

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

San Borja, 13 de febrero de 2023

Carta N° 038 - 2023-BN/2000

**Señora Congresista**  
**LUCINDA VÁSQUEZ VELA**  
Presidenta de la Comisión de Mujer y Familia  
Congreso de la República del Perú  
Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley que crea cuenta de DNI de menor de edad en el Banco de la Nación

Referencia: Oficio 0148-2022-2023-CMF/CR

Es grato dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión técnico legal sobre el proyecto de Ley 3381/2022-CR que propone el Proyecto de Ley que crea cuenta de DNI de menor de edad en el Banco de la Nación.

Al respecto, adjunto le hago llegar el Informe N° 035-2023-BN/4500 del 10 de febrero de 2023, que contiene el análisis y pronunciamiento solicitado, por parte de nuestra Institución.

Atentos a cualquier ampliación que se pueda requerir.

Atentamente,

  
-----  
ISAÍAS ANTONIO VILLANUEVA MORY  
Gerente General (e)



**Informe N° 035 - 2023-BN/4500**

**Asunto** : ANALISIS – Proyecto de Ley 3381/2022-CR - PROYECTO DE LEY QUE CREA CUENTA DNI DE MENOR DE EDAD EN EL BANCO DE LA NACION

**Referencia** : OFICIO N° 148-2022-2023-CMF/CR

**Fecha** : San Borja, 10 de febrero del 2023

**I. ANTECEDENTE**

Mediante Oficio N° 148-2022-2023-CMF/CR la presidenta de la Comisión de Mujer y Familia, solicita opinión al Banco de la Nación sobre el Proyecto de Ley N° 3381/2022-CR que propone una “Ley que crea la cuenta de DNI de menor de edad en el Banco de la Nación”.

**II. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY**

1. El proyecto de Ley alcanzado tiene como objeto regular la creación y uso de una cuenta de ahorros denominada “Cuenta DNI de menor de edad”, la mismas que sería abierta en el Banco de la Nación. Se señala que el proyecto estaría alineado a los objetivos de la Política Nacional de Inclusión Financiera.

El citado proyecto busca que los menores de 18 años, nacidos en el Perú o nacionalizados, tengan una cuenta de ahorros que asegure sus intereses y su inclusión en el sistema financiero.

2. En la exposición de motivos del citado proyecto de Ley se indica que la problemática por la cual se considera la necesidad de que un menor de edad mantenga una cuenta de ahorros, es debido a que no todas las empresas financieras del sector privado ofrecen un producto financiero de cuenta de ahorros a un menor de edad, y aquellas pocas empresas que si las ofrecen tienen agencias en lugares donde no se identifica una necesidad real de que el menor tenga una cuenta. Esta situación, hace mención la exposición, ocasiona que el representante legal no pueda administrar adecuadamente los fondos del menor, que le sean otorgado o liberados, ya que el dinero puede ser mantenido en el hogar –sujeto a exposición de robo o pérdida, o, es abonado en la cuenta del mismo representante, pudiendo ser afectado por un embargo o por deudas propias del representante.

3. Las condiciones que propone la Ley para que un menor de edad cuente con una Cuenta DN son:

- a) Se abrirá en el momento que el menor sea inscrito en RENIEC. Para aquellos que, a la fecha de la entrada en vigencia de la Ley estén ya inscritos, se abrirá de forma progresiva.
- b) La cuenta estará vinculada al DNI del menor.
- c) Permite solo operaciones a razón de obligaciones o liberalidades de una persona natural o jurídica a favor del menor.
- d) Para el retiro parcial o total de los fondos de la Cuenta, se aplicará lo señalado en el artículo 786 del Código Procesal Civil y 446 del Código Civil; o en su defecto cuando el menor cumpla la mayoría de edad.

4. Al respecto sobre el proyecto de Ley alcanzado y los sustentos por los cuales se considera la necesidad de crear la obligación de abrir una cuenta DNI para menores,



se menciona lo siguiente:

**Desde un aspecto legal:**

- a) Si bien el artículo 31 de la Ley Orgánica del RENIEC – Ley N° 26497, señala que *“El Documento Nacional de Identidad (DNI) es otorgado a todos los peruanos nacidos dentro o fuera del territorio de la República desde la fecha de su nacimiento y a los que se nacionalicen, desde que se aprueba el trámite de nacionalización (...)”*, es importante considerar que a la fecha la entrega de un DNI a un menor de edad no es en estricto una obligación, siendo esto a la fecha una facultad de los padres para que los menores puedan acceder a diversos servicios, como educación y salud, y también a los programas sociales en caso sea necesario. Este procedimiento incluso conlleva a la presentación de determina información, que incluye el pago de una tasa que hoy es de 16 soles, salvo sea un menor de edad con alguna discapacidad.

En ese sentido, en tanto no se cuente con una Ley u otra normativa que refuerce la obligatoriedad de que todos los menores de edad “deben” contar con un Documento de Identidad, no existiría congruencia con la finalidad señalada en el artículo 2 del citado proyecto de ley, que vincula la tenencia de una cuenta con el DNI de menores: *Asegurar que todo menor de edad peruano sea titular de una cuenta de ahorros en el Banco de la Nación, ingresando de este modo en el sistema financiero formal.*

- b) Por otro lado, se indica que el Banco de la Nación no ofrece un producto para los menores de edad, sin embargo, ello no es correcto, dado que, el Banco sí brinda un servicio de pagaduría a menores de edad, cuando nos encontramos frente a los siguientes escenarios:

**i. Cuentas de Ahorros de consignación de pensión de alimentos por solicitud de la DEMUNA**

Son cuentas de ahorros que son abiertas a solicitud de los responsables de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNAS) en coordinación con la “Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes (DGNNA), perteneciente al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Este tipo de cuentas de ahorros ya están reguladas por el Decreto Legislativo N° 1377 “Decreto Legislativo que fortalece la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes”, a través del citado decreto se incluyó como parte de la función de la DEMUNA “d) Disponer la apertura de cuentas de consignación de pensión de alimentos derivada de los acuerdos conciliatorios que haya celebrado” – artículo 45 del Código de los Niños y Adolescentes, aprobado mediante Ley N° 27337.

**ii. Cuentas de Ahorros de consignación de pensión de alimentos por orden judicial**

Son cuentas de ahorros que son abiertas por una orden judicial, como parte de un proceso de “Pensión de Alimentos”, en donde el padre o la madre solicita el pago de la pensión a favor del o del(os) menor(es) hijo(s). La orden judicial que se remite al Banco, precisa el monto de pensión que el obligado debe depositar en la cuenta que el Juez ha ordenado abrir a nombre del menor de edad o de su representante legal, o en su defecto que el empleador deberá descontar de los ingresos del demandado y los depositará en la mencionada cuenta bancaria.

**iii. Cuentas de Ahorros para pago de bonos o pensiones por disposición de unidades ejecutoras del Sector Público**

Son cuentas de ahorros que se abren por solicitud de una Unidad Ejecutora del Sector Público, que tiene el encargo del Gobierno Peruano, de gestionar



o administrar el otorgamiento de un bono o pensión que se haya dispuesto otorgar a favor de un menor de edad. Este servicio de pagaduría se brinda en el marco de lo establecido por el Decreto Legislativo N° 1441 "Sistema Nacional de Tesorería" y la Resolución Ministerial N° 121-2019-EF/52, los mismos que establecen que el Banco brinda: a) Pagaduría a proveedores del Estado, de planillas de servidores activos y pensiones del Sector Público, de servicio de deuda, y otros conceptos procesados por la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, con cargo a Fondos Públicos; así como, c) Apertura, mantenimiento, cierre y demás servicios relacionados con el manejo de cuentas bancarias, sea en moneda nacional y extranjera, de las Unidades Ejecutivas del Presupuesto del Sector Público y a las que hagan sus veces, así como de los Pliegos Presupuestarios de los Gobiernos Locales.

De manera adicional, entre los años 2020 a 2021 se aprobaron las siguientes normas legales por las cuales ya se ordena abrir cuentas en beneficio de menores de edad, en el Banco de la Nación:

**Ley que promueve la protección y desarrollo integral de las Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentran en situación de orfandad - Ley N° 31405 (04.02.2022):**

Artículo 13. Apertura de cuentas en el sistema financiero

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

**Decreto de Urgencia que establece una asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio - Decreto de Urgencia N° 005-2020 (08.01.2020) y Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del 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 -Decreto Supremo N° 001-2020-MIMP (10.02.2020):**

Artículo 16.- Contenido de la resolución directoral para el registro de personas beneficiarias y otorgamiento de la asistencia económica.

(...)

16.2 La Resolución Directoral que otorgue la asistencia económica a favor de las víctimas indirectas de feminicidio debe pronunciarse sobre los siguientes aspectos:

(...)

e) *Disposición para la apertura de una cuenta bancaria en el Banco de la Nación a nombre de la/s persona/s que asumirá/n la administración de la asistencia económica.*

Ante ello no es correcto mencionar que, el Banco de la Nación no cuenta con productos de cuentas pasivas (ahorros) que pueda poner a disposición de un menor de edad o de su representante, dado que en cada oportunidad que ha sido requerido por una norma legal, pronunciamiento judicial o solicitud de una entidad pública (facultada), se pueda abrir una cuenta, donde el menor de edad reciba el monto que le haya sido otorgado, por obligación de terceros (por ejemplo: alimentos) o del Estado Peruano (por ejemplo: bonos).

**Desde el ámbito operativo:**

c) Apertura de Cuenta

1. RENIEC actualmente no dispone de un servicio de consulta de menores de edad (ni por servicio con pago, ni por convenio de Cuenta DNIs).
2. El sistema informático (core de Cuenta DNI (T24)) si bien tiene la opción de



registrar un representante legal o similar, no es una opción habilitada ni probada por el Banco de la Nación.

3. Para crear la cuenta al momento de nacimiento se deberá considerar a RENIEC como entidad de solicitud de apertura de cuenta (similar a MIDIS para bonos). Y realizar la apertura de forma masiva (similar al proceso actual). Definir los criterios de apertura para los menores de edad registrado en RENIEC (bolsa de 1 a 17 años)
  4. Evaluar la inclusión de un responsable o tutor de la Cuenta DNI o definir un nuevo producto "Cuenta DNI para menores" donde se pueda tener que manejar una cuenta mancomunada. Esto significaría crear y configurar un nuevo producto en el sistema informático del Banco (core de Cuenta DNI (T24)).
- d) Deposito a Cuenta DNI (proceso masivo)
1. Se puede realizar abonos solo por procesos masivo mientras la cuenta no este activada (no enrolada) por parte del titular.
  2. No se puede realizar abonos por ningún canal habilitado en Cuenta DNI (bim, transferencia, agente corresponsal, etc.) si no está activa la cuenta.
- e) Activación de la Cuenta (Enrolamiento)
5. La Cuenta DNI requiere registrar un celular de titularidad del DNI indicado, entendemos que los menores de edad no pueden tener una línea a su nombre. Sería necesario cambiar el flujo para considerar este caso: 1) eliminar el control de titularidad para todos los casos o 2) eliminar el control solo para menores de edad y permitir el registro de un DNI responsable o tutor del menor, de quien se podría registrar y validar la titularidad del celular o 3) otros escenarios a evaluar.
  6. Definir un flujo alterno de activación de la Cuenta DNI (enrolamiento) ya que el menor no podría realizar la validación de identidad facial ni dactilar.

#### **Desde el aspecto de Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo**

- a) Por el lado de la prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, el supervisor bancario exige a todas las empresas del sistema financiero, la implementación de regímenes de debida diligencia en el conocimiento de los clientes (cuenta ahorristas, entre otros), el cumplimiento de ese deber de debida diligencia por parte del Banco se puede ver seriamente amenazado si los menores de edad no tienen obligación legal de contar con un DNI, situación que se agrava por la existencia de normas legales que protegen la identidad y datos de los menores de edad en el Perú, en el entendido que se encuentran bajo la patria potestad de sus padres o de un tutor.
- b) Todos estos aspectos operativos, generarían costos de implementación que sólo pueden ser claramente determinados con un análisis a detalle de los requerimientos de la norma legal que finalmente se apruebe; sin embargo, en cualquier escenario esos costos se generarían y ese gasto público no está siendo considerado en el proyecto de Ley<sup>1</sup>.
- c) Por último, información no menos relevante es el hecho de que la Exposición de Motivos precisa que no todas las empresas financieras del sector privado ofrecen un producto financiero de cuenta de ahorros a un menor de edad, y aquellas pocas empresas que si las ofrecen tienen agencias en lugares donde no se identifica una necesidad real de que el menor tenga una cuenta; sin embargo, no se observa un estudio o análisis autónomo que identifique cuáles son esos lugares o zonas geográficas donde existe la necesidad real de que los menores de edad tengan cuentas y no exista agencias de empresas financieras. Tampoco

<sup>1</sup> El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".



un análisis de si esa necesidad de contar con cuentas en dichas zonas geográficas podría justificar la inversión del Estado, a través del Banco de la Nación, de poner a su disposición las referidas cuentas, con los riesgos operativos y de lavado de activos que correspondan.

#### Desde el punto de vista financiero

- Conforme al Memorando N° 055-2023-BN/3443, la Gerencia de Finanzas y Contabilidad indica lo siguiente: *Por lo expuesto, considerando los resultados financieros del canal de atención Oficinas Especiales que ya tiene el BN, se puede inferir que, si se aprueba el proyecto de ley mencionado, los resultados financieros del BN podrían verse significativamente afectados, lo que pondría en peligro la sostenibilidad financiera de la institución. Adicionalmente, el BN se encuentra comprometido con ampliar su cobertura y alcance a los lugares más alejados a nivel nacional, sin embargo, la estrategia se encuentra enfocada en canales de atención no tradicionales y de menor costo como los cajeros corresponsales, los cuales tienen presencia en el 78.4% de los distritos a nivel nacional.*

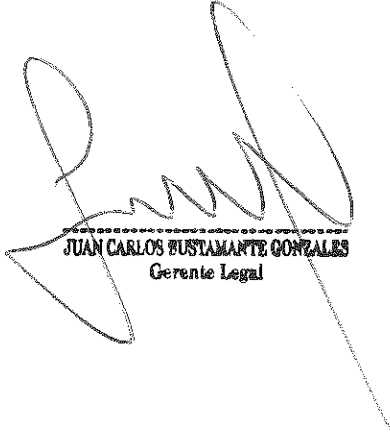
#### CONCLUSIONES

1. Desde el punto de vista legal no se observa que exista una imperiosa necesidad de crear una Cuenta DNI a menores de edad, dado que, a la fecha el Banco de la Nación sí brinda un servicio de apertura de cuentas para pagaduría a favor de menores de edad (para que reciban subvenciones económicas como bonos o pensiones del Estado o el cumplimiento de obligaciones legales como pago de alimentos). Las citadas cuentas ya pueden ser solicitadas al Banco por la Demuna, Poder Judicial y la Unidad Ejecutora del Sector Público correspondiente.
2. La Cuenta DNI que fue creada por Ley N° 31120 y regulada por su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 184-2021-EF, señala que el Banco de la Nación debe abrir cuentas no solo a los mayores de edad, sino también para aquellos menores de edad que cuentan con capacidad jurídica (dado que ejercen un oficio o han contraído matrimonio), ello en el marco de lo establecido en el Código Civil peruano, por lo que, se puede afirmar que la actual Cuenta DNI ya abarca o comprende a menores de edad que reúnan esas condiciones, exigidas por las normas del Derecho Civil (ejercen un oficio comprobado o contrajeron matrimonio, antes de cumplir 18 años de edad).
3. Desde el punto de vista operativo, el sistema informático del Banco no está listo para la implementación de la Cuenta DNI para menores de edad, además involucra que se cuente con herramientas de identificación que hoy no existen, como son la biometría facial y dactilar, que permitan una adecuada identificación de los menores de edad al momento de la apertura y de la activación, así como para la usabilidad de la cuenta. Asimismo, hay un deber de debida diligencia del Banco en el conocimiento de sus todos sus clientes, que exige recabar información personal de los titulares de las cuentas, deber del Banco que se puede ver amenazado frente al supervisor bancario en este caso, porque la Ley no exige ni obliga a los menores de edad a tener DNI y además, existen disposiciones legales que protegen la identidad y datos de los menores de edad, lo cual dificulta que las entidades públicas compartan información de forma abierta sobre personas menores de 18 años.
4. De prosperar esta iniciativa legislativa, el Banco de la Nación tendría que invertir recursos públicos de manera importante (monto por determinar, en base a lo establecido en el modelo funcional y operativo que se diseñe en atención a la Ley que se apruebe), sobre todo en la implementación o adecuación de su sistema informático y necesidad de robustecer su sistema de prevención de lavado de activos, así como sus canales de atención para menores de edad, aspectos que acarrearán probablemente la necesidad de fortalecer patrimonialmente al Banco (incremento de capital), situación que no se ha contemplado en el proyecto de Ley y que requiere ser meritudo.



Por lo mencionado, consideramos que el Proyecto de Ley debe ser aún revisado técnicamente a mayor profundidad por las entidades e instancias competentes a nivel nacional, a fin de confirmar si realmente cumplirá los objetivos de brindar accesibilidad y usabilidad de las cuentas DNI a menores de edad y si ello, resulta imperioso a la luz de lo expuesto en el presente documento.

Atentamente,



**JUAN CARLOS BUSTAMANTE GONZALES**  
Gerente Legal