

Se define como **situación de riesgo de desprotección familiar** aquella donde el ejercicio de los derechos de una niña, niño o adolescente es amenazado o afectado, ya sea por circunstancias personales, familiares o sociales, que perjudican su desarrollo integral sin revestir gravedad, y no son o no pueden ser atendidos por su familia. Esta situación requiere la actuación estatal adoptando las medidas necesarias para prevenir la desprotección familiar, sin que en ningún caso justifique la separación de la niña, niño o adolescente de su familia de origen.

A diferencia, la **situación de desprotección familiar** es aquella en la que se encuentra una niña, niño o adolescente donde el ejercicio de sus derechos es amenazado o afectado, ya sea por circunstancias personales, familiares o sociales, que perjudican su desarrollo integral sin revestir gravedad, y no son o no pueden ser atendidos por su familia. Esta situación requiere la actuación estatal adoptando las medidas necesarias para prevenir la desprotección familiar, sin que en ningún caso justifique la separación de la niña, niño o adolescente de su familia de origen.

Estas definiciones así como los principios y las forma de la actuación estatal han sido recogidos de los conceptos que señala la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia de España<sup>14</sup>. Como se aprecia, la actuación del Estado es diferente en cada situación, en la primera previene la separación de la niña, niño o adolescente de su familia de origen y, en la segunda, está orientada a trabajar la reintegración familiar.

## 6. Actuación estatal

¿Cómo debe enfrentar el Estado las situaciones de riesgo o desprotección familiar? La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 9 señala que:

1. *Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.*
2. *En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.*
3. *Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.*

En dicho marco, las citadas Directrices establecen los criterios a adoptar por los Estados para prevenir la separación familiar, y en todo caso cuando sea necesaria en función al principio del interés superior del niño, debe trabajarse en la reintegración familiar, adoptando modalidades de cuidados alternativos.

Así se ha establecido la finalidad de la actuación estatal:

<sup>14</sup> Recogido el 30.11.2016 en <http://www.boe.es/boe/dias/2015/07/29/pdfs/BOE-A-2015-8470.pdf>

- **Finalidad de la actuación estatal por riesgo**  
La actuación estatal 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 se encuentra la niña, niño o adolescente, a través de medidas de protección con la finalidad de evitar situaciones de desprotección familiar.
- **Finalidad de la actuación dentro del procedimiento por desprotección familiar**  
La actuación estatal 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 se encuentra la niña, niño o adolescente, a través de medidas de protección con la finalidad de lograr el retorno a su familia, siempre que ello responda a su Interés Superior.

Una herramienta importante de la actuación estatal en ambos casos es el plan de trabajo individual, el cual es definido como un instrumento técnico que comprende los objetivos y metodología de la actuación estatal orientada a intervenir sobre los factores de riesgo y desprotección, en base a la evaluación socio familiar del niño, niña o adolescente. Incluye las medidas de protección adoptadas, el seguimiento de las mismas, las estrategias, metas y plazos. Se elabora con la participación del niño, niña y adolescente y su familia.

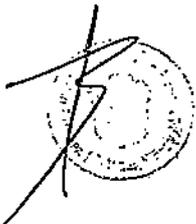
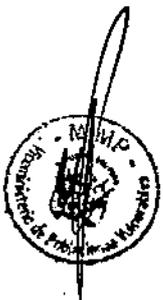
#### 6.1 Estructura de los procedimientos y medidas de protección

La presente Ley, plantea dos procedimientos para la atención de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, estos son: procedimiento por riesgo y por desprotección familiar. Respecto al primero, por tratarse de situaciones no tan graves y con la finalidad de acercar el servicio a las niñas, niños y adolescentes, se ha facultado a los Gobiernos Locales a través de las Defensorías del Niño y del Adolescente registradas y capacitadas que desarrollen este procedimiento. Con ello, el servicio se extiende y se compromete a los gobiernos locales a actuar en beneficio de su población, a realizar acciones inmediatas en situaciones de riesgo en las que se encuentre una niña, niño o adolescente y que no ameritan la separación de su familia.

La actuación estatal se inicia mediante una calificación de la situación, que cuando no se cuente con información para hacerla se procede a hacer una indagación preliminar para luego resolver y aplicar una medida de protección con calidad de urgencia cuando el caso lo amerite, para luego iniciar el procedimiento que corresponda.

- **Procedimiento por riesgo**  
Se establecen como etapas del procedimiento: la "evaluación" e "implementación del plan de trabajo individual y seguimiento". En la primera etapa, iniciado el procedimiento se da lugar a un periodo de cinco (05) días para realizar las diligencias que permitan identificar y evaluar los factores de riesgo y de protección de la niña, niño o adolescente, su familia y entorno, a cuyo término se declara mediante resolución la situación de riesgo o su inexistencia. En caso de declararse la situación de riesgo provisional se ordena la elaboración del plan de trabajo individual. En la segunda etapa, se diseña el citado plan orientado a modificar o neutralizar la situación de riesgo.

En el procedimiento por riesgo se aplican medidas de protección que tienen por finalidad fortalecer factores protectores y disminuir factores de riesgo que



garanticen el desarrollo de la niña, niño y adolescente en el seno familiar, como son:

- a) Apoyo para fortalecer competencias de cuidado y crianza.
- b) Acceso a servicios de educación y salud para niñas, niños y adolescentes.
- c) Acceso a servicios de atención especializada.
- d) Apoyo psicológico a favor de la niña, niño o adolescente y su familia.
- e) Acceso a servicios para abordar situaciones de violencia.
- f) Acceso a servicios de cuidado.
- g) Acceso a servicios de formación laboral y capacitación productiva para la o el adolescente y su familia.
- h) Inclusión a programas sociales
- i) Otras que fueran necesarias.

Además, se establecen las causales que ponen fin al procedimiento por riesgo, en cuyo caso se dispone el cese de las medidas preventivas que se hubieren adoptado.

- **Procedimiento por Desprotección Familiar**

Al igual que el procedimiento por riesgo, cuenta con dos etapas: "evaluación" e "implementación del plan de trabajo individual y seguimiento a las medidas de protección". En la primera etapa se realizan todo tipo de diligencias dirigidas a evaluar los factores de riesgo y de protección, a cuyo término, con la opinión de la niña, niño o adolescente y alegatos de la familia, se emite la resolución administrativa que se pronuncia sobre la **desprotección familiar provisional**.

La resolución que se pronuncia por la desprotección familiar provisional causa efectos jurídicos que antes no se le otorgaban al Estado, pero que son necesarios para decidir no solo la separación de la niña, niño o adolescente de su familia de origen, sino también para actuar en la familia. La resolución que declara la **desprotección familiar provisional** de una niña, niño o adolescente produce la **asunción automática de la tutela estatal y la suspensión de la patria potestad** o de la tutela. Es decir, la niña, niño o adolescente deja de estar bajo la patria potestad para que el Estado asuma su cuidado y protección, la que delega a los directores de los centros de acogida o de la persona que bajo el acogimiento familiar asume su cuidado.

Sobre la tutela estatal, debemos señalar que actualmente no se suspende la patria potestad, estando distorsionada la figura de la tutela estatal en la Ley de Acogimiento Familiar. A fin que el Estado pueda intervenir en el ámbito familiar, tiene que establecer que es necesario intervenir por el principio de necesidad y en segundo lugar, que la medida de cuidado alternativo debe ser la más idónea al caso. Comprobada esa necesidad para lograr el bienestar de la niña, niño o adolescente y aplicar una medida de protección se suspende la patria potestad y en forma subsidiaria el Estado asume el cuidado y protección y otros deberes mediante la tutela estatal.

Cabe precisar, que cuando se produce la reintegración familiar, cesa la tutela estatal y la suspensión de la patria potestad.

Declarada la desprotección familiar provisional **se solicita el pronunciamiento judicial sobre esta resolución**, la cual da paso a programar la vista de la causa a nivel judicial. Esta incorporación se realiza en atención a lo señalado en el artículo 9° de la Convención sobre los Derechos del Niño, que dispone

que la decisión sobre la separación de la niña, niño o adolescente de su familia debe ser efectuada por autoridad competente, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables en función a su Interés Superior, pero a reserva de revisión judicial.

Dado a que la situación de desprotección familiar, implica la separación del menor de edad de su familia de origen, las medidas de protección son: el acogimiento familiar y el acogimiento residencial.

Como se observa, se modifican las medidas de protección provisionales establecidas en el Código de los Niños y Adolescentes para el procedimiento de investigación tutelar, las cuales tendrán una revisión periódica por parte de la autoridad competente.

Se establece que para la aplicación de las medidas de protección se deberán tomar en cuenta los siguientes principios: Principio de individualización, Principio de normalización e integración social, Enfoque de desarrollo y preparación para la vida adulta y Principio de aplicación preferente de las medidas de protección.

Al respecto, queremos detenernos en el **Acogimiento Familiar**, el cual se define no solo como una medida para evitar la institucionalización como se prevé en la Ley N° 30162, sino principalmente para proveer un entorno familiar mientras se produce el retorno de la niña, niño o adolescente a su familia de origen.

Esta propuesta supera los vacíos planteados en la citada Ley, estableciendo las clases de acogimiento familiar, como son el que se brinda en familia extensa, con tercero y el profesionalizado. En las dos últimas, el acogimiento familiar se realiza con terceros (personas que no tienen vínculo de parentesco con el menor de edad) que previamente han sido seleccionados, capacitados y declarados idóneos; y en el caso del profesionalizado son personas especialmente calificadas que están destinados al cuidado de niñas, niños o adolescentes con características especiales, quienes son retribuidos por esta labor. De este modo se crea una figura que permitirá un entorno familiar para menores de edad con discapacidad o que han sufrido violación o abuso sexual con atención especializada, antes que un centro de acogida residencial.

La regulación del **Acogimiento residencial**, establece que es una medida de protección excepcional y se aplica cuando la niña, niño o adolescente no puede vivir con su familia de origen, señalando como criterio que no es aplicable para las niñas y niños menores de tres años de edad, salvo que se trate de mantener a un grupo de hermanos juntos o se aplique la medida por un tiempo limitado al final del cual se tenga previsto el retorno a la familia u otra solución de acogimiento a largo plazo.

Asimismo, se cambia la denominación de centro de atención residencial como centro de acogida por cuanto debe resaltarse que es un acogimiento temporal para la niña, niño o adolescente separado de su familia, lo que además se encuentra en armonía con la denominación que las citadas Directrices señalan para este tipo de centros.

## 6.2 Causales de cese de las medidas de protección provisionales y conclusión del procedimiento

Se implementan como novedad las causales de cese de las medidas de protección, centrándose en la actuación estatal respecto a la niña, niño o adolescente, así dará lugar al cese, la desaparición de las circunstancias que dieron lugar a su aplicación, la disposición de la autoridad judicial y el cumplimiento de la mayoría de edad de la persona acogida.

Cuando se concluye el procedimiento cesa la medida de protección, la tutela estatal y se restituye la patria potestad o tutela.

### **6.3 Régimen de visitas y permiso de salida de la niña, niño o adolescente**

La Ley dedica un capítulo referido al régimen de visitas y permisos de salidas, partiendo del derecho de las niñas, niños y adolescentes, desde un enfoque distinto, no como un derecho de los adultos, sino principalmente del menor de edad de mantener contacto con sus familiares o amigos, incorporando el derecho de salida dentro del proceso de retorno con su familia de origen o para el acogimiento familiar. Asimismo, establece el régimen de visitas, los permisos de salidas, las medidas a adoptar y responsabilidades por casos de desaparición, pérdida o sustracción en función al Interés Superior del Niño.

### **6.4 Participación de las partes en los procedimientos**

Se establece la participación de las partes en el procedimiento por riesgo y por desprotección familiar, a fin de contar con procedimientos garantistas, no solo para la niña, niño o adolescente, sino también para la familia de origen. Se incluye la figura del tercero con legítimo interés, dándole participación activa.

En este marco, se plantea la celebración de una audiencia para la intervención de las partes en diferentes momentos, lo que tendrá valor significativo para la sustentación y valoración adecuada de lo requerido en el marco del procedimiento por desprotección familiar.

### **6.5 Conclusión de la actuación estatal**

Antes que determinar una conclusión del procedimiento, pues el Estado debe apoyar a la niñas, niño o adolescente y a su familia hasta lograr su reintegración familiar o brindarle una solución estable a su situación, por ello se ha incorporado un capítulo sobre la conclusión de la actuación estatal, estableciendo que se concluye por i) haber logrado el retorno de la niña, niño o adolescente a su familia, ii) declaración judicial del estado de desprotección familiar de la niña, niño o adolescente y por mayoría de edad. En el primer caso, al haberse logrado el retorno de la niña, niño o adolescente, se ha verificado la eliminación o disminución de los factores de riesgo y se han incrementado los de protección, dejando de actuar el Estado para que la familia asuma su rol; en el segundo caso, no es posible ese retorno a la familia por ello, debe separarse definitivamente mediante una decisión judicial. Y en el último caso, al alcanzar la mayoría se pierde competencia para la actuación del Estado.

### **6.6 Pronunciamiento judicial de Declaración de Desprotección Familiar**

Una vez que del seguimiento del plan de trabajo individual se advierta que no es posible el retorno de la niña, niño o adolescente con su familia de origen, corresponde declarar el estado de desprotección familiar, para ello se elabora un informe técnico que además de solicitar dicha declaración, peticona el pronunciamiento por la pérdida de la patria potestad o la extinción de la tutela y la aprobación de la medida de protección más idónea para la niña, niño o adolescente y de ser el caso, la adoptabilidad, contando con la opinión del menor de edad.

La adoptabilidad es definida como la condición que adquiere la niña, niño o adolescente declarado en desprotección familiar, al haberse determinado, mediante



una evaluación psico social, que la adopción es la medida de protección más idónea para garantizar el desarrollo integral de la niña, niño o adolescente, por ello es recomendada por la autoridad que llevó a cabo el procedimiento.

A diferencia del procedimiento tutelar, esta propuesta plantea que una vez declarado el estado de desprotección familiar se elabore un nuevo plan de trabajo, el cual está orientado a garantizar el desarrollo integral y autonomía personal, así como se abren las alternativas de las medidas de protección que se pueden aplicar.

#### **6.7 Medidas de protección declarada judicialmente la desprotección familiar**

Se incorporan como otras soluciones de carácter permanente para las niñas, niños y adolescentes declarados en desprotección familiar, como son el acogimiento familiar y el acogimiento residencial con carácter permanente; es decir, sin un límite de tiempo, porque al ser revisadas puede variarse la medida de protección aplicada en función a su interés superior.

Las medidas de protección se aplican caso por caso y de acuerdo a las necesidades de la niña, niño o adolescente, por ello cuando se declara judicialmente la desprotección familiar no se impone la adopción como la única medida de protección a aplicar, dado a que no todos tienen la condición de adoptabilidad.

Cabe señalar si una niña, niño o adolescente se encuentra en acogimiento familiar y las personas que asumen su acogimiento desean adoptarlo, tienen esta posibilidad, siempre y cuando sea la medida de protección que corresponda aplicar, declarada su desprotección familiar. Tenemos así, que una niña, niño o adolescente con discapacidad que se encuentre en acogimiento familiar, puede ser adoptado por su familia acogedora, lo que se producirá a nivel judicial con la declaración de desprotección familiar y declaración de adoptabilidad. Son casos que responden al interés superior de la niña, niño y adolescente.

#### **6.7.1 Adopciones**

La propuesta responde a la necesidad de adecuar la legislación vigente a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y su posterior desarrollo, y por ello dota de un nuevo marco normativo a la regulación de las adopciones de menores de edad, basada en el enfoque de la doctrina de protección integral, recogiendo la terminología adecuada e incorporando un enfoque desde una mirada de atención al niño, niña y adolescente, como sujeto de derechos, en la búsqueda de proporcionar una familia a un niño/a o adolescente que lo necesita y no un niño/a o adolescente a una familia que lo requiere, bajo el marco ético reconocido en los tratados internacionales sobre protección de derechos del niño y en el Convenio de La Haya del año 1993 en materia de adopción internacional.

En ese sentido la propuesta recoge a la adopción como una de las medidas definitivas de protección e integración familiar, de carácter garantista y excepcional (ultima ratio) solo debe ser aplicada cuando ya no hay forma para que ese niño, niña y adolescente pueda vivir con su familia biológica directa o extensa) para las niñas, niños y adolescentes declarados judicialmente en desprotección familiar y con adoptabilidad, lo cual quiere decir que responde al interés superior de cada niño en concreto una vez agotadas todas las demás opciones, y con la finalidad de restituir su derecho a vivir y desarrollarse integralmente en el seno de una familia; dejando así, de lado, la consideración anacrónica como única medida de protección que se puede aplicar en favor de los menores de edad declarados en situación de abandono o desprotección familiar.

La propuesta busca adecuar las disposiciones sobre adopción a las contempladas en la Convención de los Derechos del Niño, y realiza un esfuerzo para dar cumplimiento a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, teniendo en cuenta el contexto de la realidad peruana, y en ese sentido recoge en su normativa el principio de subsidiaridad, reconociendo que las adopciones internacionales son subsidiarias a la adopción nacional, por la importancia de la consideración del factor cultural y todo lo que abarca el desarrollo humano de la niña, niño y adolescente como medio ambiente, lengua, idioma, valores sociales, entre otros. Asimismo, reconociendo la distinción de los conceptos de desprotección y de adoptabilidad, la intervención judicial al otorgarle la decisión sobre la declaración de desprotección familiar y sobre la adoptabilidad de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, en observancia de los artículos 9° y 21 de la Convención de los Derechos del Niño.

Se mantiene a cargo de la autoridad competente del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en materia de adopción, la facultad de declarar la adopción mediante una resolución administrativa debidamente fundamentada, en cumplimiento del deber del Estado de restituir en el menor tiempo posible los derechos vulnerados de aquellas niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar y adoptabilidad ya declarada por la autoridad judicial. El Convenio de La Haya de 1993 relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional, establece en su artículo 22° que las funciones atribuidas a la autoridad central de un país, pueden ser ejercidas por autoridades públicas sean estas autoridades administrativas o judiciales, o en su defecto por organismos debidamente acreditados, en la medida prevista por la Ley de cada Estado.

Se trata a su vez, de brindar el máximo de garantías para un debido proceso con la participación de un defensor de los derechos de la niña/niño o adolescente en el procedimiento de adopción, visualizando el ejercicio de su derecho a expresarse y emitir su opinión en todo lo concerniente a él/ella y en especial en relación a la adopción reconociendo su derecho a ser debidamente informado, el derecho a su identidad y a conocer sus orígenes junto al deber de proteger la información confidencial respecto de él o ella, de su familia biológica y/o adoptiva; asimismo con la participación de representantes de diversas instituciones que representan a la sociedad civil, y autoridades competentes en materia de niñez y adolescencia, a través de un Consejo Nacional de Adopciones que velará por la transparencia de las adopciones y por la aplicación del mejor interés superior del niño/a y/o adolescente al otorgársele dentro de sus funciones la valoración y aprobación de las propuestas de designación de las familias idóneas para la adopción de un determinado/a niño, niña o adolescente de acuerdo a sus necesidades e interés superior, la que se ve plasmada en una resolución debidamente fundamentada por parte de la autoridad competente en adopción.

Se da, entonces un cambio en los integrantes del Consejo Nacional de Adopciones teniendo entre sus miembros a representantes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a través de sus autoridades competentes en materia de adopción, niñez y adolescencia, promoción y fortalecimiento de las familias, del Ministerio de Salud, del Colegio de Psicólogos del Perú, del Colegio de Abogados de Lima, y del Poder Judicial a través de un Juez de Familia, quienes en la práctica articulan esfuerzos para velar por la protección integral de los niños, niñas y/o adolescentes, con el fin de garantizar sus derechos en diversas situaciones relacionadas a la competencia de varios sectores, contando con distintas opiniones especializadas que conlleven a una decisión correcta en la designación de las familias más idóneas para determinado menor de edad.

Debemos resaltar, que la propuesta busca también dar cumplimiento a la Observación General N° 14 del Comité de los Derechos del Niño, exigiendo que las resoluciones que se emiten en el proceso de adopción, se encuentren debidamente motivadas, justificadas y explicadas, en aras de la consideración primordial del interés superior del niño.

La Guía 1 de Buenas prácticas del Convenio de la Haya de 1993 sobre adopción internacional, señala que los niños con necesidades especiales deben tener las mismas oportunidades de adopción que los otros niños, en atención al principio de no discriminación, aun cuando su adopción requiera de informes detallados, preparación exhaustiva de los padres adoptivos y del niño, asesoría frecuente y apoyo activo a los padres adoptivos y al niño. En ese sentido, la propuesta incorpora la figura de la adopción especial para los casos de adolescentes, niños niñas o adolescentes con discapacidad, con problemas de salud, y/o grupos de hermanos (respetando el derecho a no ser separados y mantener el vínculo fraterno).

Este marco normativo lleva a la necesidad de derogar y adecuar las disposiciones de otras normas que recogen la materia sobre adopción, como es el caso de la derogación de la Ley N° 26981- Ley de Procedimiento Administrativo de Adopción de Menores de edad Declarados Judicialmente en abandono y la Ley de Acogimiento Familiar, asimismo la derogación y modificación de algunas disposiciones del Código de los Niños y Adolescentes y Código Civil. En lo que respecta al Código del Niños y Adolescentes se derogan los artículos 117, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 129 y 130, y modifican los artículos 119 y 120; y, en lo que respecta al Código Civil se modifica el artículo 379 en el marco de la incorporación al RENIEC de todas las oficinas de registros civiles a nivel nacional.

#### **6.8 Declaración excepcional de la desprotección familiar**

Cuando de las diligencias preliminares se advierte que el niño, niña o adolescente no cuenta con una familia con la que se pueda trabajar la reintegración familiar, debe orientarse la actuación estatal para el pronunciamiento judicial de la declaración de desprotección familiar a fin de darle una solución estable de manera oportuna. Así por ejemplo, las niñas o niños recién nacidos expósitos, que se encuentren sin cuidados parentales, su caso es derivado al órgano jurisdiccional para que se declare la desprotección familiar definitiva de manera más célere.

#### **7. Actuación de las instituciones que intervienen en la actuación estatal para la atención de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos**

##### **7.1 Defensoría del Niño y del Adolescente**

La Defensoría del Niño y del Adolescente (DEMUNA) constituye en la actualidad la red especializada en niñez y adolescencia más descentralizada del país, aportando al logro de los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia – PNAIA 2012-2021 para la protección y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes, conforme a la Convención sobre Derechos del Niño, la Constitución Política del Estado y el Código de los Niños y Adolescentes.

Este servicio viene aportando significativamente a la consolidación de un país que promueve y defiende a su infancia y adolescencia, articulando con las diversas instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente. A la fecha el servicio tiene presencia en 1,747 de las 1,867 jurisdicciones

municipales existentes en el país, alcanzando una cobertura del 94% del territorio nacional, asumiendo un rol protagónico en la construcción de una cultura de respeto y buen trato a la niñez y a la adolescencia.

Por ello, es que encontrándose cerca de la población objetivo de esta propuesta normativa, se establece que las Defensorías del Niño y del Adolescente asuman la competencia de la actuación estatal por situaciones de riesgo. Esta actuación a partir de la instancia local de protección requerirá un proceso de acreditación, capacitación y supervisión por su Autoridad Central: la Dirección de Sistemas Locales y Defensorías.

Es preciso señalar que actualmente, las Defensorías del Niño y del Adolescente ya vienen atendiendo casos de riesgo, conforme a las directivas contenidas en la Guía de Procedimiento de Atención de Casos, aprobada por Resolución Ministerial N° 669-2006-MIMDES, brindando colaboración en procedimientos administrativos de investigación tutelar, a cargo del MIMP, y en las acciones de seguimiento a las medidas de protección aplicadas en dichos procedimientos; asimismo, intervienen en casos sobre violencia que afecta a niñas, niños y adolescentes y realizan diversas gestiones administrativas vinculadas a la protección integral de sus derechos.

La actuación de las DEMUNA es en situaciones de riesgo donde NO existe necesidad de que la niña, niño o adolescente sea retirada/o de su entorno familiar, pero que amerita la intervención de servicios más cercanos al ciudadano, siendo el gobierno local la instancia administrativa llamada a accionar en este ámbito, y por excelencia, la DEMUNA configura el servicio especializado ideal para asumir dicha intervención.

Considerando el avance progresivo y el posicionamiento que viene logrando el servicio de Defensoría del Niño y del Adolescente en sus más de 24 años de existencia; resulta adecuado que se siga apostando por fortalecer a la DEMUNA y darle mayores herramientas para asumir el procedimiento por riesgo, antes que optar por la creación de nuevas estructuras administrativas en los municipios.

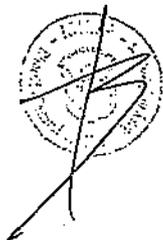
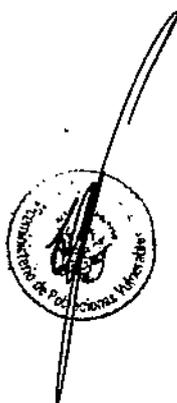
## **7.2 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**

Este sector como Ente Rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente tiene a su cargo el desarrollo de la actuación estatal por desprotección familiar, por ser casos en las que valorando la situación socio familiar de la niña, niño o adolescente, puede declarar la desprotección familiar provisional, actuación que realiza a través de un equipo especializado de profesionales. Es en definitiva una actuación estatal sobre una situación social antes que legal, por ello se mantiene la competencia en los procedimientos por desprotección familiar y adopciones. Además en la aplicación de las medidas de protección, así cuenta con la acreditación, supervisión y sanción de los centros de acogida residencial y, en relación a la nueva competencia de los Gobiernos Locales, se establece la función de normar, registrar, acreditar, supervisar y sancionar en los procedimientos por riesgo.

## **7.3 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

Tiene como función designar a los defensores públicos especializados para asumir la defensa legal en los procedimientos por desprotección familiar, tanto para la niña, niño o adolescente como para la familia de origen, designado distintos defensores públicos.

## **7.4 Ministerio Público**



Se modifican sus funciones en el Código de los Niños y Adolescentes para establecer claramente que interviene en los procedimientos por riesgo o desprotección familiar para garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; en dicha medida puede impugnar las decisiones que considere afectan los derechos de la niña, niño o adolescente y revisar los informes de seguimiento del plan de trabajo individual.

### 7.5 Poder Judicial

Asume funciones para efectuar el control de la legalidad y verificar que se hayan respetado los derechos fundamentales de la niña, niño o adolescente y de su familia de origen. Además, no sólo se pronuncia por la desprotección familiar, sino también por la adoptabilidad y la medida de protección.

Del mismo modo, se establece que el Poder Judicial podrá declarar excepcionalmente la adopción de una niña, niño o adolescente que se encuentre con una familia acogedora, al declarar la desprotección familiar.

Es importante resaltar que se plantea la atención de carácter preferencial por el órgano jurisdiccional para los procedimientos por riesgo y desprotección familiar, considerando la importancia de garantizar de manera efectiva los derechos de la niña, niño o adolescente en tiempo oportuno.

De otro lado, debe precisarse que el Poder Judicial asumirá competencia en los procedimientos por desprotección familiar en los lugares donde el MIMP no ha asumido competencia, además de adecuar los procedimientos por abandono a esta Ley.

### 8. Acogimiento de Hecho

El acogimiento de hecho se plantea como una alternativa para formalizar aquellas situaciones donde persona o personas con vínculo familiar o sin él, sin contar con título jurídico ni obligación legal, asume de manera voluntaria, continua y transitoria, las obligaciones de cuidado y protección de una niña, niño o adolescente, con la finalidad de lograr el bienestar del menor de edad porque a partir de allí se hace el seguimiento de este acogimiento. En aquellas situaciones en las que exista desprotección familiar, se tramita bajo este procedimiento, pero si no existe se comunica a la autoridad judicial para que constituya la tutela.

Lo que se incluye en el marco del llamado que hacen las Directrices para que el Estado formalice estos acogimientos informales. La intervención del Estado, busca en dicha medida regular estas situaciones de hecho, para evitar abusos, descuidos o cualquier forma de explotación en perjuicio de niñas, niños o adolescentes.

Además, es una figura en la que no se accede a la adopción, solo al cuidado y protección de la niña, niño o adolescente.

## II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Esta propuesta legislativa marca un paso trascendental en el tratamiento de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlo, toda vez que la misma ha realizado un planteamiento integral que involucra a todos los

responsables de brindar protección a un menor de edad en estado de desprotección o en riesgo.

No existen datos sobre el número de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de riesgo o en desprotección familiar en el país, dado a que no existe un registro de los procedimientos de investigación tutelar a nivel nacional y la mayoría de los casos se encuentran a cargo del Poder Judicial, debido a que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP no ha desconcentrado su competencia tutelar.

Actualmente, el MIMP, a través de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes, cuenta con 8 Unidades de Investigación Tutelar: Lima, Lima Norte-Callao, Lima Este, Arequipa, Junín, Cusco, Madre de Dios y Piura. En estas unidades, el número de niñas, niños y adolescentes atendidos ha ido incrementándose, del modo siguiente:

DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN TUTELAR  
 CUADRO 1: NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES INGRESADOS AL SERVICIO DE INVESTIGACIÓN TUTELAR  
 (PERIODO: 2013-2016)

UIT	TOTAL	2013	2014	2015	2016(*)	%
TOTAL	28,265	3,830	6,062	9,273	9,100	100%
Lima	17,053	3,830	3,960	6,710	2,553	60.3%
Lima Este	1,582	-	-	-	1,582	5.6%
Lima Norte-Callao	1,799	-	-	-	1,799	6.4%
Arequipa	2,849	0	1,082	803	964	10.1%
Cusco	1,850	0	696	639	515	6.5%
Junín	1,481	0	324	512	645	5.2%
Madre de Dios	746	0	0	283	463	2.6%
Piura	905	0	0	326	579	3.2%
%	100%	14%	21%	33%	32%	100%

(\*) Para el año 2016 comprende el periodo de enero - setiembre 2016.

Fuente: DIT - Dirección de Investigación Tutelar

Como se observa, desde el año 2013 hasta setiembre de 2016, se han atendido 28,265 niñas, niños y adolescentes; de los cuales se abrió investigación tutelar, a 21,799 niñas, niños y adolescentes, como se aprecia del cuadro siguiente:

DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN TUTELAR  
**CUADRO 2: NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LAS QUE SE INICIO INVESTIGACIÓN TUTELAR**  
 (PERIODO: 2013-2016)

UIT	TOTAL	2013	2014	2015	2016 (*)	%
<b>TOTAL</b>	<b>21,799</b>	<b>1,894</b>	<b>3,332</b>	<b>6,335</b>	<b>10,238</b>	<b>100%</b>
<i>Lima</i>	12,243	1,894	2,306	4,382	3,661	56.2%
<i>Lima Este</i>	1,916	-	-	-	1,916	8.8%
<i>Lima Norte Callao</i>	2,298	-	-	-	2,298	10.5%
<i>Arequipa</i>	1,998	-	515	694	789	9.2%
<i>Cusco</i>	1,142	-	333	451	358	5.2%
<i>Junín</i>	936	-	178	337	421	4.3%
<i>Madre de Dios</i>	593	-	-	210	383	2.7%
<i>Piura</i>	673	-	-	261	412	3.1%
<b>%</b>	<b>100%</b>	<b>9%</b>	<b>15%</b>	<b>29%</b>	<b>47%</b>	<b>100%</b>

(\*) Para el año 2016 comprende el período de enero-setiembre 2016.

Fuente: DIT - Dirección de Investigación Tutelar

Tomando las cifras del presente año 2016, tenemos que a nivel del MIMP, hay 3661 niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono, lo cual es una información parcial al encontrarse el MIMP en solo 8 lugares del país.

Por ello, se puede hacer una aproximación de la población objetivo de la presente propuesta normativa a partir de los resultados del Plan de Supervisión a Centros de Atención Residencial realizado por el MIMP en el año 2012, que permitió identificar por primera vez el número de niños, niñas y adolescentes institucionalizados a nivel nacional.

A través de la ejecución del citado plan, se supervisó por primera vez el 100% de los Centros de Atención Residencial – CAR, públicos y privados a nivel nacional, donde se obtuvo como resultado que en los 255 Centros de Atención Residencial supervisados, la población atendida era de 9,176 niñas, niños y adolescentes: 3,492 en CAR públicos y 5,684 en CAR privados, siendo el departamento de Lima el que concentraba el mayor número de población atendida (40% del total) y Tumbes el departamento que presentaba la menor cantidad de residentes en CAR (0.2%).

Actualmente, al 30.09.2016, en la supervisión de Centros de Atención Residencial efectuada por personal de la Dirección de Políticas sobre Niñas, Niños y Adolescentes de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes, tenemos registrado a 7,341 residentes en 247 CAR supervisados, quedando por supervisar 35 Centros de Atención Residencial, lo cual refleja que los datos recogidos en el año 2012, son similares.

Si bien son datos parciales de la población objetivo nos muestra un panorama general del número de niñas, niños y adolescentes que se beneficiarían con esta norma, principalmente de aquellos y aquellas que permanecen institucionalizados por mucho tiempo.

Refleja de manera contundente el rol fundamental del Estado, la familia y la comunidad, incorpora definiciones desde el marco de la doctrina de protección

integral, mirando a la niña, niño o adolescente como sujeto de derechos, conforme lo señala la Convención sobre los Derechos del Niño y los estándares internacionales.

Asimismo, esta Ley garantiza el ejercicio de los derechos de una niña, niño o adolescente, pero además encierra un trabajo con sus familias a quienes se les apoyará y orientará, dándoles el soporte que corresponda para desarrollar sus habilidades y rol parental, entre otros, que contribuya a que los menores de edad puedan desarrollarse de manera integral en un ambiente adecuado.

Esta norma se enmarca dentro la Política Pública de prevención de seguridad ciudadana, orientada en este caso, a proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos a fin de revertir situaciones que afecten su desarrollo integral y tengan una vida digna, lo que permitirá reducir a futuro la delincuencia en nuestro país. Las medidas de protección en situaciones de riesgo, contribuyen a que la niña, niño o adolescente permanezca en su familia, la que debe recibir por parte del Estado, los apoyos necesarios que prevengan la 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. En su caso, las medidas de protección en caso de desprotección familiar, si bien implican la separación de la niña, niño o adolescente de su familia, ello se realiza en función a su interés superior, por ser un medio que afecta gravemente su desarrollo integral, y que si en todo caso, 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.

La implementación de la presente norma no genera costos que superen el beneficio cualitativo antes indicado; además de encontrarse sustentado en el Programa Presupuestal N° 117 "Atención oportuna a niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono" y en el presupuesto que los Gobiernos Locales cuentan para la atención de las niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o en desprotección familiar.

En términos generales, los servicios que contempla esta norma existen, entre ellos, el servicio de investigación tutelar, el de acogimiento familiar, adopciones y el acogimiento residencial, y tienen un presupuesto asignado hace tiempo atrás, especialmente los Centros de Atención Residencial, que esta norma los denomina Centros de Acogida, que nacieron hace más de 50 años. Asimismo, se cuentan con servicios dirigidos a la prevención, la atención y la recuperación de las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia, que se encuentran también a cargo del MIMP a través de los Centro Emergencia Mujer o de las Unidades de Investigación Tutelar, pero que también se encuentran en el Ministerio de Salud (MINSA) a través de los Módulos de Maltrato Infantil y Adolescente en Salud (MAMIS), o la atención que puedan brindar los centros de salud del MINSA.

Esta norma favorecerá el reordenamiento de las intervenciones de los servicios en forma articulada con la finalidad de desinstitucionalizar a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, como hoy sucede, y por tanto el reordenamiento del presupuesto, precisando que como todo servicio que debe garantizar políticas universales, no está extinto de considerar el crecimiento de la intervención, lo que incluye la desconcentración del servicio de investigación tutelar a nivel nacional y que se desarrollará en el marco de lo que plantea el Estado para la programación multianual del presupuesto.

El INABIF actualmente se encuentra en proceso de reorganización administrativa, dispuesto por la Resolución Ministerial N°280-2016-MIMP, en el marco del proceso de modernización de la gestión del Estado que está orientado a lograr una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

El Manual de Operaciones del INABIF, tiene como uno de sus objetivos, la prestación de servicios especializados para la restitución de derechos como el proteger a los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos; por lo que respecto a ellos se van a adoptar medidas correctivas y de modernización en los servicios que se les brinda, reorganizando los servicios y metas presupuestales.

Debe precisarse que respecto a la retribución económica en el Acogimiento Familiar, se encuentra prevista especialmente para el profesionalizado, a fin de atender a las niñas, niños y adolescentes con características o necesidades especiales (discapacidad física, mental o aquellos que padecen de algún tipo de enfermedad que requieren atención especialmente calificada).

Cabe precisar que mediante la presente ley, se ha dispuesto que la persona o familia acogedora de acuerdo a sus condiciones socioeconómicas y a las necesidades de la niña, niño o adolescente, puede recibir una subvención económica de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; el monto y padrón de beneficiarios se aprobarán por resolución ministerial dentro de las metas presupuestales del sector.

En todos los casos al considerarse el acogimiento familiar como parte de un Programa Presupuestal aprobado, la atención del gasto previsto se atenderá con cargo a los recursos presupuestales de dicho programa presupuestal, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

En relación a los administrados, se han establecido plazos concretos y se ha eliminado la presentación de requisitos que la propia entidad estatal puede solicitarlos.

### III. IMPACTO DE VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta normativa, regula la actuación estatal para la protección especial de una niña, un niño o adolescente en desprotección familiar o en riesgo, que involucra no sólo al Estado, sino a la familia y la comunidad.

El Estado a través del MIMP, ejercerá la tutela estatal en los casos de desprotección familiar, cuando la madre, padre, familia extensa, tutor, responsable legal o de hecho, que no cumpla con sus deberes de cuidado y protección de un menor de edad, hasta revertir la situación de desprotección familiar.

El Poder Judicial declara la desprotección familiar, la adoptabilidad y la pérdida de la patria potestad cuando no sea posible la reintegración de la niña, niño o adolescente a su familia, luego de haber realizado un procedimiento exhaustivo que no tiene más el carácter de punitivo sino que prioriza el apoyo a la familia para que la niña, niño o adolescente pueda volver a ella.

Asimismo, se ha considerado una etapa posterior a la declaración de desprotección familiar, que permitirá que las niñas, niños o adolescentes cuenten con un plan de trabajo orientado a su desarrollo integral y autonomía personal.



El Poder Judicial tendrá un deber de control de la legalidad y además resolverá los recursos impugnatorios cuando se agote la vía administrativa.

El Ministerio Público cumplirá su rol de garante durante el procedimiento y velará porque las niñas, niños y adolescentes ejerzan sus derechos.

Las niñas, niños o adolescentes contarán con un Defensor Público especializado que garantice la defensa de sus derechos.

Cabe resaltar que mediante esta norma se busca la desinstitucionalización de las niñas, niños y adolescentes, que permanecen durante tiempo indefinido en los centros de atención residencial porque no se revisan periódicamente la medida aplicada ni se brindan los apoyos necesarios para que la familia pueda asumir su rol de protección. Optar por una política de desinstitucionalización implica el cambio de un sistema de protección para las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, por ello se ha modificado la actuación estatal, se establecen medidas de cuidado alternativos según necesidades individuales y el interés superior del niño, considerando a su familia, transformando el modelo de atención que impuso el Código de los Niños y Adolescentes.

La aprobación de esta Ley, logrará que todas las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en territorio peruano y que se encuentran en desprotección familiar o riesgo, gocen de una protección adecuada, pues se les brindará un tratamiento especializado de acuerdo a su situación concreta, características o habilidades especiales, con profesionales capacitados y sensibilizados en la temática de niñez y adolescencia, con participación activa de sus familia y de la comunidad.

