



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Secretaría General

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"El Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 17 AGO 2018

OFICIO N° 1725 -2018-MIMP/SG

4214



Señor

CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Congreso de la República

Plaza Bolívar, Av. Abancay cdra 2 – 1er Piso del Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre

Lima.-

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 2990/2017-CR, "Proyecto de Ley que prohíbe el ingreso de menores de edad a discotecas, bares, cantinas, night clubs, video pub, bingos, telepódromos, salas de billar y locales con espectáculos para mayores de edad o dedicados exclusivamente al expendio de bebidas alcohólicas o de apuestas",

Ref. : Oficio N° 1490-2017-2018/CDRGLMGE-CR-1  
Expediente N° 2018-031-E029099

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted por especial encargo de la señora Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, para saludarlo cordialmente y comunicarle que hemos recibido el documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 2990-2017-CR, "Proyecto de Ley que prohíbe el ingreso de menores de edad a discotecas, bares, cantinas, night clubs, video pub, bingos, telepódromos, salas de billar y locales con espectáculos para mayores de edad o dedicados exclusivamente al expendio de bebidas alcohólicas o de apuestas".

Al respecto, se adjunta copia de la Nota N° 341-2018-MIMP/DVMPV, que adjunta a su vez el Informe N° 051-2018-MIMP/DGNNA/DPNNA-JRD, elaborado por la Dirección de Políticas de Niñas, Niños, Adolescentes de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes, dando respuesta a lo solicitado.

Es oportuna la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

  
DAVID PALACIOS VALVERDE  
Secretaría General  
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

[www.mimp.gob.pe](http://www.mimp.gob.pe)

Camaná 616 Cercado - Lima  
Lima 01, Perú  
T: (511) 626-1600



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Despacho Viceministerial  
de Poblaciones Vulnerables

8

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 06 AGO. 2018

NOTA N° 341 -2018-MIMP-DVMPV

Señora

**ANA MARÍA MENDIETA TREFOGLI**

Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Presente. -

Asunto : Opinión al Proyecto de Ley N° 2990-2017-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 1490-2017-2018/CDRGLMGE-CR-1  
Expediente 2018-031-E029099

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla cordialmente y en atención al asunto de la referencia, remitir el Informe N° 051-2018-MIMP/DGNNA/DPNNA/ERA, elaborado por la Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes, el cual la suscrita hace suyo, adjuntando el proyecto de respuesta al Congresista Gilmer Trujillo Zegarra, para el trámite correspondiente.

Atentamente,

CECILIA ESTHER ALDAVE RUIZ  
Viceministra de Poblaciones Vulnerables  
MIMP



PERÚ

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes

7

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables  
DIRECCIÓN DE POLÍTICAS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

17 JUL. 2018

RECIBIDO

Registro N° .....  
Hora: 12:30 ..... Firma:

**INFORME N° 051-2018-MIMP/DGNNA/DPNNA-JRD**

A : Señora  
**VILMA MARÍA RONQUILLO SARA**  
Directora II  
Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2990/2017-CR

Referencia : Oficio N° 1490-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
Expediente N° 2018-031-E029099

Fecha : Lima, 16 de julio de 2018.

Me dirijo a usted, para saludarla y por medio del presente informar a su Despacho lo siguiente:

**I. ANTECEDENTE:**

 A través del documento de la referencia, el señor Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2990/2017-CR, "Proyecto de Ley que prohíbe el ingreso de menores de edad a Discotecas, Bares, Cantinas, Night Clubs, Video Pub, Bingos, Telepódromos, Salas de Billar y locales con espectáculos para mayores de edad o dedicados exclusivamente al expendio de bebidas alcohólicas o de apuestas"

**II. ANÁLISIS:**

**2.1 Regulación Internacional**

2.1.1.- El artículo 3° de la Convención sobre los Derechos del Niño, señala que "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño".

El artículo 19° del mismo cuerpo de leyes refiere que "Los Estados partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente (...)". De igual forma, el artículo 31°, señala que "Los Estados partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a





PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección de  
Políticas de Niñas,  
Niños y Adolescentes

participar libremente en la vida cultural y en las artes”.

2.1.2.- Asimismo, el artículo 19° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, la sociedad y del Estado”.

## 2.2 Marco Constitucional y regulación nacional

2.2.1. La Constitución Política del Perú en su artículo 1° reconoce que: **“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”**, mientras que el artículo 4° precisa que “La Comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono (...)”

2.2.2. La Ley N° 30466, norma que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño y su reglamento, establece en su artículo 2°, que “Es un derecho, un principio y una norma de procedimiento que otorga al niño el derecho a que se considere de manera primordial su interés superior en todas las medidas que afecten directa o indirectamente a los niños y adolescentes, garantizando sus derechos humanos”.

2.2.3. El artículo IX del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes, señala que “En toda medida concerniente al niño y al adolescente que adopte el Estado a través de los Poderes Ejecutivos, Legislativo y Judicial, del Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y sus demás instituciones, así como en la acción de la sociedad, se considerará el Principio del interés superior del niño y del adolescente y el respeto a sus derechos”.

2.2.4. El artículo 9° de la Ley N° 27153, “Ley que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas”, indica que “No podrán ingresar a las salas destinadas a la explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas, ni participar de los juegos: Los menores de edad (...)”

2.2.5. La Ley N° 28681, norma que regula la comercialización, consumo y publicidad de bebidas alcohólicas, aprobada por D.S. N° 012-2009-SA, en su artículo 4°, inciso b) señala que los propietarios, administradores, representantes o dependientes tendrán la obligación de negar el ingreso a menores de edad, en aquellos lugares cuyo giro principal sea la venta de bebidas alcohólicas. Asimismo, en su artículo 14° prohíbe de manera expresa la venta, distribución, expendio y suministro de bebidas alcohólicas a menores de edad. La infracción a este dispositivo es motivo de la sanción más severa.

2.2.6. De otro lado, el artículo 195°, inciso 8) de la Constitución Política confiere a las Municipalidades la facultad de regular las actividades y/o servicios en materia





PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección de  
Políticas de Niñas,  
Niños y Adolescentes

de recreación, siendo éstas las que imponen sanciones a los locales públicos que incumplen con su normativa. En ese marco, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, en el artículo 40° reconoce que mediante las **ordenanzas** se regula la administración y supervisión de los servicios públicos, mientras que el artículo 46<sup>1</sup> y siguientes establecen las responsabilidades civiles, penales y administrativas por el incumplimiento de dichas normas, sin perjuicio de las sanciones de carácter disciplinario por las faltas que se cometan.

### 2.3.- Descripción del Proyecto de Ley N° 2990/2017-CR.

2.3.1. El Proyecto de Ley tiene como objeto proteger la integridad de los menores de edad y establecer un marco normativo que **prohíba su ingreso a discotecas, bares, cantinas, night clubs, video pub, bingos, telepódromos, salas de billar y locales con espectáculos para mayores de edad o dedicados exclusivamente al expendio de bebidas alcohólicas o de apuestas, a efectos de advertir y sancionar su incumplimiento.**

2.3.2 Si bien el legislador reconoce que existen normas que de manera expresa prohíben la comercialización, consumo y publicidad de bebidas alcohólicas a menores de 18 años así como su ingreso a salas de casinos y máquinas tragamonedas, como a lugares exclusivos para mayores, que se dedican principalmente a la venta de bebidas alcohólicas, no se aprecia la obligatoriedad de colocar carteles con la prohibición de ingreso a menores de edad en esos lugares.

2.3.3 De igual forma, se hace mención al caso de 47 menores de edad que fueron encontrados bebiendo licor en una discoteca y, de una adolescente que fue dopada en una discoteca y, en un estado de inconsciencia fue llevada a un hotel donde fue violada.

2.3.4 Finalmente, la exposición de motivos señala que se requiere de penas drásticas y severas porque actualmente solo se sanciona con multas irrisorias y clausuras temporales, provocando que los locales reincidan en las mismas infracciones.

### 2.4. Análisis y opinión del Proyecto de Ley N° 2990/2017-CR

2.4.1 Como se ha mencionado anteriormente, la propuesta normativa busca proteger

<sup>1</sup> Artículo 46°.- "Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones administrativas correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiera lugar. Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias.

Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras.

A solicitud de la municipalidad respectiva o del ejecutor coactivo correspondiente, la Policía Nacional prestará su apoyo en el cumplimiento de las sanciones que se impongan, bajo responsabilidad".



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección de  
Políticas de Niñas,  
Niños y Adolescentes

la integridad de los menores de edad y, con ese objetivo, establecer un marco normativo para prohibir el ingreso a todos los establecimientos donde se expende, distribuye y vende bebidas alcohólicas, a los lugares de apuestas y donde se realicen espectáculos para mayores de edad; incluso si éstos acuden con sus padres, tutores o responsables.

- 2.4.2 El artículo 59° de la Constitución Política del Perú, establece que el ejercicio de la libertad de empresa “no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública”, con lo que se precisan los límites dentro de los cuales este derecho es ejercido de acuerdo a ley. Claro está que estos límites son enunciativos y no taxativos, pues la protección correcta debe surgir de un principio constitucional, como es la dignidad de la persona humana, el mismo que se encuentra recogido en los artículos 1° y 3° de la Constitución, y que se convierte en “un principio constitucional portador de valores sociales y de los derechos de defensa de los hombres” (Fernández Segado, Francisco. El sistema constitucional español. Madrid, Dykinson, 1992. p. 163).

Así, el derecho a la libertad de empresa traspasa sus límites cuando es ejercido en contra de la moral y las buenas costumbres, o pone en riesgo la salud y la seguridad de las personas. Consecuentemente, el ejercicio del derecho a la libertad de empresa, para estar arreglado a derecho, debe ejercerse con sujeción a la ley y, por ello, dentro de las limitaciones básicas que se derivan de la seguridad, la higiene, la salud, la moralidad o la preservación del medio ambiente.

- 2.4.3 Es obligación de la sociedad y el Estado desplegar su actividad protectora tomando en cuenta la especial situación de las niñas, niños y adolescentes. En efecto, la naturaleza extra-protectora o de protección complementaria de la legislación, encuentra su razón de ser en la situación de formación y vulnerabilidad en la que se encuentra este sector. En tal sentido, el Estado, además de proveer las condiciones necesarias para su libre desarrollo, debe velar por su seguridad y bienestar.

En esa misma línea, es necesario reforzar que cualquier tipo de actividad económica relacionada con la libertad de empresa no puede contravenir el interés superior del niño y del adolescente, al cual está obligado el Estado a través de sus diversos poderes, así como los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y la sociedad según lo dispuesto por el artículo IX del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes.

- 2.4.4 De otro lado, se debe tener en cuenta que en la normativa vigente ya existen leyes expresas<sup>2</sup> que sancionan a los propietarios, administradores,

<sup>2</sup> Ley N° 27153, “Ley que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas” y Ley N° 28681, “Ley que regula la comercialización, consumo y publicidad de bebidas alcohólicas”.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección de  
Políticas de Niñas,  
Niños y Adolescentes

representantes o dependientes de establecimientos privados que permiten el ingreso a menores de edad en locales cuyo giro principal sea la venta y distribución de bebidas alcohólicas, como en lugares de apuesta, casinos o máquinas tragamonedas; prohibiciones que han sido materializadas en ordenanzas municipales, conforme a su Ley Orgánica (Ley N° 27972) y, en atención a su competencia constitucional.

2.4.5 Precisamente, como lo señala el inciso 8) del artículo 195° de la Constitución Política del Perú, "es imprescindible reconocer que las municipalidades son competentes para regular actividades y/o servicios en materia de recreación". Para ello, mediante ordenanzas vienen regulando los aspectos técnicos y administrativos que deben observar los establecimientos de esparcimiento y distracción destinados a los lugares donde existen espectáculos para adultos; a fin de evitar que su funcionamiento altere la tranquilidad de los vecinos, ponga en riesgo la vida y la salud de los usuarios o vulnere la integridad física o moral de los niños y adolescentes, no permitiéndoles el ingreso a menores de 18 años de edad.

2.4.6 La autonomía municipal en el ejercicio de las competencias que le reconoce la Constitución, no supone una autarquía funcional, o que alguna de sus competencias pueda desvincularse total o parcialmente del sistema político, o del propio orden jurídico en el que se encuentra comprendido todo gobierno municipal. De esta forma, a través de ordenanzas municipales, se observa cómo se han ido regulando derechos fundamentales, según las competencias otorgadas a las municipalidades.

Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional cuando en el fundamento 8 de la Sentencia del Expediente 0010-2003-AI/TC, Caso Municipalidad Provincial de Santa, señala que:



"En efecto, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades, señala que la autonomía que la Constitución Política del Perú consagra en favor de las municipalidades, radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico".

Con una interpretación constitucional de este tipo se da plena aplicabilidad al principio interpretativo de la eficacia vertical de los derechos fundamentales, pues las municipalidades, en el ejercicio de sus competencias, están obligadas a dar a los derechos fundamentales el carácter de verdaderos mandatos de actuación y deberes de protección especial de los poderes públicos, además de su capacidad de irradiarse en las relaciones entre particulares, actuando como verdaderos límites a la autonomía privada.

Por ello, cuando se intente la defensa constitucional de los derechos



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección de  
Políticas de Niñas,  
Niños y Adolescentes

fundamentales, a través de las Municipalidades no se puede desconocer su autonomía, en el triple sentido (política, económica y administrativa), la cual ha sido reconocida en la Constitución.

2.4.7 Ahora bien, se debe tener en cuenta - además-, que si bien las ordenanzas expedidas por las Municipalidades constituyen avances normativos importantes para la protección de los menores de edad, éstas no han resuelto el problema, pues su mayor dificultad radica en las labores de control y fiscalización de los locales y lugares donde se vende y distribuye bebidas alcohólicas. Tal es así que en el caso señalado en la exposición de motivos de la propuesta normativa, uno de los locales donde se encontraron a 47 menores de edad libando licor fue clausurado de manera definitiva porque existía una ordenanza que así lo prohibía.

Por tanto, es importante determinar la necesidad y viabilidad de una propuesta normativa, esto es si la materia que se pretende regular requiere la aprobación de una ley o puede ser regulada por otros órganos de gobiernos o por normas de inferior jerarquía en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde. Asimismo, debe evaluarse si la norma cumplirá su finalidad y realizar un análisis de la necesidad y viabilidad de la propuesta<sup>3</sup>.

### III CONCLUSIÓN:

Si bien la Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes comparte la preocupación expresada en la propuesta normativa, una prohibición por sí misma no logra reducir una problemática, siendo necesario, en el presente caso, incidir con los gobiernos municipales para que fortalezcan su labor de fiscalización y control en resguardo de la integridad de los niños, niñas y adolescentes. Por lo expuesto, se emite el presente informe considerando NO VIABLE el Proyecto de Ley N° 2990/2017-CR que propone prohibir el ingreso de menores de edad a Discotecas, Bares, Cantinas, Night Clubs, Video Pub, Bingos, Telepódromos, Salas de Billar y locales con espectáculos para mayores de edad o dedicados exclusivamente al expendio de bebidas alcohólicas o de apuestas.



### IV RECOMENDACIÓN:

Se recomienda derivar el presente informe a la instancia pertinente a fin de dar respuesta a lo solicitado por el señor Gilmer Trujillo Zegarra - Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

<sup>3</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Tercera edición. Páginas 23 y 24.



PERÚ

Ministerio  
de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Dirección de  
Políticas de Niñas,  
Niños y Adolescentes

Es todo cuanto informo a usted para los fines pertinentes

Atentamente,

Jorge Rodas Delgado  
Abogado  
DPNNA – DGNNA

La que suscribe hace suyo el presente Informe.

Vilma María Ronquillo Sara  
Directora II  
Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes  
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables