

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

DICTAMEN 06

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Mujer y Familia la siguiente iniciativa legislativa:

Proyecto de Ley	Proponente	Grupo Parlamentario	Denominación de la propuesta legislativa
5109/2022-CR ¹	Nieves Esmeralda, Limache Quispe	Cambio Democrático – Juntos por el Perú	Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del “Viceministerio de poblaciones vulnerables”, por el de “Viceministerio de protección a la niñez, adolescencia y poblaciones vulnerables”.

Después del análisis y debate correspondientes, la Comisión de Mujer y Familia acordó por **MAYORÍA** de los presentes, en su Segunda Sesión Extraordinaria, celebrada el 6 de octubre de 2023, realizada en la **modalidad mixta**, en la sala 5 “Gustavo Mohme Llona”, del edificio “Víctor Raúl Haya de la Torre”, del Congreso de la República [**presencial**] y en la sala de reuniones de la plataforma² de videoconferencia del Congreso de la República [**virtual**], aprobar³ el presente dictamen, con los votos **A FAVOR (10 votos)** de los congresistas *Agüero Gutiérrez, María Antonieta (PL); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (CD-JPP); Torres Salinas, Rosío (APP); Barbarán Reyes, Rosangella Andrea (FP); Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); López Morales, Jeny Luz (FP); Palacios Huamán, Margot (PL); Córdova Lobatón, María Jessica (AvP); Vásquez Vela, Lucinda (BMCN) y Jáuregui Martínez de Agüayo, Milagros (RP).*

Con el voto **EN CONTRA (01)** de la congresista: *Luque Ibarra, Ruth (JPP).*

Presentaron **licencia los congresistas (4)**: *Ramírez García, Tania Estefany (FP); Muñante Barrios; Alejandro (RP); Portero López, Hilda Marleny (AP) y Juárez Calle, Heidy Lisbeth (PP).*

¹ https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTAyNTcw/pdf/PL_5109

² Según lo establecido en los artículos 27-A y 51-A del Reglamento del Congreso de la República. Se utilizó la herramienta de Microsoft Teams.

³ Se solicitó autorización para la ejecución de los acuerdos, aprobándose por **UNANIMIDAD**, considerando la dispensa del trámite de aprobación del acta y de su lectura.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procesales

El proyecto de ley fue presentado e ingresado a la Comisión de la Mujer y Familia, como segunda Comisión dictaminadora, conforme se aprecia en el detalle siguiente:

Proyecto de Ley	Fecha de presentación	Fecha de decreto e ingreso a la Comisión	Comisión
5109/2022-CR	19/05/2023	25/05/2023	<ul style="list-style-type: none"> Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
	19/05/2023	25/05/2023	<ul style="list-style-type: none"> Mujer y Familia

La iniciativa legislativa materia del presente dictamen cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República.

1.2. Contenido de la iniciativa y exposición del problema que se pretende resolver

1.2.1. Proyecto de Ley 5109/2022-CR

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto el cambio de denominación del “Viceministerio de Poblaciones Vulnerables”, por el Viceministerio de Protección a la Niñez, Adolescencia y Poblaciones Vulnerables”, con el fin de visibilizar y atender de manera eficiente la problemática de los niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años.

En ese sentido, se pretende se declare de interés nacional el cambio de denominación del “Viceministerio de Poblaciones Vulnerables”, por el Viceministerio de Protección a la Niñez, Adolescencia y Poblaciones Vulnerables”.

La exposición de motivos del proyecto de ley señala que la creación de un ministerio, su redimensionamiento, o cambio de nombre de un Viceministerio, es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo.

Que, en el año 1996 se crea el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDECH), mediante Decreto Legislativo 866, norma que tiene por objeto definir el ámbito, misión, objetivos, funciones y organización del Ministerio. Asimismo, establece como misión del ministerio el “promover el desarrollo de la mujer y la familia”.

Posteriormente, el 11 de julio de 2002, se modificó la organización y funciones de los ministerios mediante Ley Orgánica 27779, cambiándose su denominación por



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

el de Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, además se incorporó modificaciones a sus funciones, delegándole las siguientes: "(...) diseña, propone y ejecuta la política de desarrollo social y humano promoviendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades para la mujer, la niñez, la tercera edad y las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, discriminada y excluidas". Es decir, el tratamiento de los temas de niñez es introducido dentro de las funciones de este ministerio.

Seguidamente, en enero de 2021 se promulgó el Decreto Legislativo 1098, por el que se aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, donde en el artículo 10 se detalla la estructura orgánica del referido Ministerio y el artículo 14 establece las competencias del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables, destacando su relación con la población conformada por niños, niñas y adolescentes como los siguientes:

- "e) Protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.*
- f) Investigación titular y adopción de niñas, niños y adolescentes declarados judicialmente en abandono.*
- h) Seguimiento al cumplimiento de los compromisos tratados, programas y plataformas de acción en materia de población, niñas y niños y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y familias.*
- i) Gestión de los Sistemas asignados, tales como el Sistema Nacional de Voluntariado, el Sistema Nacional de Atención Integral del Niño, Niña y Adolescentes, el Sistema Nacional para la Población en Riesgo, entre otros que se le asignen".*

Conforme se aprecia, 10 de las funciones establecidas para el Viceministerio de Poblaciones Vulnerables, 04 están relacionadas de manera específica con los niños, niñas y adolescentes (NNA). Esto no hace otra cosa que evidenciar la importancia de los NNA en la estructura del Viceministerio. Sin embargo, el tema de la niñez se encuentra invisibilizado y relativamente postergado dentro del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Además, se señala que actualmente el tema de niños, niñas y adolescentes, se encuentra encapsulada dentro de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes, siendo necesario fortalecerla a fin de que cumpla con una labor más efectiva principalmente en su función de protección de esta población.

Se señala que, en esa misma línea, el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, elaboró las observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Perú, aprobado en su 71° periodo de sesiones en enero de 2016, donde se indica en el punto 12 lo siguiente:

"El Comité recomienda al Estado Parte (Perú) que confiera a la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes el nivel suficiente de autoridad, conocimientos técnicos y capacidad para coordinar eficazmente todas las actividades relacionadas con la aplicación de la Convención en los planos intersectorial,



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

nacional, regional y local e invita al Estado Parte (Perú) a que considere la posibilidad de elevar la Dirección General al rango de Viceministerio”.

Por otro lado, respecto al gasto público en niños, niñas y adolescentes en los años 2019 y 2020, UNICEF ha señalado que “debe considerarse que la ejecución del GPNNa no garantiza su calidad y que contribuya de manera más efectiva a la protección de los derechos de los NNA. El GPNNa puede estar destinado a diversas funciones y PP, pero si no se cuenta con evidencia de que las intervenciones en las que se ejecuta este tipo de gasto puedan generar algún impacto, podía estarse realizando un gasto espurio que no mejore la calidad de vida de las NNA, cuyos derechos se busca proteger”. Por ello, señalan que la falta de medición del impacto de gasto público en NNA, sumado a la ausencia de información fina, da como resultado el bajo cumplimiento de objetivos en solución de problemas estructurales que afectan la vida y el futuro de los NNA.

Finalmente, se hace referencia a que UNICEF recomienda que “el Estado parte (Perú) considere la posibilidad de elevar la Dirección General al rango de Viceministerio; además, se debe proporcionar al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables los recursos humanos, técnicos y financiero necesarios para su funcionamiento efectivo”.

1.3. Opiniones técnicas solicitadas y recibidas

1.3.1. Opiniones solicitadas

Se efectuaron pedidos de opinión a las siguientes instituciones:

Proyecto de Ley	Oficio	Institución	Fecha
5109/2022-CR	0672-2022-2023-CMF/CR	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	02/06/2023
	0673-2022-2023-CMF/CR	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	
	0674-2022-2023-CMF/CR	Presidencia del Consejo de Ministros	

1.3.2. Opiniones recibidas

1.3.2.1 Presidencia del Consejo de Ministros

Con el Oficio D001711-2023-PCM-SG del 12 de junio de 2023, el secretario general de la PCM remite el Informe D000817-2023-PCM-OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, que contiene la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley 5109/2022-CR.

El informe mencionado señala que, el Proyecto de Ley 5109/2022-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, conforme a lo prescrito en el Decreto



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

Legislativo 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; motivo por el cual, por competencia no corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir opinión acerca del Proyecto de Ley 5109/2022-CR, “Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del “Viceministerio de poblaciones vulnerables” por el de “Viceministerio de protección a la niñez, adolescencia y poblaciones vulnerables”.

1.3.2.2 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Mediante el Oficio D001462-2023-MIMP-SG del 31 de julio de 2023, el secretario general remite el Informe Legal D000658-2023-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, que contiene la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley 5109/2022-CR.

El informe mencionado señala que, conforme expresa el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico, en su Informe Legal N° 036-2013- JUS/DNAJ “Informe Legal sobre la naturaleza jurídica e implicancias de las normas consideradas “declaraciones de necesidad pública e interés nacional” que, “las propuestas normativas que incorporen las categorías necesidad pública e interés nacional deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana”, atendiendo a los siguientes parámetros:

- Que su contenido esté vinculado al bien común.
- Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.
- Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.
- Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.
- Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.

De este modo, considerar como de interés nacional el cambio de denominación del "Viceministerio de Poblaciones Vulnerables", por el de "Viceministerio de Protección a la Niñez, Adolescencia y Poblaciones Vulnerables", recoge un interés general en nuestra sociedad, pues las niñas, niños y adolescentes son objeto de una especial preocupación del Estado para ejecutar acciones de intervención para su desarrollo integral; pero también debe contarse con el fortalecimiento de la entidad rectora que le permita contar con recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros, a fin que de esta manera se permita fortalecer el nivel de coordinación institucional para la satisfacción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Por lo tanto, se considera que el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del “Viceministerio de Poblaciones



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

Vulnerables” por el de “Viceministerio de Protección a la Niñez, Adolescencia y Poblaciones Vulnerables”, **es viable** con observaciones, de conformidad con lo indicado en el informe.

1.4 Antecedentes parlamentarios

1.4.1 Proyecto de Ley 1229/2021-CR

El Proyecto de Ley 1229/2021-CR fue presentado por el Grupo Parlamentario Perú Libre. Su objeto era modificar la denominación de Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a Ministerio de la Familia y Poblaciones Vulnerables. También se propone modificar la denominación del Viceministerio de la Mujer a Viceministerio de la Familia y que todos los Centros de Emergencia Mujer se denominen Centros de Emergencia Familiar.

Fue presentado el 01 de febrero de 2022 y decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado con fecha 07 de febrero de 2022; con dictamen aprobado en mayoría el 12 de julio de 2022 en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la fecha se encuentra en Agenda del Pleno desde el 14 de julio de 2022.

II. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Decreto Legislativo 1098, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Resolución Ministerial 208-2021-MIMP que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

III. ANÁLISIS

3.1 Problemática respecto a la infancia y adolescencia del Perú

La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Perú mediante Resolución Legislativa 25278, es el instrumento internacional de mayor relevancia en materia de infancia y adolescencia, constituyéndose en el referente para la construcción de políticas públicas nacionales en esta temática. El artículo 4 de la citada norma internacional, se establece que los Estados Parte adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la referida Convención. De igual modo en el artículo 6 dispone que los Estados Parte garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

Por su parte, la Constitución Política del Perú, en el artículo 4, recoge los preceptos de la Convención al disponer que la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño y al adolescente. Por su parte, el artículo II del Título



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes, aprobado mediante Ley 27337, señala que el niño y el adolescente son sujetos de derechos, libertades y de protección específica.

En ese sentido, se aprecia que, en materia de respeto y promoción de los derechos humanos, existe una clara tendencia a la afirmación de un mayor reconocimiento y protección de los derechos de las personas que pertenecen a grupos o sectores históricamente reconocidos como vulnerables, y que, por tal razón, requieren de una protección especial que les permita su plena integración en la sociedad.

Tal como en los casos de mujeres, personas con discapacidad, etc.; en un primer momento, los derechos de los niños y adolescentes carecían de especificidad propia, siendo protegidos únicamente por los derechos y mecanismos de protección de derechos humanos en general.

En ese sentido, es innegable que los niños y adolescentes han sido históricamente ignorados, excluidos de su condición de sujetos de derecho y entendidos como objetos de protección por parte del Estado, la sociedad y las personas mayores que los tienen bajo su cuidado (padres de familia, tutores).

Es con el progresivo avance y desarrollo en materia de defensa de derechos humanos que se empieza a reconocer a los niños y adolescentes, intereses jurídicamente protegidos, distintos a los de sus padres, y más aún, se toma mayor consciencia de que, dada su especial situación de vulnerabilidad, los niños y adolescentes se encuentran entre las personas mayormente afectadas por la violación de sus derechos. Esta es la razón por la cual requieren de un trato y reconocimiento especial en función de las particulares circunstancias de vida de la infancia y adolescencia a fin de que logren una real protección y vigencia de dichos derechos.

Para poder cumplir con sus obligaciones, el Estado debe, en la medida de lo posible, saber cuándo el bienestar de un niño está amenazado y es necesaria su intervención estatal. La obligación de tener en cuenta los derechos y responsabilidades que tiene los padres y otros representantes legales para con el niño, no impide que, en algunas ocasiones, el Estado deba intervenir sin el consentimiento de estos, tal es el caso de abandono o malos tratos⁴ hacia un niño, situaciones que no solo son responsabilidad de observancia y acción por parte del uno y otro poder del Estado, sino de los tres en su conjunto.

En ese sentido, como se ha mencionado, el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño orienta a que los Estados hagan efectivos todos los derechos consagrados en la Convención, especialmente a favor de los niños que se encuentran en situaciones vulnerables, dado que todos esos derechos pueden verse afectados por los operadores públicos y privados.

⁴ Placido Vilcachagua, Alex F. Manual de Derechos de los niños, niñas y adolescentes. Instituto Pacífico S.A.C. 1era Ed Julio 2015. Pag. 231.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

Es así que, los objetivos de Convención se sustentan en dos premisas básicas, la primera en un principio de igualdad recogido en su artículo 2 y formulado como “no discriminación”, y el segundo como un principio de carácter más abstracto, formulado en su artículo 3, que establece que para tomar las decisiones que afecten al niño, es necesario tener en cuenta el “interés superior del niño”.⁵ De esta forma, la aplicación de los derechos recogidos en la Convención, dependerán del desarrollo legislativo y de políticas públicas que el Estado Peruano proponga en su territorio, teniendo en cuenta que ese compromiso de actuar en función al interés superior del niño, esta referido a medidas dirigidas a su protección especial e integral y a la de su familia.

A mayor entendimiento, la Observación General 7 del Comité de los Derechos de Niño, señala expresamente en su fundamento 12 lo siguiente:

*“Interés superior del niño. El artículo 3 establece el principio de que interés superior del niño será considerado primordial en todas las medidas concernientes a los niños. Debido a su relativa inmadurez, los niños pequeños dependen de las autoridades responsables, que evalúan y representan sus derechos y su interés superior en relación con decisiones y medidas que afecten a su bienestar, teniendo en cuenta al hacerlo sus opiniones y capacidades en desarrollo. El principio del interés superior del niño aparece repetidamente en la Convención (en particular en los artículos 9, 18, 20 y 21), que son lo más pertinente a la primera infancia). En principio del interés superior del niño se aplica a todas las medidas que afecten a los niños y exige medidas activas, tanto para proteger sus derechos y promover su supervivencia, crecimiento y bienestar como para apoyar y asistir a los padres y a otras personas que tengan la responsabilidad cotidiana de la realización de los derechos del niño”.*⁶

Por otro lado, el énfasis que se hace en los derechos de los niños, niñas y adolescentes, busca garantizar también que la definición de condiciones mínimas sea lo suficientemente amplia no sólo para abarcar a este grupo poblacional en su plenitud, sino también para promover de manera integral su bienestar a largo plazo. Esta visión se sustenta en la “doctrina de la protección integral” recogida por la Convención de los Derechos del niño, la cual “se enfoca en el interés superior del niño y tiene su fundamento en la dignidad del ser humano, en las características propias de los niños, niñas y adolescentes, y en la necesidad de propiciar su desarrollo con el máximo aprovechamiento de sus capacidades y su naturaleza”.⁷

⁵ Alvarez Velez. La protección de los derechos del niño. En el marco de las Naciones Unidad y el Derecho Constitucional Español. Pp 84-85.

⁶ Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia. CRC/C/GC/7/Rev.1 del 20 de setiembre de 2006. Pag. 6-7.

⁷ García, 2009



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

Esto supone un cambio en su relación con los adultos y con el Estado, superándose así la idea de incapacidad de los niños, niñas y adolescentes para asumir responsabilidad. En ese sentido, así como se reconocen los derechos de los niños, niñas y adolescentes, se entiende que tienen deberes y que su incumplimiento conlleva a consecuencias. Al respecto, es importante precisar lo que han señalado distintos expertos en la materia, respecto a que *“la base de este sistema se concentra en la protección de derechos, más que en la protección de personas, lo que elimina el peligro de una selección que estigmatice y segregue a aquellos más desfavorecidos. Se trata de una protección más objetiva que reduce las posibilidades de discriminación⁸”*.

Por ello, es importante tener en consideración que el reconocimiento de la especificidad de los derechos de los niños y adolescente, tanto por el derecho internacional como el derecho de interno de nuestro país, implica también la generación de responsabilidad tanto para el Estado Peruano como para los particulares, por lo que su desconocimiento o vulneración origina la correspondiente investigación y sanción contra quienes resulten responsables, labor encomendada no solo al Poder Judicial de nuestro país, sino también al Poder Legislativo en aras de la función de fiscalización y control político de la que está investido.

Queda claro entonces que, las flagrantes afectaciones a los derechos humanos de la infancia y adolescencia no provienen únicamente de los defectos de las políticas públicas o normatividad vigente sobre la materia, sino más bien de su efectividad, la que se encuentra vinculada a problemas de interpretación y aplicación de la norma por parte de los operadores públicos y privados, así como la ausencia de una necesaria fiscalización y otro tanto por el precario presupuesto que se asigna para estos temas. Estas situaciones se presentan fundamentalmente debido a que la sociedad persiste en ideas o estereotipos, como el continuar percibiendo a las cuestiones vinculadas a los derechos de la infancia y adolescencia como una suerte de derechos “menores”.

En ese sentido, debe tenerse en consideración que, los mayores problemas en materia de vulneración de los derechos de los niños y adolescentes, se encuentran generalmente asociados a la afectación directa o indirecta, positiva o negativa de los derechos de los niños y adolescentes en situaciones vulnerables, tales como refugiados, migrantes, grupos minoritarios, discapacidad, los que viven en situación de marginación y pobreza, los que viven en modalidades alternativa de cuidado y los niños en conflicto con la ley penal. Por ello, el adecuado tratamiento de esta realidad requiere de la urgente adopción de diversas acciones de fiscalización, de políticas públicas educativas y de sensibilización que, a partir de un trabajo articulado e integral entre los diversos sectores involucrados del Estado y de la sociedad, están destinados a su erradicación.

En ese sentido, y con el objetivo de tratar prioritariamente estos temas relacionados a la infancia, es que la iniciativa legislativa materia de análisis recoge

⁸ García, 2009



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

la recomendación del Comité de los Derechos del Niño de elevar a rango de viceministerio a la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes, lo que permitiría no solo mayor campo de acción, sino que se le dotaría de autonomía institucional y presupuestaria para la atención de la problemática relacionada a la infancia.

3.2 Competencias del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

El Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables⁹ señala en su artículo 3 que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ejerce sus competencias a nivel nacional en las siguientes materias: (...) “j. *promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes*”; lo que significa que es el ente rector en planteamientos y políticas a favor de la infancia y adolescencia peruana.

En ese sentido, es que su estructura orgánica ha sido dividida en dos despachos viceministeriales: Viceministerio de la Mujer y Viceministerio de Poblaciones Vulnerables, teniendo en cuenta las competencias respecto a la población infantil han sido derivadas a la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes que depende del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables, que a su vez cuenta con tres direcciones más:

- Dirección General de Población, Desarrollo, Desarrollo y Voluntariado
- Dirección General de la Familia y la Comunidad
- Dirección General de Adopciones

Es así que, el Viceministerio de Poblaciones Vulnerables ha delegado en la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes las siguientes competencias:

“Artículo 115.- Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes

La Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes depende del Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables y es el órgano de línea encargado de proponer, dirigir, articular, implementar, supervisar, realizar el seguimiento y evaluar las políticas, normas, programas y proyectos en niñez y adolescencia para contribuir a su bienestar y desarrollo integral; priorizando a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, o que se encuentren en situación de discriminación, violencia o vulnerabilidad. Tiene a su cargo la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia y conduce el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño, Niña y Adolescente en representación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP. Asimismo, ejerce la función de Autoridad Central en materia de

⁹ Resolución Ministerio N° 208-2021-MIMP, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

*sustracción internacional de menores de edad.*¹⁰

Asimismo, el Viceministerio delega en la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes las siguientes funciones:

Artículo 116.- Funciones de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes Son funciones de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes las siguientes:

- a. *Dirigir, coordinar y supervisar en representación del MIMP, el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño, Niña y Adolescente, de conformidad con lo señalado en el Código de los Niños y Adolescentes y demás normas vigentes referidas a niñez y adolescencia;*
- b. *Proponer al Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables normas con rango de Ley, dispositivos legales, políticas nacionales, planes, documentos normativos u orientadores, en el marco de su competencia, orientados a la promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes;*
- c. *Coordinar, proponer, supervisar y evaluar la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia, en concordancia con la legislación nacional y los convenios internacionales vigentes;*
- d. *Ejercer la función de Autoridad Central para el cumplimiento de la Convención de La Haya respecto a los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores de Edad;*
- e. *Dirigir, realizar el seguimiento y evaluar la implementación de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia, sus planes y programas; así como coordinar con las entidades del gobierno nacional, regional y local, con las instituciones y organismos internacionales y con los espacios de articulación para fortalecer el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño, Niña y Adolescente, en concordancia con la legislación nacional y los convenios internacionales vigentes;*
- f. *Coordinar y fortalecer los procesos de difusión, vigilancia y cumplimiento de la normativa relativa al ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, con los sectores vinculados;*
- g. *Promover y generar planes, programas y proyectos para mejorar la calidad de vida de las niñas, niños y adolescentes, y favorecer el desarrollo integral de la niñez y adolescencia;*
- h. *Sistematizar las experiencias y buenas prácticas orientadas al desarrollo integral, protección y promoción de los derechos y deberes de las niñas, niños y adolescentes, a nivel nacional;*
- i. *Coordinar con la Oficina de Comunicación la difusión de información relevante y generada en las acciones de la Dirección General referentes al desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes y las acciones de promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes;*

¹⁰ Resolución Ministerio N° 208-2021-MIMP, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

- j. *Coordinar y ser parte de espacios de articulación sobre temas vinculados a niñez y adolescencia;*
- k. *Coordinar al interior del sector con las diferentes Direcciones y Programas Nacionales vinculados a niñez y adolescencia la formulación e implementación de las políticas nacionales;*
- l. *Actuar como segunda instancia en los procedimientos administrativos referidos al registro de organismos privados y comunales que desarrollen programas y acciones dirigidos a niñas, niños y adolescentes;*
- m. *Actuar como segunda instancia en la acreditación y renovación de la acreditación de los Centros de Acogida Residencial de niñas, niños y adolescentes, públicos y privados;*
- n. *Conducir la fase sancionadora en el procedimiento sancionador a los Centros de Acogida Residencial;*
- o. *Actuar como segunda instancia en el procedimiento de acreditación de las Defensorías de la Niña, Niño y Adolescente;*
- p. *Actuar como segunda instancia en el procedimiento por desprotección familiar;*
- q. *Proponer o aprobar, según corresponda, dispositivos legales, documentos normativos, orientadores, entre otros instrumentos que regulen el funcionamiento de las Unidades de Protección Especial, los Centros de Acogida Residencial, y los Servicios de Defensoría de la Niña, Niño y Adolescente;*
- r. *Diseñar y supervisar el sistema de seguimiento y evaluación de resultados en el ámbito de su competencia, así como la producción de las estadísticas correspondientes;*
- s. *Otras funciones que le sean asignadas por el Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables o le correspondan de acuerdo con la normativa vigente.*

En ese sentido, es necesario hacer mención a las “Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Perú”, elaborado por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas¹¹, donde se hace referencia a la necesidad que la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes dependiente del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer, disponga de la capacidad y recursos suficientes para aplicar de manera efectiva la Convención de los Derechos del Niño y demás normas internar.

Así, se señala en sus fundamentos once y doce lo siguiente:

“Fundamento 11

El Comité observa que la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes ha pasado a estar bajo la supervisión del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Sin embargo, le preocupa que, pese a tener un rango más elevado, la Dirección General siga sin disponer de capacidad y de

¹¹ Aprobadas por el Comité en su 71er período de sesiones de fecha 11 a 29 de enero de 2016.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

recursos suficientes para garantizar una coordinación y una aplicación efectivas de la Convención en todos los sectores y niveles del Gobierno.

Además, aunque acoge favorablemente el aumento del número de Defensorías del Niño y del Adolescente, el Comité está preocupado por el hecho de que no existan en todos los municipios, particularmente en las zonas rurales y alejadas, y por el hecho de que haya disparidades en cuanto a la infraestructura y los recursos que se les asignan, lo que puede limitar el acceso a las medidas en pro de los niños. (el subrayado y resaltado es nuestro).

Fundamento 12

*El Comité recomienda al Estado parte que confiera a la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes el nivel suficiente de autoridad, conocimientos técnicos y capacidad para coordinar eficazmente todas las actividades relacionadas con la aplicación de la Convención en los planos intersectorial, nacional, regional y local e **invita al Estado parte a que considere la posibilidad de elevar la Dirección General al rango de Viceministerio.***

Además, el Estado parte debe proporcionar al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para su funcionamiento efectivo. El Comité recomienda asimismo al Estado parte que siga reforzando la capacidad de sus Defensorías del Niño y del Adolescente a fin de alcanzar los mismos niveles de protección en todo su territorio". (el subrayado y resaltado es nuestro).

Al respecto, se aprecia que, si bien la recomendación del Comité de los Derechos del Niño fue realizada en el año 2016, el Estado Peruano no ha realizado ninguna acción en implementar dichas recomendaciones, generándose que año tras año, por falta de presupuesto y acciones concretas, la población infantil a nivel nacional no sea atendida conforme se necesita.

Lo dicho se sustenta en la repartición del presupuesto público en materia de infancia. Para el año 2017, el presupuesto se incrementó en un 13%, para el 2018 se incrementó en un 4%, para el año 2019 se incrementó en un 4% y para el año 2020 en un 8%.

En el mismo sentido, debe tenerse en consideración que para los años 2020 y el 2019, el Gasto Público en niños, niñas y adolescentes, estuvo concentrado principalmente en la función Educación (59% y 60%, respectivamente), seguida por las funciones Salud, Protección Social, Transporte y Saneamiento que, en su conjunto, representaron el 99% del GPNNA en el 2020 y el 98% en el 2019. En ambos años, las funciones de Educación y Salud mostraron un nivel de ejecución presupuestal superior al 88%; y, en el caso de Protección Social, la ejecución fue de 96% en el 2020 y 94% en el 2019. Sin embargo, en las funciones correspondientes a Transporte y Saneamiento los niveles de ejecución⁶ fueron de 52% y 58%, en el 2020; y de 58% y 60%, en el 2019.¹²

¹² Análisis del gasto público en niñas, niños y adolescentes del 2019 y 2020. conformado por los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), del Ministerio de Educación (MINEDU), del Ministerio de Salud (MINSAL), del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

Al respecto las “Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Perú”,¹³ señaló respecto a la asignación de recursos presupuestales en materia de infancia lo siguiente:

“Fundamento 13

El Comité celebra que el Estado parte haya aumentado sus recursos presupuestarios para hacer efectivos los derechos del niño y que haya establecido un mecanismo para clasificar y supervisar la inversión pública en favor de la infancia. No obstante, le preocupa lo siguiente:

- a) La desigual distribución de recursos entre los diferentes sectores, como los de la protección y la participación de los niños;*
- b) La falta de información sobre los recursos presupuestarios destinados a los niños en situaciones vulnerables y marginales, incluidos los niños indígenas;*
- c) El elevado índice de corrupción en el Estado parte y sus repercusiones negativas en los recursos públicos, incluidos los recursos asignados a la infancia”.*

En ese sentido, la recomendación del Comité de los Derechos del Niño versa sobre dotar de autonomía e institucionalidad a la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes elevando su rango al de Viceministerio del Ministerio de la Mujer a fin de que pueda tener *el nivel suficiente de autoridad, conocimientos técnicos y capacidad para coordinar eficazmente todas las actividades relacionadas con la aplicación de la Convención en los planos intersectorial, nacional, regional y local.*

Asimismo, debe apreciarse que la estructura orgánica del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables, cuenta con cuatro direcciones:

- Dirección General de Población, Desarrollo, Desarrollo y Voluntariado
- Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes
- Dirección General de la Familia y la Comunidad
- Dirección General de Adopciones

Por lo que, no es menos importante considerar que dicho viceministerio atiende a la población infantil, a las familias y a las poblaciones vulnerables; por ello, dentro de la propuesta no es contraproducente considerar incluir a las familias dentro de la ampliación de la denominación del Viceministerio de poblaciones vulnerables.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la creación de un nuevo Viceministerio requeriría de una partida presupuestal especial que le permita operar como

(MIMP), del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Lima, agosto del 2022.

¹³ Aprobadas por el Comité en su 71er período de sesiones de fecha 11 a 29 de enero de 2016.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

corresponde; sin embargo, el cambio de denominación supondría que el Viceministerio priorice los temas relacionados en infancia, familia y poblaciones vulnerables y reorganice las direcciones a su cargo, a fin de atender a la infancia de manera prioritaria, pues representan más del 30% de la población nacional y subsecuentemente, las familias y poblaciones vulnerables.

Por ello, resulta de importancia acoger la propuesta legislativa con un texto sustitutorio que declare de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables el Viceministerio de Niñez, Adolescencia y Poblaciones Vulnerables, incluyendo, además, a las familias.

VI. ANÁLISIS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

Respecto **al análisis de la constitucionalidad**, es pertinente señalar que el Proyecto de Ley 5109/2022-CR se encuentra alineada a la Constitución Política del Perú, que en su primer artículo establece que **la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; asimismo, en su artículo cuarto establece que la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono (...); asimismo, el numeral 2) del artículo 2, promueve la igualdad ante la ley y prohíbe la discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.**

Asimismo, el Decreto Legislativo 1098, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerable establece en su artículo 14 las competencias del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables, destacando las siguientes, por su relación con la población conformada por los niños y adolescente: e) protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes; f) investigación tutelar y adopción de niños, niñas y adolescentes declarados judicialmente en abandono; h) seguimiento al cumplimiento de los compromisos tratados, programas y plataformas de acción en materia de población, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y familias; i) gestión de los sistemas asignados, tales como el Sistema Nacional de Voluntariado, el Sistema Nacional de Atención Integral del Niño, Niña y Adolescentes, el Sistema Nacional para la población en riesgo, entre otros que se le asignen.

Respecto de los efectos de la vigencia de la propuesta legislativa, en el caso de aprobarse, solo se modificará el artículo 12 y 14 del Decreto Legislativo 1098, por el que se aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, cambiando la denominación del Viceministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Por lo tanto, se colige que la propuesta normativa no colisiona con la Constitución Política ni con ninguna ley referida a la materia de derechos de las mujeres y de la infancia.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

VII. ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS DE LA NORMA

Si bien el Proyecto de Ley 5109/2023CR no demanda recursos adicionales al Tesoro Público, por cuanto la medida propuesta no irroga gastos para su puesta en práctica, sin embargo, es pertinente realizar el análisis del impacto cualitativo, la misma que se resume en la siguiente tabla.

BENEFICIO	BENEFICIARIOS			
	Sistema de Control	Sistema democrático	Ciudadanos	Derechos humanos
Contribuye al fortalecimiento del principio de rendición de cuentas y transparencia en la gestión pública.	X	X	X	X
Fortalece las relaciones de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.		X		
Fortalece el sistema planeamiento estratégico.	X	X	X	X
Contribuye a la búsqueda de sinergias, entre los poderes del Estado para promover los derechos de los niños y adolescentes.		X	X	X

VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de la 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 5109/2022-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA MODIFICACIÓN DE LA DENOMINACIÓN DEL VICEMINISTERIO DE POBLACIONES VULNERABLES DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES POR LA DE VICEMINISTERIO DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA, FAMILIA Y POBLACIONES VULNERABLES

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la modificación de la denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por la de Viceministerio de la Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

Dese cuenta.

Sala de Comisiones del Congreso de la República.

Lima, 6 de octubre de 2023.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5109/2022-CR, en virtud del cual se propone, con texto sustitutorio, la Ley que declara de interés nacional el cambio de denominación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por el de Viceministerio de Niñez, Adolescencia, Familia y Poblaciones Vulnerables.

[Siguen firmas ...]