

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE TIPIFICA LOS DELITOS DE VENTA DE NIÑOS Y ADOPCIÓN IRREGULAR, ESTABLECE SUS AGRAVANTES Y DICTA MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

El diputado que suscribe, **Leo Miguel De Paz Lancho**, integrante del **Grupo Parlamentario Renovación Popular**, en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la República, presenta la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE TIPIFICA LOS DELITOS DE VENTA DE NIÑOS Y ADOPCIÓN IRREGULAR, ESTABLECE SUS AGRAVANTES Y DICTA MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto incorporar en el Código Penal, el delito de venta de niños y el delito de adopción irregular, estableciendo sus agravantes y las definiciones aplicables, así como dictar disposiciones de protección de las víctimas y de coordinación interinstitucional orientadas a la prevención, detección y sanción de dichas conductas, en cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado peruano en los tratados internacionales de derechos del niño que ha ratificado.

Artículo 2.- Incorporación de los artículos 129-R y 129-S al Código Penal

Incorpórense los artículos 129-R y 129-S al Capítulo II, del Título I-A: Delitos contra la dignidad humana del Código Penal, Decreto Legislativo N° 635, en los siguientes términos:

“Título I-A: Delitos contra la dignidad humana

[...]

Capítulo II: Explotación

[...]

Artículo 129-R.- Venta de niños

129-R.1. El que realice cualquier acto o transacción mediante el cual un niño o adolescente sea entregado, transferido o recibido por otra persona o grupo de personas, a cambio de dinero, promesa de pago, beneficio económico o cualquier otra ventaja de cualquier naturaleza, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de doce ni mayor de veinte años.

129-R.2. La madre que entregue a su hijo en las circunstancias señaladas en el párrafo anterior no es punible cuando sea víctima de trata de personas, salvo que se acredite su participación en la venta de niños, en cuyo caso es reprimida con pena privativa de libertad no menor de veinticinco años.

129-R.3. La pena privativa de libertad es no menor de quince ni mayor de veinticinco años, cuando:

- 1. El agente es funcionario o servidor público, profesional de la educación o de la salud, o director o encargado de una institución o establecimiento público o privado, y facilita el delito en el ejercicio de sus funciones o aprovechando el cargo que ejerce.*
- 2. El agente facilita la alteración o falsificación de la identidad del niño o adolescente para los fines señalados en el primer párrafo.*
- 3. Existe pluralidad de víctimas.*
- 4. El hecho es cometido por dos o más personas, o el agente integra una banda u organización criminal.*
- 5. El agente es ascendiente o descendiente por consanguinidad, adopción o por afinidad; pariente colateral hasta el cuarto grado de consanguinidad o adopción, o segundo grado de afinidad; o tenga hijos en común con la víctima; o habite en el mismo domicilio de la víctima.*
- 6. La víctima tiene menos de catorce años de edad o padece, de manera temporal o permanente, alguna discapacidad física o mental.*
- 7. El hecho se comete con fines de explotación sexual o pornografía infantil, venta de órganos o tejidos somáticos o aprovechamiento de material genético, trabajo forzoso o explotación laboral, o cualquier otra forma de explotación infantil.*

129-R.4. La pena es de cadena perpetua cuando, como consecuencia del hecho previsto en el primer párrafo, se produce la muerte o lesión grave de la víctima y el agente pudo prever ese resultado.

129-R.5. En todos los casos se impone, además, la pena de inhabilitación conforme a los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 8, 11 y 12 del artículo 36 del Código Penal.

Artículo 129-S.- Adopción irregular

129-S.1. El que, mediante cualquiera de las siguientes conductas, induzca, facilite u obtenga indebidamente el consentimiento de los padres, madres, tutores o responsables de un niño o adolescente para una adopción irregular, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años:

- 1. La sustracción, el rapto o el traslado ilícito del niño o adolescente.*

2. *La coacción, la amenaza o el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad de los padres, tutores o responsables.*
3. *El fraude en la declaración de adoptabilidad, la falsificación de documentos oficiales o cualquier otro engaño.*
4. *El ofrecimiento, la promesa, la entrega o la recepción de dinero u otro beneficio indebido.*

129-S.2. La misma pena se impone a quien oculte, altere, suprima o falsifique información sobre el origen, la identidad o la filiación de un niño o adolescente, con la finalidad de facilitar una adopción irregular.

129-S.3. La pena privativa de libertad es no menor de seis ni mayor de doce años, cuando:

1. *El agente actúa en el ejercicio de una función pública o profesional vinculada a procesos de adopción, protección de la niñez o registro civil.*
2. *Existe pluralidad de víctimas.*
3. *El hecho es cometido por dos o más personas, o el agente integra una banda u organización criminal.*
4. *El agente es ascendiente o descendiente por consanguinidad, adopción o por afinidad; pariente colateral hasta el cuarto grado de consanguinidad o adopción, o segundo grado de afinidad; o tenga hijos en común con la víctima; o habite en el mismo domicilio de la víctima.*
5. *La víctima tiene menos de catorce años de edad o padece, de manera temporal o permanente, alguna discapacidad física o mental.*

129-S.4. La pena privativa de libertad es no menor de doce ni mayor de quince años cuando, como consecuencia del hecho, se produce la muerte o lesión grave de la víctima y el agente pudo prever ese resultado.

129-S.5. En todos los casos se impone, además, la pena de inhabilitación conforme a los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 8, 11 y 12 del artículo 36 del Código Penal.

[...]

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Repatriación de víctimas

Las víctimas de los delitos previstos en los artículos 129-R y 129-S del Código Penal que no sean nacionales ni residentes permanentes en el país tienen derecho a solicitar la autorización de una residencia temporal por un periodo mínimo de seis meses, durante el cual pueden decidir ejercer las acciones penales o civiles que correspondan, o iniciar los trámites para regularizar su situación migratoria.

En ningún caso puede disponerse la repatriación de la víctima que solicite dicha autorización, cuando exista peligro grave para su integridad física o psíquica derivado de las circunstancias en que se cometió el delito en su país de origen.

SEGUNDA. Coordinación interinstitucional para la prevención y detección de la venta de niños y la adopción irregular

El Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables —a través de la Dirección General de Adopciones—, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) y la Superintendencia Nacional de Migraciones, en el marco de sus competencias, establecen un protocolo de coordinación interinstitucional para la detección temprana, investigación y prevención de los delitos previstos en los artículos 129-R y 129-S del Código Penal, que incluye mecanismos de verificación documentaria en los procesos de inscripción de nacimiento, adopción y salida del país de niños y adolescentes.

TERCERA. Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, conforme a las leyes anuales de presupuesto y a la normativa vigente.

CUARTA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por los ministerios de Justicia y Derechos Humanos, del Interior, y de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, reglamenta el protocolo de coordinación interinstitucional previsto en la Segunda Disposición Complementaria Final, en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados desde la publicación de la presente Ley.

Lima, setiembre de 2026.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La venta de niños y la adopción irregular constituyen manifestaciones graves de vulneración de los derechos a la dignidad, la identidad y la filiación de niños y adolescentes, que el ordenamiento penal peruano no sanciona hoy de manera autónoma. El Convenio de La Haya relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional¹, la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989)² y su Protocolo Facultativo relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía³ obligan al Estado peruano a prevenir la sustracción, la venta y el tráfico de niños, y a tipificar penalmente estas conductas; sin embargo, dicha obligación internacional todavía no se refleja de manera autónoma y suficiente en el Código Penal.

Este panorama no es ajeno a la experiencia directa de las fiscalías especializadas. En el marco de una semana de representación parlamentaria, la entonces congresista Milagros Jáuregui de Aguayo visitó la Fiscalía Provincial Especializada en Delitos de Trata de Personas del Cusco, cuya titular, la fiscal Andrónika Zans, advirtió que en dicha jurisdicción existen numerosos casos de trata con fines de explotación, incluidos la venta de niños y la adopción irregular, sin que las normas vigentes definan un concepto autónomo de venta de niños; ese vacío obliga a integrar el tipo penal de trata de personas por analogía con la Constitución y el derecho internacional público, en particular con la Convención sobre los Derechos del Niño (comunicación personal, 2023).

La preocupación de la fiscal Zans no era hipotética: la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, en la Casación N° 1765-2021-Cusco⁴, estableció que la venta de niños con fines de adopción irregular no configura, per se, el delito de trata de personas previsto en el artículo 129-A del Código Penal⁵, ubicado en el Título I-A: Delitos contra la Dignidad Humana desde la sistematización introducida en 2021. Aplicada de forma literal, esta interpretación permite que quien compra o recibe a un niño con el fin de generar un vínculo filial irregular pueda quedar en libertad,

¹ Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado. (1993). Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional.

² Naciones Unidas. (1989). Convención sobre los Derechos del Niño.

³ Naciones Unidas. (2000a). Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.

⁴ Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, Sala Penal Permanente. Casación N.° 1765-2021-Cusco.

⁵ Congreso de la República del Perú. (2021). Ley N.° 31146, Ley que modifica el Código Penal, el Código Procesal Penal y la Ley N.° 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, con la finalidad de sistematizar los artículos referidos a los delitos de trata de personas y de explotación, y considerar estos como delitos contra la dignidad humana. Diario Oficial El Peruano.

precisamente porque el ordenamiento penal no cuenta con un tipo autónomo que sancione la venta de niños ni la adopción irregular con independencia de la trata de personas.

Ante este vacío normativo, durante el período parlamentario 2021-2026 se presentó una iniciativa orientada a incorporar el delito de venta de niños al Código Penal — descrita con mayor detalle en el numeral V de la presente exposición de motivos—, que no llegó a convertirse en ley. La presente iniciativa retoma y perfecciona esa propuesta, con dos mejoras sustanciales: extiende la responsabilidad penal a quien recibe, adquiere o acepta a un niño a cambio de una contraprestación, y no solo a quien lo entrega o transfiere; y tipifica de manera autónoma la adopción irregular, de forma que su sanción no dependa de que el hecho sea calificado como trata de personas, cerrando así el vacío evidenciado por la Casación N° 1765-2021-Cusco.

II. EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA

La evidencia estadística más reciente confirma la persistencia y la gravedad del problema:

- Entre enero de 2020 y junio de 2026, el Ministerio Público registró 19,978 denuncias por trata de personas a nivel nacional, con una tendencia sostenida al alza: 3,345 casos en 2023, 3,770 en 2024, 3,564 en 2025 y 1,915 solo en el primer semestre de 2026, a un promedio de 10 denuncias diarias⁶.
- Entre 2023 y mediados de 2025 se documentaron al menos 34 casos de venta de niños vinculados a trata de personas, varios de ellos mediante adopción irregular con falsificación de documentos; la coordinadora de las fiscalías especializadas en trata de personas identificó casos de venta de bebés en Arequipa, Cusco y Tacna, incluyendo intentos de traslado de menores hacia Chile⁷.
- Pese al incremento de las denuncias, la respuesta judicial permanece insuficiente: en 2024, de 1,900 denuncias por trata de personas y delitos conexos registradas por el Ministerio Público, el Poder Judicial solo emitió 30 sentencias condenatorias, lo que evidencia un patrón de impunidad estructural⁸.
- Entre enero de 2023 y abril de 2026 se registraron 7,429 denuncias por trata de personas, un promedio de 2,200 casos al año; el 86.3 % de las víctimas fueron mujeres y el 54.8 % de los casos correspondió a explotación sexual, mientras

⁶La República. (2026a, 30 de julio). Trata de personas: 19,978 casos en los últimos seis años y medio. <https://larepublica.pe/politica/2026/07/29/trata-de-personas-19978-casos-en-los-ultimos-seis-anos-y-medio-trata-de-personas-hnews-901639>

⁷RPP. (2025, 24 de julio). Fiscalía reporta más de 1,200 víctimas de trata de personas en el Perú entre enero y junio del 2025. <https://rpp.pe/peru/actualidad/fiscalia-reporta-mas-de-1200-victimas-de-trata-de-personas-en-el-peru-entre-enero-y-junio-del-2025-noticia-1647417>

⁸La República. (2025, 27 de abril). Hay 1,900 denuncias por trata de personas, pero solo 30 condenas. <https://larepublica.pe/sociedad/2025/04/27/hay-1900-denuncias-por-trata-de-personas-pero-solo-30-condenas-migracion-hnews-2069577>

que el Estado destinó apenas el 1 % de los S/ 1,159 millones que demandaría implementar íntegramente la Política Nacional frente a la Trata de Personas vigente desde 2021, lo que confirma que el tratamiento legislativo de este fenómeno continúa sin ser prioritario⁹.

- El 22 de agosto de 2026, autoridades de Perú y Ecuador rescataron a dos niñas de diez años que habían sido entregadas de manera recíproca entre comunidades de la frontera con fines de matrimonio forzado, luego de que un dirigente comunitario pactara la entrega de su propia hija menor de edad; el caso evidencia que, pese a la prohibición del matrimonio infantil vigente en el Perú desde 2023, persisten prácticas de entrega de niñas y niños mediante acuerdos informales entre adultos, ajenos a todo proceso judicial de protección (Infobae, 2026)¹⁰.

III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

La presente iniciativa tiene como objetivo general tipificar de manera autónoma, en el Código Penal, el delito de venta de niños y el delito de adopción irregular, estableciendo sus agravantes y mecanismos de coordinación institucional, a fin de prevenir y sancionar estas conductas conforme a los tratados internacionales que el Perú ha ratificado.

De este objetivo general se derivan los siguientes objetivos específicos:

- Cerrar el vacío normativo que impide sancionar de manera autónoma la venta de niños cuando esta no es calificada como trata de personas, conforme lo evidenció la Casación N.° 1765-2021-Cusco.
- Tipificar la adopción irregular como conducta penal independiente, de modo que su persecución no dependa de acreditar los elementos propios del delito de trata de personas.
- Extender la responsabilidad penal a quien recibe, adquiere o acepta a un niño a cambio de una contraprestación, y no únicamente a quien lo entrega o transfiere.
- Establecer agravantes proporcionales y progresivas para cada conducta, estructuradas dentro del propio tipo penal —desde la actuación de funcionarios públicos y profesionales vinculados a procesos de adopción, protección o registro civil, hasta la cadena perpetua cuando el hecho cause la muerte o lesión grave de la víctima—.
- Garantizar la coordinación interinstitucional entre el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Reniec

⁹La República. (2026b, 10 de agosto). Más de 2 mil casos de trata de personas al año, pero en el Congreso el tema no es prioritario. <https://larepublica.pe/politica/2026/08/10/mas-de-2-mil-casos-de-trata-de-personas-al-ano-pero-en-el-congreso-el-tema-no-es-prioritario-hnews-238030>

¹⁰Infobae. (2026, 22 de agosto). Su propio padre la entregó en matrimonio a los 10 años: los detalles inéditos del caso de trata que conmocionó a Perú y Ecuador. <https://www.infobae.com/peru/2026/08/22/su-propio-padre-la-entrego-en-matrimonio-a-los-10-anos-los-detalles-ineditos-del-caso-de-trata-que-conmociono-a-peru-y-ecuador/>

y la Superintendencia Nacional de Migraciones, para la detección temprana y la prevención.

- Proteger los derechos de las víctimas extranjeras, incluido su derecho a solicitar residencia temporal y a no ser repatriadas cuando ello suponga un riesgo grave para su integridad.

IV. FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

La venta de niños y la adopción irregular como fenómeno regional e internacional: fundamentación en el derecho comparado

El Perú no enfrenta este fenómeno de manera aislada. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía¹¹ exige a los Estados Parte tipificar penalmente el ofrecer, entregar o aceptar un niño con fines de explotación sexual, extracción de órganos o trabajo forzoso, así como la intermediación indebida para obtener el consentimiento para la adopción de un niño en violación de los instrumentos jurídicos internacionales sobre adopción. De manera complementaria, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños¹² (Protocolo de Palermo) define la trata de personas a partir de un acto, un medio y un propósito de explotación, precisando que, tratándose de niños, el medio resulta irrelevante, bastando el acto y el propósito.

La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Maud de Boer-Buquicchio, advirtió en su informe temático de 2017 que las adopciones ilegales violan el interés superior del niño, el principio de subsidiariedad y la prohibición de obtener ganancias económicas indebidas, y que las adopciones resultantes de delitos como el secuestro, la venta, el tráfico, el fraude en la declaración de adoptabilidad o la falsificación de documentos oficiales deben prohibirse, penalizarse y sancionarse como tales¹³. En sentido similar, la Guía de Buenas Prácticas para la implementación del Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional señala que la sustracción, la venta o el tráfico de niños constituyen delitos que cada Estado contratante debe sancionar severamente, garantizando que sus autores sean detenidos y juzgados¹⁴.

¹¹Naciones Unidas. (2000a). Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.

¹²Naciones Unidas. (2000b). Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo).

¹³Naciones Unidas, Asamblea General. (2017). Informe de la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Maud de Boer-Buquicchio (34.º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos). <https://bcn.cl/2cu9a>

¹⁴Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado. (2008). Guía de Buenas Prácticas N.º 1: La puesta en práctica y el funcionamiento del Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional.

En la doctrina, existe debate sobre la relación entre venta y trata de niños. Para el especialista David M. Smolin, la venta de un niño implica dos elementos —la transferencia del niño y una forma de remuneración— y constituye, en sí misma, una forma de trata, con independencia de la finalidad de la transferencia¹⁵. En la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso Ramírez Escobar y otros contra Guatemala, examinó cómo las irregularidades en un proceso de adopción internacional —incluida la falta de consentimiento informado de la madre biológica— pueden vulnerar los derechos a la protección familiar y a la identidad reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁶. Asimismo, la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud¹⁷ considera práctica análoga a la esclavitud la entrega de un niño por sus padres o tutores a otra persona, mediante remuneración o sin ella, con el propósito de explotar su persona o su trabajo, lo que refuerza el fundamento para sancionar penalmente la venta de niños con independencia de su calificación como trata.

Sobre esta base, la profesora María Paz García Rubio subraya que el interés superior del niño exige, entre otros elementos, el derecho del menor a conocer sus orígenes y el carácter subsidiario de la adopción internacional respecto de la nacional, principios que resultan vulnerados cuantas veces la filiación de un niño se altera o falsea mediante una adopción irregular¹⁸.

La experiencia comparada muestra, además, que distintos países de la región han avanzado en la tipificación específica de estas conductas, con matices relevantes para el diseño de la presente propuesta:

- Chile — la Ley N.º 20.507 (Congreso Nacional de Chile, 2011)¹⁹ incorporó el delito de trata de personas al Código Penal chileno, con protección especial para las víctimas menores de edad y sin exigir la concurrencia de medios coercitivos para su configuración; la Ley N.º 19.620 (Congreso Nacional de Chile, 1999)²⁰, Ley de Adopción de Menores, tipifica de manera independiente las figuras delictivas vinculadas al tráfico de niños y a la intermediación con fines de lucro

¹⁵Smolin, D. M. (2010). Child laundering and the Hague Convention on Intercountry Adoption: The future and past of intercountry adoption. *University of Louisville Law Review*, 48, 441-498. <https://bcn.cl/2cu9f>

¹⁶Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala. Sentencia de 9 de marzo de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas).

¹⁷Naciones Unidas. (1956). Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud.

¹⁸García Rubio, M. P. (2020). ¿Qué es y para qué sirve el interés del menor? *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, (13), 14-49.

¹⁹Congreso Nacional de Chile. (2011). Ley N.º 20.507, que Tipifica los Delitos de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas y Establece Normas para su Prevención y más Efectiva Persecución Criminal. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

²⁰Congreso Nacional de Chile. (1999). Ley N.º 19.620, que Dicta Normas sobre Adopción de Menores. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

en el marco de la adopción, sancionadas con penas distintas —y en general inferiores— a las previstas para la trata de personas; posteriormente, mediante el Boletín N.º 9119-18 (Congreso Nacional de Chile, 2015)²¹ se propuso reformar integralmente el sistema de adopción chileno para sancionar con mayor severidad los ilícitos cometidos en su marco, atendiendo a la recomendación del Comité de los Derechos del Niño de tipificar expresamente el delito de venta de niños.

- Alemania, Brasil y Francia han tipificado el delito de trata de niños, niñas y adolescentes con fines de adopción, con penas de prisión y multa que se incrementan ante circunstancias agravantes como el lucro, la participación de un funcionario público, la asociación ilícita o la salida del menor del país; en el derecho comparado, Francia destaca por prever penas considerablemente más severas que las aplicables en el contexto ordinario de adopción.

La presente iniciativa recoge de estas experiencias comparadas su elemento común más relevante: la tipificación autónoma de la venta de niños y de las conductas de adopción irregular, con independencia de su eventual calificación como trata de personas, adaptándola al marco constitucional y procesal penal peruano vigente.

Por qué el marco penal vigente no es suficiente

Esta limitación normativa ha sido confirmada, con posterioridad a la Casación N.º 1765-2021-Cusco, por la propia Corte Suprema de Justicia de la República en sede plenaria. Mediante el Acuerdo Plenario N.º 04-2023/CIJ-112, adoptado por las Salas Penales Permanente, Transitoria y Especial en el XII Pleno Jurisdiccional Extraordinario de las Salas Penales (Poder Judicial del Perú, 2023)²², la Corte Suprema fijó doctrina legal de obligatorio cumplimiento, conforme al artículo 116 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sobre diversos problemas interpretativos del delito de trata de personas previsto en el artículo 129-A del Código Penal, entre ellos la venta de niños, niñas y adolescentes. El Acuerdo Plenario precisó, en el desarrollo de sus fundamentos jurídicos 54 a 65, que la venta de niños “no está configurada como un tipo penal autónomo sino como fin de explotación de la trata de personas”, de modo que su persecución penal continúa dependiendo de que se acredite, caso por caso, la concurrencia de los elementos del artículo 129-A. Con ese propósito, fijó los elementos que permiten configurar la trata de personas con fines de venta de niños, niñas y adolescentes: i) un sujeto activo, constituido por el padre o la madre biológica del menor —salvo que actúen en una situación de vulnerabilidad, amenaza o coacción, en cuyo caso no responden penalmente— o por un tercero con dominio de hecho sobre el

²¹Congreso Nacional de Chile. (2015). Boletín N.º 9119-18, Proyecto de Ley que Modifica el Sistema de Adopción de Menores. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

²²Poder Judicial del Perú, Salas Penales Permanente, Transitoria y Especial. (2023). Acuerdo Plenario N.º 04-2023/CIJ-112, XII Pleno Jurisdiccional Extraordinario de las Salas Penales. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/649a58004dfa851d9a7dbbbd73eeae1c/AP+Nº+4-2023+Trata+de+personas.pdf>

niño; ii) un sujeto pasivo, que es el propio niño, niña o adolescente; y iii) un beneficio, económico o emocional, buscado u obtenido por el agente, sin que sea necesario que la adopción llegue a consumarse ni que el pago se efectivice, bastando la existencia del pacto o acuerdo de entrega. El Acuerdo Plenario reafirmó, además, que el consentimiento del niño, niña o adolescente carece de todo efecto jurídico, y recordó la obligación prevista en el artículo 10 de la Ley N.º 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, de establecer mecanismos de información dirigidos a los centros de acogida residencial, las agencias de adopción nacionales e internacionales, y los padres biológicos y pre adoptantes, como medida de prevención frente a la venta de niños y la adopción irregular.

La doctrina fijada en el Acuerdo Plenario N.º 04-2023/CIJ-112, aunque vinculante para todos los órganos jurisdiccionales, no supera la limitación estructural identificada en la presente exposición de motivos: al tratarse de una interpretación del artículo 129-A del Código Penal y no de un tipo penal autónomo, la venta de niños sigue exigiendo la acreditación de los elementos propios de la trata de personas, con las dificultades probatorias que ello supone, particularmente respecto de quien recibe, adquiere o acepta al niño —conducta que la propia Corte Suprema atribuye a un “tercero con dominio de hecho”—. El Acuerdo Plenario, además, no desarrolla un tratamiento autónomo de la adopción irregular en los casos en que esta no importa una contraprestación económica directa, sino la falsificación de documentos, el fraude en la declaración de adoptabilidad o el aprovechamiento de la vulnerabilidad de la madre gestante, vacío que la presente iniciativa cierra mediante la tipificación del artículo 129-S.

El artículo 129-A del Código Penal peruano sanciona el delito de trata de personas exigiendo, como regla general, la concurrencia de un acto, un medio y un propósito de explotación; aunque tratándose de niños el medio es irrelevante, la calificación de la venta de niños o de la adopción irregular como una modalidad de trata continúa dependiendo de una interpretación judicial caso por caso. La Casación N.º 1765-2021-Cusco²³ ilustra esta inconsistencia: al no reconocer automáticamente que la venta de un niño con fines de adopción irregular configura trata de personas, dicha resolución dejó un margen de impunidad para quienes intervienen del lado de la demanda —es decir, quienes compran, reciben o aceptan a un niño—, en la medida en que el artículo 129-A vigente exige acreditar, con dificultad probatoria considerable, todos los elementos típicos de la trata.

A ello se suma que el Código Penal —Decreto Legislativo N.º 635²⁴— no contempla actualmente ningún tipo penal que sancione, de manera autónoma, la adopción irregular cuando esta no conlleva una transacción económica directa, pero sí supone la falsificación de documentos, la obtención indebida del consentimiento de los padres

²³Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, Sala Penal Permanente. Casación N.º 1765-2021-Cusco.

²⁴Poder Ejecutivo del Perú. (1991). Decreto Legislativo N.º 635, Código Penal. Diario Oficial El Peruano.

biológicos o el aprovechamiento de la vulnerabilidad de la madre gestante. Es decir, el ordenamiento vigente no distingue entre la venta de niños —que exige acreditar una contraprestación— y la adopción irregular —que puede configurarse sin ella—, lo que dificulta la persecución penal de esta última modalidad.

Por ello, la propuesta normativa que se desarrolla en el numeral VII de la presente exposición de motivos busca, precisamente, superar esta limitación: de un lado, tipificando la venta de niños (artículo 129-R) de forma que comprenda expresamente a quien recibe, adquiere o acepta al niño, y no solo a quien lo entrega; y, de otro, tipificando la adopción irregular (artículo 129-S) como una conducta autónoma, que no requiere acreditar los elementos de la trata de personas para ser sancionada.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, los artículos 129-R y 129-S siguen el mismo esquema que el Código Penal ya emplea para los delitos de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (artículos 129-D a 129-I): un tipo penal base, sus modalidades y agravantes específicas introducidas de manera escalonada según la gravedad de la conducta y, para los resultados más graves, la pena de cadena perpetua.

De este modo, cada tipo penal contiene, de manera autosuficiente, su conducta típica, sus modalidades y sus consecuencias punitivas, en observancia del principio de taxatividad y de coherencia sistemática dentro del Título I-A del Código Penal.

V. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, INVESTIGACIONES Y FUENTES UTILIZADAS

El Código Penal peruano —Decreto Legislativo N° 635 (Poder Ejecutivo del Perú, 1991)²⁵— no contiene, hasta la fecha, ningún tipo penal autónomo que sancione la venta de niños o la adopción irregular. Estas conductas se han venido subsumiendo, con resultados dispares en la jurisprudencia nacional, en el delito de trata de personas previsto en el artículo 129-A del Código Penal, sin que exista claridad normativa sobre su tratamiento, tal como lo evidenció la Casación N° 1765-2021-Cusco²⁶, descrita en el numeral I de la presente exposición de motivos.

Durante el período parlamentario 2021-2026, ante este vacío normativo, la entonces congresista Milagros Jáuregui de Aguayo, integrante de la bancada Renovación Popular, presentó el 17 de enero de 2024 el Proyecto de Ley N° 6818/2023-CR, Ley que incorpora los artículos 129-Q y 129-R en el Código Penal para incorporar el delito de venta de niños y agravantes²⁷. Dicha iniciativa proponía incorporar al Código Penal

²⁵Poder Ejecutivo del Perú. (1991). Decreto Legislativo N.° 635, Código Penal. Diario Oficial El Peruano.

²⁶Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, Sala Penal Permanente. Casación N.° 1765-2021-Cusco.

²⁷Congreso de la República del Perú. (2024a). Proyecto de Ley N.° 6818/2023-CR, Ley que incorpora los artículos 129-Q y 129-R en el Código Penal para incorporar el delito de venta de niños y agravantes.

el artículo 129-Q, que sancionaba con pena privativa de libertad no menor de doce ni mayor de veinte años a quien realizara cualquier acto o transacción mediante el cual un niño fuera transferido a otra persona a cambio de una contraprestación, y el artículo 129-R, que establecía agravantes de hasta veinticinco años de pena privativa de libertad; incluía, además, una disposición complementaria final sobre repatriación de víctimas extranjeras, sustancialmente similar a la que recoge la Primera Disposición Complementaria Final de la presente Ley.

El proyecto fue acumulado con el Proyecto de Ley N.º 10964/2024-CR, presentado por la congresista Jessica Córdova Lobatón, también integrante de la bancada Renovación Popular, que proponía incorporar el delito de venta de niños con fines de adopción y sus agravantes al Código Penal. La Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en su Décima Séptima Sesión Ordinaria, celebrada el 29 de abril de 2026, aprobó por mayoría el Dictamen recaído en ambos proyectos, con un texto sustitutorio único que incorpora los artículos 129-R y 129-S al Código Penal²⁸; sin embargo, dicho dictamen no llegó a ser debatido ni votado en el Pleno antes de que concluyera el período parlamentario 2021-2026 y se instalara la actual Cámara de Diputados, por lo que no adquirió fuerza normativa.

La presente iniciativa recoge la misma preocupación de fondo identificada en dicho antecedente —la ausencia de un tipo penal autónomo que sancione la venta de niños y la adopción irregular—, pero introduce las siguientes mejoras técnicas respecto del Proyecto de Ley N.º 6818/2023-CR:

- Extiende la responsabilidad penal a quien recibe, adquiere o acepta al niño, y no únicamente a quien lo entrega o transfiere, cerrando el vacío evidenciado por la Casación N.º 1765-2021-Cusco.
- Tipifica de manera autónoma la adopción irregular (artículo 129-S) como conducta independiente de la venta de niños, de modo que su sanción no dependa de acreditar los elementos propios de la trata de personas.
- Define los elementos constitutivos de cada delito dentro del propio tipo penal —qué constituye “venta de niños” en el artículo 129-R y qué constituye “adopción irregular” en el artículo 129-S—, en lugar de remitirlos a un artículo de definiciones separado, en observancia del principio de legalidad y de la exigencia de taxatividad de la ley penal.
- Estructura las agravantes de cada delito de forma escalonada dentro del propio artículo —un tipo base, sus modalidades y sus agravantes, hasta la cadena perpetua para los resultados más graves—, siguiendo la técnica ya empleada en el Código Penal para los delitos de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (artículos 129-D a 129-I), en lugar de remitirlas a un artículo de agravantes común, como preveía el Proyecto de Ley N.º 6818/2023-CR.

²⁸Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República del Perú. (2026). Dictamen en mayoría recaído en los Proyectos de Ley 06818/2023-CR y 10964/2024-CR, que, con texto sustitutorio, proponen la Ley que incorpora el delito de venta de niños y adolescentes y sus agravantes en el Código Penal, Decreto Legislativo 635. <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzkzNzYz/pdf>

- Corrige la referencia normativa al Código Penal, que es el Decreto Legislativo N° 635 y no el Decreto Legislativo N° 1578, como se consignó por error material en la iniciativa anterior.
- Incorpora una disposición de coordinación interinstitucional entre el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Reniec y la Superintendencia Nacional de Migraciones, ausente en el antecedente legislativo.
- Adecúa la fórmula legal al marco constitucional bicameral vigente, siendo presentada por el diputado Leo De Paz Lancho ante la Cámara de Diputados, conforme a los artículos 98 y 107 del Reglamento de dicha Cámara.

En el mismo período parlamentario, la congresista Jessica Córdova Lobatón, también integrante de la bancada Renovación Popular, presentó el Proyecto de Ley N° 11716/2024-CR, que modifica el Código Civil para reducir los plazos de expedición de las partidas de nacimiento en los procesos de adopción judicial, notarial y administrativa, con el objeto de garantizar el derecho a la identidad de los niños y adolescentes adoptados²⁹. Dicha iniciativa fue aprobada por unanimidad por la Comisión de Mujer y Familia el 13 de octubre de 2025, sin que, hasta donde se tiene registro, haya sido debatida en el Pleno. Se trata de una iniciativa complementaria a la presente Ley, mas no equivalente a ella: mientras aquella agiliza el procedimiento registral de las adopciones regulares, la presente Ley se orienta a sancionar penalmente la venta de niños y la adopción irregular, sin que exista superposición entre ambas.

VI. SECTORES COMPRENDIDOS

1. Sector Justicia y Derechos Humanos: el Ministerio Público, a través de las fiscalías especializadas en delitos de trata de personas, y el Poder Judicial, asumen la persecución y sanción de los delitos previstos en los artículos 129-R y 129-S del Código Penal.
2. Sector Interior: la Policía Nacional del Perú, a través de sus unidades especializadas en trata de personas, interviene en la investigación de los delitos previstos en la presente Ley y coordina el protocolo interinstitucional previsto en la Segunda Disposición Complementaria Final.
3. Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables: el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través de la Dirección General de Adopciones y los Centros de Emergencia Mujer, participa en la detección de casos de adopción irregular y en la protección y atención de las víctimas.
4. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec): interviene en la verificación documentaria de los procesos de inscripción de nacimiento, a fin de prevenir la alteración o falsificación de la identidad de niños y adolescentes.

²⁹Congreso de la República del Perú. (2024b). Proyecto de Ley N.° 11716/2024-CR, Ley que modifica el Código Civil para reducir los plazos de expedición de las partidas de nacimiento en los procesos de adopción judicial, notarial y administrativa.

5. Sector Relaciones Exteriores y Migraciones: el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Superintendencia Nacional de Migraciones intervienen en los procesos de adopción internacional, en el control migratorio de niños y adolescentes, y en la repatriación de víctimas extranjeras prevista en la Primera Disposición Complementaria Final.
6. Niños y adolescentes y sus familias: como sujetos directos de protección de la presente Ley, en particular quienes se encuentran en situación de abandono, vulnerabilidad económica, o inmersos en procesos de adopción nacional e internacional.

VII. NORMAS QUE SE MODIFICAN O DEROGAN

La presente iniciativa incorpora los artículos 129-R y 129-S al Código Penal, Decreto Legislativo N° 635, cada uno con su tipo penal base, sus modalidades y sus agravantes definidos dentro de su propio texto. No se deroga ni modifica disposición alguna del ordenamiento legal vigente. El siguiente cuadro identifica la situación normativa actual frente a la propuesta:

Código Penal vigente (Decreto Legislativo ° 635)	Texto que se propone incorporar
No existe un tipo penal autónomo que sancione la venta de niños, ni una definición legal de dicha conducta ni de sus agravantes; estas conductas se subsumen, con resultados dispares, en el delito de trata de personas (artículo 129-A).	Artículo 129-R.- Venta de niños 129-R.1. El que realice cualquier acto o transacción mediante el cual un niño o adolescente sea entregado, transferido o recibido por otra persona o grupo de personas, a cambio de dinero, promesa de pago, beneficio económico o cualquier otra ventaja de cualquier naturaleza, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de doce ni mayor de veinte años. 129-R.2. La madre que entregue a su hijo en las circunstancias señaladas en el párrafo anterior no es punible cuando sea víctima de trata de personas, salvo que se acredite su participación en la venta de niños, en cuyo caso es reprimida con pena privativa de libertad no menor de veinticinco años. 129-R.3. La pena privativa de libertad es no menor de quince ni mayor de veinticinco años, cuando: 1. El agente es funcionario o servidor público, profesional de la educación o de la salud, o director o encargado de una institución o establecimiento público o privado, y facilita el delito en el ejercicio de sus funciones o aprovechando el cargo que ejerce. 2. El agente facilita la alteración o falsificación de la identidad del niño o adolescente para los fines señalados en el primer párrafo. 3. Existe pluralidad de víctimas. 4. El hecho es cometido por dos o más personas, o el agente integra una banda u organización criminal.

	5. El agente es ascendiente o descendiente por consanguinidad, adopción o por afinidad; pariente colateral hasta el cuarto grado de consanguinidad o adopción, o segundo grado de afinidad; o tenga hijos en común con la víctima; o habite en el mismo domicilio de la víctima. 6. La víctima tiene menos de catorce años de edad o padece, de manera temporal o permanente, alguna discapacidad física o mental. 7. El hecho se comete con fines de explotación sexual o pornografía infantil, venta de órganos o tejidos somáticos o aprovechamiento de material genético, trabajo forzoso o explotación laboral, o cualquier otra forma de explotación infantil. 129-R.4. La pena es de cadena perpetua cuando, como consecuencia del hecho previsto en el primer párrafo, se produce la muerte o lesión grave de la víctima y el agente pudo prever ese resultado. 129-R.5. En todos los casos se impone, además, la pena de inhabilitación conforme a los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 8, 11 y 12 del artículo 36 del Código Penal.
No existe un tipo penal que sancione de manera autónoma la adopción irregular, ni una definición legal de dicha conducta ni de sus agravantes.	Artículo 129-S.- Adopción irregular 129-S.1. El que, mediante cualquiera de las siguientes conductas, induzca, facilite u obtenga indebidamente el consentimiento de los padres, madres, tutores o responsables de un niño o adolescente para una adopción irregular, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años: 1. La sustracción, el rapto o el traslado ilícito del niño o adolescente. 2. La coacción, la amenaza o el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad de los padres, tutores o responsables. 3. El fraude en la declaración de adoptabilidad, la falsificación de documentos oficiales o cualquier otro engaño. 4. El ofrecimiento, la promesa, la entrega o la recepción de dinero u otro beneficio indebido. 129-S.2. La misma pena se impone a quien oculte, altere, suprima o falsifique información sobre el origen, la identidad o la filiación de un niño o adolescente, con la finalidad de facilitar una adopción irregular. 129-S.3. La pena privativa de libertad es no menor de seis ni

	mayor de doce años, cuando: 1. El agente actúa en el ejercicio de una función pública o profesional vinculada a procesos de adopción, protección de la niñez o registro civil. 2. Existe pluralidad de víctimas. 3. El hecho es cometido por dos o más personas, o el agente integra una banda u organización criminal. 4. El agente es ascendiente o descendiente por consanguinidad, adopción o por afinidad; pariente colateral hasta el cuarto grado de consanguinidad o adopción, o segundo grado de afinidad; o tenga hijos en común con la víctima; o habite en el mismo domicilio de la víctima. 5. La víctima tiene menos de catorce años de edad o padece, de manera temporal o permanente, alguna discapacidad física o mental. 129-S.4. La pena privativa de libertad es no menor de doce ni mayor de quince años cuando, como consecuencia del hecho, se produce la muerte o lesión grave de la víctima y el agente pudo prever ese resultado. 129-S.5. En todos los casos se impone, además, la pena de inhabilitación conforme a los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 8, 11 y 12 del artículo 36 del Código Penal.
--	--

En cuanto a su efecto sobre la legislación nacional, la presente iniciativa no modifica el Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337), la Ley General de Migraciones (Decreto Legislativo N° 1350) ni el artículo 129-A del Código Penal sobre trata de personas, sino que los complementa como marcos de aplicación concurrente. Tampoco modifica el régimen de adopciones a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, ni reduce garantía procesal alguna reconocida a los investigados, preservando así los estándares constitucionales del debido proceso y del principio de legalidad penal.

VIII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Análisis costo-beneficio	
Actores y grupos de interés	Niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad frente a la venta de niños o la adopción irregular, y sus familias biológicas; las familias que participan de buena fe en procesos de adopción nacional e internacional; el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Reniec y la Superintendencia Nacional de Migraciones, en su rol de prevención, detección y persecución del delito; y el Poder

	Judicial, en su función jurisdiccional.
Efectos no monetarios	Mayor protección del derecho a la identidad y a la filiación de niños y adolescentes; reducción esperada de la impunidad frente a la venta de niños y la adopción irregular, actualmente favorecida por la ausencia de un tipo penal autónomo; mayor seguridad jurídica para las familias que adoptan de buena fe, al diferenciarse con claridad la adopción irregular de los procesos de adopción regulares; y fortalecimiento de la coordinación interinstitucional para la detección temprana de estas conductas.
Efectos monetarios	La presente iniciativa no crea ni representa un aumento de gasto público, en tanto se limita a incorporar tipos penales al Código Penal y a disponer la coordinación entre entidades que ya ejercen competencias en la materia, conforme al artículo 76, inciso 2, literal a), del Reglamento del Congreso de la República. La implementación del protocolo de coordinación interinstitucional previsto en la Segunda Disposición Complementaria Final se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.
Impacto económico general	Se espera una reducción de los costos sociales y estatales asociados a la impunidad frente a redes de venta de niños y adopción irregular, incluidos los costos de protección, salud y reinserción de las víctimas, así como una menor carga para el sistema de justicia penal al contarse con tipos penales autónomos y de más sencilla acreditación probatoria que el delito de trata de personas.