

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. JUSTIFICACIÓN

El concepto de seguridad ciudadana, conforme señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna (Informe Caribe PNUD 2013, 7; Informe Centroamérica PNUD 2010b, 31). Por ello, orienta a que la seguridad ciudadana no debe entenderse exclusivamente como una simple reducción de los índices de delito y violencia, sino que debe ser el resultado de una política de estrategia integral, que incluya, entre otras medidas, la mejora de la calidad de vida de la población y la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia.¹

Asimismo, en el informe "Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina", se señala que las políticas preventivas buscan actuar contra los factores que causan, facilitan o contribuyen a la manifestación de conductas delictivas².

De igual modo, Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018, recogiendo una afirmación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), expresa *que no hay fenómeno que constituya condición necesaria o suficiente de la violencia y el delito, pero sí factores que aumentan el riesgo o agravan la vulnerabilidad de las sociedades. Entre éstos identifica la abundancia de hombres jóvenes marginalizados y la urbanización desordenada (factores demográficos); familias disfuncionales; desempleo; las nuevas oportunidades y tecnologías para el crimen, la pobreza y la desigualdad (factores económicos); la escasa legitimidad del Estado y los conflictos armados (factores políticos); los usos sociales que implican el consumo de drogas y alcohol, así como el porte de armas; las pautas culturales que toleran la violencia; y, la ineficacia e ineficiencia de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia.*³

Asimismo, este Plan señala que existe el consenso que entidades como el MINEDU, MINSA, MIDIS y el MIMP, tienen bajo sus competencias aspectos que coadyuvan y están vinculados estructuralmente a la violencia y delincuencia y, en dicha medida señala, que son las desigualdades sociales, la carencia de programas inclusivos, el creciente estado de abandono material y moral y la desintegración familiar los factores que conducen a jóvenes y adolescentes a cometer una variedad de delitos, además de presentar adicionalmente, un conjunto de problemas conductuales.

Igualmente, se precisa que en el 2011, en el marco de la evaluación del Programa Presupuestal Estratégico de Seguridad Ciudadana, se planteó que el problema de la inseguridad ciudadana en el Perú era impulsado por circunstancias negativas en las relaciones familiares y del hogar, especialmente la historia de violencia familiar, y por factores sociales y de la comunidad, como la insuficiente prevención y participación ciudadana, la limitada investigación criminal y el abuso de las drogas.⁴

¹ "Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina", Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Página 6.

² Idem, página 129

³ Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018, Acuerdo Nacional por la Seguridad Ciudadana, abril 2013, aprobado mediante Decreto Supremo N°012-2013-IN, página 9.

⁴ Idem.

Ahora bien, la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE que dió origen a la Ley N° 30506, "Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A", señala que *la delincuencia es un problema social que tiene sus raíces en la exposición de factores criminógenos, altos niveles de desigualdad y condiciones de vulnerabilidad. Frente a esta situación, es necesario que se formule una política pública de prevención social del delito, en la cual deben estar involucradas las diferentes entidades del Estado y las organizaciones sociales. Los programas y las acciones de los tres niveles de gobierno deben estar orientados a frenar la generación de eventos delictivos, así como a transformar las causas que los ocasionan.*

Por ello cuando el Congreso de la República dio viabilidad y aprobó legislar en materia de seguridad ciudadana para *"adoptar medidas de prevención social de la delincuencia y participación ciudadana, sin afectar los derechos fundamentales de la persona humana" (artículo 2, literal d) de la Ley N° 30506)*, consideró que una de las medidas era *formular una política pública de prevención social del delito, en la cual deben estar involucradas las diferentes entidades del Estado y las organizaciones sociales.*

El PNUD indica que existen vulnerabilidades que debilitan el tejido social y sus mecanismos de control, en tres espacios, la familia, la escuela y la ciudad; precisando que la familia es un espacio clave de protección, que contribuye a la socialización de las normas y su aprendizaje, y consecuentemente en las políticas de prevención del delito.⁵

Para combatir la inseguridad ciudadana es necesario atacar sus causas, entre las cuales se ha identificado la desprotección familiar de niñas, niños y adolescentes que posteriormente pueden desarrollar conductas infractoras de la Ley Penal y en su vida adulta actos delictivos. Por ello el presente proyecto se orienta a la prevención social de la delincuencia al enfrentar parte de sus causas a través de un sistema de protección integral de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.

Ahora bien, el Plan Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal (PNAPTA 2013-2018) aprobado por D.S N° 014-2014-JUS, señala que para el diseño de una política criminal que regule el tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal, se torna necesario establecer los niveles de prevención transversalizados según población meta o de interés. Entre los que se encuentra, la acción de prevención secundaria o focalizada, la cual está orientada a proteger a aquellos grupos vulnerables o en situación de riesgo social, como es el caso de las niñas, niños y adolescentes en abandono.⁶

Ello nos dirige a mejorar la actuación protectora del Estado para las niñas, niños y adolescentes que se encuentran sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, a través de un marco legal que brinde apoyos a la familia a fin que cumpla su rol protector y no los exponga o vulnere sus derechos, incrementando así factores de riesgo que los hagan víctimas de violencia o los conviertan en posibles adolescentes en conflicto con la ley penal.

⁵ "Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina", Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
Página 23

⁶ Plan Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal, pág 25.

En función a lo cual, se presenta la "Ley para la protección de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos", como parte de la política pública de prevención social del delito.

Esta norma comprende las acciones del Ejecutivo, de los gobiernos locales a través de las Defensorías municipales del Niño y del Adolescente, del Ministerio Público, del Poder Judicial y de la Policía Nacional, dirigida a las niñas, niños y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad; es decir, por encontrarse en situación de riesgo o desprotección familiar, cuyas circunstancias del entorno social familiar son causas que originan en muchos casos adolescentes en conflicto con la ley penal o futuros delincuentes, como pueda apreciarse de la siguiente información:

- a) La presentación del Plan Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal (PNAPTA 2013-2018) aprobado por D.S N° 014-2013-JUS, señala que hay factores de riesgo que se presentan, que si bien individualmente no son determinantes, asociados entre sí o concomitantes con otros, *incrementan la probabilidad de que nuestras niñas, niños y adolescentes puedan realizar alguna conducta antisocial y, en el peor de los casos, entrar en conflicto con la ley penal al cometer una infracción.*

Añade que las investigaciones en el campo de los sistemas correccionales para jóvenes delincuentes menores de edad han podido demostrar, a través de estudios empíricos sobre los factores de riesgo de delincuencia juvenil, que la mejor forma de promover seguridad en un país es interrumpir carreras criminales y prevenir la reincidencia delictiva futura a través de la actuación sinérgica de todas las políticas sociales subsidiarias a los procesos de reinserción social, es decir, mantener un enfoque multisectorial del problema.⁷

En cuanto al diseño de la política criminal que regule el tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal, expresa el citado Plan, que se torna necesario establecer los niveles de prevención transversalizados según población meta o de interés. Así, tenemos a la prevención primaria o social, por la cual el Estado orienta sus acciones y estrategias que tomen en cuenta los determinantes sociales a fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de los adolescentes que les predisponen al conflicto a fin de una intervención oportuna, que permitan el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y que potencien el desarrollo de entornos saludables como factor fundamental en el mejoramiento de las condiciones de vida de los adolescentes con la finalidad de evitar que los mismos puedan ser potenciales víctimas de violencia o se vean involucrados en hechos delictivos(infracciones); aquí las acciones gubernamentales se dirigen a satisfacer las necesidades básicas de los menores de edad, tales como el acceso a la salud, educación, empleo, etc. De otro lado, se encuentra la **prevención secundaria o focalizada, la misma que está orientada a proteger a aquellos grupos vulnerables o en situación de riesgo social, como es el caso de los niñas, niños y adolescentes en abandono, migraciones precarias, involucrados en consumo de drogas o alcohol, explotación sexual, pandillaje, grupos violentos, deserción escolar, etc. Finalmente se encuentra la prevención terciaria, por la cual el Estado orienta sus acciones y estrategias a prevenir la reincidencia o habitualidad de las infracciones en los adolescentes, ya sea que los mismos se encuentren inmersos en un proceso judicial o hayan sido condenados. (el subrayado es nuestro).⁸**

⁷ Idem, página 8.

⁸ Idem, página 25.

Así, el Plan en mención, señala en la línea estratégica de prevención y objetivos estratégicos, a las *medidas de protección frente a factores de riesgo*, donde las instituciones y/o políticas públicas direccionan sus acciones, para alcanzar entre otras metas, familias funcionales con mecanismos para resolver conflictos. ¿Cómo podríamos llegar a ello? Pues, dotando a las familias de habilidades parentales para asumir el rol que les corresponde, escuchar a las niñas, niños y adolescentes, proveer sus necesidades básicas, orientando y brindando los apoyos necesarios, que es materia de la presente ley.

El citado Plan además comprende como una de las iniciativas estratégicas en la línea de prevención, el fortalecimiento de las defensorías municipales del niño y del adolescente, por su rol de protección de derechos, lo cual también ha sido materia de desarrollo en la presente ley.

b) El Censo Nacional de Población en los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación de agosto 2016 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, se realizó con la finalidad de obtener información estadística sobre la población de los(las) adolescentes con medida de internamiento y que permita elaborar políticas públicas de prevención de las infracciones y conductas de riesgo, orientadas a la reeducación, rehabilitación y reincorporación de esta población vulnerable a la sociedad y por ello es importante visualizar los siguientes datos del citado censo referidos al entorno familiar:

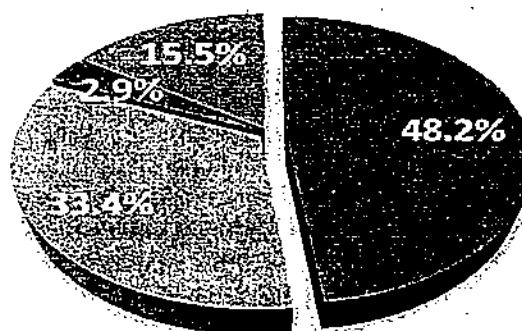
- La población total en los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación (CJDR) al 2016 es de 1 mil 965 jóvenes. Sobre el ámbito familiar en el que vivió el adolescente, se registró que 908 infractores manifestaron que cuando tenían de 5 a 12 años de edad sus padres o personas que asumieron ese rol le pegaban. Luego, 609 declararon que sus padres o adultos que vivían con él o ella tomaban algún tipo de licor y 89 señalaron que sus padres o adultos que vivían con él o ella consumían alguna droga.
- Asimismo, 761 (38,7%) adolescentes en conflicto con la ley penal, afirmaron que huyeron de casa antes de cumplir los 15 años de edad; de ellos, 720 son hombres y 41 mujeres.
- La población juvenil infractora que huyó de casa antes de cumplir los 15 años de edad; en primer lugar, 271(35,6%) respondió que lo hizo por independizarse, seguido de quienes lo hicieron por violencia en la familia 180 (23,7%) y para buscar trabajo, 90 (11,8%).
- Cabe resaltar que, 776 (39,5%) jóvenes infractores, respondieron que algún miembro de su familia estuvo alguna vez internado en un centro penitenciario 409 (52,7%) refieren que fue un tío(as), 222 (28,6%) primos(as), 209 (26,9%) hermanos (as) medios hermanos(as) y 165 (21,3%) el papá del infractor.

c) Tenemos además los resultados del Censo Nacional de la Población Penitenciaria, el cual se dispuso mediante Resolución Ministerial N° 0070-2016-JUS, del 28 de marzo de 2016. Este censo se efectuó por el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Instituto Nacional Penitenciario, entre el 18 y 24 de abril del presente año 2017, obteniendo información estadística sobre las características sociodemográficas y situación jurídica de la población penitenciaria que se encuentran en los 66 establecimientos penitenciarios del país, es decir de 76 mil 180 personas que se encuentran privados de libertad.

El resultado del censo ha reflejado que las internas e internos de un establecimiento penitenciario, antes de cumplir los 18 años ya vivían en entornos sociales (como pandillas o juntas dedicadas a la delincuencia) que los orientaban hacia actividades delictivas.

En relación con el ámbito familiar en el que vivió el interno(a), se registró que 36 mil 707 (48,3%) personas de la población penitenciaria manifestaron que cuando tenían de 5 a 12 años de edad sus padres o personas que asumieron ese rol le pegaban. Luego, 25 mil 406 (33,4%) internos(as) declararon que sus padres o adultos que vivían con él tomaban algún tipo de licor y 2 mil 176 (2,9%) de ellos señalaron que sus padres o adultos que vivían con él consumían alguna droga.

Población penitenciaria evaluada
ENTORNO FAMILIAR



- 5 a 12 años fueron víctimas de violencia familiar
- ▨ 5 a 12 años padres o cuidadores eran alcohólicos
- ▤ 5 a 12 años padres consumían drogas

De otro lado, se registró que la población penal (34 mil 851) señaló que el barrio donde vivía, antes de cumplir los 18 años de edad, había pandillas o bandas delictivas. Los que vivieron esta experiencia fueron más los peruanos con 34 mil 281 internos(as) que los extranjeros con 570 internos(as).⁹

Datos que nos permiten evidenciar que la prevención del delito tiene un espacio primordial donde debe actuarse, que es la familia y sobretodo focalizando la actuación estatal hacia las niñas, niños y adolescentes.

Es importante señalar que el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana aprobado mediante Decreto Supremo N°012-2013-IN, señala que, en la línea de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, es eminentemente una gestión orientada a brindar resultados al servicio del ciudadano.

En este marco, la presente propuesta normativa enmarca una Política Pública de prevención a favor de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos que coadyuvará a reducir de manera considerativa el índice de delincuencia en nuestro país, teniendo en cuenta que la actuación estatal no sólo queda enmarcada en la labor del MIMP, sino en la función integradora del Estado al involucrar la participación de los Gobiernos Locales, la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial.

⁹ Perú: Primer Censo Nacional Penitenciario 2016. Perfil de la Población Penal Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI

Las medidas de protección en situaciones de riesgo contribuyen a que la niña, niño o adolescente permanezca en su familia y ella reciba por parte del Estado, los apoyos necesarios que prevengan la situación de desprotección familiar, disminuyendo los factores de riesgo que los pueden convertir en víctimas de todo tipo de violencia o propiciar que se conviertan en futuros delincuentes. A su vez las medidas de protección en caso de desprotección familiar, permiten brindar una primera medida de separación de la familia para proteger a la niña, niño o adolescente, de un medio que no responde a su interés superior, y que si no es superada dicha situación, puede darse lugar a la declaración judicial de desprotección familiar, posibilitando otorgarle otra familia a través de la adopción, separándolo definitivamente de aquel medio que le puede influir negativamente en su desarrollo integral.

Atendiendo a que esta Ley es parte de una política pública de prevención del delito que incide en las niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o en desprotección familiar y sus familias, respecto de esta población debe ajustarse a la normatividad nacional e internacional específica, a los estándares internacionales y a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, pasamos a exponer los mismos.

1. Convención sobre los Derechos del Niño

La Convención al ser el instrumento internacional de mayor relevancia en materia de infancia y adolescencia, constituye por ende en el referente para la construcción de políticas públicas, así como para los análisis a los progresos alcanzados, en el cumplimiento de las normas en materia de derechos humanos en niñas, niños y adolescentes.

En tal sentido, el artículo 4° del mismo, señala que los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. Asimismo, artículo 6° de esta Convención, establece que los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

En este marco, y sobre la base de la normativa supranacional antes mencionada, la Constitución Política del Perú, adopta los preceptos de la citada Convención, al disponer que la Comunidad y el Estado, protegen especialmente al niño y al adolescente. Del mismo modo, el artículo II del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes, señala que son sujetos de derechos, libertades y de protección específica.

Por ello, al haberse ratificado la Convención sobre los Derechos del Niños a través de la Resolución Legislativa N° 25278, el Estado asumió el compromiso de armonizar sus leyes, políticas y prácticas con las normas de la Convención y de los convenios internacionales; así como adoptar cualquier medida que pueda impedir o conculcar el disfrute de estos derechos y presentar informes periódicos ante un comité de expertos independientes sobre los progresos alcanzados en el cumplimiento de todos los derechos.

La nueva perspectiva que presenta la Convención y al que los Estados partes están obligados a asumir es que las niñas, niños y adolescentes no son propiedad de sus padres ni son beneficiarios indefensos de una obra de caridad. Son seres humanos y los titulares de sus propios derechos y responsabilidades apropiados para su edad y su madurez.

En ese sentido, al amparo del Interés Superior del Niño, se debe adoptar medidas administrativas, legislativas y de otra índole para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, en la Constitución Política del Perú y en el Código de los Niños y Adolescentes.

2. Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades de cuidado alternativo de los niños

La familia es el espacio de protección para el desarrollo integral de una niña, niño o adolescente, por ello cuando se encuentra sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, el Estado inicia su actuación estatal por el principio de subsidiariedad y actúa de manera progresiva de acuerdo a la afectación o amenaza del ejercicio de los derechos involucrados. Dado el creciente número de niñas, niños y adolescentes en esta situación, las Naciones Unidas aprobaron el 24.02.2010, las "Directrices sobre las modalidades de cuidado alternativo de los niños" con el objeto de promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y de otros instrumentos internacionales para la protección y al bienestar de los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación.

Este documento establece pautas de orientación política y práctica que tienen como finalidad: a) *Apoyar los esfuerzos encaminados a lograr que el niño permanezca bajo la guarda de su propia familia o que se reintegre a ella o, en su defecto, a encontrar otra solución apropiada y permanente, incluida la adopción;* b) *Velar porque, mientras se buscan esas soluciones permanentes, o en los casos en que estas resulten inviables o contrarias al interés superior del niño, se determinen y adopten, en condiciones que promuevan el desarrollo integral y armonioso del niño, las modalidades más idóneas de acogimiento alternativo;* c) *Ayudar y alentar a los gobiernos a asumir más plenamente sus responsabilidades y obligaciones a este respecto, teniendo presentes las condiciones económicas, sociales y culturales imperantes en cada Estado;* y d) *Orientar las políticas, decisiones y actividades de todas las entidades que se ocupan de la protección social y el bienestar del niño, tanto en el sector público como en el privado, incluida la sociedad civil.*¹⁰



Como se observa, se considera a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento, el bienestar y la protección de las niñas, niños y adolescentes, por lo que el trabajo a realizar debe estar encaminado a lograr que el niño permanezca o vuelva a estar bajo el cuidado de sus padres o, cuando proceda, de otros familiares cercanos.

Además, en ese accionar, se debe velar porque las familias tengan acceso a formas de apoyo en su función cuidadora, y cuando la propia familia no puede, ni siquiera con un apoyo apropiado, proveer al debido cuidado de la niña, niño o adolescente, o cuando lo abandona o renuncia a su cuidado, -las citadas Directrices nos señalan que-, *el Estado es responsable de proteger los derechos del niño y de procurarle un acogimiento alternativo adecuado, con las entidades públicas locales competentes o las organizaciones debidamente habilitadas de la sociedad civil, o a través de ellas. Corresponde al Estado, por medio de sus autoridades competentes, velar por la supervisión de la seguridad, el bienestar y el desarrollo de todo niño en acogimiento alternativo y la revisión periódica de la idoneidad de la modalidad de acogimiento adoptada.*¹¹

¹⁰ Recogido el 27.11.2016 en <https://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>

¹¹ Idem

¿Cómo es que se determina la modalidad de acogimiento más adecuada? Las Directrices en mención, nos señalan en su parágrafo 57, que la toma de decisiones sobre un acogimiento alternativo que responda al interés superior del niño *debería formar parte de un procedimiento judicial, administrativo o de otro tipo adecuado y reconocido, con garantías jurídicas, incluida, cuando corresponda, la asistencia letrada del niño en cualquier proceso judicial. Debería basarse en una evaluación, planificación y revisión rigurosas, por medio de estructuras y mecanismos establecidos, y realizarse caso por caso, por profesionales debidamente calificados en un equipo multidisciplinario siempre que sea posible.*¹²

Con lo cual se establecen las bases de la actuación estatal y las garantías que debe contar el procedimiento para la atención de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, lo que sirve de orientación a la presente propuesta normativa.

3. Observación General 14

La Observación General N°14 (2013), "Sobre el derecho del niño, a que su interés superior sea una consideración primordial" del Comité de los Derechos del Niño¹³, señala sobre este principio que: **"el objetivo del concepto es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño"**. Desarrolla la triple dimensión del interés superior del niño, como un derecho subjetivo, un principio jurídico interpretativo y una norma de procedimiento.

Asimismo, precisa que "el objetivo es velar porque el derecho se observe en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño", añadiendo que "medidas" incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas", por lo que en la presente propuesta el accionar de los operadores ha sido enmarcado bajo este principio.

4. Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño

Luego que el Estado Peruano sustentara el Cuarto y Quinto Informe País en enero de 2016, el Comité de los Derechos del Niño ha efectuado varias recomendaciones al país, y específicamente sobre el Entorno familiar y las modalidades alternativas de cuidado, ha expresado lo siguiente:

Entorno familiar

45. El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado parte en apoyo de las familias, especialmente las que viven en la pobreza, incluidas las medidas para promover el desarrollo en la primera infancia y los programas sociales para superar la pobreza. No obstante, le preocupan la insuficiencia de las medidas destinadas a empoderar a las familias y prestarles apoyo en el cumplimiento de sus funciones de crianza de los hijos y el hecho de que sean insuficientes los servicios e instalaciones disponibles de atención a la infancia.

46. El Comité recomienda al Estado parte que refuerce su apoyo y los servicios destinados a los progenitores y tutores, particularmente los que

¹² Idem

¹³ Aprobada por el Comité en su 62° periodo de sesiones (14 de enero a 1 de febrero del 2013). Observación 14 "sobre el derecho del niño, a que su interés superior sea una consideración primordial". Convención sobre los Derechos del Niño.

se encuentren en situación de pobreza, a fin de mejorar su capacidad de asumir sus responsabilidades de crianza de los hijos, lo que incluye asistencia psicológica, formación de los padres y otros programas de sensibilización que propiciarían un entorno familiar estable. Además, el Estado parte debe garantizar la disponibilidad y la calidad de un número suficiente de servicios e instalaciones de atención a la infancia.

Niños privados de un entorno familiar

47. Preocupa al Comité que la legislación nacional, incluidos el Código de los Niños y Adolescentes y la Ley de Acogimiento Familiar (Ley núm. 30162), no esté en consonancia con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños. En particular, el Comité está preocupado por lo siguiente:

- a) No existen salvaguardias adecuadas ni criterios claros para determinar si se deben aplicar a un niño modalidades alternativas de cuidado y no se establece una distinción clara entre el riesgo y el abandono;
- b) El internamiento en instituciones, pese a que se ha reducido considerablemente, sigue siendo la medida aplicada con más frecuencia a los niños privados de un entorno familiar;
- c) Las condiciones de los centros en que se interna a los niños no son siempre adecuadas; ha habido denuncias de que, entre otras cosas, se suprimen el suministro de alimentos y las visitas de familiares como castigo; y no existe ningún mecanismo para vigilar y supervisar sistemáticamente a esas instituciones;
- d) Es insuficiente el apoyo a la reintegración social de los niños y los jóvenes que abandonan las instituciones;
- e) No existe ningún sistema de información ni datos sobre los niños sometidos a modalidades alternativas de cuidado.

48. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Se asegure de que la legislación pertinente está plenamente en consonancia con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños e incluya salvaguardias adecuadas y criterios claros, sobre la base de las necesidades y del interés superior del niño, a los efectos de determinar si se debe someter a un niño modalidades alternativas de cuidado;
- b) Reúna datos integrales y desglosados sobre la situación de los niños privados de un entorno familiar;
- c) Ejecute eficazmente el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (2012-2021) con miras a seguir promoviendo la atención basada en la familia en el caso de los niños privados de un entorno familiar, incluido su programa de acogimiento, y a seguir reduciendo el internamiento de niños en instituciones;
- d) Garantice el examen periódico del acogimiento de niños en hogares de guarda y en instituciones, y supervise la calidad de la asistencia en ambos casos, por ejemplo, proporcionando canales accesibles para denunciar, vigilar y remediar el maltrato de los niños;
- e) Intensifique el apoyo a los niños y jóvenes que abandonan las instituciones a fin de permitir su reinserción en la sociedad, lo que incluye proporcionarles acceso a servicios adecuados en materia de vivienda, asistencia jurídica, atención de la salud y asistencia social, así como a oportunidades educativas y de formación profesional.

Adopción

49. *El Comité acoge favorablemente los esfuerzos realizados por el Estado parte para reforzar su sistema de adopción mediante la reducción del número de adopciones internacionales y la elaboración de una nueva ley de adopción. No obstante, le preocupa que el número de adopciones internacionales siga siendo elevado y que el nuevo proyecto de ley de adopción no se ajuste plenamente a la Convención ni a otras normas internacionales pertinentes.*

50. *El Comité recomienda al Estado parte que prosiga sus esfuerzos para dar prioridad a la adopción nacional sobre la internacional y garantice que el nuevo proyecto de ley de adopción se ajuste plenamente a la Convención y otras normas internacionales pertinentes. En particular, el Estado parte debe ofrecer un mínimo de garantías procesales, distinguir entre los conceptos de abandono y adoptabilidad y garantizar que el procedimiento no tenga exclusivamente carácter administrativo.*

5. Del tránsito del estado de abandono a la situación de riesgo y desprotección familiar

Bajo el marco legal expuesto, los estándares internacionales y las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, el Estado Peruano como un estado democrático que tiene el deber de proteger a la niña, niño o adolescente, reconociéndolo como sujeto de derechos y protección especial por su situación de vulnerabilidad, debe adecuar su legislación para contar con un marco legal de la actuación del Estado para brindar protección a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos; priorizando su derecho a vivir en familia, fortaleciendo a la familia para que asuma su rol y lograr el desarrollo integral de los menores de edad.

Un primer aspecto que marcó el inicio de este planteamiento, fue establecer una definición adecuada para denominar la situación por la que atraviesan las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, que proporcionara claridad, que encerrara los principios rectores de la doctrina de protección integral, que concibiera a la niña, niño o adolescente como sujeto de derechos, que aplicara el principio del interés superior del niño, la priorización del derecho a vivir en familia, la participación y el rol fundamental de la familia en la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; dejando de lado los rezagos de la doctrina de la situación irregular en el Código de los Niños y Adolescentes y con ello los términos de "abandono" y "procedimiento tutelar".

La pérdida o el riesgo de perder los cuidados parentales de una niña, niño o adolescente, se produce cuando no se satisfacen sus necesidades básicas, o sufren un daño físico o emocional severo o se encuentra en riesgo serio de sufrir daños, como consecuencia del comportamiento o inacción de los deberes de cuidado y protección de su familia de origen. El comportamiento de sus cuidadores que provocan o pueden provocar un daño significativo en la niña, niño o adolescente, puede producirse por la comisión (agresiones físicas, verbales, sexuales) u omisión (no provisión de cuidados médicos, alimentación, falta de supervisión), de diversas tipologías que son denominadas en la doctrina internacional como "desprotección familiar".

Es así, que en la presente Ley se ha definido la situación de una niña, niño o adolescente sin cuidados parentales como "desprotección familiar" y, en riesgo de perderlos, como "situación de riesgo de desprotección familiar", que en adelante para una mejor comprensión del texto, se utilizará el término "riesgo", estableciendo una intervención diferenciada para cada uno de estos procedimientos.