

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023
DICTAMEN 50

Señor presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión Mujer y Familia, el **Proyecto de Ley 7808/2023-CR**, presentado por el grupo parlamentario Renovación Popular, a iniciativa de la señora congresista Milagros Jáuregui de Aguayo, que propone la Ley que promueve las adopciones especiales para garantizar el derecho a vivir en familia.

La Comisión de Mujer y Familia en la Vigésima Primera Sesión Extraordinaria, celebrada el miércoles 12 de junio del 2024, del Periodo Anual de Sesiones 2023-2024, realizada en la sala “Carlos Torres y Torres Lara” del Edificio Haya de la Torre, acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes **APROBAR** el dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 7808/2023-CR**, habiendo registrado el voto **A FAVOR (13) de los congresistas**: *Agüero Gutiérrez, María Antonieta (PL); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (CD-JPP); Juárez Calle, Heidy Lisbeth (PP); Palacios Huamán Margot (PL); Torres Salinas Rosío (APP); Portero López, Hilda Marleny (AP); Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); Barbarán Reyes, Rosangella Andrea (FP); López Morales, Jeny Luz (FP); Ramírez García, Tania Estefany (FP); Vázquez Vela, Lucinda (BMCN); Córdova Lobatón, María Jessica (Av.P); y, Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP).*

Presentó licencia **(01)** para la presente sesión el congresista: *Muñante Barrios, Alejandro (RP).*

Asimismo, en la misma sesión se aprobó por **unanimidad** de los presentes, la autorización para la ejecución de los acuerdos sin esperar el trámite de aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Conforme a la información disponible el **Proyecto de Ley 7808/2023-CR**, ingresó al Área de Trámite Documentario el 10 de mayo de 2024, siendo decretado con fecha 10 de mayo de 2024 para ser dictaminado a la Comisión de Mujer y Familia como primera comisión; y a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, como segunda comisión.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

La iniciativa legislativa contiene seis artículos y dos disposiciones finales, que disponen lo siguiente:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

“LEY QUE CREA EL FONDO CONCURSABLE DE AYUDA A LA NIÑEZ DESAMPARADA

Artículo 1. – Objeto

La presente ley tiene por objeto crear el Fondo Concursable de Ayuda para la Niñez Desamparada, el cual apoyará iniciativas privadas que brinden ayuda a niños que se encuentran en desprotección, que son rescatados de las calles, que reciben tratamiento por problemas de consumo de drogas, que han sido víctimas de prostitución infantil o de explotación laboral.

Artículo 2.- Finalidad

La presente Ley tiene por finalidad brindar recursos a instituciones privadas que se dediquen al cuidado de menores de edad, que cuenten con recursos insuficientes para financiar el cuidado de los menores de edad.

Artículo 3.- Creación del Fondo

Crease el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada el cual es administrado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, entidad que somete a concurso para el financiamiento de proyectos privados para el cuidado de niños y adolescentes que se encuentran en desprotección, que son rescatados de las calles, que reciben tratamiento por problemas de consumo de drogas, que han sido víctimas de prostitución infantil o explotación laboral.

Los requisitos y procedimientos para acceder a los fondos concursables los establece el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a través del reglamento de la presente ley.

Artículo 4.- Recursos del Fondo

Los recursos del Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada tienen carácter permanente, intangible e inembargable y no pueden ser utilizados para un fin distinto al señalado en la presente ley, bajo responsabilidad administrativa y penal.

Son recursos del fondo los provenientes de herencias, donaciones, legados, las contribuciones no reembolsables de los Gobiernos, y organismos internacionales, los intereses que generen los fondos señalados, los recursos recaudados de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 5 y 6 de la presente Ley y otros que señale el Poder Ejecutivo.

Artículo 5.- Modificación del artículo 42 de la Ley 27153

Modifícase el artículo 42 de la Ley 27153, Ley que regula la explotación de juegos de casinos y máquinas tragamonedas en los siguientes términos:

“Artículo 42.- Destino de los ingresos generados por el Impuesto a los Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

Los ingresos provenientes del Impuesto a los juegos de casino y máquinas tragamonedas establecido en la presente Ley, luego de la aplicación del porcentaje que corresponde a la SUNAT de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 12 del Decreto Legislativo N° 501 y modificatorias, se distribuirán de la siguiente manera

- a) *30% (treinta por ciento) constituyen ingresos directamente recaudados para las Municipalidades Provinciales en las que se ubique el establecimiento donde se exploten los juegos de casino y máquinas tragamonedas, destinados exclusivamente a la ejecución de inversiones en obras de infraestructura.*
- b) *30% (treinta por ciento) constituyen ingresos directamente recaudados para las Municipalidades Distritales en las que se ubique el establecimiento donde se explote los juegos de casino y máquinas tragamonedas, destinados exclusivamente a la ejecución de inversiones en obras de infraestructura. Cuando el establecimiento donde se explota estos juegos se encuentre en el Cercado, este porcentaje será distribuido entre las municipalidades distritales de la provincia respectiva.*
- c) **5% (cinco por ciento)** *constituyen ingresos del Tesoro Público.*
- d) *15% (quince por ciento) constituyen ingresos del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, destinados a las tareas de control y fiscalización de los juegos de casino y máquinas tragamonedas y a la promoción del turismo en un 70% (setenta por ciento) y el 30% (treinta por ciento) restante para el fomento y desarrollo de los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica - CITE Artesanales y Turísticos y para reactivar y promover la actividad artesanal, de acuerdo a las reglas de operación que establezca el MINCETUR.*
- e) *10% (diez por ciento) constituyen ingresos del Instituto Peruano del Deporte (IPD), destinados exclusivamente a la ejecución de infraestructura deportiva, implementación de material deportivo y apoyo a la capacitación de deportistas altamente calificados.*
- f) **10% (diez por ciento) constituyen ingresos del Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.**

Artículo 6.- Modificación del artículo 44 de la Ley 31557

Modifícase el artículo 44 de la Ley 31557, Ley que regula la explotación de los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia, en los siguientes términos:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

“Artículo 44. Destino de los ingresos generados por el Impuesto

Los ingresos provenientes del Impuesto, luego de la aplicación del porcentaje que corresponde a la SUNAT y el Tribunal Fiscal, se distribuyen de la siguiente manera:

- a) **10%** constituye ingresos del Tesoro Público.
- b) 20% transferido al Ministerio de Salud, destinándose al programa de salud mental.
- c) 40% constituye Recursos Directamente Recaudados del MINCETUR, debiendo el veinticinco por ciento (25%) destinarse a labores de control y fiscalización de la explotación de plataformas tecnológicas de los juegos y/o apuestas deportivas a distancia y el setenta y cinco (75%) restante a la promoción y desarrollo turístico.
- d) 20% constituye ingreso del Instituto Peruano del Deporte (IPD). Para promoción y masificación del deporte a nivel nacional.
- e) **10% constituyen ingresos del Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.**

DISPOSICIONES FINALES

Primera. – El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables emite el reglamento de la presente ley en el plazo máximo de sesenta (60) días calendarios contabilizados desde la publicación en el diario oficial El Peruano.

Segunda. - La presente ley entra en rigor a partir del 1 de enero del año 2025.”

III. MARCO NORMATIVO NACIONAL

- a. Constitución Política del Perú de 1993;
- b. Reglamento del Congreso de la República;
- c. Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo;
- d. Ley 27337, que aprueba el Código de los Niños y Adolescentes;
- e. Ley 27103, “Ley que Crea el Impuesto de Solidaridad en Favor de la Niñez Desamparada (derogada);
- f. Ley 28896, Ley que reduce el sobre costo del pasaporte y deroga la Ley 27103;
- g. Decreto Legislativo 1297, para la Protección de Niños y Adolescentes sin Cuidados Parentales o en Riesgo de Perderlos;
- h. Ley 27153, Ley que regula la explotación de juegos de casinos y máquinas tragamonedas;

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

- i. Ley 31557, Ley que regula la explotación de los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia;
- j. Ley 27510, Ley que Crea el Fondo de Compensación Social Eléctrica;
- k. Ley 28455, Ley que Crea el Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional;
- l. Ley 26793, Ley de Creación del Fondo Nacional del Ambiente y
- m. Ley 27889, Ley que Crea el Fondo y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional con la finalidad de financiar las actividades y proyectos destinados a la promoción y desarrollo del turismo nacional.

IV. OPINIONES

Para el mejor estudio, evaluación y elaboración del presente dictamen se solicitó opinión sobre el Proyecto de ley 7808/2023-CR a las siguientes entidades

Nº	Oficio de Pedido	Respuesta
1.	Oficio N° 1066-2023-2024-CMF Presidencia del Consejo de Ministros	Sin respuesta.
2.	Oficio N° 1067-2023-2024-CMF Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Oficio N° D000992-2024-MIMP-SG,
3.	Oficio N° 1068-2023-2024-CMF Ministerio de Economía y Finanzas	Sin respuesta.
4.	Oficio N° 1069-2023-2024-CMF Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Respuesta en Comisión de Mujer y Familia de fecha 10 de junio de 2024
5.	Oficio N° 1070-2023-2024-CMF Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT	Sin respuesta.
6.	Oficio N° 0019-2023-2024/MJDA	Informe Jurídico Defensorial N° 003-2024-DP/ADDS

a) **La Presidencia del Consejo de Ministros:** Sin respuesta a la fecha.

b) **El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables:** Mediante Oficio N° D000992-2024-MIMP-SG, trasladan el Informe N° D00354-2024-MIMP-OGAJ emitiendo opinión **no favorable** por los siguientes fundamentos:

- i. Según el numeral 22.4 del artículo 22 y los literales a) y c) del numeral 23.1 del artículo 23 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

Poblaciones Vulnerables – MIMP y el artículo 12 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MIMP, aprobado por Resolución Ministerial N° 362-2023-MIMP, es competencia del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional de mujeres y poblaciones vulnerables y sectorial bajo su competencia.

- ii. Señalan además que, la iniciativa legislativa no es concreta ni específica sobre qué servicios a favor de las niñas, niños y adolescentes se verían beneficiados con el soporte económico de los recursos del Fondo que se pretende crear.
- iii. Por otro lado, señalan que la propuesta contenida en el Proyecto de Ley, no es concordante con el precepto constitucional consagrado en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que el estado se organiza según el principio de separación de poderes, lo que guarda concordancia y coherencia con la autonomía del Poder Ejecutivo recogido en el artículo 43 de la Carta Magna, habida cuenta que se promueve crear un Fondo Concursable a cargo del MIMP, el mismo que constituiría un mecanismo de asignación de recursos.
- iv. También afirman que resulta necesario indicar que la implementación de la propuesta normativa genere mayores gastos al Estado, respecto de lo cual, el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos.

c) **El Ministerio de Economía y Finanzas:** Sin respuesta a la fecha.

d) **El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo:** Emite **opinión favorable** en forma verbal. Con fecha 10 de junio de 2024, el señor José Luis Pérez Torres, director de Autorización y Registro de la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, informó en la Vigésima Sesión Extraordinaria de la Comisión de Mujer y Familia que iba a hacer una pequeña introducción respecto al proyecto pues entiende que la opinión se irá presentando en forma regular a través de una opinión del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

Afirmó que han leído el proyecto de Ley y felicitan la iniciativa, entienden que la niñez y adolescencia son dos grupos vulnerables de la población, la actividad de casinos y tragamonedas como las apuestas deportivas, lo que se reguló se hizo para proteger a poblaciones vulnerables, así como proteger que la actividad no se utilice para lavado de dinero. Es así que la actividad se rige bajo ciertos criterios y alcances para su protección.

Por otro lado, señaló que el proyecto de ley que han revisado toma como beneficiarios los ingresos del tesoro público con un porcentaje de 10% tanto para

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

juegos de casino y tragamonedas como para juegos y apuestas deportivas en línea; y en la medida que la recaudación del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo no se ve afectada para los fines que persiguen las leyes 27153 y 31557, en principio **el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo no tendría ningún problema con el proyecto de ley** y en todo caso se debería esperar el pronunciamiento del Ministerio de Economía y Finanzas.

e) **La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria:** Sin respuesta a la fecha.

f) **La Defensoría del Pueblo:** Mediante Informe Jurídico Defensorial N° 003-2024-DP/ADDS, la Defensoría del Pueblo emite **opinión favorable** considerando que la protección especial de los niños y adolescentes constituye una obligación de los Estados, así como de la familia y la comunidad en virtud de diversas normas internacionales y nacionales. Sin embargo, la protección de aquellos que se encuentran en situación de abandono exige una especial atención debido a que dicha situación implica una vulneración de sus derechos fundamentales, principalmente su derecho a vivir en el seno de una familia.

Señalan además que, este fondo será administrado por el MIMP, y se encargará de financiar a los CAR privados u otras instituciones privadas sin fines de lucro, previo concurso abierto y que además estos no cuenten con financiamiento o que, teniendo financiamiento, sean insuficientes. El Estado no puede ser ajeno a este flagelo, sobre todo tratándose de niños en situación de mayor vulnerabilidad, es por ello que, es necesario crear este fondo de ayuda a niños en situación de abandono y desprotección.

g) **La Asociación Mundo Libre:** Mediante Carta N° 30-2024-PRES/IML, de fecha 30 de mayo de 2024, remite **opinión favorable** considerando que el Proyecto de Ley N° 7808/2023-CR - Ley que crea el fondo concursable de ayuda a la niñez desamparada, es viable y sumamente necesario para la protección de la infancia de nuestro país.

h) **Las Aldeas Infantiles SOS Perú:** Mediante Carta N° 0007-DN/SOS/24, de fecha 3 de junio de 2024, la Organización de Desarrollo Social Aldeas Infantiles SOS envía informe con **opinión favorable** señalando que se encuentran de acuerdo con esta iniciativa en favor de los derechos de los niños y adolescentes en desprotección familiar, que busca en concreto asegurar un recurso financiero para el cuidado y protección de los niños y adolescentes contribuyendo así, a que el Estado cumpla su rol garante de derechos.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

- i) **La Asociación de Hogares Nuevo Futuro Perú:** Mediante Carta N° NFP-005-2024, de fecha 3 de junio de 2024, envían **opinión favorable** señalando que felicitan la valiosa iniciativa legislativa que beneficiará a los niños y adolescentes en desprotección familiar, que se encuentran albergados en instituciones privadas, como la suya, que desde hace 30 años deben generar sus propios recursos para poder ofrecerles una atención integral e individualizada, dado que a la fecha no reciben ningún apoyo del Estado.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

De la propuesta fluye que se busca crear un fondo concursable que sea administrado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables con la finalidad de, previo concurso de proyectos, se financie a instituciones privadas dedicados al cuidado de niños en desamparo.

Los fondos para este fondo provendrían de diversas fuentes como de herencias, donaciones, legados, las contribuciones no reembolsables de los Gobiernos, organismos internacionales, los intereses que generen los fondos señalados y otros que determine el gobierno mediante reglamento.

Asimismo, se dispone que el 10% de los recursos provenientes del impuesto a los juegos de casino y máquinas tragamonedas y también el 10% de los impuestos provenientes de apuestas deportivas y apuestas en línea.

Para el caso de los recursos provenientes de fuentes como de herencias, donaciones, legados, las contribuciones no reembolsables de los Gobiernos, organismos internacionales y los intereses que generen los fondos señalados; no existiría problema alguno ya que ello proviene de una liberalidad de terceros y no existe inconveniente para el Estado.

En este contexto, se debe analizar la viabilidad de la propuesta principalmente en lo referido a la captación de recursos provenientes, por una parte, de los impuestos a los juegos de casino y tragamonedas (artículo 43 de la Ley 27153) y, por otra parte, de los impuestos provenientes de juegos y apuestas deportivas a distancia (artículo 44 de la Ley 31557).

Para el caso de los juegos de casino y tragamonedas, la norma vigente destina los ingresos por impuestos a los siguientes fines: El 30% para municipalidades provinciales donde se encuentre el casino o tragamonedas, el 30% para municipalidades distritales donde se encuentre el casino o tragamonedas, el 15% constituyen ingresos al tesoro público, 15% son ingresos del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo destinado para control y fiscalización de juegos de casinos y tragamonedas, promoción del turismo y el fomento de centros de innovación y para reactivar y promover la actividad artesanal.

Como se observa, los recursos de los impuestos no sólo son destinados al erario nacional, regional, provincial y local, sino también a actividades diversas del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo como son el control y fiscalización de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

juegos de casino y tragamonedas, así como juegos y apuestas en línea, también para promoción del turismo, fomento de centros de innovación y promoción de actividad artesanal.

En este contexto, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo ha podido financiar con recursos de los impuestos, cientos de visitas de fiscalización a juegos de casinos y tragamonedas, llegando a tener hasta 1,346 visitas de fiscalización en 8 meses en el año 2022¹.

Asimismo, durante su presentación en la Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República, el ex titular del sector, Juan Carlos Mathews, anunció una serie de acciones y estrategias durante este año para impulsar el desarrollo de la actividad artesanal en el país, entre ellas la organización de 24 ferias artesanales en todo el Perú, realizando inversiones para que el sector privado de actividad artesanal se beneficie², generando un impacto de alrededor de 35 millones de soles para el sector artesanía.

Por otro lado, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo ha informado el 25 de febrero del presente año, que han aprobado el Plan Anual de promoción y Desarrollo Turístico 2024, el mismo que asciende a una inversión de 130 millones de soles, ejecución que estará a cargo de la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (Promperú)³.

Estas tres actividades concernientes tanto a la fiscalización de casinos y tragamonedas, la promoción de la artesanía, así como a la promoción del turismo, vienen siendo financiadas no sólo con recursos propios del sector, sino también con recursos provenientes de los impuestos cobrados los propios casinos y tragamonedas; es decir, este impuesto está siendo destinado en forma directa a lo que señala la norma vigente.

Para el caso de juegos y apuestas deportivas a distancia, la norma vigente destina los ingresos por impuestos a los siguientes fines: El 20% para el Tesoro Público, el 20% para el Ministerio de Salud para programas de salud mental, el 40% son recursos del MINCETUR para destinarlo a labores de control y fiscalización de plataformas tecnológicas de juegos y apuestas deportivas a distancia, así como, a promoción y desarrollo turístico y el 20% para el Instituto Peruano del Deporte para promoción y masificación del deporte a nivel nacional.

Como observamos, al igual que en caso anterior, los recursos provenientes de impuestos a los juegos y apuestas deportivas en línea son destinado en forma directa a actividades como programas de salud mental, control y fiscalización de apuestas

¹ Ver: <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/noticias/647332-mas-de-1300-visitas-de-fiscalizacion-llevo-a-cabo-el-mincetur-entre-enero-y-agosto-del-2022>

² Ver: <https://elperuano.pe/noticia/240099-mincetur-realizara-24-ferias-artesanales-que-tendrian-un-impacto-economico-de-35-millones-de-soles>

³ Ver: <https://andina.pe/Agencia/ina.pe/agencia/noticia-mincetur-aprueba-plan-anual-promocion-y-desarrollo-turistico-2024-975688.aspx>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

deportivas a distancia, promoción y desarrollo turístico y para la promoción y masificación del deporte nacional.

Respecto a este último punto de promoción y masificación del deporte nacional, se ha informado a través de medios de prensa⁴ que el Instituto Peruano del Deporte recibiría 35 millones de soles al año proveniente de los impuestos recaudados por apuestas deportivas a distancia, lo cual permitiría invertir recursos en infraestructura y equipamiento deportivo.

Por otra parte, la realidad de los Centros de Acogida Residencial en donde albergan alrededor de 4,963 mil niños rescatados de la violencia, abuso infantil, consumo de drogas y prostitución infantil entre otras, es lamentable.

En nuestro país existen 243 Centros de Acogida Residencial de los cuales 89 son públicos y reciben financiamiento del Estado, sin embargo, existen 154 albergues privados, los cuales deberá hacer diariamente luchar por financiamiento para brindar cuidado a menores de edad.

Es decir, aproximadamente 3,145 niños y adolescentes se encuentran albergados en centros privados, de los cuales son pocos los que cuentan con recursos suficientes para brindar ayuda especializada a los niños y adolescentes.

En este contexto, si consideramos que el artículo 4 de la Constitución Política del Perú señala en forma expresa que el Estado protege especialmente al niño y adolescente en situación de abandono, consideramos importante que las instituciones del Estado no renuncien al cumplimiento de su labor, en vista que financiar solamente los albergues del Estado discrimina en forma directa a los menores que se encuentran albergados en instituciones privadas, dejándolos en abandono sin infraestructura, equipamiento, personal adecuado y especialistas que puedan tratar adecuadamente a los niños y adolescentes.

Por otro lado, el artículo 33 de la Convención sobre los Derechos del Niño, suscrito también por el Perú, señala que los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, es decir, nuestro país tiene la responsabilidad de proteger a los niños que consumen drogas para evitar que ello suceda.

También el artículo 33 de la Convención sobre los Derechos del Niño prescribe que los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir la prostitución infantil, entre otras actividades ilícitas.

⁴ Ver: <https://elperuano.pe/noticia/179542-ipd-recibiria-s-35-millones-de-lo-que-se-recaude-de-juegos-y-apuestas-deportivas-a-distancia>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

Teniendo presente que la Convención sobre los Derechos del Niño debe ser materializada por los Estado a través de medidas tangibles que permitan adoptar leyes que protejan a nuestros niños del consumo de drogas y prostitución infantil; la iniciativa materia de análisis se alinea con las disposiciones del tratado en cuestión.

Por las consideraciones expuestas, sería de vital importancia contar con un fondo que permita financiar en forma transparente a entidades privadas que tienen por propósito el cuidado de menores de edad que se encuentran en desprotección, que son rescatados de las calles, que reciben tratamiento por problemas de consumo de drogas, que han sido víctimas de prostitución infantil o de explotación laboral.

OBSERVACIONES DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

En este punto, analizaremos los fundamentos de la opinión desfavorable del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, que pasamos a resumir:

- i. **Según el numeral 22.4 del artículo 22 y los literales a) y c) del numeral 23.1 del artículo 23 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP y el artículo 12 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MIMP, aprobado por Resolución Ministerial N° 362-2023-MIMP, es competencia del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional de mujeres y poblaciones vulnerables y sectorial bajo su competencia.**

COMENTARIO: Revisada la normativa aludida en la opinión del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en ninguno de los articulados de las tres normas aludidas se hace mención expresa a la imposibilidad de creación de fondos mediante leyes emitidas por el Poder Ejecutivo.

En efecto, antes de la dación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables se aprobaron diversas leyes de creación de fondos a propuesta del Poder Legislativo (Leyes 27510, 28455, 26793 y 27889). Asimismo, posteriormente a la dación de las dos normas aludidas también se aprobaron fondos como el caso de la Ley 30321, Ley que crea el fondo de contingencia para remediación ambiental, con lo cual queda totalmente desvirtuada la pretendida competencia exclusiva del Poder Ejecutivo en cuanto a la creación de fondos propuesto por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

- ii. **Señalan además que, la iniciativa legislativa no es concreta ni específica sobre qué servicios a favor de las niñas, niños y adolescentes se verían beneficiados con el soporte económico de los recursos del Fondo que se pretende crear.**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

COMENTARIO: Sobre el particular la iniciativa señala en su artículo 1 que el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada, financia iniciativas privadas que brindan ayuda a niños que se encuentran en desprotección, que son rescatados de las calles, que reciben tratamiento por problemas de consumo de drogas, que han sido víctimas de prostitución infantil o de explotación laboral; siendo la iniciativa concreta y específica respecto a la labor que debe cumplir las instituciones privadas que acogen a estos menores, para poder participar en el beneficio del soporte económico proveniente del fondo que se busca crear; por lo cual, lo expuesto por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables no resiste mayor análisis.

- iii. **Por otro lado, señalan que la propuesta contenida en el Proyecto de Ley, no es concordante con el precepto constitucional consagrado en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que el estado se organiza según el principio de separación de poderes, lo que guarda concordancia y coherencia con la autonomía del Poder Ejecutivo recogido en el artículo 43 de la Carta Magna, habida cuenta que se promueve crear un Fondo Concursable a cargo del MIMP, el mismo que constituiría un mecanismo de asignación de recursos.**

COMENTARIO: Como señalamos en el comentario del punto i la creación de fondos a través de leyes emitidas por el Poder Legislativo no constituyen una vulneración al principio de separación de poderes, toda vez que existen varios precedentes de leyes promulgadas antes y después de la emisión tanto de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo como de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer. Por el contrario, dichas leyes luego de ser publicadas, vienen cumpliéndose a cabalidad.

- iv. **También afirman que resulta necesario indicar que la implementación de la propuesta normativa genere mayores gastos al Estado, respecto de lo cual, el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos.**

COMENTARIO: Sobre el particular debemos disentir de la observación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, pues la propuesta en sentido estricto no constituye un aumento de mayores gastos públicos, en la medida que no se está tomando recursos que han ingresado al tesoro público a alguna dependencia de cualquier nivel del Estado.

En efecto, lo que se dispone en la propuesta es una redistribución de los ingresos, antes de ser captados por el Estado, lo cual no constituye en sentido estricto mayores gastos para el Estado por lo cual la observación no debería ser atendida por improcedente.

En resumen, se precisa que todas las observaciones de forma planteadas por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables apuntan a no aprobar la iniciativa ya que la propuesta no proviene del Poder Ejecutivo, sin embargo, desconocen la

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

existencia real y tangible de la problemática que viene afectando gravemente a los centros privados donde se acogen niños y adolescentes que se encuentran en desprotección, que son rescatados de las calles, que reciben tratamiento por problemas de consumo de drogas, que han sido víctimas de prostitución infantil o de explotación laboral.

Resulta necesario que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables cumpla con el artículo 4 de la Constitución Política del Perú que señala que el Estado protege especialmente al niño y adolescente en situación de abandono y haga efectiva esta protección brindando recursos para proteger a estos menores.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Existen diversos antecedentes de leyes que han creado fondos para diversas temáticas como las siguientes:

- a. Ley 27510, Ley que Crea el Fondo de Compensación Social Eléctrica, mediante la cual se crea el *Fondo de Compensación Social Eléctrica* (FOSE) dirigido a favorecer el acceso y permanencia del servicio eléctrico a todos los usuarios residenciales del servicio público de electricidad cuyos consumos mensuales sean menores a 100 kilovatios hora por mes comprendidos dentro de la opción tarifaria BT5, residencial o aquella que posteriormente la sustituya.
- b. Ley 28455, Ley que Crea el Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, mediante la cual se financia la adquisición de equipamiento destinado a la modernización de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional,
- c. Ley 26793, Ley de Creación del Fondo Nacional del Ambiente y Créase el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM), con el objeto de financiar planes, programas, proyectos y actividades orientadas a la protección del ambiente, el fortalecimiento de la gestión ambiental, el uso sostenible de los recursos naturales y el patrimonio ambiental mediante mecanismos institucionales financieros.
- d. Ley 27889, Ley que Crea el Fondo y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional con la finalidad de financiar las actividades y proyectos destinados a la promoción y desarrollo del turismo nacional.
- e. Ley 30321, Ley que crea el fondo de contingencia para remediación ambiental con el objeto de financiar las acciones de remediación ambiental para el financiamiento de las acciones de remediación en sitios impactados como consecuencia de las actividades de hidrocarburos, que impliquen riesgos a la salud y el ambiente y ameriten una atención prioritaria del Estado

LEGISLACIÓN COMPARADA

En Colombia: La Ley 643 del 2001, por la cual se fija el *Régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar*, dispone en su artículo 42, parágrafo

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

1 que los recursos obtenidos por la explotación de juegos de suerte y azar se distribuirán de la siguiente forma:

- a) El ochenta por ciento (80%) para atender la oferta y la demanda en la **prestación de los servicios de salud**, en cada entidad territorial;
- b) El siete por ciento (7%) con destino al **Fondo de Investigación en Salud**;
- c) El cinco por ciento (5%) para la vinculación al **régimen subsidiado contributivo para la tercera edad**;
- d) El cuatro por ciento (4%) para vinculación al **régimen subsidiado a los discapacitados, limitados visuales y la salud mental**;
- e) El cuatro por ciento (4%) para vinculación al régimen subsidiado en salud a la población menor de 18 años no beneficiarios de los regímenes contributivos.

Como puede apreciarse, estos recursos no van a parar en forma directa a los presupuestos públicos, sino por el contrario son destinados a un fin específico como prestaciones de salud, a un fondo de investigación, apoyo a personas de la tercera edad, a subsidios para personas con discapacidad, limitados visuales y a la salud mental.

Esta distribución da cuenta de la necesidad de cubrir diversos aspectos que requieren financiamiento entre ellos el financiamiento de personas vulnerables como son las personas de la tercera edad, como en el caso de la propuesta materia de análisis.⁵

VI. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa es concordante con el artículo 4 de la Constitución Política que establece que el Estado protege especialmente al niño y al adolescente en situación de abandono y esta propuesta busca promover su protección incorporándolos al seno de una familia.

En este contexto, la norma propone modificar el artículo 42 de la Ley 27153, Ley que regula la explotación de juegos de casinos y máquinas tragamonedas y el artículo 44 de la Ley 31557, Ley que regula la explotación de los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia, con la finalidad de redirigir el 10% del impuesto a la renta proveniente de estas actividades a un fondo concursable para brindar financiamiento a privados que brindan atención a niños y adolescentes en desamparo.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De acuerdo con información del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, la recaudación total anual proveniente de las actividades de juegos de casinos y máquinas tragamonedas ascendería a 210 millones de soles anuales, de los cuales

⁵ Ver: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4168>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

se busca destinar el 10% al Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada, es decir 21 millones de soles anuales.

Por otra parte, también el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo informa que la recaudación promedio anual de las actividades de juegos y apuestas deportivas en línea asciende a 162 millones de soles anuales, de los cuales se busca destinar el 10% al Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada, es decir 16 millones de soles anuales.

Si sumamos la recaudación del 10% para ambas actividades tendríamos un monto total de 37 millones de soles para ser destinados a entidades privadas que cuidan niños y adolescentes que se encuentran en desprotección, que son rescatados de las calles, que reciben tratamiento por problemas de consumo de drogas, que han sido víctimas de prostitución infantil o de explotación laboral.

Si tenemos en cuenta que la propuesta normativa beneficiaría al menos a 3,145 niños y adolescentes que se encuentran albergados en instituciones privadas, a cada menor se le destinaría en promedio 11, 764 soles anuales, lo cual es menos de la mitad de lo que invierte el Estado en un Centro de Acogida Residencial básico; de hecho, para el año 2022, el Estado, a través del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables destinó 79 millones de soles para atender a 1,818 niños y adolescentes que mantiene bajo su cuidado.

En suma, esta propuesta permitirá cubrir de alguna forma los recursos para atender en forma adecuada a niños y adolescentes que se encuentran albergados en instituciones privadas, incluso proveyéndoles recursos menores a los que reciben los niños y adolescentes que se encuentran en albergues del Estado, tal como puede apreciarse en el cuadro siguiente, tomado del Informe N° D000008-2023-MIMP-DPE-KSD, elaborado por la Dirección de Protección Especial del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.



PERÚ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN ESPECIAL

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

Tipo de CAR	Devengado 2022 S/	Usuarios (acumulado 2022)	Estimado Anual S/	Estimado Mensual S/	Estimado Diario S/
CAR Básico para NNA ¹	56,599,940.66	1,912.00	29,602	2,467	81
CAR Especializado para NNA	13,793,749.87	436.00	31,637	2,636	87
CAR Especializado para NNA con discapacidad	10,681,603	175	61,038	5,086	167

Fuente: Con base a la información del SIAF para el año 2022 y estadísticas de atención de usuarios 2022.
Elaboración: Unidad de Planeamiento y Presupuesto.

En este contexto, la recaudación destinada al Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada es menor que la inversión que actualmente realiza el Estado en

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

los Centros de Acogida Residencial del Estado, por lo cual, el costo asumido es menor para el Estado.

VIII. **CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del **Proyecto de Ley 7808/2023-CR**, con el siguiente texto sustitutorio:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE CREA EL FONDO CONCURSABLE DE AYUDA A LA NIÑEZ DESAMPARADA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto crear el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada, el cual financia iniciativas privadas que brindan ayuda a niños que se encuentran en desprotección, que son rescatados de las calles, que reciben tratamiento por problemas de consumo de drogas, que han sido víctimas de prostitución infantil o de explotación laboral.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad brindar recursos a instituciones privadas que se dediquen al cuidado de menores de edad, que cuenten con recursos insuficientes para financiar la atención en forma adecuada.

Artículo 3. Creación del Fondo Concursable de Ayuda para la Niñez Desamparada

- 3.1. Se crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada el cual es administrado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, entidad que somete a concurso para el financiamiento de proyectos privados para el cuidado de niños y adolescentes que se encuentran en desprotección, que son rescatados de las calles, que reciben tratamiento por problemas de consumo de drogas, que han sido víctimas de prostitución infantil o explotación laboral.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

- 3.2. Los requisitos y procedimientos para acceder al Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada los establece el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a través del reglamento de la presente Ley.

Artículo 4. Recursos del Fondo Concursable de Ayuda para la Niñez Desamparada

- 4.1. Los recursos del Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada tienen carácter permanente, intangible e inembargable y no pueden ser utilizados para un fin distinto al señalado en la presente Ley, bajo responsabilidad administrativa y penal.
- 4.2. Son recursos del Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada los provenientes de herencias, donaciones, legados, las contribuciones no reembolsables de los gobiernos y organismos internacionales, los intereses que genere este fondo, los recursos recaudados de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley 27153, Ley que regula la explotación de juegos de casinos y máquinas tragamonedas, el artículo 44 de la Ley 31557, Ley que regula la explotación de los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia, y otros que señale el Poder Ejecutivo.

Artículo 5. Procedimiento del Fondo Concursable de Ayuda para la Niñez Desamparada

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables regula el procedimiento de adjudicación de los recursos a los proyectos más beneficiosos, priorizando el interés superior de los niños y adolescentes que serán beneficiados y mediante concurso público transparente y debidamente fiscalizado.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Aprobación del reglamento

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), aprobará el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de noventa días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

SEGUNDA. Adecuación de normas reglamentarias

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, adecuará el Reglamento de la Ley 27153, Ley que regula la explotación de juegos de casinos y máquinas tragamonedas, aprobado por el Decreto Supremo 009-2002-MINCETUR, y el Reglamento de la Ley 31557, Ley que regula la explotación de los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia, aprobado por el Decreto Supremo 005-2023-MINCETUR,

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

conforme con las modificaciones previstas en la presente ley, en un plazo no mayor de noventa días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Modificación del artículo 42 de la Ley 27153, Ley que regula la explotación de juegos de casinos y máquinas tragamonedas

Se modifica el artículo 42 —literal c) e incorporando el literal f)— de la Ley 27153, Ley que regula la explotación de juegos de casinos y máquinas tragamonedas, en los siguientes términos:

“Artículo 42. Destino de los ingresos generados por el Impuesto a los Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas

Los ingresos provenientes del Impuesto a los juegos de casino y máquinas tragamonedas establecido en la presente Ley, luego de la aplicación del porcentaje que corresponde a la SUNAT de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 12 del Decreto Legislativo N° 501 y modificatorias, se distribuirán de la siguiente manera:

[...]

c) **5% (cinco por ciento)** constituyen ingresos del Tesoro Público.

[...]

f) **10% (diez por ciento) constituye ingresos del Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.”**

SEGUNDA. Modificación del artículo 44 de la Ley 31557, Ley que regula la explotación de los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia

Se modifica el artículo 44 —literal a) e incorporando el literal e)— de la Ley 31557, Ley que regula la explotación de los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia, en los siguientes términos:

“Artículo 44. Destino de los ingresos generados por el Impuesto

Los ingresos provenientes del Impuesto, luego de la aplicación del porcentaje que corresponde a la SUNAT y el Tribunal Fiscal, se distribuyen de la siguiente manera:

a) **10% (diez por ciento)** constituye ingresos del Tesoro Público.

[...]

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

- e) 10% (diez por ciento) constituye ingresos del Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.”**

Dese cuenta.
Sala de Comisiones
Lima, 12 de junio de 2024.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7808/2023-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que crea el Fondo Concursable de Ayuda a la Niñez Desamparada.

[Siguen firmas ,,,]