



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA
Período Anual de Sesiones 2024-2025

DICTAMEN 29

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de la mujer y Familia, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República el **Proyecto de Ley 9870/2024-CR¹**, presentado por el grupo parlamentario **Fuerza Popular**, a iniciativa² de la congresista **Mery Eliana Infantes Castañeda**, mediante el cual se propone la *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la implementación de un Centro de Acogida Residencial Especializado intercultural en la provincia de Condorcanqui de la Región Amazonas, para niñas, niños y adolescentes, víctimas de violencia y abuso sexual en las instituciones educativas del ámbito rural*.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Mujer y Familia, en su Décima Cuarta Sesión Ordinaria del 14 de abril de 2025, realizada en la **modalidad mixta**, en la sala "Francisco Bolognesi", Palacio Legislativo, y en la sala de reuniones de la plataforma³ de videoconferencia del Congreso de la República [**virtual**], acordó por **UNANIMIDAD** aprobar⁴ el dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 9870/2024-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la *Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas*.

Con el voto **A FAVOR (13) los congresistas:** Córdova Lobatón, María Jessica (RP); Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (JPP); López Morales, Jeny Luz (FP); Portero López, Hilda Marleny (AP); Santisteban Suclupe, Magally (FP); Taipe Coronado, María Elizabeth (PL); Vázquez Vela, Lucinda (BMCN); Jáuregui de

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjQ4NjY5/pdf>

² Y en su condición de coautores los señores congresistas: Cruz Mamani, Flavio; Agüero Gutiérrez, María Antonieta; Mita Alanoca, Isaac; Cerrón Rojas, Waldemar José; y, Gonza Castillo, Américo.

³ 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.

⁴ 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 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

Aguayo, Milagros (RP); Pablo Medina, Flor Aidee (NA); Barbarán Reyes, Rosangella Andrea (FP); Alcarraz Agüero, Yorel Kira; y Muñante Barrios, Alejandro (RP).

Presentó licencia (01) para la presente sesión, el señor congresista: *Cerrón Rojas, Waldemar José (PL).*

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 9870/2024-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 8 de enero de 2025 y fue decretado el 10 del mismo mes a la Comisión de Mujer y Familia como única comisión dictaminadora.

La congresista **Nilza Merly Chacón Trujillo**, por encargo de la congresista **Mery Eliana Infantes Castañeda**, autora del Proyecto de Ley 9870/2024-CR, sustentó dicha iniciativa legislativa ante el Pleno de la Comisión de Mujer y Familia en su Décima Primera Sesión Ordinaria, realizada el 17 de marzo de 2025, no habiéndose presentado observaciones de los miembros de la Comisión.

b. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El Proyecto de Ley 9870/2024-CR que es materia de evaluación y pronunciamiento, ha sido remitido a esta comisión de conformidad con el artículo 77 y cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 del Reglamento del Congreso.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley 9870/2024-CR tiene como propósito declarar de necesidad pública e interés nacional la implementación de un Centro de Acogida Residencial Especializado Intercultural (CAR) en la provincia de Condorcanqui, región Amazonas. Esta iniciativa se enmarca en la urgente necesidad de brindar protección, atención especializada e integral a niños y adolescentes víctimas de violencia y abuso sexual en instituciones educativas del ámbito rural, particularmente en comunidades nativas como los Awajún y Wampis.

El Proyecto de Ley 9870/2024-CR se sustenta en el dramático incremento de casos de violencia sexual escolar registrados en el país, con cifras alarmantes como las 13,924 denuncias recogidas entre los años 2013 y el segundo trimestre del 2024, de las cuales más del 60 % habrían sido cometidas por personal docente y administrativo. En particular, la provincia de Condorcanqui ha registrado 524 casos entre 2010 y 2024, en su mayoría ocurridos en instituciones educativas que

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

implementan el Modelo de Servicio Educativo Secundaria con Residencia Estudiantil (MSE-SRE). Estas residencias, diseñadas para asegurar el acceso a la educación de estudiantes de zonas remotas, se han convertido en escenarios de abuso sistemático contra estudiantes que viven lejos de su entorno familiar, en condiciones de vulnerabilidad extrema.

La exposición de motivos del **Proyecto de Ley 9870/2024-CR** señala la ausencia del Estado en esta parte del territorio nacional, donde las condiciones geográficas dificultan el acceso a servicios básicos, incluyendo el transporte, las comunicaciones y la justicia. Este vacío institucional habría propiciado la impunidad de los agresores, en muchos casos miembros del personal educativo, quienes continuarían ejerciendo funciones a pesar de las denuncias en su contra. A esto se suma la existencia de acuerdos extrajudiciales entre las familias de las víctimas y los agresores, lo que perpetúa el círculo de violencia y desprotección, especialmente cuando el agresor es un familiar o cuando las víctimas son amenazadas para no denunciar.

El **Proyecto de Ley 9870/2024-CR** tiene carácter declarativo y no crea directamente obligaciones presupuestales, pues establece que su implementación deberá realizarse con cargo a las partidas presupuestales de las entidades competentes: el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS), el Gobierno Regional de Amazonas y la Municipalidad Provincial de Condorcanqui. Si bien esta estrategia busca no generar gasto adicional al Tesoro Público, también implica el desafío de lograr la coordinación y voluntad política necesaria para concretar la medida.

El **Proyecto de Ley 9870/2024-CR** guarda coherencia con el marco constitucional, en particular con los artículos 2 y 4 de la Constitución Política, que consagran el derecho de toda persona a la integridad física y moral, y la protección especial de niños y adolescentes en situación de abandono. Asimismo, se alinea con normas específicas como la Ley 30364 para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y el Decreto Legislativo 1297, que establece mecanismos de protección para niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. En este marco, se refuerza el principio del interés superior del niño, ampliamente desarrollado en la legislación nacional y en instrumentos internacionales.

Desde un enfoque de política pública, el **Proyecto de Ley 9870/2024-CR** responde a los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional, específicamente en relación con la erradicación de la violencia, la promoción de la equidad y la justicia social, el fortalecimiento de la familia, y la vigencia plena de los derechos humanos. Asimismo, se encuentra en concordancia con los objetivos de la Agenda Legislativa

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

2024-2025 del Congreso de la República, particularmente en lo referido a la erradicación de la violencia contra la mujer y la protección de la niñez y adolescencia.

En cuanto al análisis costo-beneficio, el Proyecto de Ley 9870/2024-CR identifica como principales beneficiarios a los niños y adolescentes víctimas de violencia sexual en la provincia de Condorcanqui, quienes recibirán atención integral y especializada. Se espera, además, un impacto positivo en la sociedad al reducir la deserción escolar, prevenir la violencia y fortalecer el tejido social. El costo de implementación, desde la perspectiva de la autora de la iniciativa legislativa, al no representar un nuevo gasto para el Estado, se considera manejable frente a los beneficios que generaría una atención adecuada y digna a las víctimas de violencia sexual.

III. MARCO NORMATIVO

El análisis de los proyectos de ley se sustenta en el siguiente marco normativo:

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 27337, Código de Niños y Adolescentes.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad.
- Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.
- Decreto Supremo 001-2018-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.

IV. OPINIONES SOBRE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

4.1. Opiniones solicitadas

En cuanto al Proyecto de Ley 9870/2024-CR se solicitó las siguientes opiniones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
13.ENE.2025 04.MAR.2025	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Oficio 1060-2024-2025-CMF/CR Oficio 1398-2024-2025-CMF/CR	SÍ
13.ENE.2025 04.MAR.2025	Gobierno Regional de Amazonas	Oficio 1061-2024-2025-CMF/CR Oficio 1399-2024-2025-CMF/CR	NO

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

13.ENE.2025 04.MAR.2025	Municipalidad Provincial de Condorcanqui	Oficio 1062-2024-2025-CMF/CR Oficio 1400-2024-2025-CMF/CR	SÍ
----------------------------	---	--	----

4.2 Opiniones recibidas

4.2.1 En cuanto al Proyecto de Ley 9870/2024-CR se han recibido y analizado las siguientes opiniones de las entidades e instituciones especializadas:

DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante Oficio N° D000602-2025-MIMP-SG⁵, de fecha 25 de marzo de 2025, suscrito por su secretaria general, señora **Jessyca Díaz Valverde**, adjunta el Informe N° D000241-2025-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Informe N° D000046-2025-MIMP-DGNNA, elaborado por la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, manifestando su opinión como **NO VIABLE** la iniciativa legislativa, con las siguientes consideraciones y conclusión:

"2.2.9.2 Al respecto, en lo que atañe al CAR, este encuentra regulado por lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, en adelante la Ley, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP, en adelante el Reglamento de la Ley.

2.2.9.3 El literal g) del artículo 3 de la Ley, define a la situación de desprotección familiar como la situación que se produce a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado desempeño de los deberes de cuidado y protección por parte de los responsables del cuidado de los niños, niñas y adolescentes y que afecta gravemente el desarrollo integral de una niña, niño o adolescente. La situación de desprotección familiar tiene carácter provisional e implica la separación temporal de la niña, niño o adolescente de su familia para su protección, así como el apoyo especializado a la familia para la remoción de las circunstancias que la motivaron, aplicando las medidas de protección apropiadas establecidas en la referida ley, promoviendo la reintegración familiar. Además, se precisa, entre otros aspectos, que la situación de pobreza, en ningún caso

⁵ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjcxMTMz/pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

justifica, por si sola, la separación de la niña, niño, o adolescente de su familia de origen, ni constituye desprotección familiar.

2.2.9.4 Asimismo, en los artículos 17, 43, 46 de la Ley, se establecen la obligación de toda persona de comunicar inmediatamente a la autoridad competente la presunta situación de riesgo o desprotección familiar en que se pudiera encontrar una niña, niño o adolescente; asimismo, se precisa que la finalidad de la actuación dentro del procedimiento por *desprotección familiar se orienta a incrementar los factores de protección y disminuir o eliminar los factores de riesgo que incidan en la situación personal, familiar y social en la que pudiera encontrarse el menor,* a través de medidas de protección con la finalidad de lograr el retorno a su familia, siempre que ello responda a su interés superior, velando por su integridad físico-mental y el derecho a una vida digna, además se prevé como etapas de dicho procedimiento: a) la evaluación de la situación socio familiar de la niña, niño o adolescente, b) implementación del plan de trabajo individual y seguimiento a las medidas de protección, y c) registro del menor en el registro de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos del MIMP.

Aunado a ello, los artículos 50 y 51 de la Ley, disponen que luego de escuchar la opinión del menor en una diligencia especial, presentada o no la fundamentación de la familia, si de las actuaciones realizadas se constata la situación de desprotección familiar provisional, se emite la resolución declarando la misma dentro del día hábil siguiente, la cual es inimpugnable en vía administrativa. Dicha resolución debe disponer la aplicación de la medida de acogimiento familiar o residencial, según corresponda en aplicación del principio de idoneidad⁶; asimismo, señala que la resolución que declara la desprotección familiar provisional de una niña, niño o adolescente produce la asunción automática de la tutela estatal por parte de la autoridad competente. Asimismo, produce de forma automática la suspensión de la patria potestad o de la tutela. En el artículo 52 de la Ley se contempla que cuando se declare la desprotección familiar provisional de una niña, niño o adolescente, dentro del día hábil siguiente, se remite copias del expediente al Juzgado Especializado de Familia o Mixto, para que emita pronunciamiento ratificando o no dicha declaración.

Según el artículo 53 de la Ley el ejercicio de la tutela estatal comprende, entre otros aspectos, *garantizar el alojamiento, alimentación, educación, la salud y cuidado personal de la niña, niño y adolescente, ya sea en un centro de acogida público, privado o mixto u otra medida de protección*

⁶ El literal a) del artículo 101 del Decreto Legislativo N° 1297, define que el principio de idoneidad, implica seleccionar el entorno de cuidado más adecuado y que satisfaga mejor las necesidades de cada niña, niño o adolescente en el momento que es evaluado.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

correspondiente, siendo el caso que la autoridad competente delega el cuidado y protección del menor a la familia acogedora o a los directores de los centros de acogida residencial manteniendo la condición de titular de los deberes y facultades inherentes a la tutela estatal.

2.2.9.5 En concordancia, el artículo 100 del Reglamento de la Ley, define al CAR como el espacio físico donde se desarrolla la medida de acogimiento residencial dispuesta en el procedimiento por desprotección familiar, en un entorno que se asemeje al familiar y se implementa el Plan de Trabajo Individual, con el objetivo principal de garantizar su desarrollo psicosocial y propiciar su integración familiar; debiendo contar para ello con acreditación vigente y con las condiciones básicas para su funcionamiento.

2.2.9.6 En virtud del citado marco legal, podemos colegir que siempre que las circunstancias lo ameriten, constatada la situación de desprotección familiar provisional, a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado desempeño de los deberes de cuidado y protección por parte de los responsables de la familia del cuidado de los niños, niñas y adolescentes y que afecta gravemente el desarrollo integral de una niña, niño o adolescente, dentro de un procedimiento por desprotección familiar y en mérito de una resolución debidamente motivada por autoridad administrativa o judicial que declare la referida desprotección, que conlleva la suspensión de la patria potestad o de la tutela y la asunción automática de la tutela estatal, la autoridad competente podrá optar, en aplicación del principio de idoneidad, por una medida de acogimiento residencial de una niña, niño o adolescente, es decir disponer su ingreso a un CAR, con el objetivo principal de garantizar su desarrollo psicosocial y propiciar su pronta integración familiar.

2.2.9.7 En dicho contexto, se puede advertir que la propuesta contenida en la iniciativa legislativa de implementar un CAR especializado intercultural para la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia y abuso sexual cometido por docentes en las instituciones educativas del ámbito rural, no guarda congruencia y podría vulnerar el marco legal vigente previsto en el Decreto Legislativo N° 1297 y su Reglamento, considerando que el supuesto contemplado, casos de violencia sexual en instituciones educativas del ámbito rural, conforme se desprende de lo señalado en la Exposición de Motivos, serían cometidos por terceros ajenos (agresores) al núcleo familiar; en ese sentido, no habría ninguna justificación para privar a los padres de ejercer la patria potestad del menor, y de disponer una medida de acogimiento residencial, asumiendo el Estado la tutela³ ; Más bien, resulta necesario en este tipo de situaciones contar con apoyo familiar para superar la agresión sufrida, con el acompañamiento especializado necesario para su recuperación.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

[...]

2.2.9.9 En dicho contexto, corresponde que el legislador efectúe el análisis de compatibilidad, coherencia o congruencia de la iniciativa promovida con lo previsto en el Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP.

2.2.9.10 De otro lado, en el artículo 2 del Proyecto de Ley se señala que: "En el caso de ejecutarse lo establecido en el artículo 1 de la presente ley, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en coordinación con el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS), (...), en el marco de sus funciones y competencias, evalúan y disponen las acciones pertinentes para el cumplimiento de la presente ley". (Énfasis nuestro)

Al respecto, se tiene que a la fecha el MIMP no cuenta con el PNCVFS, sobre el particular, mediante Decreto Supremo N° 018-2019-MIMP se modifica el artículo 1 del Decreto Supremo N° 008-2001-PROMUDHE que crea el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS), indicándose lo siguiente: créase en el MIMP el Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA, que tiene como objeto implementar y promover servicios especializados de prevención de la violencia contra las mujeres, integrantes del grupo familiar y personas afectadas por violencia sexual, así como de atención y de protección a las víctimas. Lo cual deberá tener presente el legislador.

A su vez, el Programa Nacional AURORA cuenta con los Centros Emergencia Mujer (CEM), que es un servicio público especializado, interdisciplinario y gratuito, destinado a brindar atención a las víctimas de violencia, incluyendo violencia sexual, en el marco de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2016-MIMP.

[...]

III. CONCLUSIÓN:

Por lo anteriormente expuesto, y sobre la base de lo señalado por el Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables; esta Oficina General de Asesoría Jurídica emite opinión no viable al Proyecto de Ley N° 9870/2024-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la implementación de un Centro de Acogida Residencial especializado intercultural en la provincia de Condorcanqui de la Región Amazonas, para niñas, niños y adolescentes, víctimas de violencia y abuso sexual en las instituciones educativas del ámbito rural".

[Resaltado y subrayado es nuestro]

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CONDORCANQUI

La Municipalidad Provincial de Condorcanqui, mediante Oficio N° 373-2025-MPC/A7, de fecha 25 de marzo de 2025, suscrito por su alcalde, señor **Hermogenes Lozano Trigoso**, adjunta el Informe Legal N° 132-2025-MPC/GAJ elaborado por la Gerencia de Asesoría Jurídica, manifestando su opinión **FAVORABLE** a la iniciativa legislativa, con las siguientes conclusiones y recomendaciones:

"III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del análisis del proyecto, es importante promover la defensa de la persona humana y el respecto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, y en especial a las víctimas de violencia, como son los niños y adolescentes. Víctimas de violencia y abuso sexual en las instituciones Educativas del ámbito rural. Al amparo del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1297 que regula la actuación estatal para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.

Estando a los considerandos, alcanzamos los aportes, y la opinión favorable a la aprobación del proyecto "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la implementación de un Centro de acogida residencial especializado intercultural en la provincia de Condorcanqui de la región Amazonas, para niños y adolescentes. Víctimas de violencia y abuso sexual en las instituciones Educativas del ámbito rural". Para su consideración en la evaluación del proyecto, a través de la Comisión de Mujer y Familia generadora de la iniciativa legislativa.

[Resaltado y subrayado es nuestro]

4.2.2 Opiniones ciudadanas

Respecto del Proyecto de Ley 9870/2024-CR, hasta la fecha de aprobación de este dictamen, solo se ha registrado una opinión ciudadana en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República.

MARILYN GRECIA MONROY GOMEZ

08/01/2025

A FAVOR

Es un proyecto muy necesario para poder mejorar los servicios de la defensa pública, que atiende a las personas sin recursos económicos.

⁷ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjcyMTI3/pdf>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

V. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1 Materia legible de las iniciativas legislativas

Uno de los principios generales de la técnica legislativa es el principio de necesidad. En ese sentido, toda propuesta legislativa presupone la existencia de un problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. *"La idea es que la comprensión del hecho o problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. En realidad, de lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley"*⁸. Es decir, existe materia legible cuando se determina que, del análisis del hecho o problema, se puede implicar que hay materia por legislar.

¿Cuál es el hecho o problema que se pretende resolver con la iniciativa legislativa?

El Proyecto de Ley 9870/2024-CR busca dar respuesta a una problemática sumamente grave y persistente que afecta a niñas, niños y adolescentes de la provincia de Condorcanqui, en la región Amazonas, quienes han sido víctimas de violencia y abuso sexual, especialmente dentro del ámbito escolar. Entre los años 2010 y 2024 se han reportado 524 casos de hostigamiento y abuso sexual cometidos por docentes en instituciones educativas del ámbito rural de dicha provincia. La magnitud del problema se agrava al constatar que la mayoría de víctimas pertenecen a comunidades indígenas Awajún y Wampis, lo que configura una situación de extrema vulnerabilidad, tanto por su condición socioeconómica como por la lejanía de sus comunidades y la ausencia de servicios del Estado.

Los hechos denunciados se han producido en gran parte en instituciones que implementan el Modelo de Servicio Educativo Secundaria con Residencia Estudiantil (MSE-SRE), diseñado para garantizar el acceso a la educación secundaria de estudiantes de zonas alejadas. Sin embargo, en la práctica, estas residencias estudiantiles han carecido de condiciones mínimas de infraestructura, seguridad y supervisión, convirtiéndose en espacios de riesgo, donde el personal educativo –que debería garantizar la protección de los estudiantes– ha sido, en muchos casos, el principal agresor. Esta situación ha generado un grave daño físico, psicológico y social a los menores afectados, muchos de los cuales han quedado en estado de gravidez o han sido contagiados de VIH/SIDA, sin que el

⁸ Curso de Redacción de Proyectos de Ley, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

Estado les haya brindado la atención adecuada para su recuperación e integración.

A este panorama crítico se suma la falta de un Centro de Acogida Residencial (CAR) especializado e intercultural en la provincia de Condorcanqui. El único centro existente en la región se encuentra en la provincia de Rodríguez de Mendoza, a una distancia de 14 a 15 horas, sin vacantes suficientes y con limitaciones para recibir a menores de zonas tan alejadas. Como resultado, muchas veces las víctimas no reciben atención oportuna y adecuada, quedando expuestas a la revictimización o retornando a entornos familiares inseguros. En algunos casos, las familias han optado por transar con los agresores a cambio de compensaciones económicas, dadas las dificultades para afrontar un proceso penal en condiciones de pobreza, aislamiento y desinformación.

En este contexto, el Proyecto de Ley 9870/2024-CR busca reconocer como asunto de interés nacional la construcción e implementación de un Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural en Condorcanqui, que brinde atención integral, temporal y culturalmente pertinente a las víctimas. Desde la perspectiva de la autora de la iniciativa legislativa, esta medida resulta impostergable ante la evidente ausencia del Estado en una de las zonas más pobres y olvidadas del país, y constituye una respuesta mínima ante la necesidad de garantizar la protección de los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes que han sido víctimas de violencia sexual en espacios que debieron ser seguros para ellos.

En consecuencia, la materia legíslable del Proyecto de Ley 9870/2024-CR es la declaración de interés nacional la construcción e implementación de un Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural (CAR) en la provincia de Condorcanqui, región Amazonas, para la atención integral de niños y adolescentes víctimas de violencia y abuso sexual en situación de desprotección familiar o riesgo.

5.2 Propuesta normativa

Para contribuir a resolver los problemas identificado en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, el autor propone la siguiente fórmula legal:

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA IMPLEMENTACIÓN DE UN CENTRO DE ACOGIDA RESIDENCIAL ESPECIALIZADO INTERCULTURAL EN LA PROVINCIA DE CONDORCANQUI DE LA REGIÓN AMAZONAS, PARA NIÑAS, NIÑOS Y

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

ADOLESCENTES, VÍCTIMAS DE VIOLENCIA Y ABUSO SEXUAL EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL ÁMBITO RURAL

Artículo 1. Implementación de un Centro de Acogida Residencial Especializado Intercultural en la provincia de Condorcanqui de la región Amazonas.

Declárase de necesidad pública e interés nacional, la implementación de un Centro de Acogida Residencial Especializado Intercultural (CAR) en la provincia de Condorcanqui de la región Amazonas, para la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia y abuso sexual en situación de desprotección familiar y riesgo frente a su agresor en las instituciones educativas del ámbito rural, con la finalidad de brindarles protección, atención oportuna y especializada de manera integral, contribuyendo a su bienestar y desarrollo.

Artículo 2. Entidades competentes

En el caso de ejecutarse lo establecido en el artículo 1 de la presente ley, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en coordinación con el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS), el gobierno regional de Amazonas y la Municipalidad Provincial de Condorcanqui, en el marco de sus funciones y competencias, evalúan y disponen las acciones pertinentes para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 3. Financiamiento

En el caso de ejecutarse lo establecido en el artículo 1 de la presente ley, la implementación del Centro de Acogida Residencial se lleva a cabo con los recursos provenientes de las partidas correspondientes de las entidades competentes referidas en el artículo 2 de la presente ley, sin irrogar gastos al tesoro público.

5.3 Análisis técnico sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

Como se había referido, el Proyecto de Ley 9870/2024-CR tiene como objetivo declarar de necesidad pública e interés nacional la implementación de un Centro de Acogida Residencial Especializado Intercultural (CAR) en la provincia de Condorcanqui de la región Amazonas, para la atención de niños y adolescentes víctimas de violencia y abuso sexual en situación de desprotección familiar, además, para brindarles protección, atención oportuna y especializada de manera integral, contribuyendo a su bienestar y desarrollo. Entonces, corresponde en esta sección realizar el análisis técnico de la necesidad, viabilidad y oportunidad de la iniciativa legislativa.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

Análisis de la NECESIDAD de la iniciativa legislativa

Respecto a la **evaluación de la necesidad** de una iniciativa legislativa, esta etapa implica analizar si la propuesta responde a un problema real y actual que requiere ser abordado a través de una ley. Este análisis se centra en determinar si:

1. Existe un problema o situación específica que afecta a la sociedad y que no está adecuadamente regulado o abordado por la normativa vigente.
2. Las medidas propuestas son necesarias para resolver o mitigar dicho problema, es decir, si la intervención legislativa es el mecanismo más adecuado y no hay soluciones alternativas más efectivas.
3. La regulación actual es insuficiente o inexistente para cubrir la problemática identificada.

En resumen, se busca fundamentar la necesidad de esta nueva regulación y demostrar que responde a una demanda pública relevante y significativa.

Al respecto, el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)**⁹, mediante la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes (DGNNA) y la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ), **ha emitido una opinión no viable**. Si bien reconoce que existe una problemática grave de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en instituciones educativas rurales de la provincia de Condorcanqui, **considera que la respuesta planteada en la iniciativa legislativa no es necesaria ni adecuada en el marco normativo vigente**.

El MIMP fundamenta su posición en que la propuesta del proyecto —la implementación de un Centro de Acogida Residencial Especializado Intercultural (CAR)— **no se ajusta a los supuestos legales para aplicar esta medida de protección. Según el Decreto Legislativo 1297, los Centros de Acogida Residencial están destinados exclusivamente a niños y adolescentes en situación de desprotección familiar, es decir, cuando existe un incumplimiento o imposibilidad de los padres o tutores para ejercer adecuadamente sus funciones de cuidado y protección**. En los casos planteados por el proyecto, donde los agresores son docentes u otros terceros ajenos al núcleo familiar, no se configuraría

⁹ Mediante Oficio N° D000602-2025-MIMP-SG, de fecha 25 de marzo de 2025, suscrito por su secretaria general, señora Jessyca Díaz Valverde, emitió opinión adjuntando el Informe N° D000241-2025-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Informe N° D000046-2025-MIMP-DGNNA, elaborado por la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

automáticamente una situación de desprotección familiar, por lo que no correspondería aplicar una medida de institucionalización.

Asimismo, el MIMP advierte que la separación del menor de su entorno familiar, sin una evaluación individual y sin una resolución administrativa o judicial que declare formalmente la desprotección, podría vulnerar el derecho del niño a vivir en familia. En el caso de menores provenientes de comunidades indígenas, el acogimiento residencial podría afectar adicionalmente su identidad cultural y sentido de pertenencia. Se resalta el principio de subsidiaridad progresiva y de interculturalidad previsto en el Decreto Legislativo 1297, y se cita también el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece que la separación de los menores de sus padres debe ser excepcional, justificada y revisada judicialmente.

Por otro lado, el MIMP señala que el Estado ya cuenta con servicios adecuados para atender casos de violencia sexual infantil, tales como los Centros de Emergencia Mujer (CEM) y el Programa Nacional AURORA, los cuales ofrecen atención interdisciplinaria gratuita, asesoría legal, orientación psicológica y acompañamiento a las víctimas y a sus familias. Desde esta perspectiva, se considera que no existe necesidad de crear un nuevo centro de acogida para estos casos, sino de fortalecer la red existente de atención.

Sin embargo, para la Comisión de Mujer y Familia, la aprobación del Proyecto de Ley 9870/2024-CR encuentra sustento en la existencia de una problemática concreta, grave y persistente que afecta a niños y adolescentes de la provincia de Condorcanqui, en la región Amazonas, quienes vienen siendo víctimas de violencia sexual en el ámbito educativo rural, en un contexto marcado por la exclusión territorial, la pobreza estructural y la débil presencia del Estado. Esta situación ha sido ampliamente documentada no solo en la exposición de motivos del proyecto, sino también en la opinión técnica legal de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui y en la información detallada remitida por la Dirección Regional de Educación de Amazonas, a través de la UGEL Condorcanqui.¹⁰

De acuerdo con los registros oficiales de la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios para Docentes (CPPADD), se han reportado 146 casos de presunta violencia sexual contra menores entre los años 2023 y 2024, la

¹⁰ Mediante Oficio N° 373-2025-MPC/A, de fecha 25 de marzo de 2025, suscrito por su alcalde, señor Hermogenes Lozano Trigos, emitió opinión adjuntando el Informe Legal N° 132-2025-MPC/GAJ elaborado por la Gerencia de Asesoría Jurídica.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

mayoría cometidos por docentes contratados y dirigidos mayoritariamente a estudiantes del nivel secundaria. Estas cifras, lejos de representar hechos aislados, revelan un patrón sistemático de vulneración de derechos en instituciones educativas que además cuentan con servicio de residencia estudiantil, lo que profundiza la exposición de los menores a situaciones de riesgo, aislamiento y abuso.

Si bien el MIMP advierte que los casos descritos podrían no constituir técnicamente situaciones de desprotección familiar, la gravedad y recurrencia de los hechos – en contextos de extrema pobreza, aislamiento y presión comunitaria para el silencio– sí podrían configurar entornos de riesgo estructural, que ameritan atención integral, diferenciada y oportuna. Asimismo, el argumento de que la víctima debe mantenerse con su familia desconoce que en muchos casos la familia no está en capacidad de brindar protección efectiva (por presión social, temor, desconocimiento o dependencia económica del agresor), o la familia es cómplice o encubridora del delito, como ha sido reconocido por el propio proyecto y por la prensa nacional. En estos contextos, la actuación subsidiaria del Estado es plenamente legítima, siempre que se respete el procedimiento legal y el interés superior del niño.

Entonces, frente a este escenario, el Congreso de la República, a través de la Comisión de Mujer y Familia, no puede permanecer indiferente. Corresponde, por el contrario, responder institucionalmente a este llamado urgente de atención que proviene de las propias autoridades locales. En efecto, tanto la Municipalidad Provincial de Condorcanqui como el Gobierno Regional de Amazonas han expresado, mediante informes técnicos, su respaldo firme y expreso a la iniciativa legislativa, subrayando la necesidad de contar con un Centro de Acogida Residencial Especializado Intercultural en esta zona del país, donde las condiciones geográficas, sociales y culturales demandan respuestas diferenciadas, articuladas y sostenidas.

A pesar de que el MIMP ha emitido una opinión no viable respecto del proyecto en su versión original, ello no implica que la necesidad legislativa sea inexistente. Por el contrario, el propio MIMP reconoce la gravedad del problema, pero cuestiona la modalidad propuesta (la creación de un CAR) por considerar que, en los casos señalados, no siempre se configuraría una situación de desprotección familiar. En tal sentido, la Comisión de Mujer y Familia considera pertinente acoger parcialmente las observaciones técnicas del MIMP, ajustando la fórmula legal para que no se imponga una medida específica, sino que se exhorte al Poder Ejecutivo a evaluar y priorizar la implementación de medidas de protección

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

integral, que pueden incluir un CAR si el caso lo amerita, conforme al Decreto Legislativo 1297 y su reglamento.

De este modo, se preserva el carácter declarativo y exhortativo de la norma, sin invadir competencias del Poder Ejecutivo ni desconocer el principio de subsidiaridad progresiva, y se mantiene la voluntad política del Congreso de la República de visibilizar un problema estructural que ha sido por demasiado tiempo ignorado. La aprobación del Proyecto de Ley 9870/2024-CR no solo reafirma el compromiso del Parlamento con los derechos de la niñez y adolescencia en zonas rurales e indígenas, sino que también contribuye a generar condiciones para que el Estado, en todos sus niveles, actúe con diligencia y coordinación en la protección de los menores en situación de riesgo.

Por lo tanto, la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República considera que el Proyecto de Ley 9870/2024-CR debe ser aprobado, pero con un texto sustitutorio que modifique su enfoque y garantice un modelo de atención integral y temporal, conforme a la normativa vigente y en línea con los estándares internacionales de protección infantil.

Análisis de la VIABILIDAD de la iniciativa legislativa

En relación con la opinión no viable emitida por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) respecto a la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, la Comisión de Mujer y Familia, luego de un análisis detenido y técnico, considera necesario efectuar las siguientes precisiones y fundamentos jurídicos que sustentan la viabilidad del proyecto, pero con un texto sustitutorio.

En primer lugar, debe señalarse que la Comisión de Mujer y Familia acepta de manera parcial las observaciones técnicas formuladas por el MIMP, en particular las referidas a la necesidad de adecuar el contenido del proyecto al marco normativo vigente. Por ello, se ha procedido a retirar la mención al Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS), reconociendo que dicha unidad fue reemplazada desde el año 2019 por el Programa Nacional AURORA, mediante Decreto Supremo 018-2019-MIMP. Asimismo, en atención al enfoque de protección integral previsto en el Decreto Legislativo 1297, el nuevo texto propuesto señalará expresamente que la iniciativa está dirigida a niños y adolescentes en situación de desprotección familiar, priorizando aquellos casos que han sido víctimas de violencia y abuso sexual.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

Con estos ajustes, se reafirma que la iniciativa **no impone la creación de un centro específico ni ordena una medida concreta de institucionalización**, sino que declara de interés nacional la implementación de medidas de protección adecuadas y pertinentes, incluyendo la posible construcción e implementación de un Centro de Acogida Residencial Especializado, **cuando corresponda legalmente y conforme al procedimiento previsto en el Decreto Legislativo 1297**. En ese sentido, se respeta plenamente el principio de legalidad, el principio de subsidiaridad progresiva, el principio de idoneidad, y el principio del interés superior del niño, pilares fundamentales del régimen de protección a la niñez y adolescencia.

La Comisión de Mujer y Familia también considera que la observación relacionada con el derecho a vivir en familia no puede interpretarse de forma rígida ni absoluta. El propio Decreto Legislativo 1297 reconoce que, **cuando se declara la desprotección familiar provisional o definitiva, procede la adopción de medidas de acogimiento residencial**, bajo tutela estatal. El nuevo texto a proponer se enmarcará estrictamente dentro de ese supuesto, y no planteará la separación arbitraria del menor respecto de su familia, sino su protección en aquellos casos en que dicha familia no puede, no quiere o no está en condiciones de ejercer adecuadamente sus funciones de cuidado, como lamentablemente ocurre en muchos casos en zonas rurales donde persisten acuerdos extrajudiciales entre familias y agresores sexuales.

Respecto a la observación referida al riesgo de afectar la identidad cultural de menores indígenas, la Comisión de Mujer y Familia considera, por el contrario, que **la propuesta legislativa incorpora y valora el enfoque intercultural al promover la implementación de servicios especializados que respondan a las necesidades de niñas, niños y adolescentes de comunidades Awajún y Wampis**, quienes actualmente no cuentan con ningún centro de acogida cercano ni con personal que maneje su lengua o entienda su cosmovisión. La ausencia del Estado en esta zona ha obligado a muchas víctimas a convivir con sus agresores o a abandonar el proceso penal por falta de protección efectiva.

Finalmente, si bien el MIMP señala que existen servicios como los Centros de Emergencia Mujer (CEM) o el Programa AURORA, debe precisarse que estos no cumplen las funciones de acogimiento residencial ni brindan atención integral a menores que no pueden regresar a su entorno familiar. La existencia de servicios ambulatorios de orientación, consejería o patrocinio legal no suple la necesidad de contar con **un espacio físico de protección temporal**, con equipo multidisciplinario y con enfoque comunitario, donde las víctimas puedan iniciar su proceso de recuperación mientras se define su situación jurídica y familiar.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

Respecto de las normas declarativas, la Comisión de Mujer y Familia considera necesario fundamentar **¿por qué se propone, en este caso, una declaración de interés nacional? y ¿cuáles son sus implicancias?**

Hay quienes consideran que las leyes declarativas no revisten mayor importancia, que incluso su debate y aprobación distraen a los congresistas y *"consumen tiempo que puede ser utilizado en temas más trascendentes para el país"*. Sin embargo, como los parlamentarios no tienen iniciativa de gasto, ni participan directamente en la gestión del Estado, es a través de las normas declarativas hacer un llamado de atención al Poder Ejecutivo para intervenir en distintas provincias, distritos y regiones del país, para resolver los problemas que aquejan a los ciudadanos, declarados de interés nacional, de necesidad y utilidad pública una determinada intervención. Dependerá del Poder Ejecutivo, de las autoridades regionales y locales y de la población trabajar en su implementación.

Por otro lado, **¿cuál es la posición del Poder Ejecutivo respecto a las leyes declarativas?** El Ministerio de Economía y Finanzas es el ministerio que se opone reiteradamente a las normas declarativas, sustentando que dichas propuestas legislativas vulnerarían la Constitución Política del Perú respecto a: i) el principio de separación de poderes (Artículo 43); ii) a la prohibición de los parlamentarios de crear, ni aumentar el gasto público (Artículo 79); y, al principio de equilibrio presupuestario (Artículo 78).

Sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas omite el análisis realizado por el órgano jurídico del mismo Poder Ejecutivo, es decir del análisis realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en cuanto a las normas de naturaleza declarativa.

Nos referimos a la **Consulta Jurídica N° 024-2018-JUS/DGDNCR**, de fecha 12 de junio de 2018, de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señalando que *"Las leyes que tienen el carácter de - declaratoria de interés y necesidad pública - son generalmente normas declarativas, emitidas por el Congreso de la República, las cuales tienen la particularidad excepcional de carácter de un supuesto explícito, y por tanto, no se adecúan a la fórmula general de que a cierto supuesto debe seguir una consecuencia. Las normas declarativas presentan una vinculación política, no jurídica, del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo; no generan impacto económico en el presupuesto estatal, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica ya que es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gastos; como consecuencia de ello, su incumplimiento no tiene efectos jurídicos pues constitucionalmente*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

es el Poder Ejecutivo el competente para su realización; y la inobservancia de estas leyes declarativas no genera, Per sé, ningún tipo de responsabilidad". [Resaltado es nuestro]

Asimismo, el Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ, del 10 de abril de 2013, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia, precisó que "solo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pueden expedir dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, sea porque expidan una ley, un decreto de urgencia, un decreto legislativo o un decreto supremo, según corresponda"; además, "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."

En ese sentido, la Comisión de Mujer y Familia, está habilitada para proponer leyes con nociones jurídicas de necesidad y utilidad pública e interés nacional, siempre que la "propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos".

Por lo tanto, la Comisión de Mujer y Familia establece que una declaratoria de interés nacional obedece a la necesidad de brindar un status especial o de fijar reglas de excepción (efectos jurídicos distintos a los ordinarios), que permitan sustentar actuaciones, principalmente del Estado, de carácter extraordinario. La exhortación que realiza el Congreso de la República a través de este tipo de normas busca poner en la mesa de debate y propiciar una ventana de oportunidad para tratar la propuesta de solución al problema expuesto que se requiere.

En este caso, se exhortará al Poder Ejecutivo, al Gobierno Regional de Amazonas y a la Municipalidad Provincia de Condorcanqui a efectos de que puedan concretar la creación, construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

Especializado Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas.

Con estas consideraciones, la Comisión de Mujer y Familia considera que el Proyecto de Ley 9870/2024-CR es viable, pero requiere modificaciones para garantizar su implementación efectiva y alinearse con los principios de protección infantil recomendados por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, para ello se planteará un texto sustitutorio que se adecúa al marco legal vigente, sin imponer mandatos operativos, y contribuir a visibilizar una problemática real, documentada y grave que requiere una respuesta institucional multisectorial y con enfoque territorial. La aprobación de esta norma representa una exhortación legítima del Congreso de la República al Poder Ejecutivo y a los gobiernos subnacionales, en ejercicio de su rol representativo y deliberativo, para que se adopten medidas eficaces en defensa de los derechos fundamentales de la niñez amazónica.

Análisis de la OPORTUNIDAD de las iniciativas legislativas

La aprobación del Proyecto de Ley 9870/2024-CR reviste una especial oportunidad política, jurídica y social en el contexto actual, en el cual se ha evidenciado una situación de grave afectación a los derechos fundamentales de niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, región Amazonas. El texto sustitutorio que se propone declarar de interés nacional la construcción e implementación de un Centro de Acogida Residencial Especializado Intercultural para menores en situación de desprotección familiar en dicha provincia, priorizando a quienes han sido víctimas de violencia y abuso sexual, constituye una respuesta prudente, legalmente viable y políticamente necesaria.

Desde el punto de vista técnico-jurídico, el texto sustitutorio se ha adecuado al marco normativo vigente, en particular al Decreto Legislativo 1297 y su reglamento, que regulan la protección de niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. A diferencia de la versión original del proyecto, el nuevo texto no impone obligaciones operativas directas al Poder Ejecutivo, ni dispone la creación inmediata de un CAR, sino que declara de interés nacional la atención prioritaria a esta problemática, dentro de los márgenes constitucionales y conforme a las competencias del Congreso. Ello se enmarca en el ejercicio legítimo de la función representativa del Parlamento, conforme a los artículos 93 y 107 de la Constitución Política.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

El texto sustitutivo propuesto también corrige elementos técnicos observados por el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)**, tales como la referencia obsoleta al PNCVFS, que ha sido reemplazado por el Programa Nacional AURORA, y evita cualquier contradicción con el principio de subsidiaridad progresiva o con el derecho a vivir en familia, al establecer que el acogimiento residencial se aplicará únicamente cuando corresponda, previa evaluación y en los casos de desprotección familiar, según lo establece la normativa sectorial.

Desde una perspectiva política y social, la aprobación de esta norma permite al Congreso poner en agenda pública una problemática históricamente invisibilizada: la vulnerabilidad extrema de la niñez indígena en zonas rurales amazónicas, donde la combinación de pobreza, aislamiento geográfico, ausencia institucional y violencia estructural ha generado escenarios de impunidad y abandono. Las cifras oficiales remitidas por la UGEL Condorcanqui evidencian más de 140 casos de violencia sexual cometidos por personal docente en los años 2023 y 2024, y la mayoría de las víctimas son menores de comunidades awajún y wampis. Esta realidad ha sido confirmada y respaldada por las opiniones técnicas favorables del Gobierno Regional de Amazonas y de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui, que han solicitado expresamente la aprobación de esta iniciativa como medida urgente y prioritaria.

Es importante subrayar que la iniciativa no se limita a una declaración simbólica, sino que tiene efectos concretos en tanto llama la atención del Poder Ejecutivo y orienta la planificación sectorial y territorial, habilitando la coordinación entre el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Gobierno Regional y el gobierno local. En ese sentido, refuerza la implementación de políticas públicas orientadas a la protección de la infancia con enfoque territorial, intercultural y con base en derechos humanos.

En suma, la iniciativa legislativa representa una oportunidad institucional para reafirmar el compromiso del Estado peruano con la niñez más excluida del país, y para cumplir con su obligación constitucional y convencional de garantizar el desarrollo integral y la protección frente a toda forma de violencia. El Congreso de la República, como órgano de representación nacional, no puede dejar pasar la oportunidad de visibilizar y canalizar una respuesta estatal articulada, en favor de los niños y adolescentes de Condorcanqui que han sido víctimas de violencia y que, hasta la fecha, no cuentan con un sistema de protección especializado en su territorio.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

El Proyecto de Ley 9870/2024-CR, con texto sustitutorio, se encuentra en armonía con el ordenamiento jurídico nacional y con los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos de los cuales el Perú es parte. La iniciativa legislativa propone declarar de interés nacional la construcción e implementación de un Centro de Acogida Residencial Especializado Intercultural para niños y adolescentes en situación de desprotección familiar en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas, priorizando aquellos casos que hayan sido víctimas de violencia y abuso sexual. Esta declaración se formula en estricto respeto del principio de legalidad, sin crear nuevas obligaciones operativas ni asignar recursos, lo que garantiza su congruencia con las competencias del Congreso de la República y con el marco normativo vigente.

Desde el plano constitucional, la iniciativa se fundamenta en los artículos 1, 2 y 4 de la Constitución Política, que consagran como fin supremo del Estado la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad, el derecho de toda persona a la integridad moral, psíquica y física, y la protección especial que el Estado debe brindar a los niños y adolescentes en situación de abandono. Asimismo, la propuesta guarda plena coherencia con el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece que en todas las decisiones concernientes a los menores debe prevalecer su interés superior como consideración primordial.

En el ámbito legal infraconstitucional, el Proyecto de Ley 9870/2024-CR se alinea con el Decreto Legislativo 1297, que regula la protección de niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, y que establece como medida excepcional el acogimiento residencial, previa evaluación técnica y resolución administrativa o judicial debidamente motivada. También se vincula con los principios y objetivos de la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, especialmente en lo relativo al fortalecimiento de servicios de atención para víctimas de violencia sexual.

El Proyecto de Ley 9870/2024-CR no modifica ni deroga normas legales vigentes, ni crea un nuevo régimen jurídico. Su aprobación tendrá efectos de naturaleza declarativa y exhortativa, orientando la atención del Poder Ejecutivo, particularmente del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, hacia una problemática crítica y focalizada, y promoviendo la coordinación con el gobierno regional y local para la eventual implementación de medidas que respondan al

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

contexto territorial y cultural de Condorcanqui. No genera efectos jurídicos automáticos ni inmediatos sobre el sistema de protección, ni impone mandatos de ejecución presupuestal.

En consecuencia, la vigencia de la presente ley, de ser aprobada, no contraviene el marco normativo existente, sino que lo complementa mediante una acción política legítima del Congreso de la República, que busca visibilizar, priorizar y promover la atención estatal en un territorio donde se ha constatado una grave situación de violencia contra la niñez, en condiciones de desprotección estructural. Esta ley, por tanto, tendrá efectos de impulso y orientación de política pública, y servirá de base para futuras acciones concertadas y progresivas en favor de la niñez amazónica.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Proyecto de Ley 9870/2024-CR propone declarar de interés nacional la construcción e implementación de un Centro de Acogida Residencial Especializado Intercultural para niños y adolescentes víctimas de violencia sexual en la provincia de Condorcanqui, región Amazonas. En el supuesto que sea adoptado e implementado por el Poder Ejecutivo, s continuación, se presenta un análisis de los costos y beneficios asociados a la propuesta, con base en las necesidades que busca atender, los recursos involucrados y los impactos esperados en la sociedad.

Costos de implementación:

1. Inversión en infraestructura y recursos humanos:

La implementación del proyecto podría implicar una inversión inicial para la construcción y adecuación de un Centro de Acogida Residencial con condiciones apropiadas para albergar a los menores en situación de desprotección familiar, con un enfoque intercultural y especializado. Esta infraestructura debe contar con las condiciones básicas de habitabilidad, seguridad, servicios médicos, psicológicos y educativos, lo cual puede generar un costo inicial considerable. Además, la contratación de personal especializado, tanto en servicios de atención directa como en gestión administrativa y coordinación con otros actores estatales, generaría un gasto operativo recurrente.

2. Logística y coordinación interinstitucional:

El proyecto exige la coordinación entre diversas entidades del sector público, como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Gobierno Regional de Amazonas y la Municipalidad Provincial de Condorcanqui. Esto requeriría una inversión en capacitación y organización interinstitucional, así como la posible gestión de recursos humanos adicionales en la región, lo cual puede

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

generar costos indirectos relacionados con la movilización, la capacitación y la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Beneficios de la propuesta:

1. Mejora en la protección y atención de la niñez vulnerable:

El beneficio principal y más significativo de esta propuesta es la protección y atención integral que se proporcionará a niños y adolescentes víctimas de violencia sexual en las instituciones educativas de Condorcanqui. Estos menores, en su mayoría pertenecientes a comunidades indígenas, actualmente carecen de un espacio adecuado y seguro para su rehabilitación y protección. La creación de un CAR especializado e intercultural ofrecería un entorno seguro, con atención médica, psicológica, educativa y social, contribuyendo al desarrollo psicosocial de las víctimas y al fortalecimiento de su rehabilitación.

2. Fortalecimiento del sistema de justicia y la convivencia social:

La intervención del Estado no solo tiene un beneficio directo en el bienestar de las víctimas, sino también en la prevención de futuros casos de violencia y en el fortalecimiento de la confianza en las instituciones públicas. Al garantizar que las menores víctimas reciban atención adecuada, el proyecto contribuye a que las comunidades afectadas perciban que el Estado actúa con seriedad y compromiso frente a la violencia sexual, lo que podría disminuir la tasa de impunidad y fomentar la denuncia de agresores, favoreciendo el acceso a la justicia y la convivencia pacífica.

3. Impacto positivo en la comunidad indígena:

La medida no solo impacta directamente a las víctimas, sino que también tiene un beneficio comunitario significativo, ya que respeta y promueve un enfoque intercultural para la atención de menores de comunidades indígenas, lo que favorece su integración social y cultural sin causarles un desarraigo. La preservación de la identidad cultural y el derecho a vivir en su comunidad, mientras reciben apoyo y protección, es una ventaja significativa que no debe subestimarse en el análisis de beneficios.

4. Reducción de la carga social y económica futura:

Si bien los costos iniciales de implementación pueden ser altos, la intervención temprana y la rehabilitación adecuada de las víctimas pueden tener efectos positivos a largo plazo, al reducir el riesgo de consecuencias negativas para las víctimas, como la deserción escolar, la prostitución, la delincuencia o problemas

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

de salud mental y física crónica. Además, los menores que logren superar esta situación podrán contribuir de manera más activa y positiva al desarrollo de la sociedad, reduciendo, a mediano y largo plazo, los costos sociales derivados de la exclusión y la desintegración social.

Aunque la inversión inicial en infraestructura, personal y recursos pueda ser significativa, los beneficios sociales, económicos y de justicia derivados de la implementación de este proyecto superan ampliamente los costos involucrados. La atención especializada e intercultural a niños y adolescentes víctimas de violencia sexual no solo responde a una necesidad urgente de protección y rehabilitación, sino que también tiene efectos positivos en la cohesión social, la mejora de la calidad de vida de las víctimas y el fortalecimiento de la confianza en las instituciones del Estado.

Por tanto, se concluye que el beneficio neto de la iniciativa legislativa es sustancial, justificando la inversión en términos de impacto social y humano. Este análisis refuerza la oportunidad de aprobar la propuesta, ya que alinear la respuesta estatal con las necesidades de las comunidades más vulnerables del país es un imperativo moral y constitucional.

VIII. CONCLUSIÓN

En ese sentido, la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con lo establecido por el literal b) de artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACION del presente dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO DE ACOGIDA RESIDENCIAL ESPECIALIZADO E INTERCULTURAL PARA NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LA PROVINCIA DE CONDORCANQUI, DEPARTAMENTO DE AMAZONAS

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la construcción e implementación del centro de acogida residencial especializado e intercultural para niños y adolescentes en la

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

provincia de Condorcanqui del departamento de Amazonas, con el objetivo de garantizar temporalmente su protección y atención integral hasta lograr su reintegración familiar o, alternativamente, promover la adopción de los niños y adolescentes víctimas de violencia y abuso sexual que se encuentran en situación de desprotección familiar o en riesgo en dicha provincia. Para tal fin, se exhorta al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a coordinar con el Gobierno Regional de Amazonas y la Municipalidad Provincial de Condorcanqui, en el marco de sus respectivas competencias y funciones.

Dase cuenta

Sala de Sesiones del Congreso de la República

Lima, 14 de abril de 2025.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9870/2024-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del Centro de Acogida Residencial Especializado e Intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas".

[Siguen firmas ...]



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/04/2025 12:16:03-0500



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE
Magally FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 18:00:14-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/04/2025 12:21:53-0500



Firmado digitalmente por:
PABLO MEDINA Flor Aidee
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/04/2025 15:55:01-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/04/2025 12:22:01-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/04/2025 16:35:31-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/04/2025 13:59:44-0500



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 14:57:55-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/04/2025 16:53:52-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/04/2025 13:01:41-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2025 10:16:13-0500



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUERO Yorel
Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/04/2025 12:40:50-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/04/2025 10:30:39-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/04/2025 17:16:09-0500

CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 19 de Mayo de 2025

Al orden del día



JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA