



BANCADA DE RENOVACIÓN POPULAR

"Decenio de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres"
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"



PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LAS VISITAS PRESENCIALES DE LOS DEFENSORES PÚBLICOS ESPECIALIZADOS QUE EJERCEN SU REPRESENTACIÓN LEGAL DE MENORES DE EDAD QUE SE ENCUENTRAN CON MEDIDA DE PROTECCIÓN DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL.

Los congresistas de la república de la **BANCADA RENOVACIÓN POPULAR**, a iniciativa de la congresista **MARÍA DE LOS MILAGROS JACKELINE JÁUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO**, en ejercicio de las facultades que les confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente propuesta legislativa:

I. FÓRMULA LEGAL

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LAS VISITAS PRESENCIALES DE LOS DEFENSORES PÚBLICOS ESPECIALIZADOS QUE EJERCEN SU REPRESENTACIÓN LEGAL DE MENORES DE EDAD QUE SE ENCUENTRAN CON MEDIDA DE PROTECCIÓN DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

Artículo 1. Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es establecer que los defensores públicos especializados que ejercen la representación legal de menores de edad tengan la obligación de visitar a sus representados que se encuentran con medidas de protección de acogimiento residencial.

Artículo 2. Finalidad de la ley

La finalidad de la presente ley es que los defensores públicos especializados que ejercen la representación de menores de edad que se encuentran en centros de acogida residencial constaten en forma directa la situación en la que se encuentran sus representados y recoger sus opiniones para asuntos que los puedan afectar.

Artículo 3. Incorporación

Se incorpora el literal d) en el numeral 11.3 del artículo 11 del Decreto Legislativo 1297 en los siguientes términos:

"Artículo 11.- Funciones de las autoridades en el marco de la presente Ley

Son funciones de:

(...)



"Decenio de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres"
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"

- a) *Designar defensores públicos especializados que asuman la defensa legal de las niñas, niños o adolescentes en los procedimientos por desprotección familiar y adopción.*
- b) *Designar una defensora o defensor público, distinto al que representa los intereses de la niña, niño o adolescente, cuando la familia de origen solicite la defensa legal gratuita.*
- c) *Informar de manera periódica al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables sobre la defensa pública asumida respecto a niñas, niños y adolescentes con procedimiento por desprotección familiar a nivel judicial.*
- d) *Establecer visitas cada dos meses de defensores públicos asignados a menores de edad que se encuentren bajo un procedimiento administrativo de desprotección familiar y que estén sujetos a una medida de protección de acogimiento residencial en el centro de acogida correspondiente.*

Estas visitas se efectúan durante toda la vigencia de la medida de protección. Los informes generados a partir de estas visitas deben ser enviados al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través de las Unidades de Protección Especial o la entidad competente, en un plazo no mayor a tres días hábiles, para su debida tramitación y seguimiento."

Lima, agosto de 2024

Lima, agosto de 2024

[Handwritten signatures and names:]

- Pedro Pablo Kuczynski
- José Luis Rodríguez A.
- Noelia Herrera
- Miguel Ángel Cárdenas
- Daniel Maldonado
- Eduardo Medina
- Nomarte Vozzo
- Ricardo Ojeda
- Gustavo Cortés
- Fernando Alvarado



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **17** de **setiembre** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 8935/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS; Y**
- 2. MUJER Y FAMILIA.**



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

En la estructura social, los niños y adolescentes constituyen uno de los grupos más vulnerables debido a su falta de autonomía, dependencia, y limitaciones en representación y participación.

El sistema de justicia presenta deficiencias en la adaptación a las necesidades específicas de niños y adolescentes que se encuentran albergados en centros de acogida residencial. Estas deficiencias se agravan en casos de ausencia de cuidados parentales o abandono, donde el acceso a protección y apoyo es particularmente limitado.

En tales situaciones, corresponde al Estado implementar medidas de protección que salvaguarden la integridad y los derechos de los menores.

2. PROBLEMÁTICA

De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño, el término "niño" se extiende a toda persona menor de 18 años, implicando que la protección preventiva y garantizadora se extiende hasta el límite de la mayoría de edad.

Este grupo etario posee derechos plenos, incluyendo el acceso a la justicia. Este acceso no se restringe únicamente a instancias judiciales, sino que también abarca procedimientos administrativos donde sus intereses están en juego. Por lo tanto, es crucial que los menores puedan expresar sus opiniones y ejercer su capacidad procesal, ya sea directamente o a través de un representante, en función de su edad y madurez.

La adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño ha llevado a los Estados a diseñar leyes, procedimientos y organismos especializados para garantizar una protección integral a los menores, estableciendo un trato normativo diferenciado basado en su vulnerabilidad intrínseca. Sin embargo, esta vulnerabilidad se intensifica en el caso de niños y adolescentes que carecen del cuidado familiar, lo que justifica la intervención estatal para salvaguardar su bienestar.

La institucionalización en centros de acogida residencial, aunque es una medida de último recurso, puede tener repercusiones adversas sobre su desarrollo ya que genera problemas de índole psicológico principalmente. La situación de desprotección familiar para los menores sin cuidados parentales o familiares está regulada en nuestro ordenamiento jurídico por el Decreto Legislativo N° 1297 (en adelante, DL 1297) y su reglamento.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables actúa como el ente rector en esta área, a través de sus órganos ejecutores, con el objetivo de proporcionar una protección integral. Su función principal es garantizar el derecho de los menores a vivir, crecer y desarrollarse dentro de un entorno familiar, mediante las Unidades de Protección Especial a nivel nacional, las cuales están encargadas de supervisar y recomendar medidas de protección judiciales.



No obstante, el procedimiento administrativo en casos de desprotección familiar presenta deficiencias que afectan el interés superior del niño.

Entre los principales problemas se encuentran la insuficiencia de albergues acreditados, la prolongación excesiva de los plazos para la implementación de medidas de protección y la falta de una representación legal adecuada para todos los niños y adolescentes albergados.

Sobre este último punto es que se sustenta la presente problemática. El artículo 11, numeral 11.3 del DL 1297, establece las funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el marco de sus competencias y establece lo siguiente:

"Artículo 11.- Funciones de las autoridades en el marco de la presente Ley

Son funciones de:

(...)

11.3 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

- a) Designar defensores públicos especializados que asuman la defensa legal de las niñas, niños o adolescentes en los procedimientos por desprotección familiar y adopción.*
- b) Designar una defensora o defensor público, distinto al que representa los intereses de la niña, niño o adolescente, cuando la familia de origen solicite la defensa legal gratuita.*
- c) Informar de manera periódica al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables sobre la defensa pública asumida respecto a niñas, niños y adolescentes con procedimiento por desprotección familiar a nivel judicial."*

Entonces tenemos que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través del servicio de Defensa Pública brinda asistencia legal especializada a menores de edad inmersos en los procedimientos descritos en la ley de la materia y como consecuencia del patrocinio que otorga, de lo que se desprende que la representación legal que ejercen, aborda el ámbito administrativo como la instancia judicial.

Este deber por parte de la Defensa Pública se encuentra previsto también en su propia Ley 29360, Ley del Servicio de Defensa Pública, como se desprende de la redacción de su artículo 8, literal c):

"Artículo 8. Servicios de la defensa pública

La defensa pública comprende los siguientes servicios:

(...)

- c) La asistencia legal, que comprende la asesoría técnico legal y/o patrocinio a las personas en materias de Derecho Civil y Familia establecidas en el*

Reglamento de la presente Ley, así como en los casos de situaciones de riesgo o desprotección familiar de niños, niñas y adolescentes."

A lo largo de la Ley 29360, Ley del Servicio de Defensa Pública y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 13-2019-JUS, no se aprecia un detalle exhaustivo en la forma en que se brinda el patrocinio legal, lo que impide una evaluación completa de la eficacia de la representación en relación con el interés superior del niño.

Situación que no ocurre cuando explícitamente detalla las obligaciones de los defensores públicos cuando concurren en materia penal, como se puede apreciar en el artículo 24, numeral 24.1 del reglamento de la Ley 29360:

"Artículo 24.- Deberes del/la Defensor/a Público/a

24.1 Además de los establecidos en el artículo 12 de la Ley N° 29360, el/la Defensor/a Público/a presta sus servicios en estricto cumplimiento de los siguientes deberes funcionales:

(...)

- m) Visitar cada quince días a los/las usuarios/as del servicio en el establecimiento penitenciario respectivo, en cumplimiento de las funciones propias a su cargo."***

De lo que se desprende que, menores de edad que cuentan con medida de protección de acogimiento en un centro de acogida residencial, en adelante CAR, a pesar de su extrema vulnerabilidad resultante de ser víctimas de diversas vejaciones y delitos, así como de estar alejados de su entorno familiar y sometidos a prolongados periodos de institucionalización no existe una obligatoriedad para que su abogado defensor realice visitas presenciales.

Esta carencia de visitas presenciales impide una evaluación directa y oportuna de la situación real en la que se ejecuta la medida de protección. Entre los aspectos que se ven afectados están: la supervisión de los plazos excesivos sin la debida tramitación de la declaración de desprotección en vía judicial, el monitoreo del trato y cuidado institucional para prevenir el re victimización, y la evaluación de la adaptación del niño al CAR según sus necesidades específicas.

Además, limita la capacidad de responder a sus interrogantes sobre el procedimiento, de atender y expresar sus opiniones, requerimientos o denuncias, si las hubiera, especialmente en casos en los que no se ha asignado un defensor público efectivo a la población infantil.

Si bien existe un protocolo de actuación conjunta entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para la asistencia legal integral y gratuita de menores de edad en desprotección familiar y adopción, tampoco determina con detalle aspectos relacionados a la intervención del defensor público para garantizar la eficacia de la representación o de la asistencia legal.

Sin embargo, establece la obligación del defensor público de denunciar o representar a los menores en el proceso penal cuando se presuma la comisión de un delito en su contra. Para cumplir con esta obligación, el defensor debe escuchar

directamente al agraviado en el CAR, sin intermediarios, para obtener un conocimiento preciso de la situación.

Este protocolo, no obstante, si contempla la facultad del defensor público para ejercer las actuaciones necesarias para la defensa de los menores de edad en situación de desprotección familiar o adopción, a solicitud y/o en coordinación con la dirección de la Unidad de Protección de Especial, Dirección de Adopciones o Unidad de Adopciones, según corresponda.

Con ello, se reconoce implícitamente que la asistencia del defensor público no se limita estrictamente al marco normativo, sino que puede abarcar una variedad de acciones orientadas a una defensa eficaz y oportuna. No obstante, la obligatoriedad de realizar visitas presenciales a los CAR, al tratarse de una prerrogativa genérica, queda a discreción de cada defensor público y depende de la distribución de su carga laboral.

3. Propuesta de Solución

La fórmula legal consta de tres artículos, estableciendo en el primero de ellos que el objetivo de la propuesta legislativa es disponer que los defensores públicos especializados que ejercen la representación legal de menores de edad tengan la obligación de visitar a sus representados que se encuentran con medidas de protección de acogimiento residencial.

Asimismo, en el artículo segundo se propone como finalidad de la iniciativa que los defensores públicos especializados que ejercen la representación de menores de edad que se encuentran en centros de acogida residencial constaten en forma directa la situación en la que se encuentran sus representados y recoger sus opiniones para asuntos que los puedan afectar.

Finalmente, en el artículo tercero se propone la modificación del artículo 11, numeral 11.3 del Decreto Legislativo 1297, incorporando el literal d), mediante el cual se dispone que cada dos meses los defensores públicos asignados a menores de edad que se encuentren en un centro de acogida residencial, deben visitarlos. Asimismo, debe emitir informes a partir de estas visitas los cuales deben ser enviados al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través de las Unidades de Protección Especial o la entidad competente, en un plazo no mayor a tres días hábiles, para su debida tramitación y seguimiento.

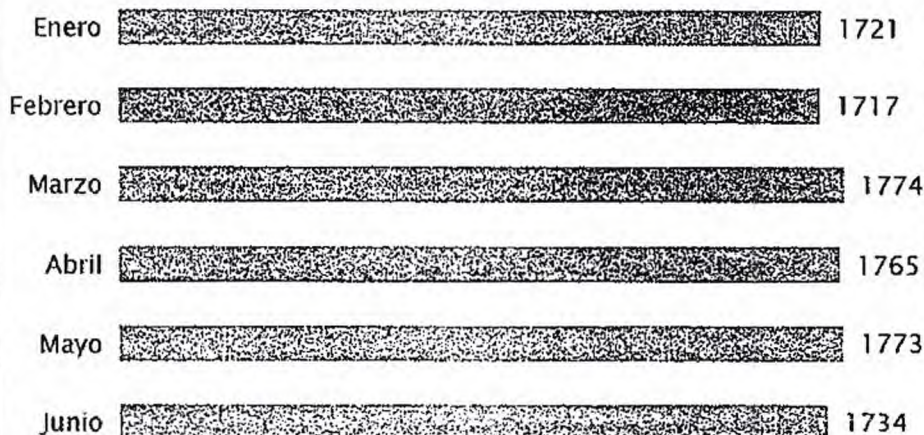
La implementación de una defensa legal eficaz y una representación procesal adecuada para los niños y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado de los Centros de Atención Residencial (CAR) es fundamental para garantizar su bienestar durante el periodo de protección.

Esta necesidad surge del imperativo de asegurar que las medidas de protección se ejecuten con la máxima diligencia y eficacia. De acuerdo con los datos estadísticos proporcionados por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se registra un promedio mensual de acogimiento residencial de 1,700 menores a nivel nacional. Hasta la fecha en 2024, se ha superado el umbral de 2,300 casos.

Esta tendencia creciente subraya la urgencia de fortalecer la representación legal y procesal para abordar adecuadamente las complejidades y particularidades que enfrentan estos menores en el contexto de su medida de protección.



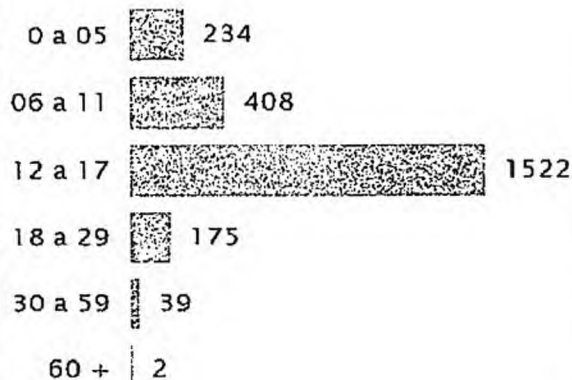
NNA acogidas en el CAR, según mes



CENTROS DE ACOGIDA RESIDENCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES				
2380	Niños, niñas y adolescentes NNA atendidos en un Centro de Atención Residencial	58	Centros de Acogida Residencial de niñas, niños y adolescentes	Tipo de CAR Año

Asimismo, la citada fuente nos revela que, independientemente de la medida de protección dictada por la Unidad de Protección Especial, el rango de edad que presenta una mayor prevalencia es entre los 12 a los 17 años.

NNA acogidas en el CAR, según rango de edad

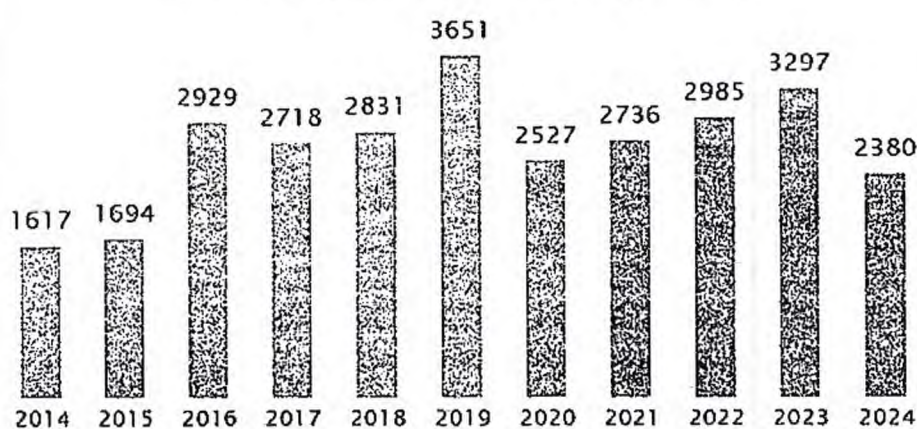


Dada la alta incidencia de casos de adolescentes en los Centros de Atención Residencial (CAR), es crucial reconocer que su permanencia en estas instituciones será generalmente prolongada. A diferencia de otros grupos etarios,

los adolescentes en los CAR enfrentan circunstancias que prolongan su estadía, especialmente en ausencia de cuidados parentales o de familia extensa, donde la adopción regular no se presenta como una solución viable.

En lo que va del presente año, se han registrado 64 adopciones a nivel nacional, de las cuales únicamente 5 corresponden a adolescentes. Este bajo número de adopciones para el grupo etario adolescente resalta la necesidad urgente de fortalecer la defensa legal y la representación procesal, garantizando que estos menores reciban el apoyo necesario durante su extenso periodo de institucionalización.

NNA acogidas en el CAR, según año



Los datos disponibles subrayan el volumen significativo de acogimientos residenciales y la prolongada permanencia de los menores en los Centros de Atención Residencial (CAR). A pesar de la reciente reducción de los plazos para las medidas de protección, en la práctica se observa una estabilidad numérica que sugiere una permanencia prolongada y persistente de estos menores en las instituciones.

En este contexto, la eficacia del defensor público es crucial para evitar dilaciones innecesarias en los procedimientos que pueden extender injustificadamente el tiempo de institucionalización de los niños, niñas y adolescentes. Además, la reprogramación de audiencias debido a la ausencia de partes puede demorar entre 2 y 3 meses, lo que agrava la situación.

También se deben considerar las dificultades para escuchar y atender adecuadamente las opiniones, consultas o denuncias de los menores sobre actos que comprometan sus derechos dentro del CAR. La gestión efectiva en esta área requiere un enfoque especializado por parte del defensor público, en coordinación con las unidades de protección especial y en cooperación de los CAR para facilitar el procedimiento administrativo.

La emergencia sanitaria ha llevado a la programación de diligencias de toma de opinión y audiencias judiciales en modalidad virtual aún hasta la actualidad, que se realizan una o dos veces durante el procedimiento administrativo y solo una vez durante el proceso judicial.

Esta frecuencia es insuficiente para evaluar adecuadamente el estado y las necesidades específicas de cada menor. Además, las diligencias virtuales realizadas en presencia de cuidadores (trabajadores sociales, educadores) pueden limitar la espontaneidad y el desarrollo natural de los menores, afectando la calidad de la información obtenida.

Por lo tanto, es esencial mejorar la frecuencia y la calidad de la interacción directa con los menores, optimizando el proceso de defensa legal para atender sus necesidades específicas y garantizar un entorno más favorable para la toma de decisiones y la protección de sus derechos.

Queda claro que la protección de este grupo vulnerable requiere la implementación de medidas integrales que aborden tanto la justicia legal como la participación activa de los menores en los procedimientos que les afectan. Asegurar que los niños y adolescentes puedan expresar libremente sus opiniones y ser escuchados es fundamental para la protección de sus derechos.

Este principio está consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño, especialmente en su artículo 12, que establece que los menores tienen el derecho de expresar sus opiniones en todos los asuntos que les conciernan y que estas opiniones deben ser consideradas de acuerdo con su edad y madurez.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente ley se enmarca en lo dispuesto por el artículo 4 de la Constitución Política que establece que el Estado protege especialmente al niño en situación de abandono, como consecuencia de ello, deben tomarse todas las medidas necesarias para protegerlo.

En este contexto, la presente ley modifica el artículo 11, numeral 11.3 del Decreto Legislativo 1297, incorporando el literal d) con el objetivo que los defensores públicos de oficio visiten cada dos meses a los menores de edad asignados que se encuentran en Centros de Acogida Residencial.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa se vincula con la décimo sexta política de Estado del acuerdo nacional que propone el **"Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, Adolescencia y la Juventud"**.

En este contexto, el Estado se comprometió a garantizar el bienestar, el desarrollo integral y una vida digna para los niños, adolescentes y jóvenes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de riesgo, pobreza y exclusión.

Con este objetivo, el Estado garantizará el acceso de los niños y adolescentes a una educación y salud integrales, al enriquecimiento cultural, la recreación y la formación en valores, a fin de fortalecer su autoestima, personalidad y el desarrollo de sus habilidades; asimismo, prevendrá todas las formas de violencia familiar, así como de maltrato y explotación contra niños y adolescentes, aportando a su erradicación; también prevendrá el pandillaje y la violencia en los jóvenes y promoverá programas de reinserción de los adolescentes infractores.

La iniciativa busca proteger la indemnidad de niños y adolescentes a través del trabajo responsable de sus representantes que vienen a ser los defensores públicos de oficio asignados.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

En esta oportunidad analizaremos el costo beneficio de la propuesta partiendo del costo de oportunidad de aprobar o no aprobar la propuesta legislativa. En este sentido, tenemos dos escenarios posibles; el primero, continuar con la normativa vigente sin que los defensores de oficio visiten a los menores de edad que representan los cuales se encuentran en centros de acogida residencial. En el segundo escenario en cambio, nos encontramos frente a la obligación de todos los defensores públicos de realizar visitas cada dos meses a sus representados para tomar conocimiento de primera mano sobre la situación en la que se encuentran y poder consultarle las medidas que vienen tomándose en su caso.

Escenario 1: Se mantiene la normativa vigente

En este escenario, tenemos un sin número de inconvenientes para los menores de edad que se encuentran en los centros de acogida residencial, pues al sufrir algún abuso físico o psicológico no cuentan con su representante legal para comunicárselo, asimismo, se toman decisiones sobre el futuro de su vida, sin ser consultados y en la medida que sus representantes no mantienen contacto con ellos no pueden informarle sobre asuntos tan cotidianos como que le puede afectar la visita de algunas personas o que padece de alguna enfermedad que necesita tratamiento especializado e incluso no puede informar sobre ningún asunto que considere relevante. Asimismo, su representante al no mantener contacto con el menor representando no tiene conocimiento de las necesidades que pueda tener, por ello, se toman decisiones que podrían ser equivocadas.

En resumen, si no se aprueba la propuesta existirían al menos 5023 niños y adolescentes que se verían afectados pues seguirían sin contar con un representante legal que se encuentre pendiente de su situación tal como se aprecia en el siguiente cuadro¹.

Se tiene registrado a 5,023 niñas, niños y adolescentes en los centros de acogida residencial, públicos y privados, a nivel nacional. En el siguiente cuadro, se puede apreciar la cantidad de niñas, niños y adolescentes según grupo etario y sexo.

Grupo Etario	Mujer	Hombre	Total, General	% Total, general
0-5 Años	461	480	941	19%
6-11 Años	741	718	1459	29%
12-17 Años	1673	950	2623	52%
Total, General	2875	2148	5023	100%

Fuente: Procedimiento de supervisión - Ficha de supervisión Elaboración: Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes

¹ Cuadro extraído del Informe N° D0000004-2024-MIMP-DVMAENM, de fecha 17 de julio de 2024.

Escenario 2: Los defensores de oficio visitan cada 2 meses a sus representados

De aprobarse la propuesta y establecer la obligatoriedad de la participación del defensor público a través de las visitas cada dos meses a sus menores representados se permitiría lo siguiente:

- a) **Garantizar el derecho a la defensa:** La defensa de los derechos de los menores de edad institucionalizados es un principio básico en el ámbito del derecho de familia y la protección de menores. La visita del defensor público asegura que estos menores reciban la representación legal que necesitan para ejercer sus derechos.
- b) **Conocimiento directo de la situación:** Las visitas permiten al defensor obtener una comprensión directa de las condiciones en las que viven los niños, esto incluye evaluar su bienestar emocional, físico y social, así como identificar posibles abusos o negligencias que puedan estar ocurriendo en la institución.
- c) **Escuchar de las opiniones de los menores:** La interacción directa con los niños institucionalizados brinda la oportunidad de escuchar sus opiniones y preocupaciones; esto es vital para garantizar que sus voces sean tomadas en cuenta en cualquier procedimiento legal que les afecte.
- d) **Evaluación de necesidades específicas:** Cada niño o adolescente tiene necesidades únicas que deben ser consideradas en su defensa. Las visitas permiten al defensor público evaluar estas necesidades y adaptar su enfoque legal para abordar las circunstancias individuales de cada menor.
- e) **Intervención proactiva:** Al establecer una relación de confianza con los niños, el defensor público puede actuar de manera proactiva para prevenir situaciones de riesgo y promover el bienestar de los menores. Esto puede incluir la recomendación de servicios adicionales o la promoción de cambios en las políticas de la institución.
- f) **Facilitación de procesos legales:** La presencia del defensor público puede facilitar el acceso y el avance adecuado a los procedimientos judiciales o administrativos, asegurando que los derechos de los niños institucionalizados sean respetados y que reciban un tratamiento justo dentro del sistema legal.
- g) **Promoción de la reinserción social:** El defensor también juega un papel importante en la promoción de la reinserción social de los menores. Al conocer sus historias y circunstancias, puede abogar por planes de atención y reintegración que sean apropiados y efectivos.

Como podemos apreciar los beneficios de segundo escenario son considerablemente mayores a los beneficios del primer escenario, es decir, el costo de oportunidad de no aprobar esta propuesta sería muy alto para los 5,023 menores afectados, en consecuencia, resulta más beneficioso aprueba la iniciativa legislativa.