes.

En consecuencia, la observación formulada debe ser desestimada, y corresponde al Congreso de la República INSISTIR en la aprobación de la Autógrafa de Ley, por cuanto se enmarca plenamente dentro de la Constitución, respeta las competencias del Poder Ejecutivo, y fortalece la protección de los derechos fundamentales de la población más vulnerable.

Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

## V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, habiéndose **rechazado todas las observaciones del Poder Ejecutivo** la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República incorporado con Resolución Legislativa del Congreso 003-2022-2023-CR, respecto a las observaciones del Poder Ejecutivo, recomienda la INSISTENCIA a la Autógrafa de Ley (derivada de los **Proyectos de Ley 4732/2022-CR**), mediante el cual se propone la *Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar*, en sus mismos términos por el que fuera aprobada el Pleno del Congreso de la República el 3 de abril de 2025.

Dese cuenta,

Sala de Sesiones del Congreso de la República

Lima, 2 de junio de 2025.



Firmado digitalmente por:  
LIMACHI QUISPE Nieves  
Esmeralda FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 03/06/2025 09:50:18-0500



Firmado digitalmente por:  
SANTISTEBAN SUCLUPE  
Magally FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 04/06/2025 11:55:36-0500



Firmado digitalmente por:  
LIMACHI QUISPE Nieves  
Esmeralda FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 03/06/2025 09:50:29-0500



Firmado digitalmente por:  
TAIPE CORONADO Maria  
Elizabeth FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 04/06/2025 12:33:42-0500



Firmado digitalmente por:  
CERRON ROJAS Waldemar  
Jose FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 03/06/2025 15:02:58-0500



Firmado digitalmente por:  
VASQUEZ VELA Lucinda FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/06/2025 11:31:59-0500



Firmado digitalmente por:  
BARBARAN REYES Rosangella  
Andrea FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 03/06/2025 10:51:03-0500



Firmado digitalmente por:  
LOPEZ MORALES Jeny Luz  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 04/06/2025 09:47:34-0500



Firmado digitalmente por:  
ALCARRAZ AGUERO Yorel  
Kira FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 04/06/2025 12:49:25-0500



Firmado digitalmente por:  
INFANTES CASTAÑEDA Mery  
Biana FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 04/06/2025 09:21:03-0500



Firmado digitalmente por:  
PABLO MEDINA Flor Aidee  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/06/2025 19:32:38-0500



Firmado digitalmente por:  
PORTERO LOPEZ Hilda  
Marleny FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 04/06/2025 10:25:18-0500

CONSEJO DIRECTIVO DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 17 de AGO de 2025

Al orden del día



.....  
**JAIME ABENSUR PINASCO**  
Director General Parlamentario  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Dictamen de INSISTENCIA recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 4732/2022-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional el cumplimiento oportuno de las políticas públicas orientadas a prevenir y erradicar la violencia sexual en menores de edad, y la emergencia del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar".

[Siguen firmas ...]



Firmado digitalmente por:  
JAUREGUI MARTINEZ DE  
AGUAYO Maria De Los Milagros  
Jackeline FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 09/06/2025 11:35:42-0500



Firmado digitalmente por:  
CORDOVA LOBATON Maria  
Jessica FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 09/06/2025 15:06:46-0500