

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE**, miembro del Grupo Parlamentario **"Juntos por el Perú- Voces del Pueblo-Bloque Magisterial"**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROTEGE A LAS NIÑAS Y NIÑOS MENORES DE CINCO (5) AÑOS DE EDAD DE LA EXPOSICIÓN A SITUACIONES Y HECHOS DELICTIVOS

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto prevenir, erradicar y sancionar la exposición de niñas y niños menores de cinco (5) años de edad a situaciones y hechos delictivos, así como establecer mecanismos de protección integral, atención inmediata y restitución de derechos a favor de las víctimas.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a toda niña o niño menor de cinco (5) años de edad que, dentro del territorio nacional, sea expuesto por sus padres, tutores o cualquier tercero responsable de su cuidado a hechos o situaciones delictivas, sin distinción de nacionalidad o condición migratoria.

Artículo 3.- Definición de exposición a situaciones y hechos delictivos

Para los efectos de la presente ley, se define por exposición a situaciones y hechos delictivos toda conducta, acción u omisión que ponga en riesgo la integridad, seguridad o desarrollo de niñas y niños, comprendiendo, entre otros, los siguientes supuestos:

- a) Utilizar a una niña o niño para la mendicidad en la vía pública.
- b) Emplear a una niña o niño para ocultar, transportar o traficar sustancias ilícitas o como medio para facilitar la comisión de delitos.
- c) Administrar medicamentos o sustancias no prescritas con el fin de mantenerlos dormidos o inmovilizados durante la mendicidad o la comisión de actos ilícitos.
- d) Disfrazar, simular enfermedad o discapacidad con el propósito de generar lástima o beneficio económico.

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos

Las conductas previstas en este artículo constituyen exposición dolosa al peligro y vulneración grave de los derechos de la niña o el niño, sin perjuicio de las demás sanciones previstas en la legislación aplicable.

Artículo 4.- Responsabilidad y competencias del Estado

Son responsabilidades y competencias del Estado en la protección de niñas y niños frente a situaciones de exposición a hechos delictivos, las siguientes:

- a) El Ministerio del Interior (MININTER), a través de la Policía Nacional, realiza acciones de prevención, intervención y denuncia ante indicios de exposición a hechos delictivos.
- b) El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), mediante sus órganos técnicos y especializados, adoptar medidas de protección inmediata, realizar evaluaciones médicas y psicológicas, y disponer el acogimiento familiar o residencial temporal de ser necesario.
- c) El Ministerio Público conduce las investigaciones correspondientes e impulsa las acciones penales, contra quienes resulten responsables de la exposición de niñas y niños a hechos delictivos.
- d) Los Gobiernos Locales colaboran, a través de la Defensoría Municipal de la Niña, Niño y Adolescente (DEMUNA), priorizando programas de apoyo alimentario, educativo y de reintegración familiar.

Artículo 5.- Comités de protección a la infancia

Los gobiernos regionales, provinciales y distritales constituyen los Comités de Protección a la Infancia, los cuales estarán integrados por representantes de instituciones públicas y privadas, con la finalidad de diseñar e implementar acciones orientadas a la protección de niñas y niños, al fortalecimiento de las familias en situación de vulnerabilidad y a la restitución de los derechos fundamentales de los menores de cinco (5) años, garantizando su integridad física y moral.

Corresponde a los Comités de Protección a la Infancia:

- a) Formular y ejecutar políticas locales de prevención y atención.
- b) Coordinar acciones interinstitucionales para la restitución de derechos.
- c) Promover la participación y vigilancia ciudadana frente a la exposición infantil a hechos delictivos.
- d) Elaborar propuestas y recomendaciones para garantizar su operatividad.

El Ministerio de Economía y Finanzas otorgará incentivos presupuestales a los gobiernos locales que implementen eficazmente los Comités de Protección a la Infancia, conforme a los criterios y procedimientos que establezca.

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERO. Reglamentación

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) reglamenta la presente Ley en un plazo máximo de noventa (90) días calendario contados desde el día siguiente de su publicación.

SEGUNDO. Revisión de la Tabla de Valoración de Riesgo

Encárguese al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) la revisión de la Tabla de Valoración de Riesgo, en el marco del Decreto Legislativo N° 1097, con el objeto de incluir la exposición de niñas y niños menores de cinco (5) años de edad a situaciones y hechos delictivos como una vulneración grave de sus derechos.

TERCERO. Observación del principio de inmediatez

En la aplicación de las medidas y acciones establecidas en el Artículo 4° de la presente ley, los órganos técnicos y especializados competentes deberán garantizar la observancia del Principio de Inmediatez, asegurando la protección urgente y eficaz de las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad que hayan sido expuestos a situaciones y hechos delictivos, así como su restitución inmediata de derechos.

CUARTO. Diligencia especial

Las actuaciones para la protección de niñas y niños menores de cinco (5) años de edad que hayan sido rescatados de situaciones y hechos delictivos se consideran diligencias especiales, conforme a lo establecido en la normativa vigente. Todos los servicios y programas públicos tienen la obligación de colaborar prioritariamente en la restitución de los derechos de estos menores durante su proceso de recuperación.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Modificación del Artículo 35° de la Ley 27337 del Código de los Niños y Adolescentes

Modifíquese el artículo 35 de la Ley 27337 del Código de los Niños y Adolescentes, el cual queda redactado en los siguientes términos:

"Artículo 35. Programas especiales. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) desarrollará programas especiales para los niños, niñas y adolescentes que presenten características peculiares propias de su persona o derivadas de una circunstancia social.

En el caso de las niñas y niños menores de cinco (5) años que hayan sido expuestos a situaciones y hechos delictivos, les corresponde acceder a servicios y programas especiales que garanticen su salud física y emocional,



NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos

así como a servicios destinados a asegurar su protección integral y la restitución de sus derechos".

Lima, enero de 2026

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto establecer un marco legal adecuado para la protección de las niñas y niños menores de cinco (5) años frente a situaciones delictivas, comprendiendo medidas de prevención, sanción de las conductas ilícitas y mecanismos de protección integral y restitución de derechos. Con ello, se busca garantizar la seguridad y el bienestar de la primera infancia, en concordancia con los principios consagrados en la Constitución y con las normas internacionales sobre derechos humanos ratificadas por el Estado peruano.

En los últimos meses, se ha observado un incremento en los reportes sobre niñas y niños, en especial menores de cinco (5) años, expuestos a situaciones de riesgo asociadas a hechos delictivos, tales como mendicidad forzada, utilización para transporte o ocultamiento de sustancias ilícitas y administración de medicamentos o sustancias indebidas con fines de inmovilización. Esta exposición vulnera gravemente sus derechos a la protección, a la salud y al desarrollo, colocándolos en condiciones de riesgo extremo.

Un caso preocupante es el reportado en Miraflores por el programa *Panorama*¹, que evidenció la existencia de una mafia organizada que utiliza a menores de edad para simular situaciones de necesidad y obtener dinero de transeúntes y turistas. En estos casos, los supuestos padres fingen ser responsables de los niños, cuando en realidad los alquilan por horas con fines económicos. Esta investigación evidencia que la exposición de menores a situaciones de explotación, como la mendicidad, es una realidad en Lima y requiere intervención inmediata.

Las consecuencias de no atender este problema son múltiples, entre ellas las secuelas psicológicas y físicas permanentes, así como el agravamiento de la vulnerabilidad social de las víctimas.

El presente proyecto de ley, se presenta considerando que la legislación vigente no establece de manera específica ni preventiva la protección reforzada que requiere este grupo etario, ni tipifica expresamente la exposición dolosa de niñas y niños a hechos delictivos como conducta autónoma de vulneración de derechos. Asimismo, queda incorporada en su elaboración la propuesta formulada por la Secretaría

¹ <https://panamericana.pe/panorama/locales/446249-negocio-mendicidad-invade-miraflores-mafias-alquilan-ninos-llenarse-bolsillos>

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos

General del Sindicato de Trabajadores del INABIF, como insumo técnico para el diseño de la normativa y exposición de motivos.

Por ello, la propuesta normativa se sustenta en los siguientes fundamentos:

Fundamento jurídico.

Según el marco jurídico nacional e internacional, considera al Estado la obligación de adoptar medidas especiales de protección a favor de niñas y niños, lo cual otorga plena legitimidad a la presente iniciativa legislativa.

La Constitución Política del Perú reconoce en su artículo 4° la primacía de los derechos de la persona, con especial protección de los niños, niñas y adolescentes, y en su artículo 7° consagra el derecho a la integridad personal, prohibiendo cualquier forma de violencia o trato degradante. Estos mandatos constitucionales establecen el deber del Estado de garantizar una protección reforzada de la infancia frente a situaciones que comprometan su bienestar y desarrollo integral.

Asimismo, el Perú ha ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo artículo 19 dispone que los Estados partes deben adoptar todas las medidas administrativas, legislativas, sociales y educativas para proteger a los niños contra toda forma de violencia, abuso o explotación. Este instrumento internacional, de obligatorio cumplimiento, exige al Estado peruano fortalecer su normativa interna para asegurar la protección efectiva de la primera infancia.

El Código de los Niños y Adolescentes (Ley N.º 27337), en su artículo 35, reconoce el derecho de niñas, niños y adolescentes a acceder a programas especiales cuando presenten características particulares o circunstancias sociales que así lo requieran. La presente iniciativa adecuará dicho artículo para incorporar expresamente a las niñas y niños menores de cinco (5) años expuestos a hechos delictivos, garantizando su atención especializada y protección integral.

Por su parte, el Código Penal regula en el artículo 128 el delito de exposición o abandono de personas dependientes; sin embargo, la realidad actual evidencia la necesidad de una regulación más precisa y preventiva frente al uso de menores en actividades delictivas, la mendicidad forzada y otras modalidades de explotación infantil que no se encuentran claramente tipificadas como conductas autónomas de vulneración de derechos.

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos

En virtud de los fundamentos jurídicos expuestos, la presente iniciativa legislativa fortalece las competencias estatales y los mecanismos de protección frente a la exposición de niñas y niños a hechos delictivos, y se encuentra plenamente respaldada por la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y la necesidad de armonizar y actualizar la normativa penal, administrativa y de protección integral de la infancia.

Fundamento técnico

La exposición de niñas y niños a situaciones y hechos delictivos constituye una vulneración grave de sus derechos, particularmente de su derecho a la protección y a crecer en un entorno seguro y saludable. Por ello, se requiere un marco normativo que asegure un sistema de protección integral mediante un enfoque interinstitucional.

De acuerdo con lo señalado en el libro *Latrogenia y nueva sociedad*^{*}, el universo de las niñas y niños puede ser dividido a partir de su situación social en relación al cuidado que reciben por parte de su familia biológica; así, se ha afirmado que:

"... el universo de los niños (...), es pasible –por diversos mecanismos de la tecnología social– de ser dividido o separado en grupos pequeños y relativamente homogéneos, lo cual puede hacerse –por ejemplo– de acuerdo con sus características biológicas o sus circunstancias sociales; así, puede hallarse diferencias biológicas en relación a edad, talla, peso y enfermedades prevalentes o crónicas, entre otras, encontrándose cada vez indicadores biomédicos más finos para operacionalizar dichas diferenciaciones. Mientras tanto, en relación a las circunstancias sociales, puede hallarse diferencias respecto a la exposición a la violencia o sobre la situación respecto a los grupos sociales de los que forman parte, aunque –en relación a los niños y adolescentes– un indicador relevante [o el «Indicador Natural»] siempre será el cuidado que el niño o adolescente recibe de sus padres o familia biológica" (Guillén, 2021, p. 31).

Si bien los tipos de composiciones familiares pueden ser diversos, en todos los casos, la variable más importante para el bienestar de las niñas y niños es el «cuidado que estos reciben de sus padres o su familia»; así, dentro del universo de niñas y niños, «a partir de la situación social» próxima o distante [ver el **Gráfico N° 01**] en que estos se ubican en relación al cuidado que les es prodigado por sus padres o familia biológica, puede hacerse una diferenciación preliminar en:

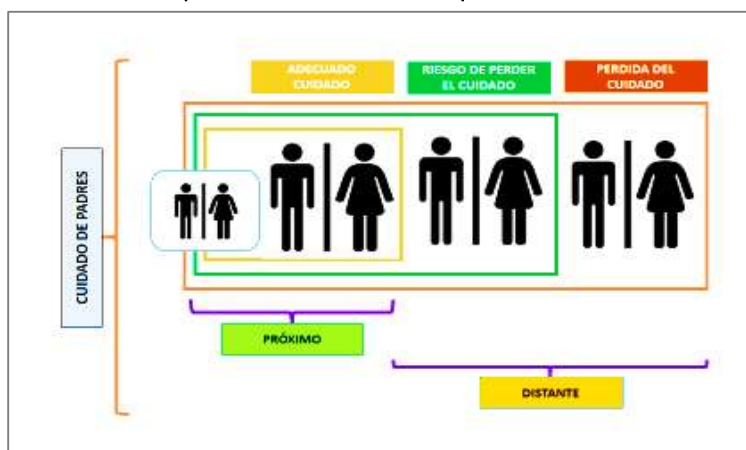
^{*} *Latrogenia y Nueva Sociedad (Un estudio de los efectos de la institucionalización en el desarrollo de la Sensibilidad Social de un grupo de adolescentes desinstitucionalizados)*; Clody Genaro Guillén Albán, Letra, 2021.

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos

1. Niños y adolescentes que viven bajo el adecuado cuidado de padres,
2. Niños y adolescentes que viven con riesgo de perder el cuidado de sus padres, y
3. Niños y adolescentes que ya han perdido el cuidado de sus padres.

Gráfico N° 01

Situación social del Niño o Adolescente en relación al cuidado próximo o distante de sus padres o familia



Tomado de: Guillén, 2021: 33

Siguiendo lo señalado, dentro del grupo de las niñas y niños que viven en riesgo de perder el cuidado de sus padres, se encuentran aquellos que están expuestos a la situación de calle (como en el caso de la mendicidad callejera) y, por ello, son víctimas de contextos familiares y circunstancias sociales que los ponen en situación de vulnerabilidad y, asimismo, los colocan al borde de aprender y desarrollar conductas de riesgo que pueden afectar su normal desarrollo e integración a la sociedad.

De otro lado, en relación al grupo de *las niñas y niños que ya han perdido el cuidado de sus padres*, con mayor precisión, Guillén (2021) ha señalado que –en este– se encontrarían:

- Aquellos que viven con su familia extensa, con su familia extendida o con una familia de terceros*,
- Aquellos que viven en un Centro de Acogida Residencial, y
- Aquellos que viven en la calle**.

* Aquí se encuentran el *Acogimiento Familiar* y todas las formas de acogimientos familiares informales o de hecho que puedan existir.

** Es decir, aquellos niños y adolescentes que han perdido el vínculo con su familia biológica y, en consecuencia, a ello, han hecho de la calle su espacio de vida y habitación,

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos

En base a esta diferenciación, sobre aquellas niñas y niños que, por haber perdido el cuidado de su familia biológica o extensa, viven en la calle, en la Observación General N° 21 (2017) sobre los niños de la calle, el Comité de los Derechos del Niño de las NN.UU. ha recordado que:

"En el caso de los niños de la calle sin cuidadores principales o circunstanciales, el cuidador de facto es el Estado y está obligado, en virtud del artículo 20°, a garantizar otros tipos de cuidado a los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar" (NN.UU., 2017: 17).

De acuerdo con lo anterior, no basta afirmar que las niñas y niños menores de cinco (05) años de edad que están expuestos a situaciones y hechos delictivos por parte de sus padres, madres o de terceros responsables de su cuidado tienen los mismos Derechos que las demás niñas y niños que se encuentran en riesgo o en desprotección familiar, ya que su particular situación los hace merecedores de programas para protección especial y específica, la misma que se debe traducir en servicios de apoyo y protección integrales y especializados, considerando que los daños emocionales y morales que han sufrido son difíciles de reparar, por haber sido expuestos a situaciones y hechos delictivos por parte de sus padres, madres o de terceros responsables de su cuidado, lo que se agrava por su edad, sexo, tiempo de exposición a situaciones y hechos delictivos y nivel de afectación física y motora (por el *Síndrome de Münchhausen*²), entre otros aspectos relevantes.

No obstante, su magnitud y deterioro, las niñas y niños menores de cinco (05) años de edad que están expuestos a situaciones y hechos delictivos por parte de sus padres, madres o de terceros responsables de su cuidado han sido invisibilizados en la legislación y política pública; de acuerdo con esto, es de recordarse que Enrique Vásquez afirmó que:

"Los niños más expuestos a riesgos son muy visibles para el ciudadano de a pie, pero usualmente, y de manera contradictoria, invisibles para quienes deciden en las políticas públicas" (Vásquez, 2020: 57).

- a) Quiénes son las niñas y niños menores de cinco (05) años de edad expuestos a situaciones y hechos delictivos por parte de sus padres, madres o de terceros responsables de su cuidado, integrantes o no de su grupo familiar**

² La primera reseña del "*Síndrome de Münchhausen*" fue elaborada por el médico británico Richard Asher en 1951, quien lo empleó para describir el cuadro de enfermedades que se provocaban los adultos a sí mismos; desde ese entonces, algunos autores han estudiado este síndrome y lo han ido denominando de distintas maneras. Así, Rogers en 1976 y Watson en 1979, utilizaron el nombre de "*intoxicación no accidental*" para referirse a los casos en que los padres son responsables de la aparición de enfermedades en sus hijos al ser medicados con fármacos que no necesitan.

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos

De acuerdo con lo señalado por Enrique Vásquez (2020), se define a un niño, niña o adolescente en situación de calle como aquel que trabaja en la calle, vive en la calle, es mendigo o sufre de explotación sexual; en este mismo sentido, Mariana Benavente (2018) señala que entre los niños, niñas y adolescentes en situación de calle se encuentran aquellos que trabajan o viven en la calle, además de aquellos que realizan mendicidad o los que están inmersos en explotación sexual y, como consecuencia de su exposición —hasta cierto punto voluntaria— a la calle, se encuentran en un proceso de *"callejización"*.

Así, cuando se habla de adolescentes, se entiende que estos de modo voluntario permanecen por tiempo prolongado fuera de sus casas y lejos de sus familias, socializando *"en la calle"* con los actores de la calle³ y realizando actividades que son peligrosas y perjudiciales para su bienestar físico, mental o moral (OIT-CEPAL, 2020) y, en consecuencia, debe protegérseles de esta.

Sin embargo, cuando se habla de niñas y niños, no se puede afirmar que estos voluntariamente permanezcan por tiempo prolongado fuera de sus casas y lejos de sus familias, sino que se puede afirmar que estos están expuestos a diversas situaciones y hechos *"en la calle"* en contra de su voluntad.

De acuerdo con esto, cuando se habla de niñas y niños menores de cinco (05) años de edad que están expuestos a situaciones y hechos delictivos por parte de sus padres, madres o de terceros responsables de su cuidado, integrantes o no de su grupo familiar, se entiende que se trata de niñas y niños que en contra de su voluntad se encuentran fuera de sus casas en situación de testigos o participantes involuntarios de hechos delictivos, lo que *vulnera sus Derechos, los daña emocional y moralmente y los expone a diversas situaciones de riesgo*, tales como accidentes, enfermedades, abuso sexual, explotación sexual comercial, trabajo infantil y otras situaciones que afectarán su desarrollo integral, como el *Síndrome de Munchausen*.

b) ¿Cuál es la magnitud del problema?

Debido a que las familias se han convertido en *"espacios de riesgo"* para las niñas, niños y adolescentes, se afirmó que, como una estrategia familiar para disminuir el gasto familiar o aumentarlo, estos serán expulsados a la situación de calle u obligados por sus propios padres, madres o cuidadores a insertarse en actividades marginales de generación de ingresos como la mendicidad, la explotación sexual, el pase de drogas al menudeo.

³ Por actores de la calle entiéndase a todos aquellos que habiendo roto o no su vínculo con la sociedad oficial, han hecho de la calle su espacio vital, del que se nutren y, al mismo tiempo, perpetúan; tenemos entre ellos a las prostitutas, los ladrones, los jóvenes de barras deportivas, los pandilleros, los de niños que viven en la calle, los locos, etc.

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos

Si bien todavía no se cuenta con bibliografía al respecto, la realidad social ha confirmado ambas afirmaciones: las familias cada vez más expulsan a las niñas, niños y adolescentes a la situación de calle y, también, son obligados por sus propios padres, madres o cuidadores a insertarse en actividades marginales de generación de ingresos.

Respecto a lo primero, todavía no se cuenta con datos o cantidades que permitan medir el problema, respecto a lo segundo, los medios de comunicación han difundido la dramática situación de las niñas y niños menores de cinco (05) años de edad que son alquilados para la mendicidad callejera por sus padres, madres o terceros responsables de su cuidado, lo cual, si bien constituye trata, es, en realidad, una exposición a situaciones y hechos delictivos cometidos por adultos que pone en evidencia nuestro *retroceso social* y, por tal, debe ser tipificado como un delito contra las niñas y niños, a fin de que sea erradicado por acción del Estado.

De acuerdo con esto, además del alquiler de niñas y niños menores de cinco (5) años de edad para la realización de actos de mendicidad callejera, se debe entender por "*exposición a situaciones y hechos delictivos*" su uso para generar lástima con el fin de pedir productos y bienes para su venta o intercambio posterior, su empleo para ocultar o traficar drogas y, también, a su uso directo o indirecto por un adulto o por un adolescente mayor de 16 años de edad para distraer o cometer actos delictivos sin importar la tipología penal en la que incurran quienes los usen en la comisión de los delitos.



Fuente: Perú21

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos



Fuente: El Comercio-Infobae

Si bien no se cuenta con datos o cantidades que permitan medir el problema de las niñas y niños menores de cinco (05) años de edad que están expuestos a situaciones y hechos delictivos por parte de sus padres, madres o de terceros responsables de su cuidado, integrantes o no de su grupo familiar, puede afirmarse que la pandemia por Covid-19 ha impactado negativamente sobre este, lo cual se infiere en base a los datos con que se cuenta respecto al trabajo infantil y a la vida en calle de niñas, niños y adolescentes.

La situación del trabajo infantil

De acuerdo con los datos proporcionados por la *Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil* (ETI 2015)*, de los 7'573,500 niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años de edad que en dicho año vivían en el Perú, 1'974,400 se encontraban realizando alguna actividad económica, lo cual representaba el 26,1% de la población total de niños, niñas y adolescentes (ver **Cuadro N° 1**).

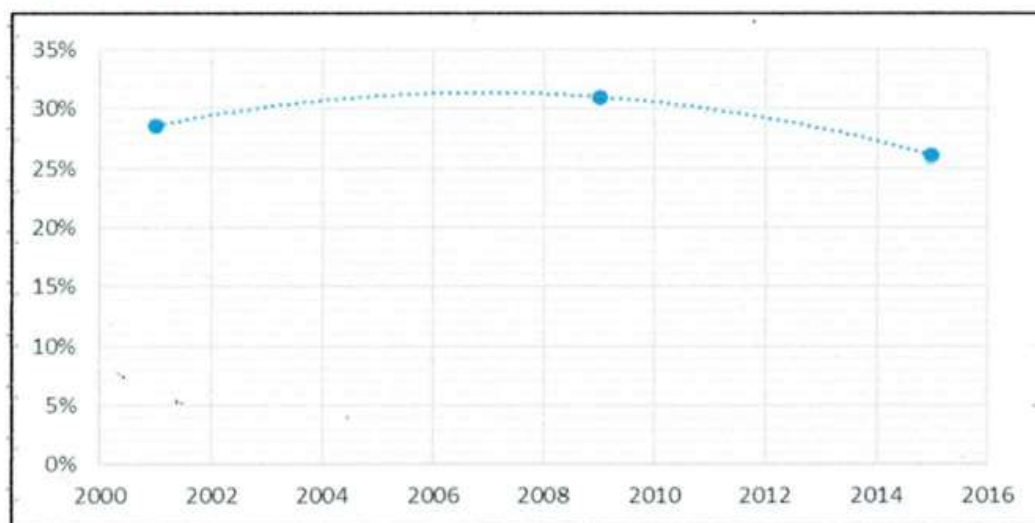
* Se refiere a la *Segunda Encuesta Nacional Especializada en Trabajo Infantil* (2015), realizada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la Organización Internacional del Trabajo.

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos

En base a las proyecciones de la OIT y la CEPAL (2020), es de tenerse en cuenta que la tasa de *trabajo infantil* en el Perú podría tener un incremento que oscilaría entre 1% y 3%, lo cual traerá graves consecuencias en la economía, debido al impacto que este tendrá en el trabajo formal y en el trabajo adulto, más aún si se tiene en cuenta que serán entre 20,000 y 60,000 los niños, niñas y adolescentes que podrían ingresar a la "situación de trabajo infantil".

Sin duda, los impactos económicos de la emergencia sanitaria tendrán un efecto regresivo con respecto a los avances obtenidos en la reducción del *trabajo infantil* (como se aprecia en el **Cuadro N° 2**); así, muchos niños, niñas y adolescentes se verán obligados a trabajar, tal como lo ha señalado la CEPAL (2020).

Cuadro N° 1
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que trabajan en el Perú 2001-2015
(5 – 17 años)



Fuentes:

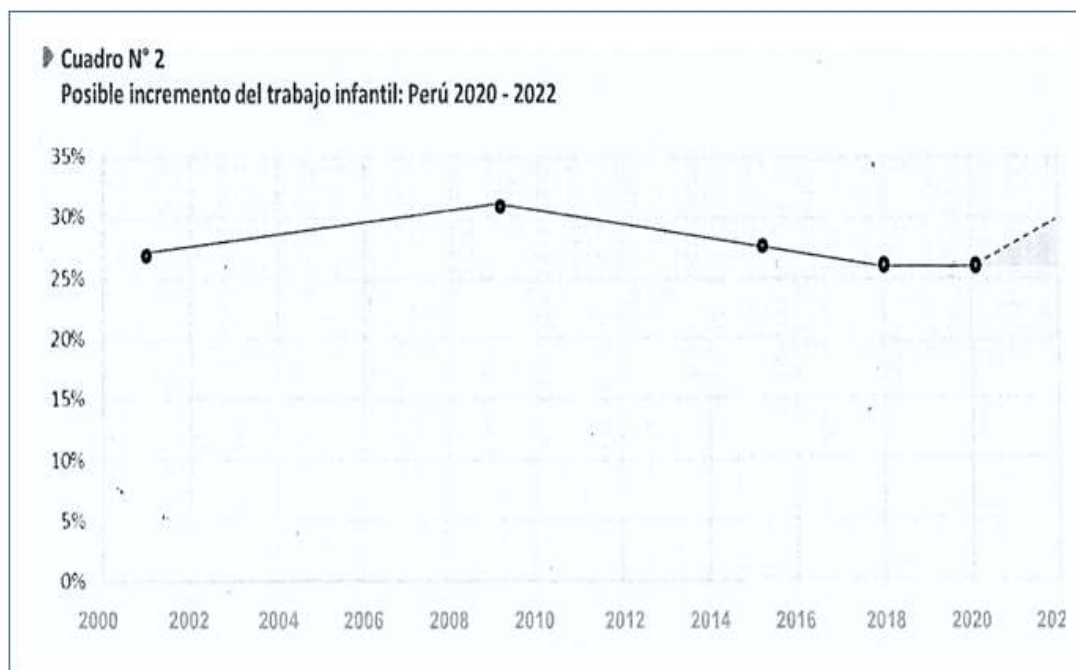
2001, INEI-OIT: Visión del Trabajo Infantil y Adolescente en el Perú. Lima, INEI-OIT, 2002.

2009, INEI: Perú: Niños, niñas y adolescentes que trabajan 1993-2008. Lima, INEI, 2009.

2015, MTPE-OIT: Segunda Encuesta Nacional Especializada en Trabajo Infantil. Lima, INEI, 2015.

* Tomado de: Guillén Albán, Clody Genaro, Hacia una «Nueva Normalidad»: El Trabajo Infantil, en la nueva realidad social post pandemia del COVID-19; en Revista Perspectivas N° 25, setiembre de 2020, pp. 28-29.

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos



Fuente: Guillén, 2020

Por esto, ante el escenario que se veía venir, se afirmó que:

"... la situación del trabajo infantil podría regresar a los niveles existentes 20 años atrás tal como lo han pronosticado la OIT y la CEPAL en un estudio conjunto realizado en base a datos recogidos en Costa Rica, México y Perú" (Guillén, julio de 2020).

Debido a esto, por el empobrecimiento de las familias, nuevos niños, niñas y adolescentes se incorporarán al *trabajo infantil* existente y aumentará la participación de estos en alguna de las modalidades de *trabajo peligroso*, las que:

"... concentran la mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes que trabajan en calles, minas, talleres informales, servicio doméstico, plantaciones agrícolas y otras ocupaciones; asimismo, tendrá un impacto en el incremento de las «peores formas de trabajo infantil», incluidas en estas la explotación sexual comercial infantil" (Guillén, setiembre de 2020).

De acuerdo con esto, la hipótesis del incremento del *trabajo infantil* como estrategia familiar cobra mayor fuerza, si se tiene en cuenta que, de acuerdo con lo afirmado por Cortéz y Gil (S/F):

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos

“El trabajo infantil no es el resultado de una decisión tomada por el niño de forma personal, sino de una decisión conjunta entre los miembros que componen la familia, puesto que los individuos no persiguen maximizar su función de utilidad individual, sino lograr el máximo bienestar del hogar” (Cortéz y Gil, S/F: 4).

Aunque no existe bibliografía al respecto, debido al rápido empobrecimiento de las familias, es de presumirse que, al término del confinamiento obligatorio o en el tránsito hacia la «nueva normalidad», en la realidad social post pandemia del COVID-19, habrá más niños, niñas y adolescentes en «*situación de trabajo infantil*» (Guillén, 2020: xx).

Situación y características de niños que viven en la calle

En el año 2001, la Red de Educadores de Niños de la Calle (REDENAC) llevó a cabo en Lima y el Callao el *Primer Censo de los Niños de la Calle*, siendo este el único censo que se ha llevado a cabo en el Perú para conocer la situación y características demográficas y sociales de las niñas, niños y adolescentes que viven en las calles.

Este Censo permitió identificar 44 variables sobre «la vida en calle» de 285 niñas, niños y adolescentes; después de este, no se ha vuelto a realizar otro censo de niños de la calle en el Perú, por lo que *en la actualidad no se cuenta con información demográfica* sobre población de niñas, niños y adolescentes que viven en las calles, ni en Lima ni en las demás ciudades.

En base a los datos proporcionados por el *Servicio de Educadores de Calle* del INABIF⁴, en el año 2020 se registró en la Ciudad de Lima a 261 niñas, niños y adolescentes que vivían en las calles, de los cuales 69 son adolescentes mujeres que se encuentran expuestas a todo tipo de riesgos.

De acuerdo con lo señalado por Guillén (2021), producto del empobrecimiento de las familias, aumentará la *vulnerabilidad familiar*, mientras que las respuestas de estas ante su precaria situación económica serán:

- a) El uso problemático de sustancias psicoactivas,
- b) La conducta violenta ante situaciones conflictivas o estresantes,
- c) La expulsión de los **miembros más vulnerables** a la calle,
- d) El aumento del uso de servicios sociales, y

⁴ El *Servicio de Educadores de Calle* del INABIF es el único servicio estatal que atiende a niñas, niños y adolescentes que viven en la calle.

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos

- e) La búsqueda de la institucionalización prolongada de los hijos*.

En este sentido, las niñas, niños y adolescentes de las familias vulnerables serán quienes vean más afectados sus derechos, así como sus procesos de socialización e integración a la sociedad, lo que, al socavar las bases de nuestra endeble *sociedad del bienestar* durante la post-pandemia, nos colocará dentro de la «*nueva normalidad*», en un franco *retroceso social*.

Por lo anterior, debido a que las familias se han convertido en *espacios de riesgo* para las niñas, niños y adolescentes, la expulsión a la situación de calle será una estrategia familiar para disminuir el gasto familiar, mientras que el trabajo infantil será una estrategia familiar para aumentar los ingresos familiares, por lo que las niñas y niños serán obligados por sus propios padres, madres o cuidadores a insertarse en actividades marginales de generación de ingresos, incluyéndose en estas que sean testigos o partícipes involuntarios en las situaciones y hechos delictivos cometidos por parte de sus padres, madres o de terceros responsables de su cuidado.

Debido a que las niñas y niños menores de cinco (05) años de edad que están expuestos a situaciones y hechos delictivos por parte de sus padres, madres o de terceros responsables de su cuidado son aquellos que, teniendo o no vínculo familiar, se encuentran en una situación que vulnera sus Derechos y los expone a situaciones de riesgo tales como enfermedades, accidentes, abuso sexual, explotación sexual comercial, trabajo infantil y otras situaciones que afectan su desarrollo integral, *resulta de interés social* brindar protección integral a este sector vulnerable de la población infantil, coadyuvando al logro de los objetivos del Estado y sus Compromisos Internacionales en relación a la protección integral de niñas, niños y adolescentes, en el marco del respeto a la dignidad de la persona humana.

Así, debido a la particular situación de riesgo de deterioro social en la que se encuentran las niñas y niños menores de cinco (05) años de edad que están expuestos a situaciones y hechos delictivos por parte de sus padres, madres o de terceros responsables de su cuidado, es necesario asegurar su atención y protección, así como el apoyo a sus familias de origen para que asuman su cuidado, cuando ello sea posible y convenga a su *interés superior*.

Debido a ello, es que se propone la aprobación de una ley para la protección a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad ante la exposición a situaciones y

* En el artículo *La Nodestinstitucionalización: una forma de violencia maltrato infantil* (Guillén, 2010) que fue publicado en el Número 12 del Boletín del Instituto de Familia de la UNIFE (Lima), se aborda el tema de la institucionalización prolongada de las niñas, niños y adolescentes, presentándola como una forma de maltrato de los padres a sus hijos que, además de vulnerar el Derecho de éstos a Vivir en Familia, afecta su adecuado desarrollo, en todo orden de cosas.

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos

hechos delictivos por parte de sus padres, madres o terceros responsables de su cuidado, la misma que:

"... tiene por objeto proteger a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos por parte de sus padres, madres o de terceros responsables de su cuidado, integrantes o no de su grupo familiar".

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como efecto la implementación de un marco legal para la protección de niñas y niños menores de cinco años frente a situaciones delictivas, como la mendicidad forzada, garantizando mecanismos de protección integral, atención inmediata y restitución de derechos a las víctimas.

La norma se alinea con la Constitución Política del Perú, que en su artículo 4° reconoce la primacía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y en su artículo 7. ° Protege la integridad personal frente a abuso, tortura o trato cruel, inhumano o degradante. Asimismo, cumple con la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada en 1990, que obliga al Estado a proteger a los menores contra toda forma de abuso, explotación y violencia, y modifica el artículo 35 de la Ley 27337 del Código de los Niños y Adolescentes.

Además, la propuesta se encuentra en concordancia con el inciso 6.4 del numeral 6° de las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional (Decreto Supremo N.º 027-2007-PCM), que establece la obligación de garantizar los derechos de los grupos vulnerables y erradicar toda forma de discriminación.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente proyecto de ley no genera gasto adicional al Tesoro Público; por el contrario, responde al interés superior del niño, al garantizar la protección de la primera infancia frente a la explotación y la criminalidad, generando un impacto social e institucional positivo. Su relación costo-beneficio es favorable. Además, se encuentra alineado con las políticas del Acuerdo Nacional, reforzando la visión de país que prioriza la protección de la infancia.

La aprobación del proyecto de ley permitirá cerrar una brecha crítica en la protección de niñas y niños menores de cinco años, garantizando que el Estado actúe de manera inmediata, preventiva y eficaz frente a situaciones de grave vulneración de derechos.

Proyecto de Ley que protege a las niñas y niños menores de cinco (5) años de edad de la exposición a situaciones y hechos delictivos

Entre los beneficios de la presente iniciativa se incluyen la prevención de daños a la salud y la vida de niñas y niños, evitando así consecuencias de alto costo económico y humano a largo plazo; la reducción de la criminalidad organizada que utiliza a menores vulnerables; y la disminución de futuros gastos en atención médica, psicológica y judicial derivados de la victimización. Asimismo, contribuye al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y del orden público, al tiempo que garantiza el cumplimiento de los tratados internacionales, evitando posibles sanciones o recomendaciones negativas para el Estado.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El proyecto de ley se enmarca en las políticas de Estado del Acuerdo Nacional⁵, especialmente en:

- 1. Política de Estado N.º 13: Acceso universal a los servicios de salud y seguridad social**
Contribuye a garantizar condiciones básicas de salud y desarrollo para niñas y niños pequeños.
- 2. Política de Estado N.º 10: Reducción de la pobreza**
La explotación infantil en mendicidad y actividades ilícitas es expresión extrema de pobreza. Su eliminación constituye un paso fundamental para romper ciclos de vulnerabilidad.
- 3. Política de Estado N.º 07: Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana**
Al sancionar la utilización de menores en actividades delictivas, la ley contribuye a la prevención del crimen y al orden público.
- 4. Política de Estado N.º 16: Fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud.**
La norma concreta esta política, estableciendo un sistema robusto de prevención, intervención y restitución de derechos para niñas y niños menores de cinco años.

⁵ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>