CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
24 NOV 2021
RECIBIDO
Firma _____ Hora 10:20

Proyecto de Ley N° 834/2021-CR

LEY DE PROTECCIÓN Y DESARROLLO INTEGRAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLECENTES EN ORFANDAD

La parlamentaria **FLOR PABLO MEDINA** y miembros de la Comisión Especial Multipartidaria de Protección a la Infancia en el contexto de la emergencia sanitaria; ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa reconocida en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la Republica, presentan a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY DE PROTECCIÓN Y DESARROLLO INTEGRAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLECENTES EN ORFANDAD

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto promover la protección integral de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de orfandad, **garantizar su acceso a la salud, su acceso y continuidad educativa, y su proyecto de vida, a través del acompañamiento profesional necesario para su desarrollo bio-psico-social y del otorgamiento de la asistencia económica.**

Artículo 2.- Personas beneficiarias **de la presente Ley**

2.1. Para efectos de la presente norma, entiéndase que una niña, niño o adolescente se encuentra en situación de orfandad al producirse el fallecimiento de su padre, madre o ambos, **o de su tutor/a legal.**

2.2. De manera prioritaria, son personas beneficiarias quienes provienen o son acogidos en hogares que se encuentren en situación de pobreza o extrema pobreza. **También tienen preferencia las personas beneficiaras de zonas rurales, las personas que padezcan enfermedades crónicas o aquellas que tengan alguna discapacidad. Los criterios de priorización se desarrollan en el reglamento de la presente Ley.**

Artículo 3.- Asistencia económica a favor de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de orfandad en pobreza y pobreza extrema

Créase la asistencia económica a favor de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad, cuyo otorgamiento está a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar -INABIF. El Poder Ejecutivo determina el monto de la asistencia económica a ser otorgado a las y los beneficiarios, tomando en consideración la línea de pobreza y pobreza extrema presentada por el INEI en sus Informes Técnicos de Evaluación de la Pobreza Monetaria.

Artículo **4.**- Implementación y competencia

4.1. La asistencia económica implementada por la presente ley es otorgada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF, conforme al procedimiento, requisitos y condiciones para solicitar, acceder y mantener la asistencia económica, establecidos en el Reglamento de la presente norma.

4.2. El Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF es la entidad competente para evaluar, tramitar, otorgar, **efectuar el seguimiento y evaluación permanente de** la asistencia económica, **para este fin, dicha entidad debe ser fortalecida para la adecuada implementación y** cumplimiento **de la presente norma.**

Artículo **5.-** Acompañamiento **para garantizar el bienestar integral de niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad**

5.1 El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a través del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF, implementa y ejecuta el servicio de acompañamiento **profesional, el cual debe garantizar que las niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad gocen de sus derechos fundamentales a la educación, salud, integridad física y psicológica, a vivir en familia, entre otros.**

5.2 Las personas beneficiarias de los alcances de esta norma pueden hacer uso, de forma prioritaria, de los servicios públicos que requieran para su desarrollo personal. Para tal efecto, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables está facultado a articular dichos servicios con los demás sectores involucrados, así como solicitar el apoyo de instituciones públicas y privadas.

5.3 De manera enunciativa los sectores involucrados en proporcionar una atención integral a las niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad para que logren alcanzar su proyecto de vida, son:

a) **Ministerio de Salud: garantiza la atención prioritaria en los Centros Comunitarios de Salud Mental, la vacunación, control de anemia y desnutrición, y prioriza su inclusión en el Sistema Integral de Salud.**
b) **Ministerio de Educación: garantiza el acceso y culminación a educación en todos los niveles educativos u otros programas a su cargo.**
c) **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables: garantiza la promoción, el desarrollo y la integración familiar de las niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad, así como el apoyo integral a las familias que los acogen en los casos que corresponda.**
d) **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social: garantiza el acceso a programas sociales que no involucren asignaciones económicas y la evaluación para la inclusión en el Padrón General de Hogares de las personas beneficiarias y sus familias, según corresponda.**
e) **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: garantiza el apoyo en formación y capacitación para su inserción en la vida laboral llegado el momento.**
f) **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: garantiza la asesoría legal gratuita y la defensa judicial en los casos en que sea necesaria aclarar su situación jurídica.**

5.4 El Ministerio de la Mujer y Población Vulnerables a través del servicio de acompañamiento profesional coordina con los sectores antes mencionados u otras entidades públicas o privadas el acceso de las personas beneficiarias a los servicios necesarios para su desarrollo integral. Para cuyo fin, deberá aprobar un Protocolo de Articulación y Acción Conjunta.

Artículo 6.- Fortalecimiento de acciones preventivas para la vida independiente

6.1 El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, como parte del servicio de acompañamiento profesional, debe garantizar que se realicen las acciones correspondientes para que las niñas, niños y adolescentes cuenten con las herramientas necesarias para su desarrollo al cumplir la mayoría de edad.

6.2 El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, supervisa que los Centros de Acogida Residencial, tengan una propuesta educativa y de bienestar integral orientado al desarrollo de la autoestima, la autonomía y la ciudadanía de las niñas, niños y adolescentes a su cargo. Desarrolla y/o gestiona con entidades públicas y privadas los servicios de reforzamiento académico y formación laboral con certificación, que permitan a los jóvenes que egresan continuar sus proyectos de vida.

6.3 El Ministerio de Educación adecuará el Programa Beca 18, para que los adolescentes en situación de orfandad, beneficiarios de la presente norma, tengan acceso preferente.

6.4 El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables articula, promueve y hace seguimiento con las entidades públicas y privadas competentes, para que los jóvenes que egresan de los Centros de Acogida Residencial tengan acceso a vivienda, atención en salud física y mental, educación técnico-productiva o superior, acceso a puestos de trabajo de acuerdo a sus capacidades y formación, entre otros.

Artículo **7.-** Características **de la asistencia económica**

La asistencia económica, a la que se refiere el artículo 3 de la presente ley, tiene las siguientes características, las mismas que serán reguladas en el Reglamento de la presente norma:

a) Es abonada de forma bimestral y se mantiene vigente hasta que el/la beneficiario/a cumpla dieciocho años o se presente alguno de los supuestos de extinción regulados en el artículo 9 de la presente ley.

b) Es única e individual por cada beneficiario/a, indiferentemente si el fallecimiento es de uno o ambos padres. No es heredable, transferible ni se encuentra sujeta al pago de devengados.

c) El monto debe ser utilizado para fines de alimentación, educación, salud física y mental, terapias de recuperación u otros asociados al desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, quedando prohibido un uso distinto a este.

Artículo **8.-** Incompatibilidad

8.1. La asistencia económica es incompatible con la percepción de cualquier pensión o subvención proveniente de fuente pública que tenga como causa el fallecimiento de la madre, padre o ambos o de su tutor/a legal. **Salvo que el monto establecido por**

estas sea menor al propuesto en el marco de la presente ley, en cuyo caso la asistencia económica a ser otorgada será por el programa que brinde el monto mayor, a fin de garantizar que cada beneficiario/a cuente con el monto adecuado establecido por el Poder Ejecutivo.

8.2. También se excluye de la aplicación de la presente ley a las niñas, niños y adolescentes comprendidos en los siguientes supuestos:

a) Perciban la asistencia económica creada por el Decreto de Urgencia N° 005- 2020, Decreto de Urgencia que establece una asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio.

c) Se encuentren como beneficiarios/as de la subvención económica prevista en la Undécima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.

d) Se encuentren en los Centros de Acogida Residencial públicos u otra medida de acogimiento temporal brindada a las niñas, niños y adolescentes si esta incluye algún tipo de asignación económica pública.

e) Perciban la pensión otorgada por el Programa Contigo.

Artículo **9.-** Extinción y suspensión

9.1. La asistencia económica se extingue por las siguientes causales:

a) La persona beneficiaria cumpla dieciocho años de edad, **salvo que tenga discapacidad severa y no reciba ninguna otra subvención o que acrediten realizar estudios. En este último caso la asignación cesa indefectiblemente a los 25 años.**

b) El fallecimiento de la persona beneficiaria.

9.2 En caso se compruebe el incumplimiento de los fines a que se refiere el literal **c) del artículo 7**, se suspende temporalmente el abono de la asistencia económica **y se tomarán las acciones correspondientes para no perjudicar al menor.**

9.3. Los procedimientos de suspensión temporal del abono de la asistencia económica serán establecidos en el reglamento de la presente **ley.**

Artículo **10.-** Administración

La asistencia económica es administrada por el padre o la madre **superviviente**, o en su defecto, por **quien** asume la tenencia, tutela o acogimiento familiar de la persona beneficiaria. **En los casos en que la persona beneficiaria se encuentre con medida de acogimiento residencial en un Centro de Acogida Residencial privado, la asistencia económica es administrada por el responsable de dicho centro.** En caso se incumpla con lo dispuesto en el literal c) **del artículo 7** de la presente ley, se procede al cambio de administrador/a, sin perjuicio de iniciar las acciones legales que correspondan.

Artículo **11**.- Registro de personas beneficiarias **de la asistencia económica**

El Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF implementa un registro nominal de las personas beneficiarias de la asistencia económica, como

herramienta para el seguimiento y acompañamiento **realizado por dicha entidad al otorgamiento de dicha asistencia.**

Artículo 12.- Apertura de cuentas en el sistema financiero

La asistencia económica a la que se refiere la presente ley tiene el carácter de intangible y es abonada en una cuenta de ahorros creada específicamente para tal fin en el Banco de la Nación a nombre del/de la administrador/a.

Artículo 13.- Acceso a la información y absolución de consultas

13.1. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil— RENIEC, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y la Oficina de Normalización Previsional, así como las demás instituciones que administren información nominal y necesaria para la implementación de la presente ley, proporcionan gratuitamente la información que sea requerida por el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF, en estricto cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales y su reglamento.

13.2. Se autoriza al Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF a realizar las acciones necesarias para implementar el proceso de pago de la asistencia económica, lo cual incluye compartir e intercambiar la data con entidades públicas y privadas involucradas en el proceso de evaluación y pago. El intercambio de datos entre las precitadas entidades se realiza haciendo uso prioritario de la interoperabilidad, conforme el marco legal vigente en materia de gobierno y transformación digital.

Artículo 14.- Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo a los recursos de presupuesto institucional **de las entidades involucradas en la presente norma**, en el marco de lo establecido en las leyes anuales de presupuesto del sector público.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. — Creación del Sistema Integrado de Monitoreo y Acompañamiento de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad e implementación del Registro de Información de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad

1.-Créase el Sistema Integrado de Monitoreo y Acompañamiento de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad, sobre la base del registro de información proporcionada por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC. Este sistema está a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y tiene por finalidad, orientar las acciones del Estado para garantizar sus derechos fundamentales y para los fines establecidos en el numeral 1 de la presente ley. El sistema permitirá realizar el seguimiento nominal de la situación de las niñas, niños y adolescentes, identificar si reciben los servicios y acciones necesarias para el goce efectivo de sus derechos, asimismo, constituye una herramienta fundamental para la toma de decisiones en materia de protección de la niñez y la adolescencia en situación de orfandad.

2.- La implementación del Registro de Información de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad está a cargo del Registro Nacional de

5

Identificación y Estado Civil – RENIEC y se elabora a partir de los datos con los que cuenta la entidad relacionados con el fallecimiento de las personas, sus vínculos familiares u otra información referida a la materia.

3.- El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, proporciona la información actualizada al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, la Oficina de Normalización Previsional, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y todas las entidades públicas que tengan a su cargo el otorgamiento de pensiones, asignaciones o subvenciones a favor de personas en situación de orfandad.

4.- La implementación y gestión tanto del **Registro de Información de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad como del Sistema Integrado de Monitoreo y Acompañamiento de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad,** se realiza con estricto respeto y cumplimiento de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales y su Reglamento.

5.-El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC implementa las medidas de seguridad necesarias para garantizar la confidencialidad de la información contenida **en el Registro Integrado de Información de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad.**

6.- El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC establece las disposiciones complementarias para la implementación **del Registro de Información de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad.**

SEGUNDA. - COMISIÓN MULTISECTORIAL DE ALTO NIVEL EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE ORFANDAD

Créase la Comisión Multisectorial de Alto Nivel en materia de protección de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad, presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros, con el objeto de diseñar políticas, evaluar la creación de programas multisectoriales y tomar las medidas necesarias para mejorar la institucionalidad, organización y regulación en materia de protección de las niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad, así como para realizar el seguimiento a las acciones de la presente Ley.

La Comisión Multisectorial de Alto Nivel está conformada por:

1. **Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), quien la preside.**
2. **El/la Ministro/a de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.**
3. **El/la Ministro/a de Salud.**
4. **El/la Ministro/a de Educación.**
5. **El/la Ministro/a de Desarrollo e Inclusión Social.**
6. **El/la Ministro/a de Justicia y Derechos Humanos.**
7. **El/la Ministro/a de Trabajo y Promoción del Empleo.**
8. **El/la Presidente/a del Poder Judicial.**
9. **El/la Fiscal de la Nación.**
10. **Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC**

Los miembros titulares pueden designar a un/a representante alterno/a quien deberá de ser un viceministro/a o director/a general. Mediante Decreto Supremo se regulan los criterios de designación de representantes alternos/as, la

participación de otras entidades públicas o privadas, entre otras disposiciones necesarias para su funcionamiento.

TERCERA. - Reglamentación

Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables **se aprueba el Reglamento de la presente Ley, en un plazo no mayor a treinta (30) días calendarios contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente ley en el diario oficial El Peruano.**

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. - La presente norma entra en vigencia el 01 de enero del 2022 y será aplicada durante dicho año fiscal a las/los beneficiarias/os de la asistencia económica aprobada por el artículo 8 del Decreto de Urgencia N° 020-2021, sin perjuicio de la ejecución de las demás disposiciones de la presente ley relacionadas con la protección integral de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad.

En el caso de los demás beneficiarios/as de la asignación económica, esta será de aplicación a partir del año 2023, **sin perjuicio de lo mencionado en el párrafo anterior.**

Lima, 22 de noviembre de 2021

Roberto Sánchez Palomino

FLOR PABLO MEDINA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Marleny Portero López

Jéssica Córdova Lobatón

Magaly Ruiz R.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La situación de niñas, niños y adolescentes en orfandad es uno de los ejes prioritarios de la Comisión Especial Multipartidaria de Protección a la Infancia en el contexto de la emergencia sanitaria, aprobada por unanimidad por el Pleno del Congreso.

A efectos de conocer los puntos de vista de especialistas en la materia, la citada Comisión desarrolló la Mesa Técnica "Protección integral de niñas, niños y adolescentes en orfandad". En esta Mesa Técnica participaron representantes de diversas entidades públicas y privadas, tales como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Salud, la Defensoría del Pueblo, Unicef Perú, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Copera Infancia, Child Rights Now, Terre des Hommes Suisse en Perú, Aldeas Infantiles SOS Perú y World Vision.

Luego del desarrollo de estos espacios técnicos, ha habido una constante retroalimentación de la Comisión con dichas entidades, para lograr que esta iniciativa legal sea lo más precisa posible y que pueda conseguir su objetivo central.

Debemos precisar que la presente propuesta incluye en su análisis al Proyecto de Ley 680/2021-PE del Poder Ejecutivo; presentado el 10 de noviembre del 2021. En esa línea, consideramos que la presente iniciativa complementa dicho texto e incorpora elementos que garanticen la protección integral, la trayectoria educativa y la continuación del proyecto de vida de las niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad.

I. FUNDAMENTOS

La pandemia derivada de la COVID – 19 ha puesto en evidencia una serie de problemáticas y ha agudizado otras vinculadas a la vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas; tanto en el Perú como en el mundo.

El Banco Mundial señala que la pandemia "*ha perjudicado en mayor medida a los pobres y vulnerables*" y remarca que *"tras décadas de avances constantes en la reducción del número de personas que viven con menos de USD 1,90 al día, la COVID-19 marcará el primer revés en la lucha contra la pobreza extrema en una generación"*[1]

La crisis generada por el COVID-19 afecta el desarrollo de niños, niñas y adolescentes y pone en riesgo el acceso a sus derechos fundamentales, especialmente en el campo de la salud, educación, alimentación y la protección derivada del fallecimiento de su padre, madre o de la persona a cargo de su cuidado. Al respecto, la Organización

[1] Banco Mundial. Resumen Anual 2020. Ver: https://blogs.worldbank.org/es/voices/resumen-anual-2020-el-impacto-de-la-covid-19-coronavirus-en-12-graficos

Panamericana de la Salud (OPS), ha hecho un llamado a los Estados para que implementen estrategias de protección social que mitiguen los impactos a largo plazo[2].

Para junio de 2021, alrededor de 2 millones de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años quedaron huérfanos *"tras enfrentar la muerte del padre o la madre, o del abuelo o abuelo que lo cuidaba y vivía en su casa"*[3]; *de acuerdo al Informe "Niñez: La pandemia oculta del 2021" elaborado por el Banco Mundial y una serie de aliados institucionales*[4].

Como señala el Banco Mundial existen una serie de *"consecuencias rápidas y amplias"*[5] derivadas de la situación de orfandad de un niño, niña o adolescente que pueden agravar su situación de vulnerabilidad y poner en riesgo su desarrollo integral. Algunas de estas consecuencias son:

- Pobreza
- Malnutrición
- Desplazamiento
- Deserción escolar
- Depresión
- Violencia

El Banco Mundial y los aliados institucionales responsables del estudio que evidencia la crisis de los niños, niñas y adolescentes derivada de la COVID – 19; plantean 4 pilares para responder a la emergencia[6]:



Prevenir
Las muertes de los cuidadores asociadas a la COVID – 19, acelerando el acceso equitativo a las vacunas y la adecuada mitigación de la pandemia.



Preparar
Servicios de apoyo y atención familiar seguros y afectivos.



Proteger a los niños usando estrategias basadas en evidencia que combatan el incremento de los riesgos de los niños, niñas y adolescentes en adversidad y violencia, y fortaleciendo su recuperación y resiliencia.

---

[2] Organización Panamericana de la Salud. Ver: https://www.paho.org/es/noticias/22-5-2020-ninas-ninos-adolescentes-no-son-poblacion-que-contrae-covid-19-con-mayor

[3] Banco Mundial et al. Informe: "Los niños: la pandemia oculta de 2021". Julio 2021. Ver: https://blogs.worldbank.org/es/voces/por-cada-dos-muertes-causa-de-la-covid-19-un-nino-pierde-alguien-que-lo-cuide-debemos-hacer

[4] El Informe "Los niños: la pandemia oculta de 2021", presentada en julio de 2021 fue elaborado en conjunto por el Banco Mundial, Centers for Disease Control And Prevention (CDC), USAID, University of Oxford, University College London, Imperial College London, Organización Mundial de la Salud (OMS), University of Cape Town.

[5] Banco Mundial et al. Informe: "Los niños: la pandemia oculta de 2021". Julio 2021. Ver: https://blogs.worldbank.org/es/voces/por-cada-dos-muertes-causa-de-la-covid-19-un-nino-pierde-alguien-que-lo-cuide-debemos-hacer

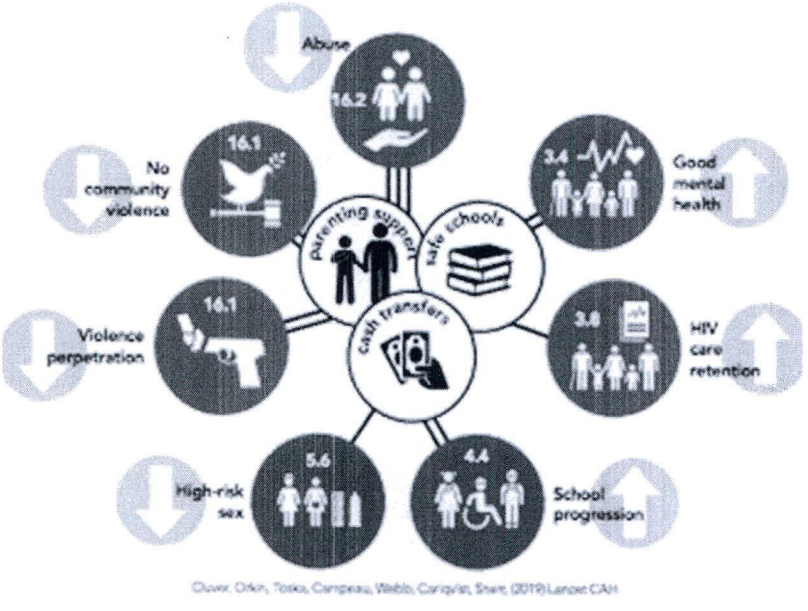
[6] Banco Mundial et al. **"Children: The Hidden Pandemic 2021. A Joint report of COVID – 19 associated orphanhood and strategy for action"**. Página 27. Ver: https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/downloads/community/orphanhood-report.pdf . Traducción propia.

En este último punto, en el informe **"Los niños: la pandemia oculta del 2021",** se plantea que la experiencia recogida por organizaciones como UNICEF y otros aliados, ha *"identificado las respuestas más efectivas para niños, niñas y adolescentes en las epidemias del SIDA y el Ébola"*[7].

Así, se señalan 3 aceleradores importantes para los niños, niñas y adolescentes huérfanos y afectados por la epidemia[8]:

1) *Asistencia económica (transferencias monetarias) para las familias que están al cuidado de los niños, niñas y adolescentes;*
2) *Apoyo a los cuidadores o padres sobrevivientes para fortalecer las relaciones afectivas, apoyar la salud mental del niño, niña o adolescente y reducir la violencia familiar;*
3) *Apoyo en educación (escuelas seguras) para garantizar que los niños y adolescentes, especialmente mujeres que viven en condición de pobreza asistan a la escuela y alcancen su potencial.*

El funcionamiento de estos aceleradores se muestra en la siguiente gráfica:



En la comprensión de que esta problemática se extiende, en países como el nuestro, no sólo a la orfandad derivada de la COVID – 19 sino producida por otras causales; la presente iniciativa legislativa recoge esta experiencia y evidencia planteada por organismos especializados como UNICEF, el Banco Mundial y otros; para responder a la situación de vulnerabilidad que representa para los niños, niñas y adolescentes peruanos quedar en situación de orfandad.

1.1 CONTEXTO Y SITUACIÓN ACTUAL EN EL PERÚ

De acuerdo a las cifras del Banco Mundial, que señalamos inicialmente, Perú es uno de los 10 países que tienen las tasas más altas de niños, niñas y adolescentes que

[7] Ibíd. Pág. 30. Traducción propia.
[8] Ídem.

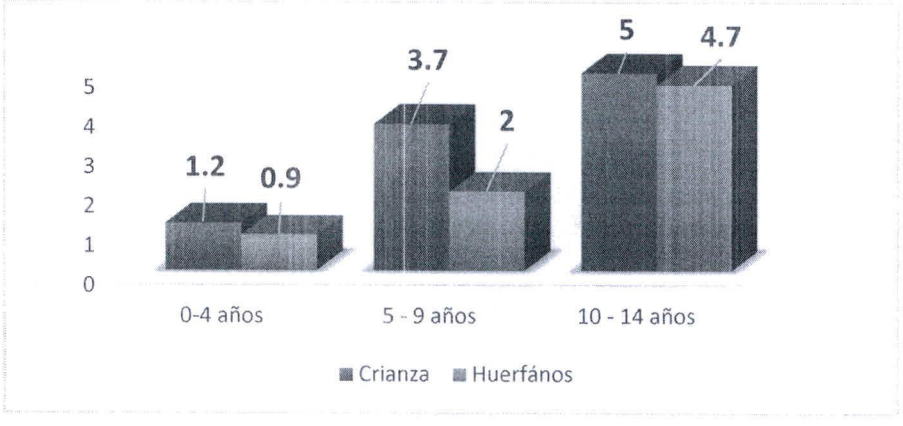
han experimentado la muerte de una de las personas a cargo de su cuidado. Así, al 8 de noviembre de 2021, la cifra superaba los 82 mil huérfanos como consecuencia de la COVID – 19[9].

Esta cifra aumenta si consideramos a los menores que perdieron a su cuidador(a); esto es padre, madre, ambos o abuelos o abuelas responsables de su cuidado. Así, estamos hablado de 87 mil 600 menores afectados. Llegando a estimarse en 120 mil 900 menores afectados por la *"muerte de uno o ambos padres; la muerte de su abuelo(a) a cargo de su cuidado, y/o la muerte del otro abuelo(a) co-residente"*[10].

Por su parte, de acuerdo a la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar del 2020 del Instituto de Estadística e Informática (INEI) [11] el 2.7% de los niños, niñas y adolescentes peruanos se encuentran en situación de orfandad [12]. Lo que representaría un aumento de 0.2% con relación al año 2015.

Según la edad, los NNA en situación de orfandad se distribuyen de acuerdo al siguiente gráfico:

GRÁFICO 1: NIÑAS Y NIÑOS MENORES DE 15 AÑOS EN SITUACIÓN DE ORFANDAD – 2020; SEGÚN EDAD



Fuente: INEI – ENDES 2020. Elaboración propia.

A su vez, hay que contemplar que la situación de los menores en orfandad suma a su vulnerabilidad frente a otras amenazas generadas en el último período como consecuencia de la crisis sanitaria, económica y social derivada de la COVID – 19.

Así, para citar un ejemplo, de acuerdo al INEI[13] tenemos algunas situaciones que generan preocupación:

- **Asistencia escolar**: La asistencia a clases se redujo entre 2019 y 2020 de acuerdo a los grupos etáreos, como puede verse a continuación:

---

[9] Imperial College London. Plataforma de datos del Informe "Children: The Hidden Pandemic 2021." Ver: https://imperialcollegelondon.github.io/orphanhood_calculator/#/country/Peru y https://imperialcollegelondon.github.io/orphanhood_trends/?tab=table&time=2020-11-08..latest&country=IND~BRA~PER~ZAF~USA

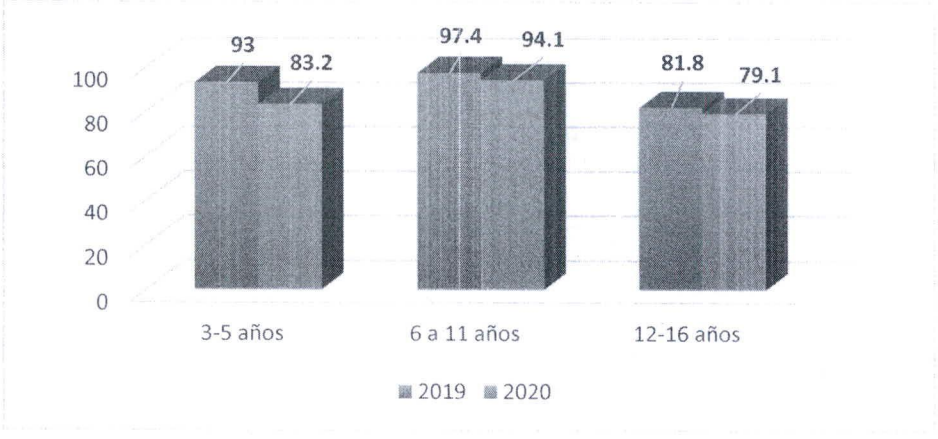
[10] Ídem.

[11] Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Informe "Encuesta Demográfica y de Salud Familiar ENDES 2020". Ver: https://proyectos.inei.gob.pe/endes/2020/INFORME_PRINCIPAL_2020/INFORME_PRINCIPAL_ENDES_2020.pdf

[12] Debe tenerse en cuenta que el INEI incluye dentro de la situación de orfandad a los grupos de NNA: i) Niños y niñas de crianza. - *"aquellos que no viven con ninguno de los padres biológicos"*; y ii) Huérfanos. - aquellos que *"perdieron a sus padres (padre y madre) o alguno de los dos"*.

[13] INEI. Informe Técnico "Estado de la Niñez y Adolescencia: Octubre – Noviembre – Diciembre 2020". Ver: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe-tecnico-niñez-y-adolescencia.pdf

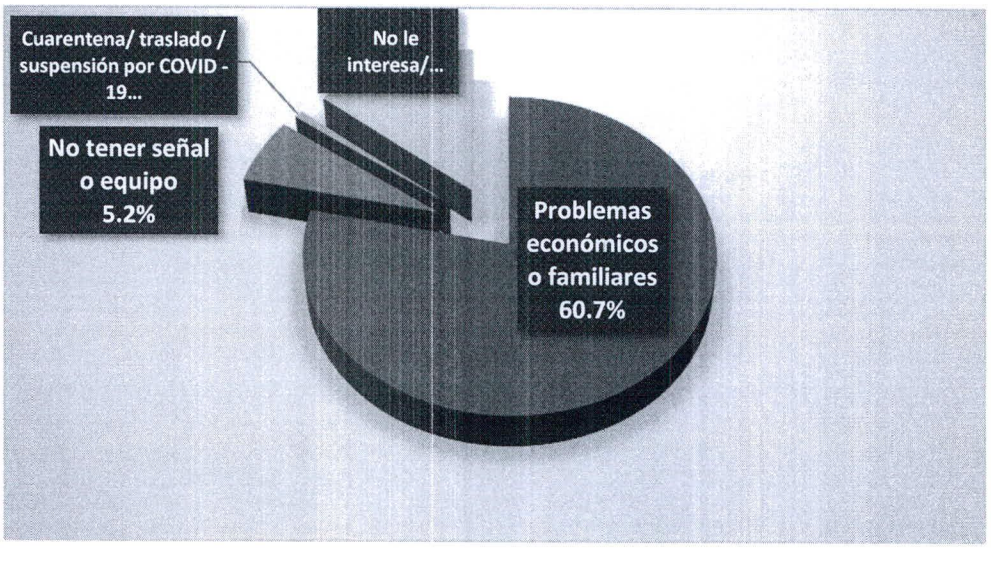
GRÁFICO 2: COMPARATIVO ASISTENCIA A CLASES 2019 VS 2020, POR GRUPO ÉTAREO



Fuente: INEI. Elaboración propia.

Como puede verse, en todos los grupos etáreos hubo una reducción del porcentaje de niños y niñas que asistieron a clases. Las causas de la no matricula o la inasistencia pese a estar matriculados en 2020, serían:

GRÁFICO 3: CAUSAS DE LA INASISTENCIA ESCOLAR 2020



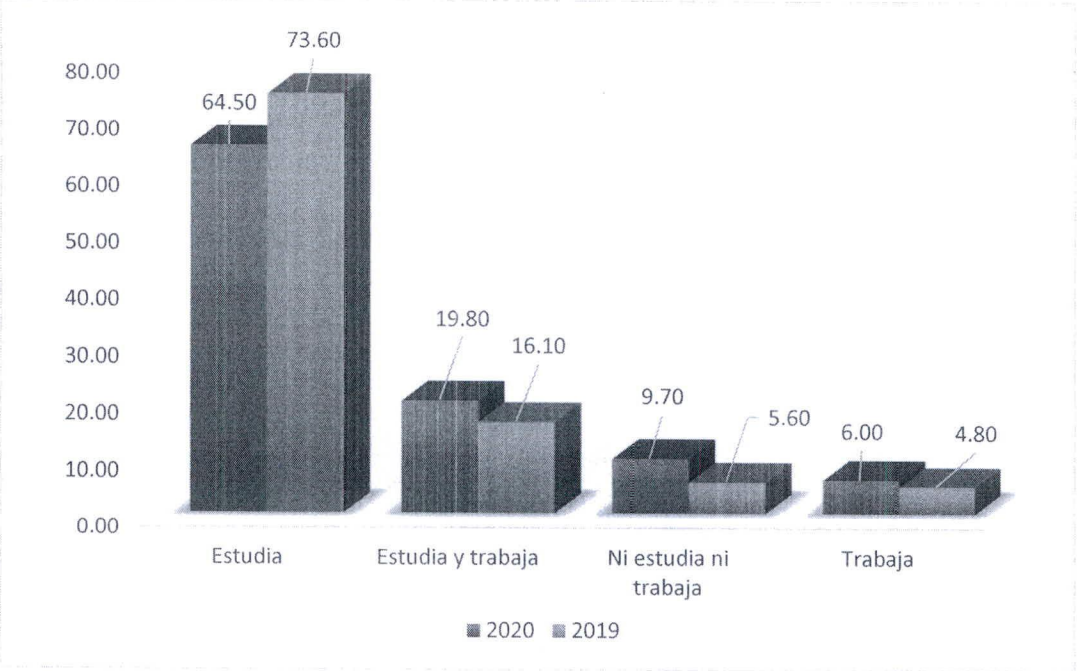
Fuente: INEI. Elaboración propia.

- **Problemas de salud.** - El 14.4% de los menores de 18 años, informaron padecer una enfermedad o malestar permanente durante el último trimestre del 2020.

- **Nutrición.** - En 31.3% de los hogares registró que, por lo menos, uno de sus miembros presentaba déficit calórico. Nos referimos a los hogares que tienen a niños, niñas o adolescentes entre sus miembros.

- **Actividad.** - El número de adolescentes (14-17) que estudia bajó 9.1 puntos entre 2019 y 2020; mientras que los que trabajan y estudian; no trabajan ni estudian o trabajan, aumentaron.

GRÁFICO 3: COMPARATIVO ACTIVIDAD 2019 VS 2020



Fuente: INEI. Elaboración propia.

Como puede verse, la pandemia ya ha significado una amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes; a ello, sumarle la pérdida por fallecimiento de la persona responsable de su cuidado nos pone ante una situación en la que el Estado debe actuar como garante de la protección y derechos de los y las menores.

En ese sentido, la actuación del Estado debe permitir al entorno familiar y/o a quienes asumen el cuidado de los menores en orfandad continuar con la tarea y función protectora para que los menores no vean interrumpido su acceso a educación, alimentación, salud ni su desarrollo integral.

Además de estas cifras debemos considerar la realidad de los niños, niñas y adolescentes que presentan otras condiciones que agudizan su vulnerabilidad, como lo son quienes tienen alguna discapacidad; más aún si dicha discapacidad es severa y les hace depender de otra persona.

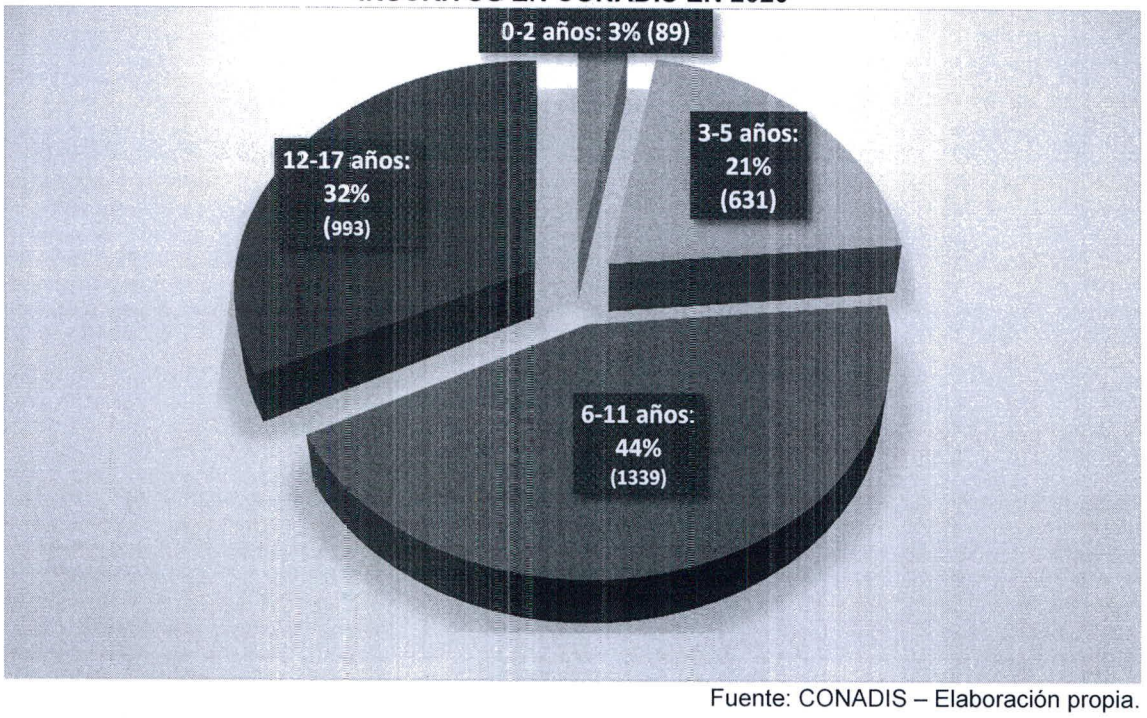
De acuerdo al Registro Nacional de la Persona con Discapacidad (RNPCD) en los últimos 21 años (del 2000 al 31 de agosto de 2021) se inscribieron 332 mil 193 personas con discapacidad en el RNPCD[14].

Durante el 2020, se inscribieron un total de 7 579 personas con una discapacidad severa, de los cuales los menores de 18 años representan el 39.3%; con la siguiente distribución etárea:

[14] Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad – CONADIS. DataSet Inscripciones en el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad. Portal de Datos Abiertos. Ver: https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/inscripciones-en-el-registro-nacional-de-la-persona-con-discapacidad-consejo-nacional-para

13

GRÁFICO 4: MENORES DE 18 AÑOS CON DISCAPACIDAD SEVERA INSCRITOS EN CONADIS EN 2020



Fuente: CONADIS – Elaboración propia.

Estas cifras están referidas al universo de personas con discapacidad en grado severo inscritas en CONADIS; de los cuales casi 40% son menores de 18 años. El grado de severidad puede, en la mayoría de los casos, significar la dependencia económica permanente de la PCD.

El fallecimiento de uno de los padres o cuidadores principales implica, para las personas con discapacidad severa y dependientes, un agravante en su situación de vulnerabilidad que se mantiene a lo largo de su vida y no se limita a la etapa de niñez o adolescencia.

En esa línea, el presente proyecto propone que la condición de beneficiario de la asistencia económica y acompañamiento, al que se refiere la iniciativa, no se extinga al cumplir los 18 años para el caso de las personas con discapacidad severa que genera dependencia; toda vez que se trata de una situación que no guardad correlación con la edad cronológica.

1.2 MARCO NORMATIVO

La Convención sobre los Derechos del Niño[15], aprobada en 1989, establece la obligación de los Estados de adoptar *"todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos"*[16] en dicho instrumento

[15] Convención sobre los derechos del Niño. Aprobada el 20 de noviembre de 1989. Ver: https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf

[16] **Convención sobre los derechos del Niño. Parte I. Artículo 4**
Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

legal. Particularmente, se señala que, respecto a los derechos económicos, sociales y culturales que *"los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan"*[17].

En ese marco, la Constitución Política del Perú[18] establece que *"la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"*[19]; señalando que *"la comunidad y el Estado protegen especialmente"* a las niñas, niños y adolescentes.[20]

Por su parte, el Acuerdo Nacional señala dentro de sus políticas de Estado relacionadas con la garantía de los derechos de la niñez, las siguientes[21]:

- Décima. Reducción de la pobreza;
- Décimo Segunda. Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y el deporte;
- Décimo Tercera: Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social;
- Décimo Quinta: Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición;
- Décimo Sexta: Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud.

Así, la propuesta se enmarca principalmente en las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

- **Décimo sexta. Fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud**.[22]

---

[17] Ídem.

[18] Constitución Política del Perú. Promulgada el 29 de diciembre de 1993. Ver: https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2004/Ambiente_2004.nsf/Documentosweb/582BCB0B54FE2DA205256F3200548D1B/%24FILE/CONSTITUCION_1993.pdf

[19] **Constitución Política del Perú. Título I: De la Persona y De la Sociedad. Capítulo I: Derechos fundamentales de la Persona. Artículo 1. Defensa de la persona humana**
La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

[20] **Constitución Política del Perú. Título I: De la Persona y De la Sociedad. Capítulo II: De los derechos sociales y económicos. Artículo 4.- Protección a la familia. Promoción del matrimonio.**
La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.
La forma del matrimonio y las causas de separación y de disolución son reguladas por la ley.

[21] El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y la construcción de consensos, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país. Ver: http://www.acuerdonacional.pe/

[22] **Acuerdo Nacional. Política 16. Fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud.**
Nos comprometemos a fortalecer la familia como espacio fundamental del desarrollo integral de las personas, promoviendo el matrimonio y una comunidad familiar respetuosa de la dignidad y de los derechos de todos sus integrantes. Es política de Estado prevenir, sancionar y erradicar las diversas manifestaciones de violencia que se producen en las relaciones familiares. ***Nos proponemos, asimismo, garantizar el bienestar, el desarrollo integral y una vida digna para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de riesgo, pobreza y exclusión.*** *Promoveremos espacios institucionales y entornos barriales que permitan la convivencia pacífica y la seguridad personal, así como una cultura de respeto a los valores morales, culturales y sociales.*
Con este objetivo el Estado: (a) garantizará programas educativos orientados a la formación y al desarrollo de familias estables, basados en el respeto entre todos sus integrantes; (b) promoverá la paternidad y la maternidad responsables; (c) fortalecerá la participación y el liderazgo de las niñas, niños y adolescentes en sus centros educativos y otros espacios de interacción; ***(d) garantizará el acceso de los niñas, niños y adolescentes a una educación y salud integrales****, al enriquecimiento cultural, la recreación y la formación en valores, a fin de fortalecer su autoestima, personalidad y el desarrollo de sus habilidades; (e) prevendrá todas las formas de violencia familiar, así como de maltrato y explotación contra niños, niñas y adolescentes, aportando a su erradicación; (f) prevendrá el pandillaje y la violencia en los jóvenes y promoverá programas de reinserción de los adolescentes infractores; (g) desarrollará programas especiales de atención a niños, niñas y adolescentes y jóvenes que sufren las secuelas del*

5

Se establece el compromiso del Estado para *"(...) garantizar el bienestar, el desarrollo integral y una vida digna para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de riesgo, pobreza y exclusión"*[23].

Para ello, entre otras cosas, el Estado "(d) garantizará el acceso de los niñas, niños y adolescentes a una educación y salud integrales, al enriquecimiento cultural, la recreación y la formación en valores, a fin de fortalecer su autoestima, personalidad y el desarrollo de sus habilidades; (...) (o) implementará programas de becas, capacitación u otras formas de apoyo que ayuden a una mejor formación intelectual y profesional de la juventud"[24]

- **Décimo primera. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.** [25]

La misma señala particularmente el compromiso del Estado para *"dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades (....)"*[26], reconociendo que es necesario implementar *"acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población"*[27].

En esa línea, se plantea, entre otras acciones, que el Estado *"(e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas"*[28] .

---

terrorismo, (h) fortalecerá el ente rector del sistema de atención a la niñez y a la adolescencia, las redes de Defensoría del Niño y Adolescente en municipalidades y escuelas, y los servicios integrados para la denuncia, atención especializada y sanción de casos de violencia y explotación contra aquéllos; (i) fomentará programas especiales de recreación, creación y educación productiva y emprendedora de los más jóvenes; (j) implementará servicios de atención integral para adolescentes embarazadas, jefas de hogar menores de edad y parejas jóvenes; (k) fortalecerá sistemas de cuidado infantil diurno desde una perspectiva multisectorial; (l) apoyará la inversión privada y pública en la creación de espacios de recreación, deporte y cultura para los jóvenes, en especial de zonas alejadas y pobres; (m) promoverá que los medios de comunicación difundan imágenes positivas de la niñez, la adolescencia y juventud, así como contenidos adecuados para su edad; (n) promoverá la educación sexual respetando el derecho de los padres de brindar la educación particular que crean más conveniente para sus hijos; ***(o) implementará programas de becas, capacitación u otras formas de apoyo que ayuden a una mejor formación intelectual y profesional de la juventud****; (p) institucionalizar políticas multisectoriales para la reducción de la violencia familiar y juvenil; y (q) promoverá la institucionalización de foros juveniles sobre los asuntos de Estado.*

[23] Ídem.

[24] Ídem.

[25] **Acuerdo Nacional. Política 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.**

"Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.

Con este objetivo, el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; (b) fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil; (c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; (d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; ***(e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas y adolescentes****, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento,* ***personas con discapacidad*** *y otras personas discriminadas o excluidas; y (f) promoverá y protegerá los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente."*

[26] Ídem.

[27] Ídem.

[28] Ídem.

- **Décimo segunda. Acceso Universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte.**[29]

Dicha política establece el compromiso del Estado para *"garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social (...)"*[30].

Para ello, se establecen, entre otras acciones, que se *"(a) garantizará el acceso universal a una educación inicial que asegure un desarrollo integral de la salud, nutrición y estimulación temprana adecuada a los niños y niñas de cero a cinco años, atendiendo la diversidad étnico cultural y sociolingüística del país."*[31]

Por otro lado, la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030, aprobada por D.S. 008-2021-MIMP[32], señala como un problema público el *"limitado ejercicio de derechos de niñas, niños y adolescentes"*[33]; frente a lo cual se establece un conjunto de objetivos prioritarios (OP).

---

[29] **Acuerdo Nacional.** ***Política 12. Acceso Universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte***
*"**Nos comprometemos a garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad** que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social. Reconoceremos la autonomía en la gestión de cada escuela, en el marco de un modelo educativo nacional y descentralizado, inclusivo y de salidas múltiples. La educación peruana pondrá énfasis en valores éticos, sociales y culturales, en el desarrollo de una conciencia ecológica y en la incorporación de las personas con discapacidad.*
*Con ese objetivo el Estado: **(a) garantizará el acceso universal a una educación inicial que asegure un desarrollo integral de la salud, nutrición y estimulación temprana adecuada a los niños y niñas de cero a cinco años, atendiendo la diversidad étnico cultural y sociolingüística del país;** (b) eliminará las brechas de calidad entre la educación pública y la privada así como entre la educación rural y la urbana, para fomentar la equidad en el acceso a oportunidades; (c) promoverá el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial, mediante un pacto social que devenga en compromisos recíprocos que garanticen una óptima formación profesional, promuevan la capacitación activa al magisterio y aseguren la adecuada dotación de recursos para ello; (d) afianzará la educación básica de calidad, relevante y adecuada para niños, niñas, púberes y adolescentes, respetando la libertad de opinión y credo; (e) profundizará la educación científica y ampliará el uso de nuevas tecnologías; (f) mejorará la calidad de la educación superior pública, universitaria y no universitaria, así como una educación técnica adecuada a nuestra realidad; (g) creará los mecanismos de certificación y calificación que aumenten las exigencias para la institucionalización de la educación pública o privada y que garanticen el derecho de los estudiantes; (h) erradicará todas las formas de analfabetismo invirtiendo en el diseño de políticas que atiendan las realidades urbano marginal y rural; (i) garantizará recursos para la reforma educativa otorgando un incremento mínimo anual en el presupuesto del sector educación equivalente al 0.25% del PBI, hasta que éste alcance un monto global equivalente a 6% del PBI; (j) restablecerá la educación física y artística en las escuelas y promoverá el deporte desde la niñez; (k) fomentará una cultura de evaluación y vigilancia social de la educación, con participación de la comunidad; (l) promoverá la educación de jóvenes y adultos y la educación laboral en función de las necesidades del país; (m) fomentará una cultura de prevención de la drogadicción, pandillaje y violencia juvenil en las escuelas; y (n) fomentará y afianzará la educación bilingüe en un contexto intercultural.*

[30] Ídem.

[31] Ídem.

[32] Decreto Supremo 008-2021-MIMP. Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030. Promulgado el 24 de junio de 2021. Ver: https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-multisector-decreto-supremo-no-008-2021-mimp-1966624-1/

[33] Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030. I. Presentación.
En el Perú existen más de 10 millones de niñas, niños y adolescentes, es decir, constituyen más del 30% de la población nacional, con quienes el Estado peruano y la sociedad tienen el compromiso de respetar y proteger sus derechos fundamentales como sujetos de derecho de forma integral sin ningún tipo de discriminación.
Desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Perú ha venido aprobando y adecuando el marco normativo, sus servicios y sus políticas en materia de niñez y adolescencia, a la luz de los mandatos allí establecidos, centrándose en el enfoque de derechos de NNA y el interés superior de las NNA, consolidando su rol como sujetos de derecho y garantizando su desarrollo y bienestar individual, familiar y social.
Sin embargo, aún hay un camino largo por recorrer para garantizar el pleno goce de los derechos fundamentales de las NNA, especialmente en lo que respecta al derecho a la salud, la educación, la vida e integridad, así como el derecho a una vida libre de violencia y con dignidad, y en atención a prioritariamente a los NNA que se encuentran en situación de riesgo.
Es así que a partir de la evidencia se ha identificado como un problema público el "limitado ejercicio de derechos de niñas, niños y adolescentes", debido a las siguientes causas: 1) Insuficientes condiciones para una vida saludable; 2) Condiciones reducidas para el desarrollo de la autonomía de NNA; 3) Desfavorable entorno familiar para la protección de NNA; 4) Limitado reconocimiento de la participación de NNA; 5) Limitadas condiciones para el desarrollo de NNA en condición de especial vulnerabilidad; 6) Deficiente sistema de gobernanza que no garantiza la protección integral de NNA.

El presente Proyecto de Ley se encuentra alienado con los siguientes OP:

- OP 1. Mejorar las condiciones de vida saludables de las niñas, niños y adolescentes.
- OP 2. Fortalecer el desarrollo de la autonomía de las niñas, niños y adolescentes.
- OP 3. Disminuir el riesgo de desprotección de las niñas, niños y adolescentes.
- OP 4. Fortalecer la participación de las niñas, niños y adolescentes en los distintos espacios de decisión de su vida diaria.
- OP 5. Optimizar la gobernanza vinculado al ejercicio de derechos las niñas, niños y adolescentes

A su vez, el Decreto Legislativo 1297 [34] para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, y su Reglamento[35], representan un avance importante en la protección de las NNA sin cuidados parentales, mediante la intervención de la Unidad de Protección Especial (UPE) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Sin embargo, su alcance está limitado al ámbito administrativo, siendo necesaria una cobertura complementaria que contribuya a garantizar el desarrollo integral de la niñez en nuestro país.

En ese sentido, el presente Proyecto de Ley contribuirá a fortalecer los marcos legales de protección de las niñas, niños y adolescentes en orfandad, contribuyendo favorablemente a su desarrollo.

1.3 ANTECEDENTES

Mencionaremos aquí algunas acciones ya implementadas que van en la misma línea de la propuesta planteada:

a) Asistencia por orfandad a causa de feminicidio.

Es así que la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030, en adelante PNMNNA, aborda el problema público antes señalado, proyectando que la situación futura deseada sea que *"Al año 2030, las niñas, niños y adolescentes ejercen sus derechos, logrando su bienestar físico, mental y social, acceden oportunamente a servicios de calidad en igualdad de oportunidades y sin discriminación, tienen condiciones para una vida saludable, alcanzan todo su potencial de desarrollo, ampliando sus oportunidades."*.
Para ello, la PNMNNA propone alcanzar cinco objetivos prioritarios, veintidós lineamientos y cuarenta y seis servicios, de los cuales seis son nuevos, a través de los cuales se mejorarán las condiciones de vida saludables de las NNA, se fortalecerá su desarrollo y autonomía, se disminuirá el riesgo de desprotección que presentan, así como se fortalecerá la participación de las NNA en diferentes espacios de decisión de su vida diaria. Finalmente, la PNMNNA busca también optimizar la gobernanza vinculada al ejercicio de los derechos de las NNA, a través del adecuado ejercicio de la rectoría sobre la materia, la articulación multisectorial e intergubernamental para la implementación de intervenciones vinculadas a sus derechos.
Así, la PNMNNA constituye una política de gobierno de obligatorio cumplimiento para todas las entidades en los diferentes niveles de toma de decisiones, cuyas responsabilidades están contenidas a lo largo de la misma, pero también involucra un compromiso de toda la sociedad que desea lograr un país en el cual se priorice el goce efectivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, como agentes fundamentales del hoy y del mañana.

[34] Decreto Legislativo 1297. Decreto Legislativo para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. Promulgado el 29 de diciembre de 2016. Ver: https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-para-la-proteccion-de-ninas-ninos-y-ado-decreto-legislativo-n-1297-1468962-4/

[35] Decreto Supremo 001-2018-MIMP. Reglamento del D. Leg. 1297 Decreto Legislativo para la Protección niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. Promulgada el 8 de febrero de 2018. Ver: https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-reglamento-del-d-leg-n-1297-decreto-legislativo-decreto-supremo-n-001-2018-mimp-1615368-4/

Con Decreto de Urgencia 005-2020, publicado el 8 de enero de ese año, el Estado peruano establece *"una asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio".* [36]

El referido D.U definió como beneficiarios de la asistencia económica a *"toda niña, niño y/o adolescente quienes, a causa de un feminicidio hayan perdido a su madre, así como las personas con discapacidad moderada o severa que hayan dependido económicamente y estado bajo el cuidado de la víctima de feminicidio"*[37].

En dicha norma se establece que los beneficiarios percibirán la asistencia económica *"hasta que (...) cumpla la edad de dieciocho (18) años, o hasta que culmine sus estudios superiores de manera satisfactoria"*[38].

Como señala la norma en su exposición de motivos, la orfandad es una consecuencia *"colateral"* de los casos de feminicidios. Son las *"niñas, niños y adolescentes hijos de dichas víctimas y personas con discapacidad moderada o severa que haya dependido económicamente y estado bajo el cuidado de ellas, quienes sufren indirectamente el impacto de la violencia de género"*[39].

Por lo que, el Estado peruano debe – en cumplimiento de sus obligaciones internacionales – implementar acciones de asistencia para garantizar que los menores no vean afectado su desarrollo integral.

b) Asistencia por orfandad a causa de la COVID – 19.

Con el Decreto de Urgencia 020-2021, publicado el 17 de febrero de este año, el Estado peruano establece *"medidas extraordinarias en materia económica y financiera vinculadas a los recursos humanos en salud como respuesta ante la emergencia sanitaria por la COVID -19 y dicta otras disposiciones".* [40]

El D.U autorizó al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF *"a efectuar la entrega de una asistencia económica a favor de niñas, niños y adolescentes cuyo padre o madre o ambos han fallecido por la COVID – 19"*[41].

---

[36] Decreto de Urgencia 005-2020. Publicado el 8 de enero de 2020. Ver: https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-de-urgencia-que-establece-una-asistencia-economica-p-decreto-de-urgencia-n-005-2020-1843652-1/

[37] **D.U 005 – 2020. Artículo 2 Personas beneficiarias**
Son personas beneficiarias de la asistencia económica las víctimas indirectas de un feminicidio, siendo estas toda niña, niño y/o adolescente quienes, a causa de un feminicidio hayan perdido a su madre, así como las personas con discapacidad moderada o severa que hayan dependido económicamente y estado bajo el cuidado de la víctima de feminicidio.

[38] **D.U 005 – 2020. Artículo 4 Características**
La asistencia económica cuenta con las siguientes características:
4.1 El monto es único para todas las personas beneficiarias y se otorga de manera individual. El Reglamento establece el tope máximo del monto que puede recibir el total de personas beneficiarias por cada víctima de feminicidio.
4.2 El monto individual es determinado mediante Resolución Ministerial del Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables, no pudiendo exceder el monto anual el valor de una Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por persona beneficiaria.
4.3 Es otorgado de forma bimestral, y se mantiene hasta que el beneficiario o beneficiaria cumpla la edad de dieciocho (18) años, o hasta que culmine sus estudios superiores de manera satisfactoria. En el caso de las personas con discapacidad, la asistencia económica se mantiene hasta que adquiera la capacidad para laborar.
4.4 No es heredable y no está sujeto al pago de devengados.
4.5 El monto es utilizado para fines de alimentación, educación, salud física y mental, terapias de recuperación u otros asociados a la protección social y desarrollo integral de las personas beneficiarias, quedando prohibido un uso distinto a este.

[39] **D.U 005-2020. Considerandos.**

[40] Decreto de Urgencia 020-2021. Publicado el 17 de febrero de 2021. Ver: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1679575/DU020_2021.pdf.pdf

[41] **D.U. 020-2021. Artículo 1. Objeto.**
El presente Decreto de Urgencia tiene por objeto dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera vinculadas a los recursos humanos en salud, que permita al Ministerio de Salud y Gobiernos Regionales, ampliar la oferta de los servicios de

En dicha norma se establece que los beneficiarios percibirán la asistencia económica *"hasta que (...) cumpla la edad de dieciocho (18) años"*[42].

Como señala la norma en su exposición de motivos, *"como consecuencia de la COVID – 19, existen niños, niñas y adolescentes que han quedado en situación de orfandad debido a la pérdida de su padre, madre o ambos, lo cual genera un impacto negativo en su desarrollo y bienestar"*[43]. Entre las consecuencias reconocidas en la norma se señala *"la pérdida del sustento económico que permita otorgarles las condiciones necesarias e indispensables para su supervivencia, como son la alimentación, la salud, la educación, entre otros, poniéndolos en situación de vulnerabilidad"*[44]

---

salud implementando acciones para mejorar e incentivar la capacidad de respuesta de los mismos frente a la pandemia causada por la COVID – 19 ante el incremento de casos confirmados por el rebrote o segunda ola y la variante o nueva cepa en el país y dictar otras disposiciones. Asimismo, autorizar al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Programa Integral para el Bienestar Familiar – INABIF, a efectuar la entrega de una asistencia económica a favor de niñas, niños y adolescentes cuyo padre o madre o ambos han fallecido por la COVID – 19.

[42] **D.U 020– 2021. Artículo 8. Asistencia económica a favor de niñas, niños y adolescentes cuyo padre o madre o ambos han fallecido por la COVID -19.**

8.1 Autorízase al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar -INABIF, a efectuar la entrega de una asistencia económica mensual ascendente a S/ 200,00 (DOSCIENTOS Y 00/100 SOLES) a las niñas, niños y adolescentes, cuya madre, padre o ambos hayan fallecido durante la emergencia sanitaria declarada mediante Decreto Supremo Nº 008-2020-SA y sus prórrogas, hasta la vigencia del presente Decreto de Urgencia, por causa del COVID-19, según registro del Sistema Informático Nacional de Defunciones – SINADEF, de manera prioritaria a aquellos que se encuentren en situación de pobreza y extrema pobreza.

8.2 La asistencia económica a que se refiere el presente artículo es abonada de manera bimestral, durante la vigencia del presente Decreto de Urgencia, tiene naturaleza inembargable, no es heredable, ni está sujeto al pago de devengados; y debe ser utilizada para fines de alimentación, educación, salud física y mental u otros asociados al desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, quedando prohibido un uso distinto a estos. En tanto la asistencia económica otorgada es administrada por la persona que asuma la tenencia, tutela o acogimiento familiar de la persona beneficiaria, en caso se produzca un destino a fines distintos a los mencionados en el presente numeral, se procede al cambio de administrador/a.

8.3 La asistencia económica es incompatible con la percepción a favor de la persona beneficiaria de cualquier pensión o subvención pública que tenga como causa el fallecimiento de cualquiera de los padres. Asimismo, se excluye a las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en los Centros de Acogida Residencial (CAR) públicos y privados o que perciban pensión por el Programa Contigo, o cualquier otra pensión o subsidio otorgado por el Estado.

8.4 El financiamiento de las acciones que deriven de la implementación del presente artículo se realiza con cargo a los recursos registrados en la actividad 5006269. Prevención, control, diagnóstico y tratamiento de coronavirus del presupuesto institucional del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables hasta por el monto de S/ 21 117 932,00 (VEINTIUN MILLONES CIENTO DIECISIETE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y DOS Y 00/100 SOLES) en el presente año fiscal, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

8.5 El INABIF lleva un registro de las personas beneficiarias, como herramienta para el seguimiento y monitoreo realizado por dicha Entidad para la implementación de la asistencia económica establecida en el presente artículo.

8.6 La asistencia económica se extingue en caso la persona beneficiaria cumpla dieciocho (18) años de edad durante la vigencia del presente Decreto de Urgencia. Mediante Decreto Supremo refrendado por la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, emitido en el plazo no mayor de veinte (20) días calendarios siguientes a la entrada en vigencia del presente Decreto de Urgencia, se establecen los demás supuestos de extinción y/o suspensión del otorgamiento de la asistencia económica, así como las funciones a cargo de INABIF para su trámite y entrega, los criterios de priorización, identificación y evaluación para su otorgamiento y las disposiciones complementarias que fueran necesarias para la aplicación de lo establecido en el presente artículo.

8.7 El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil -RENIEC, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, la Oficina de Normalización Previsional así como todas las demás instituciones que administren información necesaria para establecer la lista de beneficiarios o en cualquier etapa de la gestión de la asistencia económica, proporcionan la información que sea requerida por el INABIF para la implementación del presente artículo, de acuerdo a los procedimientos y plazos que se establezcan mediante Decreto Supremo.

8.8 La asistencia económica a la que se refiere el presente artículo es registrada en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP). Para tales efectos el INABIF remite de manera mensual la información de los beneficiarios a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas para el registro correspondiente en el AIRHSP".

[43] D.U.020-2021. Considerandos.

[44] Ídem.

Como puede observarse, el Estado peruano reconoce que la situación de orfandad pone en riesgo el desarrollo integral y acceso a derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes; incrementando su vulnerabilidad y las situaciones de riesgo a las que se enfrentan al perder a la persona responsable de su cuidado. Así como, la necesidad de actuar frente a ello, implementando acciones de asistencia y apoyo para reducir estos riesgos.

Nuestra propuesta toma en consideración la implementación de estas acciones, en los casos de dos causas de orfandad agravantes: el feminicidio y la COVID – 19. Pero, como hemos señalado, las consecuencias y riesgos de la orfandad no están limitados a dichas causales; por lo que la presente iniciativa propone establecer la asistencia a los niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad, independientemente de la causa de esta condición de orfandad.

1.4 SERVICIO DE ACOMPAÑAMIENTO PROFESIONAL: INTERVENCIÓN MULTISECTORIAL PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑAS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE ORFANDAD

Teniendo en cuenta que la situación de orfandad de una niña, niño o adolescente involucra diversos factores a regular, la presente ley, plantea la necesidad de una protección integral, que complemente el otorgamiento de la asignación económica propuesta por el Poder Ejecutivo.

La situación de orfandad de un NNA involucra la vulneración de todos sus derechos, empezando por el derecho a crecer en el seno de una familia, su acceso a la educación, a la salud e identidad. En tanto la vulneración es integral, resulta necesario tomar medidas integrales para su protección. Es por ello que la presente propuesta plantea el diseño de un sistema de acompañamiento profesional que garantice con acciones concretas el bienestar integral de las NNA en situación de orfandad, especialmente en lo que respecta a la restitución de sus derechos a la educación, salud, integridad física y psicológica, a vivir en familia, entre otros. Se ha encontrado que los huérfanos y huérfanas, en general, tienen menos acceso a la educación y a los servicios de salud, presentan más indicadores de angustia psicosocial y enfrentan niveles más elevados de desatención, abandono y abuso, si se comparan con quienes no son huérfanos (Stern, 2005). Todos estos aspectos deben ser abordados si queremos tener una acción efectiva del Estado frente a la orfandad.

Por ello, el artículo 5 del presente proyecto señala de manera expresa que las personas beneficiarias, es decir las NNA en situación de orfandad, pueden hacer uso, de forma prioritaria, de los servicios públicos que requieran para su desarrollo personal, lo cual es indispensable para reducir los efectos nocivos que la orfandad tiene sobre dichas personas.

Teniendo en cuenta que el Estado debe ser articulador de esfuerzos y metas, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables tendrá la facultad de articular la prestación de dichos servicios con los demás sectores involucrados, así como solicitar el apoyo de instituciones públicas y privadas, esto último puede ser a través de convenios, alianzas u otras formas de articulación entre entidades públicas y privadas.

Asimismo, con la propuesta planteada logramos integrar en una norma legal las principales acciones que diversos sectores deben realizar para garantizar el bienestar

de las NNA en situación de orfandad, pues no es sólo una responsabilidad del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Como señalamos, una vulneración integral amerita respuestas integrales.

Es así que esta iniciativa establece la obligación del Ministerio de Salud de garantizar la atención prioritaria de los/las beneficiarios/as en los Centros Comunitarios de Salud Mental, en los procesos de vacunación, que se realice su control de anemia y desnutrición, así como priorizar su inclusión en el Seguro Integral de Salud. Cabe señalar que el derecho a la supervivencia y a una vida saludable, se ve seriamente afectado por la falta de atención básica en materia de salud, como el control de la anemia, la cual, de acuerdo con la ENDES 2020 se sitúa en un 40% a nivel nacional en niños y niñas menores de 36 meses de edad. La misma encuesta ha evidenciado que debido a la pandemia ha habido una disminución en las vacunaciones de niñas, niños y adolescentes a nivel nacional, mientras que el 78.6% de niñas/os menores de 36 meses recibieron vacunas básicas en el año 2019, ese porcentaje disminuyó al 69.4% en el año 2020. Asimismo, cabe señalar que, si bien el Seguro Integral de Salud es universal, en el sentido que toda persona sin seguro cuenta con esta protección, no todos están aún inscritos administrativamente en el mismo, por lo que resulta necesario que la entidad administradora realice las acciones necesarias para que en la práctica todo niño, niñas y adolescente cuente con esta afiliación.

Finalmente, en el aspecto de salud, cabe señalar que la orfandad tiene severas afectaciones en el desarrollo de los NNA debido a la falta de contacto físico de las madres y los padres que suele ser clave para el desarrollo físico, emocional, cognitivo, la confianza y la autoestima. Los niños que pierden a sus cuidadores primarios tienen mayor riesgo de sufrir problemas de salud mental, violencia física, emocional o sexual, y no sólo se vuelven víctimas de la violencia, sino también en generadores de las mismas. Estas experiencias adversas aumentan riesgos vinculados con suicidios, embarazo adolescente, enfermedades infecciosas y otros. 45 Es por ello, que establecer de manera expresa la obligación de la atención de las NNA en situación de orfandad a través de los Centros Comunitarios de Salud Mental a cargo del MINSA, resulta fundamental y prioritario.

La presente propuesta establece también que el Ministerio de Educación debe garantiza el acceso a educación en todos los niveles educativos u otros programas a su cargo. De acuerdo con una investigación realizada en Colombia, el derecho a la educación se ve seriamente afectado por la orfandad puesto que el porcentaje de niños y niñas que no asiste a la escuela varía según la presencia de padres en el hogar, alcanzando valores entre el 20% y 27% cuando uno o ambos padres han fallecido46. Asimismo, la orfandad sacrifica en primer lugar a la educación, pues las y los huérfanas/os deben ocuparse de cubrir sus necesidades y, en algunos casos de las de aquellos que se quedan bajo su cuidado, como sus hermanos/as menores. Por ello, no debe bajarse la guardia y estar vigilantes a que no se den casos de deserción escolar con motivo de la orfandad, y el Estado debe garantizar que se realizarán todas las acciones positivas necesarias para el acceso a una educación de calidad, concluir con sus programas de estudio y otorgar las mayores facilidades para que así sea.

La situación de orfandad de una niña, niño o adolescente hace necesario un apoyo permanente a las familias que los acogen. Si bien, existe una regulación específica en

[45] https://www.gaceta.unam.mx/orfandad-precio-mas-alto-en-la-pandemia/

[46] https://www.redalyc.org/pdf/773/77315614008.pdf

el Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, esta norma regula el procedimiento que se debe seguir cuando se pierden los mismo, lo cual incluye la situación de orfandad, estableciendo una serie de opciones que van desde el acogimiento familiar en el seno de una familia extensa o terceros, hasta la medida de temporal de acogimiento en un Centro de Atención Residencial y la medida permanente de la adopción, sin embargo, el dictado de estas medidas deben contar con el acompañamiento necesario a las familias acogedoras para fortalecer los nuevos vínculos que se están creando, esta es una labor que debe ser reforzada en estas situaciones.

Resulta también importante contar con la intervención del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social para garantizar el acceso a programas sociales que no involucren asignaciones económicas que complementen la atención integral, y resulta importante que se agilice la evaluación de las familias para su inclusión en el Padrón General de Hogares pues la situación de pobreza y pobreza extrema será un criterio de priorización para el otorgamiento de la pensión de orfandad. Así también el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo debe garantiza el apoyo en formación y capacitación para su inserción en la vida laboral especialmente en el caso de las y los adolescentes que están próximos a llegar a la vida adulta. Y, finalmente, la intervención del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es fundamental para garantiza la asesoría legal gratuita y la defensa judicial en los casos en que sea necesaria aclarar su situación jurídica de las niñas, niños y adolescentes que han perdido a su padre, su madre, a ambos o a su tutor legal, debido a las consecuencias jurídicas que ellos podría tener tanto en el aspecto patrimonial, como en lo que respecta a su situación civil para definir su tutela legal o adopción.

Todas estas actuaciones deben ser articuladas por el Ministerio de la Mujer y Población Vulnerables como ente rector en materia de niñez y adolescencia, a través del servicio de acompañamiento profesional, coordinando con las entidades públicas antes mencionadas, o con otras que considere pertinentes, así como con entidades privadas y ello deberá quedar plasmado en un Protocolo de Articulación y Acción Conjunta.

1.5 ACCIONES PREVENTIVAS PARA GARANTIZAR UN ADECUADO TRÁNSITO A LA VIDA INDEPENDIENTE

Una acción integral a favor de la niñez y la adolescencia debe tomar en cuenta el enfoque del ciclo de vida, a través del cual, se busca el desarrollo integral de NNA, atendiendo a las características propias de cada etapa de su vida para poder darles una mejor calidad de vida. Es por ello que las intervenciones del Estado en esta materia deben de mirar al futuro y traducirse en acciones de prevención de aspectos que pueden afectar el desarrollo de las personas como el embarazo adolescente, el consumo de drogas o alcohol, y acciones positivas como el fortalecimiento de las herramientas con las que cuentan para enfrentar la vida independiente. Sin la protección que representa la persona adulta, los sujetos adolescentes huérfanos se hacen más vulnerables a riesgos como contraer el VIH u otras enfermedades de transmisión sexual, y embarazos no planeados (Durán & Valores, 2009; Obregón, 2001; Stern, 2004).

Es por ello que el presente proyecto en el artículo 6 incluye como parte del servicio de acompañamiento profesional, la obligación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables de realizar las acciones para que las niñas, niños y adolescentes cuenten con herramientas necesarias para su desarrollo al cumplir la mayoría de edad. Esto incluye que, en los casos de niños, niñas y adolescentes con medida de protección en un Centros de Acogida Residencial, tanto públicos como privados, cuenten con un plan de estudios y formación, que contenga servicios de reforzamiento académico, formación laboral, talleres, charlas, entre otros, con certificación, que permitan su desarrollo cognitivo y emocional, especialmente que les permita postular a becas públicas o privadas para garantizar su formación. Es fundamental también que el Ministerio de Educación adecúe el Programa Beca 18, para que las niñas, niños y adolescentes que residen en Centros de Acogida Residencial, así como todos aquellos en situación de orfandad tengan acceso preferente a dicho beneficio. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables debe hacer seguimiento a las personas que egresan de los Centros de Acogida Residencial y verificar que estos cuentan con acceso a vivienda, atención en salud física y mental, educación técnico-productiva o superior, acceso a puestos de trabajo de acuerdo a sus capacidades y formación, entre otros.

Es fundamental que el acompañamiento profesional se realice de manera diferenciada, teniendo en cuenta las necesidades específicas de las personas beneficiarias de acuerdo a su ciclo de vida. Diversos estudios han revelado que las necesidades de las y los adolescentes en condición de orfandad son distintas a las de niños y niñas, pues aquellos necesitan reforzar su acceso a educación secundaria, tener capacitación en aspectos que van a ser útiles para garantizar su propio sustento, recibir educación y servicios de salud sexual y reproductiva, y el fundamental apoyo psicosocial y social para transitar a la independencia y a la edad adulta, así como en el acompañamiento de mentores adultos que sirvan como modelos de conducta (Durán & Valores, 2009; Roldán, 2001; Stern, 2004).

1.6 CREACIÓN DE UNA COMISIÓN MULTISECTORIAL DE ALTO NIVEL EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE ORFANDAD

El presente proyecto plantea la creación de una Comisión Multisectorial de Alto Nivel en materia de protección de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad, presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con el objeto de diseñar políticas, evaluar la creación de programas multisectoriales y tomar las medidas necesarias para mejorar la institucionalidad, organización y regulación en materia de protección de las niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad, así como para realizar el seguimiento a las acciones de la presente Ley.

La necesidad de la creación de esta Comisión Multisectorial de Alto Nivel radica en que el tema de la niñez y la adolescencia debe de ser evaluado, debatido y decidido, de manera urgente, por las principales autoridades del Estado quienes, en conjunto, deben encontrar soluciones a las falencias que actualmente tiene la institucionalidad, la organización y la regulación de la protección de niñas, niños y adolescentes. Sabemos que los problemas son múltiples y muchos de ellos tratan de solucionarse de forma desarticulada, partiendo de competencias específicas que puedan tener una u otra entidad, sin una mirada global del problema y, por ende, sin una solución articulada de la misma.

La propuesta de crear esta Comisión Multisectorial de Alto Nivel que estará presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros, conllevará a que se tomen decisiones concertadas, efectivas, y con una mirada estratégica de cuáles son las medidas más efectivas que nos lleven a garantizar realmente una adecuada protección de nuestra niñez y adolescencia.

1.7 CREACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE MONITOREO Y ACOMPAÑAMIENTO Y DEL REGISTRO DE INFORMACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE ORFANDAD

La presente propuesta plantea la creación del Sistema Integrado de Monitoreo y Acompañamiento de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad, a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, como ente rector en materia de niñez y adolescencia. Este sistema tiene como finalidad orientar las acciones del Estado para garantizar sus derechos fundamentales y para los fines establecidos en el numeral 1 de la presente ley. El sistema permitirá realizar el seguimiento nominal de la situación de las niñas, niños y adolescentes, identificar si reciben los servicios y acciones necesarias para el goce efectivo de sus derechos, asimismo, constituye una herramienta fundamental para la toma de decisiones en materia de protección de la niñez y la adolescencia en situación de orfandad.

Además, se señala que el Registro de Información de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad está a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC y se elabora a partir de los datos con los que cuenta la entidad relacionados con el fallecimiento de las personas, sus vínculos familiares u otra información referida a la materia.

En este punto cabe destacar que la Constitución Política del Perú establece en el segundo párrafo de su artículo 183 que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad. Finalmente señala que dicha Oficina tiene las demás funciones que la ley señala.

De acuerdo con el mandato constitucional, es esta entidad la encargada de tener un registro de identificación de los ciudadanos, para ello resulta necesario que tenga datos de todas las personas relacionados con lo que la identifica, como su nacimiento, defunción, vínculos familiares, entre otros. La finalidad es que las personas ejerzan su derecho a la identidad y la situación de orfandad se relaciona con la identidad de las personas, así como con se están estructurado sus vínculos familiares tanto en el pasado como en el presente.

Es por ello que la propuesta de crear un Registro de Información de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad a cargo de RENIEC es viable al estar relacionada con su finalidad constitucional. Cabe señalar que la propia Constitución establece que en una norma con rango de ley se pueden establecer sus funciones. En

este caso, la disposición propuesta no requiere una reserva de ley orgánica en tanto no se está regulando su estructura organizacional ni las funciones como entidad, sino la creación de un Registro a partir de la información que la entidad tiene en ejercicio de sus funciones constitucionales.

II. LEGISLACIÓN COMPARADA

***2.1* EL SALVADOR**.- En 2020 se publicó el Decreto 672[47], *Ley Especial de Inclusión de las Personas con Discapacidad que tiene por objeto "reconocer, proteger y garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones"*[48].

Así entre las medidas dictadas por la referida norma; es de especial relevancia las disposiciones relacionadas con la asistencia económica de aquellas personas con discapacidad que no pueden ser económicamente independientes y que, por lo tanto, al quedar en orfandad requieren una asistencia económica por su situación de vulnerabilidad incrementada.

Así en su artículo 77[49]; se establece el derecho a recibir una *"pensión económica por sobrevivencia de forma vitalicia, independientemente de la edad que tuviera a la fecha del fallecimiento del cotizante*[50]*"* por parte de las personas con discapacidad *"que dependen económicamente de una persona cotizante o pensionada"*[51].

Previamente, El Salvador tenía estipulada una pensión de orfandad especialmente dirigida a las personas con discapacidad según el Decreto 888 publicado el 27 de abril de 2000; y que fue posteriormente, derogado por la norma citada previamente.

El Decreto 888, denominada: "Ley de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad"[52], tenía por objeto *"establecer el régimen de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad físicas, mentales, psicológicas y sensoriales, ya sean congénitas o adquiridas"*[53]. Entre otras disposiciones establece que[54]:

---

[47] Decreto 672. Aprobado por la Asamblea Legislativa el 22 de junio de 2020. Ver: https://arpas.org.sv/wp-content/uploads/2020/06/Decreto-n.%C2%B0-672-Ley-Especial-de-Inclusio%CC%81n.pdf

[48] **Decreto 672. CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES. OBJETO.**
Art. 1.- La presente ley tiene por objeto reconocer, proteger y garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones.
El Estado garantizará la eliminación de barreras que obstaculicen el pleno desarrollo de las personas con discapacidad, asegurando los ajustes razonables y fomentando la implementación del diseño universal en todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, así como en las entidades de carácter privado.

[49] **Decreto 672. CAPÍTULO XI. NIVEL DE VIDA ADECUADO Y PROTECCIÓN SOCIAL. PENSIÓN POR SOBREVIVENCIA.**
Art. 77.- ***"Las personas con discapacidad que dependen económicamente de una persona cotizante o pensionada de entidades públicas o privadas que administran fondos para pensiones, tendrán el derecho a recibir la pensión económica por sobrevivencia de forma vitalicia, independientemente de la edad*** *que tuviera a la fecha del fallecimiento del cotizante, siempre y cuando tal situación no esté en detrimento de los derechos de otras personas beneficiarias establecidas legalmente.*
En el caso de que ambos padres hubieran gozado de pensión, la persona con discapacidad tendrá derecho a los beneficios que ambas le generen, siempre y cuando cada uno de ellos hubiera adquirido individualmente tal derecho.

[50] Ídem.

[51] Ídem.

[52] Decreto 888 del 24 de abril de 2000. Derogado mediante Decreto 672 del 2020. Ver: https://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Equiparaci%C3%B3n_de_Oportunidades_para_las_Personas_con_Discapacidad_El_Salvador.pdf

[53] **Decreto 888. CAPÍTULO I. OBJETIVO DE LA LEY, DERECHOS Y CONCIENTIZACIÓN SOCIAL. Art. 1.-**
La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidades físicas, mentales, psicológicas y sensoriales, ya sean congénitas o adquiridas.

> *"Las instituciones de seguridad social deberán buscar por todos los medios posibles, la forma para que la atención de sus derechohabientes incluya a las personas con discapacidades en grado severo, que no sean rehabilitadas y que por lo tanto tengan que depender económicamente de por vida de otra persona, para que sean beneficiarios de pensión de orfandad ya sea del padre, de la madre o de ambos, en cuyo caso tendrán derecho a ambas, siempre que cada uno de ellos hubiere adquirido individualmente el derecho a pensión."*

Como puede verse, si bien las normas señaladas no están referidas explícitamente al otorgamiento de un bono o asistencia económica; sino que la denominan "pensión"; se remarca la necesidad de garantizar una asistencia económica – en este caso, en forma de pensión de orfandad – que se mantenga en el tiempo para las personas con discapacidad severa que las hacen dependientes, sobretodo económicamente, de otras personas independientemente de su edad cronológica.

En la presente iniciativa, proponemos – en ese mismo sentido – esta situación de dependencia por discapacidad severa como criterio para no extinguir el beneficio de la asistencia económica por orfandad; después del cumplimiento de los 18 años de la persona beneficiaria.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION

La presente norma no modifica ni deroga ninguna disposición normativa del ordenamiento jurídico vigente, como tampoco colisiona con el mismo. En cambio, lo que permite es fortalecer la protección de los niños, niñas y adolescentes cuyos padres, madres o tutor hayan fallecido, y que se encuentran en pobreza y pobreza extrema. Esto, a su vez, asegura la continuidad y la eficiencia del otorgamiento de la asistencia económica aprobada por el Decreto de Urgencia Nº 020-2021.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La asistencia económica para las niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad, se establece como una medida de protección hacia las y los niños, niñas y adolescentes que enfrentan una situación de mayor vulnerabilidad por la desprotección social y económica, tanto más considerando el impacto económico que vienen sufriendo las familias de nuestro país a consecuencia de la pandemia originada por la COVID-19. La presente ley entonces contribuye a la protección integral de la niñez en concordancia con lo señalado por la Convención sobre los Derechos del Niño.

El Consejo Nacional de Atención Integral para las Personas con Discapacidad, que en lo sucesivo de la presente ley podrá llamarse el Consejo, formulará la política nacional de atención integral a las personas con discapacidad.

[54] **Decreto 888. CAPÍTULO V. INTEGRACIÓN LABORAL. Art. 30**
Las instituciones de seguridad social deberán buscar por todos los medios posibles, la forma para que la atención de sus derechohabientes incluya a las personas con discapacidades en grado severo, que no sean rehabilitadas y que por lo tanto tengan que depender económicamente de por vida de otra persona, para que sean beneficiarios de pensión de orfandad ya sea del padre, de la madre o de ambos, en cuyo caso tendrán derecho a ambas, siempre que cada uno de ellos hubiera adquirido individualmente el derecho a pensión.
Lo establecido en el inciso anterior, es sin perjuicio de los derechos establecidos por la Constitución y demás leyes, en favor de otras personas.

Según datos del Proyecto de Ley 680/2021-PE, para el 2022 habría 143,010 niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad y para el 2040 el número de niñas, niños y adolescentes ascendería a 145,548.

AÑO	POBLACIÓN BASE	TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL	POBLACIÓN TOTAL PROYECTADA	% DE NNA EN SITUACIÓN DE ORFANDAD	POBLACIÓN POTENCIAL PROYECTADA
2022	32,625,948	1.7	32,736,970	0.44%	143,010
2023	32,625,948	1.7	32,792,623	0.44%	143,253
2024	32,625,948	1.7	32,848,370	0.44%	143,497
2025	32,625,948	1.0	32,904,212	0.44%	143,741
2026	32,625,948	1.0	32,937,116	0.44%	143,884
2027	32,625,948	1.0	32,970,053	0.44%	144,028
2028	32,625,948	1.0	33,003,023	0.44%	144,172
2029	32,625,948	1.0	33,036,026	0.44%	144,317
2030	32,625,948	0.8	33,069,062	0.44%	144,461
2031	32,625,948	0.8	33,095,517	0.44%	144,576
2032	32,625,948	0.8	33,121,993	0.44%	144,692
2033	32,625,948	0.8	33,148,491	0.44%	144,808
2034	32,625,948	0.8	33,175,010	0.44%	144,924
2035	32,625,948	0.7	33,201,550	0.44%	145,040
2036	32,625,948	0.7	33,224,791	0.44%	145,141
2037	32,625,948	0.7	33,248,048	0.44%	145,243
2038	32,625,948	0.7	33,271,322	0.44%	145,344
2039	32,625,948	0.7	33,294,612	0.44%	145,446
2040	32,625,948	0.5	33,317,918	0.44%	145,548

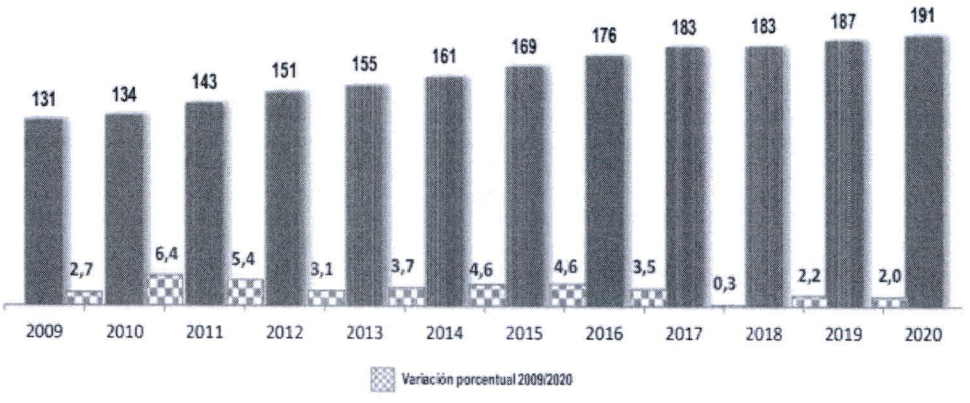
Según el Informe el Técnico de Seguimiento de la Pobreza Montería 2009-2020 del INEI, el 30,1% de la población nacional vivía en situación de pobreza en el 2020. Esta cifra es mayor entre las niñas, niños y adolescentes que entre las personas adultas. La incidencia de pobreza monetaria entre niñas y niños de 0 a 4 años fue de 43.2% en el 2020; entre las niñas y niños de 5 a 9 años fue de 41.9%, en la población 10 a 14 años de 40% y en la de 15 a 19 años fue de 34.7%. Aunque la orfandad no es causa determinante de su situación de pobreza, los NNA y adolescentes huérfanos no solo enfrentan el dolor que acompaña la pérdida de uno u ambos padres, sino que están expuestos a caer en situación de pobreza o a que esta, se vea agudizada, lo que afectaría significativamente sus oportunidades de desarrollo futuro.

CUADRO N° 4.1
PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA, SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y ÁREA DE RESIDENCIA, 2009-2020
(Porcentaje)

Área de residencia/ Grupos de edad	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Diferencia (en puntos porcentuales) 2020 /2019	Diferencia (en puntos porcentuales) 2020 /2009
Total	**33,5**	**30,8**	**27,8**	**25,8**	**23,9**	**22,7**	**21,8**	**20,7**	**21,7**	**20,5**	**20,2**	**30,1**	**9,9**	**-3,4**
0 a 4	46,7	42,3	39,6	36,7	35,5	33,6	32,3	29,2	32,7	30,6	31,0	43,2	12,2	-3,5
5 a 9	45,7	43,4	40,1	37,7	33,6	34,2	32,0	30,8	32,5	29,2	28,5	41,9	13,4	-3,8
10 a 14	43,6	41,3	37,7	34,9	33,9	32,8	30,6	29,6	30,0	29,3	28,0	40,0	12,0	-3,6
15 a 19	34,9	31,9	29,1	26,7	24,8	23,4	23,5	22,4	22,8	22,0	22,3	34,7	12,4	-0,2
20 a 24	26,3	24,5	20,9	18,3	17,7	16,8	16,1	15,4	16,5	15,0	16,4	27,4	11,0	1,1
25 a 29	27,2	24,0	21,6	20,5	18,3	17,8	17,2	16,1	18,3	16,9	16,4	26,6	10,2	-0,6
30 a 34	30,4	26,4	25,8	24,7	22,4	21,4	21,0	19,1	21,8	19,7	21,2	32,5	11,3	2,1
35 a 39	31,4	28,5	28,7	26,2	23,7	22,3	22,0	22,1	21,9	20,9	20,5	33,8	13,3	2,4
40 a 44	28,6	26,9	23,5	23,7	20,2	20,8	18,7	18,6	19,3	19,8	18,3	30,9	12,6	2,3
45 a 49	26,0	24,6	22,3	18,6	17,8	17,1	16,9	15,7	15,2	15,7	16,0	25,8	9,8	-0,2
50 a 54	22,9	21,3	18,7	17,2	16,5	15,4	15,1	13,6	14,7	14,4	14,0	20,6	6,6	-2,3
55 a 59	25,8	21,7	18,1	17,3	16,9	14,8	13,3	13,5	13,8	13,1	13,3	18,7	5,4	-7,1
60 a 64	24,8	24,1	21,0	20,7	17,2	14,9	14,1	13,9	15,5	14,6	13,2	17,4	4,2	-7,4
65 a 69	30,1	26,1	22,3	21,1	20,8	18,8	16,5	17,0	16,6	15,5	14,3	18,9	4,6	-11,2
70 a más años	30,8	29,4	24,7	25,1	22,9	20,4	18,6	18,2	18,0	16,8	16,2	17,4	1,2	-13,4

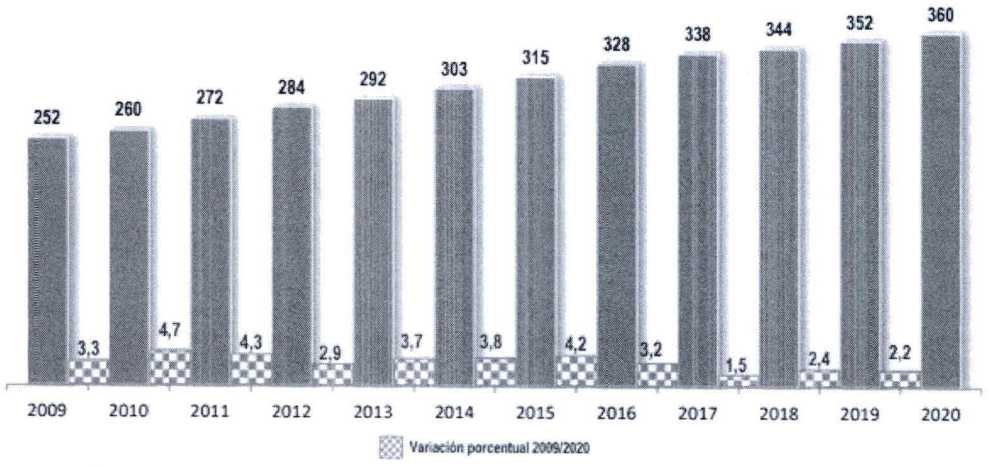
Según el Informe el Técnico de Seguimiento de la Pobreza Monetaria 2009-2020 la línea de pobreza extrema para el 2020 está situada en S/. 191 soles, mientras que la línea de pobreza en S/. 360 soles.

GRÁFICO N° 2.1
PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA LÍNEA DE POBREZA EXTREMA 2009-2020
CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS PER CÁPITA MENSUAL
(En soles)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares 2009 - 2020.

GRÁFICO N° 2.5
PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA LÍNEA DE POBREZA TOTAL, 2009 – 2020
CANASTA BÁSICA PER CÁPITA MENSUAL
(En soles)



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares, 2009 - 2020.

Según este informe el promedio anual de crecimiento de la línea de pobreza extrema entre el 2009 y el 2020 ha sido de 3.5% anual mientras que el promedio de crecimiento anual de la línea de pobreza ha sido de 3.3%. Tomado en consideración esto es posible podemos estimar que la línea de pobreza en los próximos años podría estar cercana a estos valores:

Año	Linea de pobreza extrema Soles	Linea de pobreza Soles
2020	191	360
2021	198	372
2022	205	384
2023	212	397
2024	219	410
2025	227	423
2026	235	437
2027	243	452
2028	252	467
2029	260	482
2030	269	498
2031	279	515
2032	289	532
2033	299	549
2034	309	567
2035	320	586
2036	331	605
2037	343	625
2038	355	646
2039	367	667
2040	380	689

En el lado de las/los beneficias/os esperados, es importante señalar que la presente norma contribuye a la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, en concordancia con lo señalado por la Convención sobre los Derechos del Niño, con los compromisos asumidos por el Estado peruano con la infancia y con las Políticas de

Estado N° 10 Reducción de la Pobreza. la Política de Estado N° 13 Acceso a la seguridad Social y ala Política de Estado N° 16 Fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud. Contribuyendo a avanzar hacia la mejora constante de un sistema de protección que garantice a las niñas, niños y adolescentes el pleno ejercicio de sus derechos.

La aprobación de esta norma permitirá que las niñas, niños y adolescentes en orfandad y en una situación de pobreza y pobreza extrema, puedan contar con una asistencia económica que coadyuve al ejercicio de sus derechos como son el de la alimentación, educación, terapias especializadas, entre otros relacionados a su desarrollo integral, previniendo que al quedar sin el amparo de sus padres se genere deserción escolar, violencia, trata de personas, trabajo infantil, mendicidad o explotación sexual entre otras situaciones que los exponga a riesgo de desprotección familiar.

Con relación al análisis sobre la disponibilidad presupuestal para el financiamiento de la medida durante el año fiscal 2022 y años sucesivos, incluyendo los gastos administrativos, y los de acompañamiento socioemocional y psicológico, estos deben ser estimados y definidos por el Poder Ejecutivo tomando en consideración la disponibilidad presupuestaria y la línea de pobreza.

Cabe señalar para asegurar el resultado de protección integral es necesario implementar una estrategia dirigida al fortalecimiento de los programas que benefician a las niñas, niños y adolescentes, considerando enfoques de derechos humanos, género, inclusión, interculturalidad y perspectiva de discapacidad, estos enfoques se alinean a lo estipulado en la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 (Decreto Supremo N° 008-2021-MIMP).

Esta norma no debe ser encasillada unidireccionalmente en la protección social, sino como propuesta de inversión en capital humano, cuya finalidad no se limita a reducir una situación de penuria o sufrimiento, sino que se dirige a estimular el crecimiento y el desarrollo del potencial de las niñas, niños y adolescentes permitiéndoles desarrollar sus capacidades y fortalecer su crecimiento al máximo de sus posibilidades. En ese marco, la asistencia económica contribuirá a mejorar su calidad de vida, sin embargo, para el ejercicio pleno de sus derechos requerirá acceso a los servicios sociales como grupo priorizado, como se propone en la presente iniciativa, en materia de salud, educación, justicia, entre otros.

Lima, 22 de noviembre de 2021