

DICTAMEN DE LA COMISION DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY Nº3328/2001-CR QUE PROPONE DOTAR DE MARCO LEGAL A INSTITUCIONES QUE GESTIONAN VILLAS O ALDEAS INFANTILES O JUVENILES QUE ACOGEN EN AMBIENTE FAMILIAR, A NIÑAS, NIÑOS O ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE ABANDONO O ALTO RIESGO MORAL O MATERIAL HASTA LOGRAR SU INDEPENDIZACIÓN

Sr. Presidente:

Ha ingresado para dictaminar, a la Comisión de la Mujer y el Desarrollo Social, el Proyecto Nº 3328/2001-CR, suscrito por la **Congresista Mercedes Cabanillas Bustamante** por el que se propone dotar de un marco legal adecuado a las instituciones, que en nuestro país, se encargan de organizar y gestionar Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles que brindan un ambiente familiar a niñas, niños o adolescentes en situación de abandono o alto riesgo social, hasta que éstos logren su independización, más allá de su mayoría de edad.

I.- SINTESIS DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley aborda una realidad que por décadas viene afrontando nuestro país; proponiéndose regular normativamente la incorporación de niñas, niños y adolescentes en Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles, práctica socialmente consentida y aceptada como institución alternativa de la familia biológica. A mérito de modelo de Atención Familiar con el que se acogen a niñas, niños o adolescentes en estas Villas o Aldeas, el Proyecto de Ley propone asimilarlas como una de las modalidades de familia sustituta previstas en el Código de los Niños y Adolescentes, Libro Tercero, Título I, Capítulo VI y el artículo 243º literal c).



El Proyecto, asimismo, incide en el papel del Estado como promotor y fiscalizador, refiriéndose a lo siguiente:

- La población de niños que se ampararían en Villas o Aldeas, el régimen de su ingreso, permanencia e independización.
- Los requisitos, las condiciones y obligaciones que deberían cumplir estas instituciones para su funcionamiento.
- El régimen de promoción, orientación, control y fiscalización que ejercería el MIMDES en relación a las Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles.

II.- MARCO LEGAL

- Constitución Política del Estado: artículo 4º
- Código de los Niños y Adolescentes artículo 8º párrafo 2, Capítulo VI, Título I del Libro Tercero y artículo 243º literal c)
- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño artículo 20º, numerales 1), 2), 3).

III.- ANALISIS DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley propone regular la incorporación de niñas, niños o adolescentes en situación de riesgo, abandono moral o material a un modelo de atención familiar desarrollado en las villas o aldeas infantiles o juveniles, partiendo de tres premisas:

- La familia es la estructura social básica reconocida universalmente para el pleno desarrollo de la niña, niño o adolescente.
- La legislación nacional y los documentos internacionales reconocen el derecho prioritario de todo niño para crecer en el seno de su propia familia.
- La orfandad, el abandono, la pobreza crítica o la separación de los padres constituyen algunas de las causas más frecuentes que favorecen el deterioro o quiebre de muchas familias, situaciones extremas que van contra el desarrollo y la socialización del niño y adolescente, representando peligro para los intereses vitales de la sociedad.

El derecho a tener una familia no significa necesariamente que ésta debe ser consanguínea y legítima, sino también se traduce en el derecho a que el niño, niña



o adolescente acceda a una familia sustituta. Por eso, la sociedad debe disponer de instituciones alternativas a la familia biológica, que funcionan como familias sustitutas, en cuyo seno se completa el proceso de maduración del niño, niña o adolescente desamparado.

Las condiciones que se proponen en el Proyecto de Ley para decidir la incorporación de una niña, niño o adolescente en situación de riesgo o abandono moral o material en una Villa o Aldea Infantil o Juvenil, se insertan armónicamente en el ordenamiento legal tuitivo que a favor de niños o adolescentes impera en nuestro país. Técnicamente se trataría de una tercera opción que, en concordancia con el artículo 8º párrafo segundo del Código de los Niños y Adolescentes y el artículo 20º de la Convención sobre los Derechos del Niño se aplicaría sólo después que se haya considerado preferentemente la atención en el seno de la familia de origen, o se haya evaluado o ejecutado su inclusión en un programa de Adopción.

La vigencia de esta norma estaría llenando el vacío legal que se produce cuando las dos primeras opciones, por diversas circunstancias, fracasan o simplemente se hacen inaplicables. Esta tercera opción evitaría incrementar la población de "albergues temporales" con niñas, niños o adolescentes que de forma "permanente e indefinida" viven temiendo su externamiento.

De igual forma, los criterios fundamentales a tomar en cuenta para decidir la incorporación de niñas, niños o adolescentes en Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles, señalan que preferiblemente deben desarrollarse en su medio local, así como no separar en familias distintas a hermanos consanguíneos, y de ser el caso, tener en cuenta el perfil de ingreso definido por las Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles, dejando en lo demás amplio margen discrecional que se sustenta en el principio del Interés Superior del Niño (artículo IX del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes).

El Proyecto de Ley propone que la permanencia de una niña, niño o adolescente en una Villa o Aldea Infantil o Juvenil se defina a partir de su necesidad de desarrollo integral, como sujeto de derecho.

El Proyecto de Ley, para evitar excesos o tergiversaciones, busca preservar la calidad del ambiente familiar que se ofrezca a los niños y las condiciones para su desarrollo integral, establece una serie de obligaciones a cumplir por parte de las instituciones y encarga su control, regularización y fiscalización al MIMDES.

El **acogimiento de hecho**, que en la actualidad se practica, puede en algunos casos atentar contra los derechos de las familias y de los niños. La ausencia de



normas puede conllevar a algunos riesgos pues sería difícil asegurar que siempre se resguarde el Interés Superior del Niño, respetando sus necesidades y efectuándolas de acuerdo a la Ley. También podría suceder que niños que no cumplan con el perfil estén amparados por una Villa o Aldea Infantil o Juvenil.

IV.- OPINIONES:

El Proyecto de Ley **Nº 3328/2001-CR** cuenta con la **opinión favorable de la Alta Asesoría de la Presidencia del Consejo de Ministros, expresada mediante Oficio Nº2428-2002-PCM/SG del 13 de setiembre del 2002**, en cuyo Informe Legal suscrito por el Dr. Manuel Alayza Arias, encargado de Asuntos de la Sociedad Civil de la Secretaría de Coordinación Institucional y el Dr. Roger Rodríguez Iturri, Secretario de Coordinación Interinstitucional, se sostiene que el Proyecto del Ley reúne las características adecuadas para constituir un documento legal válido y útil para sus fines, facilitando la aplicación de la institución jurídica de la "Colocación Familiar" para beneficio de muchos niños y adolescentes de nuestro país que se encuentran en estado de abandono o en situación de riesgo moral o material.

V.- ANALISIS COSTO-BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irroga gasto al Tesoro Público, porque sólo se trata de un marco regulatorio que garantiza y fiscaliza el funcionamiento de la colocación familiar institucional.

De otro lado, el beneficio que propone la propuesta legislativa es proteger a los niños y adolescentes ante la indefinición de su destino final, la actual legislación no les da seguridad debido a que sólo es una medida provisional.

VI. CONCLUSIÓN

Por los argumentos expuestos y de conformidad con lo establecido por el literal b) del artículo 70º del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social, se pronuncia por la **APROBACIÓN del Proyecto de Ley Nº 3328/2001-CR**, de conformidad con el siguiente:



TEXTO SUSTITUTORIO

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE REGULA LA INCORPORACION DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VILLAS O ALDEAS INFANTILES Y JUVENILES

Artículo 1º.- Del objeto de la Ley

La niña, el niño o el adolescente que lo necesita es incorporado a un programa similar al de una familia sustituta en Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles, bajo un régimen que, siendo distinto al de sus padres, lo acoge en su seno, asumiendo la responsabilidad que corresponde a la familia natural o biológica, obligándose a su cuidado, protección y a prestarle asistencia material o moral.

Artículo 2º.- De los requisitos para incorporar a los niñas, niños y adolescentes a las instituciones

Procede incorporar a niñas, niños o adolescentes huérfanos o en abandono mediante resolución consentida o ejecutoriada, o en situación de riesgo moral o material en Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles, siempre y cuando:

- a.- Su familia natural o biológica no estuviera en condiciones de asumir su tenencia, y;
- b.- No estén comprendidos en Programa de Adopción.

Artículo 3º.- De las vías para decidir la incorporación de los niños o adolescentes a las Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles.

Se dispone la incorporación de una niña, niño o adolescente en una Familia Sustituta mediante:



- a) Resolución Judicial.
- b) Resolución Administrativa.
- c) Consentimiento escrito del padre o la madre, en casos de orfandad materna o paterna o parientes sobrevivientes en caso de orfandad total.

Artículo 4º.- De los criterios para decidir la colocación familiar de los niñas, niños o adolescentes en las Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles

Para decidir la colocación familiar se toma en cuenta los siguientes criterios:

- a) Que el niño sea preferentemente colocado en su entorno local.
- b) La necesidad de conservar la unidad familiar entre varios hermanos debiendo ser integrados a una sola familia o Casa Hogar de Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles.
- c) El perfil de ingreso definido por la institución, de ser el caso.

Artículo 5º.- De la permanencia de la niña, niño o adolescente en las Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles.

La permanencia de la niña, el niño o el adolescente en una Villa o Aldea Infantil o Juvenil está determinada por sus necesidades de desarrollo integral.

Artículo 6º.- De la restitución de la patria potestad

En los casos de abandono declarado mediante resolución consentida o ejecutoriada:

No procede la restitución de la patria potestad ni la interrupción del proceso integral de desarrollo de la niña, el niño o adolescente integrado a una Villa o Aldea Infantil o Juvenil.

En los casos de riesgo moral o material:

Procede la restitución de la patria potestad por haber desaparecido las situaciones de riesgo moral o material. La permanencia de la niña, el niño o el adolescente se tramitará de conformidad con la vía por la cual se decidió su incorporación.



Artículo 7º.- De la implementación de Programas de Desarrollo Integral

Las Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles que acojan a niñas, niños o adolescentes, asumen la responsabilidad de implementar programas que garanticen el desarrollo integral de éstos hasta su profesionalización, tecnificación e independización.

Artículo 8º.- De las obligaciones de las Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles

Las Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles que acojan niñas, niños o adolescentes tienen las obligaciones siguientes:

- a) Dotar de todas las condiciones de un hogar familiar.
- b) Garantizar la presencia y participación permanente de personas calificadas que asuman el rol maternal y cuidado de la niña, niño o adolescente, capacitándolas periódicamente y promoviendo su permanencia en aras del interés superior del niño.
- c) Promover la integración de la niña, el niño o adolescente en su familia sustituta y el desarrollo de sentimientos de pertenencia y hermandad. Para ello es necesario que las madres sustitutas no sean cambiadas periódicamente.
- d) Velar por su seguridad personal y por el derecho a su indemnidad sexual.
- e) Garantizar a cada una de las niñas, niños o adolescentes la educación y la culminación de su proceso de independización con una calificación técnica profesional.
- f) Proporcionar la infraestructura independiente que albergue a cada una de las familias sustitutas.
- g) Inscribirse en el Registro a que se refiere el artículo 8º, previa evaluación del MIMDES.
- h) Informar periódicamente al MIMDES la situación de las niñas, niños o adolescentes que estén a su cargo. La periodicidad se determinará en el Reglamento; y
- i) Otras que establezca el Reglamento.

Artículo 9º.- De la inscripción en el Registro a cargo del MIMDES

Las instituciones ejecutoras de programas de incorporación de niñas, niños o adolescentes en Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles deben inscribirse en el Registro Central de Instituciones, a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).



Los requisitos para la inscripción, renovación y la pérdida de la inscripción en el Registro se establecen en el Reglamento.

Artículo 10º.- De la inscripción en el Registro como requisito para el funcionamiento

La inscripción en el Registro y su renovación constituyen requisitos para el inicio y desarrollo de las actividades de las instituciones referidas en el artículo 1º de la presente Ley.

Artículo 11º.- De las funciones del MIMDES

El MIMDES está encargado de las funciones siguientes:

- a) Autorizar, renovar y cancelar la inscripción en el Registro de las Instituciones a que se refiere el artículo 8º de la presente Ley, de acuerdo a los criterios establecidos en el Reglamento.
- b) Orientar, coordinar, supervisar y evaluar la ejecución de los Programas de Incorporación en Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles bajo un sistema similar al de una familia sustituta.
- c) Practicar visitas inspectivas para verificar el cumplimiento de las responsabilidades asumidas por la Villa o Aldea Infantil o Juvenil y las condiciones en las que se encuentra la niña, el niño o adolescente.
- d) Efectuar el seguimiento de la situación de las niñas, niños y adolescentes que se incorporen a las Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles, en virtud al consentimiento escrito del padre o la madre o parientes sobrevivientes en caso de orfandad total; y
- e) Delegar a los gobiernos locales la supervisión de las villas o aldeas que se encuentren en su jurisdicción.
- f) Otras que establezca el Reglamento.

Artículo 12º.- De las funciones de las Municipalidades

Cada Municipalidad en concordancia con el MIMDES supervisa el funcionamiento de las Villas o Aldea Infantiles o Juveniles. Asimismo, lleva un registro de la ubicación exacta de las mismas.



DISPOSICION COMPLEMENTARIA, TRANSITORIA Y FINAL

DISPOSICIÓN UNICA.- De la modificación del artículo 243º del Código de los Niños y Adolescentes, aprobado por la Ley N°27337, bajo el texto siguiente:

Artículo 243º.- PROTECCIÓN

El MIMDES, podrá aplicar al niño o adolescente que lo requiera cualquiera de las siguientes medidas de protección:

- a) El cuidado en el propio hogar, para lo cual orientará a los padres o responsables al cumplimiento de sus obligaciones, contando con el seguimiento temporal por Instituciones de Defensa.*
- b) La participación en el Programa Oficial o Comunitario de Defensa con atención educativa, de salud y social.*
- c) Incorporación a una Familia Sustituta o colocación familiar, **por una persona, familia o por una institución que procure crear condiciones similares a las de una familia sustituta en una Villa o Aldea Infantil o Juvenil.***
- d) Atención Integral en un Establecimiento de Protección Especial, y;*
- e) Dar en adopción previa declaración del estado de abandono.*

El Juez de Familia, de ser el caso, podrá aplicar las medidas de protección previstas en los literales a), b), c) y d).

Lima, 15 de Mayo del 2003.



ROSA LEON FLORES
PRESIDENTA



ROSA YANARICO HUANCA
VICEPRESIDENTA



DORA NUNEZ DAVILA
SECRETARIA



ELVIRA DE LA PUENTE HAYA
INTEGRANTE

ANA ELENA TOWNSEND
INTEGRANTE



LUZ DORIS SANCHEZ PINEDO
INTEGRANTE

MARTHA MOYANO DELGADO
INTEGRANTE



SUSANA HIGUCHI MIYAGAWA
INTEGRANTE



Congreso de la República
Comisión de la Mujer y Desarrollo Social

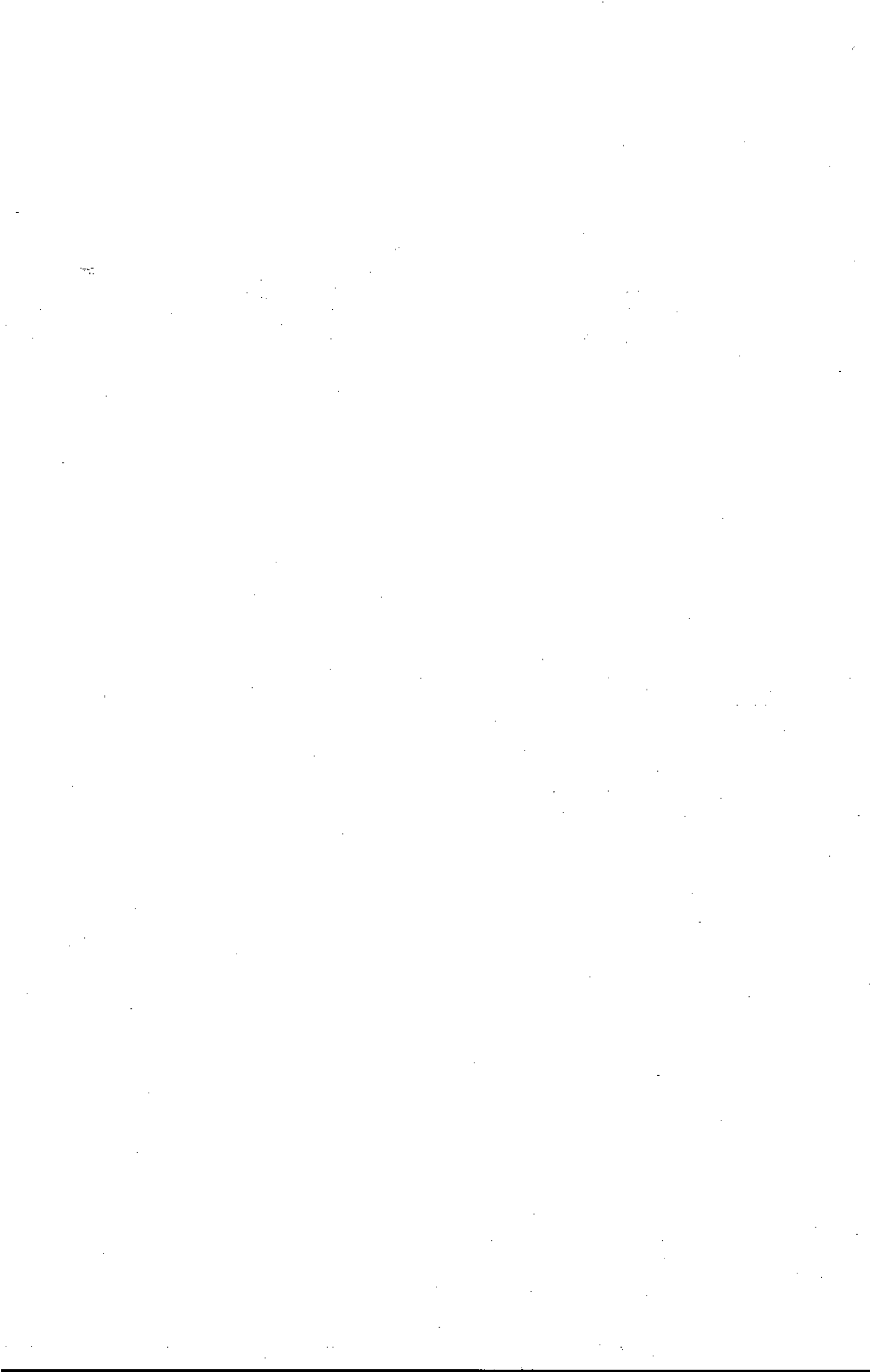
ASISTENCIA

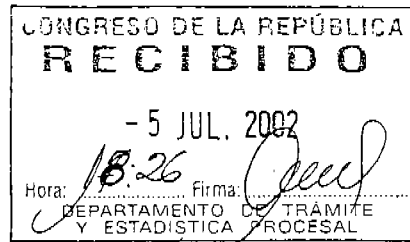
COMISIÓN DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL DÉCIMA TERCERA SESIÓN ORDINARIA 15 de mayo de 2003

APELLIDOS Y NOMBRES :

SELLO Y FIRMA

- 1.- ROSA LEÓN FLORES.....
Presidenta
- 2.- ROSA YANARICO HUANCA.....
VICEPRESIDENTA
- 3.- DORA I. NUÑEZ DÁVILA.....
SECRETARIA
- 4.- SUSANA HIGUCHI MIYAGAWA.....
INTEGRANTE
- 5.- MARTHA MOYANO DELGADO.....
INTEGRANTE
- 6.- ELVIRA DE LA PUENTE HAYA.....
INTEGRANTE
- 7.- LUZ DORIS SÁNCHEZ PINEDO.....
INTEGRANTE
- 8.- ANA ELENA TOWNSEND DIEZ CANSECO.....
INTEGRANTE





Ley que regula la colocación familiar de niños, niñas y adolescentes en Villas o Aldeas Infantiles y Juveniles.

La Congresista de la República **MERCEDES CABANILLAS BUSTAMANTE**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política, presenta el siguiente:

LEY QUE REGULA LA INCORPORACION DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VILLAS O ALDEAS INFANTILES Y JUVENILES

Artículo 1.- Del Objeto de la Ley

La niña, el niño o el adolescente que lo requiera podrá ser incorporado a un Programa similar al de una familia sustituta en Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles, bajo un régimen que siendo distinto al de sus padres lo acoge en su seno, asumiendo la responsabilidad que corresponde a la familia natural o biológica, obligándose a su cuidado, protección y a prestarle asistencia material y moral, en concordancia a lo previsto por los artículos 104 y 243 del Código de los Niños y Adolescentes.

Artículo 2.- De las causas para incorporar a los niños y adolescentes a las instituciones

Procede incorporar a niñas, niños y adolescentes huérfanos, en abandono o en situación de riesgo moral o material en Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles siempre y cuando:

- a) Su familia natural o biológica no estuviere en condiciones de asumir su tenencia, y
- b) No estén comprendidos en Programa de Adopción.

Artículo 3.- De las vías para decidir la incorporación de los niños y adolescentes a las Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles

Se dispone la incorporación de una niña, niño o un adolescente en una Familia Sustituta mediante:



- a) Resolución Judicial.
- b) Resolución Administrativa
- c) Consentimiento escrito del padre o parientes sobrevivientes en caso de orfandad materna.

Artículo 4.- De los criterios para decidir la colocación familiar de los niños y adolescentes en las Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles

Para decidir la colocación Familiar se toma en cuenta los siguientes criterios:

- a) El que el niño sea preferentemente colocado en su entorno local.
- b) La necesidad de conservar la Unidad Familiar entre varios hermanos debiendo ser integrados a una sola familia o Casa Hogar de Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles.
- c) El perfil de ingreso definido por la institución de ser el caso.

Artículo 5.- De la permanencia del niño y adolescente en las Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles

La permanencia de la niña, el niño o el adolescente en una Villa o Aldea Infantil o Juvenil estará determinada por sus necesidades de desarrollo armónico.

No procede la restitución de la patria potestad, ni la interrupción del proceso integral de desarrollo de la niña, el niño o adolescente integrado a una Villa o Aldea Infantil que previamente haya sido declarado en abandono mediante resolución consentida o ejecutoriada.

Artículo 6.- De la implementación de Programas de Desarrollo Integral

Las Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles que acojan a niñas, niños y adolescentes, asumen la responsabilidad de implementar Programas que garanticen el desarrollo integral de éstos hasta su profesionalización o tecnificación e independización.

Artículo 7.- De las obligaciones de las Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles

Las Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles que acojan niñas, niños y adolescentes tienen las obligaciones siguientes:

- a) Inscribirse en el Registro a que se refiere el artículo 8, previa evaluación del PROMUDEH.



- b) Garantizar minimamente la presencia y participación permanente de personas calificadas que asuman el rol maternal y cuidado de los niños.
- c) Proporcionar la infraestructura independiente que albergue a cada una de las familias.
- d) Informar periódicamente al PROMUDEH la situación de las niñas, niños y adolescentes que estén a su cargo.
- e) Informar sobre la situación económica y financiera de la institución.
- f) Y, otras que establezca el Reglamento.

Artículo 8.- De la inscripción en el Registro a cargo del PROMUDEH

Las instituciones ejecutoras de Programas de Incorporación de Niñas, Niños y Adolescentes en Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles deben inscribirse obligatoriamente en El Registro Central de Instituciones, a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH).

Los requisitos para la inscripción, renovación y la pérdida de la inscripción en el Registro se establecen en el Reglamento.

Artículo 9.- De la obligatoriedad de la inscripción en el Registro

La inscripción en el Registro es un requisito esencial para el inicio y desarrollo de las actividades de las instituciones referidas en el artículo 8.

Artículo 10.- De las funciones del PROMUDEH

El PROMUDEH esta encargado de las funciones siguientes:

- a) Autoriza, renueva y cancela la inscripción en el Registro de las Instituciones a que se refiere el artículo 8, de acuerdo a los criterios establecidos en el Reglamento.
- b) Orienta, coordina, supervisa y evalúa la ejecución de los Programas de Incorporación en Villas o Aldeas Infantiles bajo un Sistema similar al de una Familia Sustituta.
- c) Practica visitas inspectivas para verificar el fiel cumplimiento de las responsabilidades asumidas por la Villa o Aldea Infantil o Juvenil y las condiciones en que se encuentre la niña, el niño y el adolescente.



- d) Efectúa el seguimiento de la situación de los niñas, niños y adolescentes que se incorporen a las Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles, en virtud al consentimiento escrito del padre o parientes sobrevivientes en caso de orfandad materna.
- e) Recibir Informes Económicos y Financieros de las Instituciones inscritas en el Registro señalado en el artículo 8, para su evaluación.
- f) Y, otras que establezca el Reglamento.

Artículo 11.- De la Reglamentación

El PROMUDEH en un plazo de 90 días naturales aprobará las normas complementarias de la presente ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

PRIMERA.- De la sustitución del artículo 104 del Código de los Niños y Adolescentes, aprobado por la Ley No. 27337

Sustitúyase el artículo 104 del Nuevo Código del los Niños y Adolescentes, aprobado mediante Ley 27337, bajo el texto siguiente:

“Artículo 104.- Mediante la Colocación Familiar el niño o adolescente es acogido por una persona, familia o institución que se hace responsable de él. Esta medida puede ser dispuesta por la instancia administrativa o judicial y puede ser remunerada o gratuita.

En el proceso de adopciones se aplica como medida de aclimatamiento y de protección del niño o adolescente cuando el lugar donde vive pone en peligro su integridad física o mental. En este último supuesto la medida es dispuesta por el PROMUDEH o la institución autorizada.

SEGUNDA.- De la modificación del artículo 243 del Código de los Niños y Adolescentes, aprobado por la Ley No. 27337

Modifíquese el artículo 243 del Código de los Niños y Adolescentes, aprobado mediante la Ley No. 27337, bajo el texto siguiente:

Artículo 243.- PROTECCIÓN.

El PROMUDEH, podrá aplicar al niño o adolescente que lo requiera cualquiera de las siguientes medidas de protección.



- a) El cuidado en el propio hogar, para lo cual orientará a los padres o responsables al cumplimiento de sus obligaciones, contando con el seguimiento temporal por Instituciones de Defensa.
- b) La participación en el Programa Oficial o Comunitario de Defensa con Atención Educativa, de Salud y Social;
- c) Incorporación a una Familia Sustituta o colocación familiar, por una persona, familia o por una Institución que procure crear condiciones similares a las de una familia sustituta en una Villa o Aldea Infantil o Juvenil.
- d) Atención Integral en un Establecimiento de Protección Especial ; y
- e) Dar en adopción previa declaración del estado de abandono.

El Juez de Familia, de ser el caso, podrá aplicar las medidas de protección previstas en los literales a), b), c) y d).

Lima, 28 de Junio del 2002.

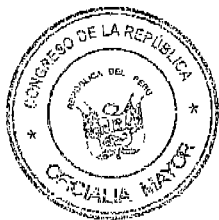

MÉRCEDES CABANILLAS BUSTAMANTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

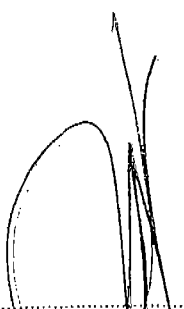
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 9 de Julio del 2002.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3328 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

Mujeres y Desarrollo Humano.




JOSÉ ELÍCE NAVARRO
Oficial Mayor
Congreso de la República



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.-

La iniciativa legislativa busca dar el marco legal adecuado a las instituciones encargadas de organizar villa o aldeas infantiles o juveniles que brindan un ambiente familiar a las niñas, niños y adolescentes en situación de abandono o en alto riesgo moral o material hasta lograr su independencia.

II.- FUNDAMENTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.-

a) Marco General

1.- El artículo 20 numeral 1 de la **"Convención sobre los Derechos del Niño"** establece que entre otras obligaciones del Estado, se encuentra el brindar protección y asistencia especial a aquellos niños que:

- a) Temporal o permanentemente estén privados de su medio familiar, o
- b) Cuyo interés exija que no permanezcan en ese medio familiar.

Ante tal situación, el mismo Convenio establece, en el numeral 3 del mismo artículo, que entre los cuidados que se debe brindar a estos niños y adolescentes, se encuentra la **"la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores"**.

En este mismo orden de ideas, el artículo 4 de la Constitución Política establece que es obligación de la Comunidad y el Estado proteger de manera especial al niño y al adolescente en situación de abandono.

b) Medidas de Protección a los niños y adolescentes

2.- En armonía a las recomendaciones emanadas por la **"Convención sobre los Derechos del Niño"** y dentro del marco constitucional vigente, el **Código de los Niños y Adolescentes**, aprobado por la Ley No. 27337, establece cinco medidas de protección susceptibles de ser aplicadas a favor de niños y/o adolescentes que así lo requieran, las cuales están contenidas en el artículo 243, siendo las siguientes:



- a) Cuidado en el propio hogar, para lo cual se orientará a los padres o responsables al cumplimiento de sus obligaciones, contando con el apoyo y seguimiento temporal por Instituciones de Defensa;
- b) La participación en el Programa Oficial o Comunitario de Defensa con atención Educativa, de Salud y Social;
- c) Incorporación a una familia sustituta o Colocación Familiar;
- d) Atención Integral en establecimiento de protección especial; y
- e) La Adopción.

En tal sentido, la legislación contempla una serie de opciones válidas y distintas que no guardan entre sí un orden jerárquico o de prevalencia, que tratan de responder a las múltiples y variadas circunstancias particulares que vive un niño o adolescente en situación de abandono u orfandad.

3.- De las cinco medidas de protección señaladas en el **Código de los Niños y Adolescentes** sólo una, muy acertadamente por cierto, la adopción, ha merecido un detallado desarrollo de su marco normativo contando a la fecha con Ley No. 26981 y su reglamento aprobado por Decreto Supremo No. 01-99-PROMUDEH.

La ausencia de leyes o reglamentos que definan y normen la naturaleza, los alcances y la aplicación de las demás medidas de protección ha devenido en que las autoridades judiciales o administrativas no las apliquen al momento de tomar sus decisiones. A excepción de la accesoria aplicación de la colocación familiar para facilitar el procedimiento de adopción.

4.- Sin duda, de las medidas de protección para el niño y adolescente en abandono u orfandad, la más adecuada es la que propone que este **bajo el cuidado de su propio hogar** a cargo de sus padres o familia extendida, sólo en defecto de ésta se recurriría a la familia sustituta.

Se entiende por familia sustituta aquella que no es la natural ni la de origen y que en nuestro ordenamiento legal es cubierta por "**la adopción**" y "**la colocación familiar**".

5.- Del mismo modo, la adopción es otra de las medidas de protección sumamente favorable para la niña, el niño o el adolescente en abandono u orfandad, ya que cumple con proveerles un entorno familiar. Es una Institución Paterno Filial, la cual es considerada como una relación de parentesco que engloba la formación de una familia muy semejante a la natural, pues es irrevocable y en ella el adoptado adquiere la calidad de hijo del adoptante o adoptantes, conforme lo establece los artículos 377 y 380 del Código Civil; y de igual manera los recoge el artículo 115 del Código de los Niños y Adolescentes.



6.- La incorporación a una familia sustituta o colocación familiar es otra de las medidas de protección a los niños y adolescentes, prevista en el artículo 243 inciso c) del Código de los Niños y Adolescentes, pudiendo específicamente conforme al artículo 104 del mismo cuerpo legal permitirse la colocación familiar en instituciones.

7.- Entonces, consideramos que las medidas de protección a los niños y adolescentes que se encuentren en abandono u orfandad, deberían tener sin duda algún orden de prelación, deben ser prioritariamente acogidos por su padre sobreviviente y en ausencia de éste por algún miembro de su familia extendida. En segundo lugar; se debe optar por la adopción por una persona o familia, y en el caso, que no fuera lo más pertinente entonces recurrir a la familia sustituta o colocación familiar a cargo de una persona, una familia o institución. Y, de no ser posible estas tres medidas de protección serían de aplicación las dos restantes medidas previstas en el artículo 243 del Código de los Niños y Adolescentes, como la participación en Programa Oficiales y la Atención Integral en establecimientos de Protección Especial.

c) La colocación familiar en su opción institucional

8.- Siguiendo la doctrina de la protección integral que inspira la Convención por los Derechos del Niño, el Código de los Niños y Adolescentes ha establecido que las instituciones al igual que las personas naturales o familias estén en las mismas condiciones para acoger niños y adolescentes en colocación familiar o en familias sustitutas, conforme al **artículo 104 del Código de los Niños y Adolescentes, reconociendo así legalmente la posibilidad de la Familia Sustituta Institucional.**

d) La Transitoriedad de la Colocación Familiar

9.- El artículo 104 del Código de los Niños y Adolescentes, define la colocación familiar como el amparo **"transitorio"** de una niña, niño o adolescente por una persona natural, familia o institución. La transitoriedad de la colocación familiar, no se condice con la realidad, existen personas, familias e instituciones que para remediar situaciones de riesgo que amenazan a niñas, niños y adolescentes los acogen de hecho o por disposición judicial o administrativa, en la mayoría de los casos, hasta que éstos cumplan su mayoría de edad, manteniéndolos como parte de su familia inclusive hasta su muerte.

10.- Sin embargo, la transitoriedad que le reconoce la ley a la colocación familiar, condena a numerosas **niñas, niños y adolescentes que se encuentran amparados de hecho y en forma permanente** bajo esta medida de protección a



sufrir, a diario, la indefinición de su destino final, lesionando su más elemental derecho a crecer en el seno de una familia y a sentirse parte de ella.

e) Modelo de Familias Sustitutas Institucionales

11.- En nuestro país, desde hace varias décadas atrás trabajan diversas instituciones acogiendo a niñas, niños y adolescentes tomando el modelo familiar de atención, **constituyendo de hecho familias sustitutas institucionales**, mucho antes inclusive que se haya previsto legalmente.

Estas instituciones se han constituido, como personas jurídicas sin fines de lucro, encontrándose inscritos en los Registros Públicos, PROMUDEH; Educación, Salud y otros, además que se encuentran sometidas al control y evaluación de sus actividades. **Constituyendo un reconocimiento tácito del modelo de atención que llevan adelante.**

f) Ausencia de reconocimiento expreso del Modelo de Colocación Familiar Institucional

12.- No resulta suficiente que la ley reconozca la posibilidad de la colocación familiar institucional si no la desarrolla normativamente. Como consecuencia de esta clamorosa ausencia, muchos **niños viven la permanente amenaza a ser externados de su familia que le provee una institución.**

Algunos operadores del derecho de los niños y adolescentes **no la consideran como una de las alternativas a la hora de decidir una medida de protección.**

13.- Algunas autoridades exigen a las instituciones que incorporan a niñas, niños y adolescentes en familias **comportamientos ajenos a su naturaleza**, como si se trataran de albergues o guarderías temporales por ejemplo.

Con acierto y claridad **el legislador ha señalado que aquellos niños y adolescentes que carecen de familia natural tienen derecho a crecer en un ambiente familiar adecuado, conforme al segundo párrafo del artículo 8 del Código de los Niños y Adolescentes**, superando así criterios que circunscribían estrictamente el concepto de familia a la natural, quedando establecido legislativamente que **ante la carencia de la familia natural, todo niño o adolescente tiene derecho a que la sociedad y el Estado le provean de un ambiente familiar adecuado para su desarrollo**, papel que obviamente puede ser asumido, en segunda opción por la adopción y en una tercera por la Familia Sustituta Institucional.

14.- En conclusión, se hace necesario dictar una ley que desarrolle y precise la Incorporación en Familia Sustituta o Colocación Familiar como una de las medidas de protección al niño o adolescente que lo requiera, señalando además las modalidades institucionales que a la fecha vienen funcionando a fin de reconocer



legalmente el modelo de facto que se viene aplicando en el país, a fin de cautelar los intereses y derechos niños y adolescentes que se benefician de dicha atención.

g) Modificación de los artículos 104 y 243 del Código de los Niños y Adolescentes

15.- Se propone modificar el artículo 104 del Código de los Niños y Adolescentes, eliminando la transitoriedad de la colocación familiar e incorporación en familia sustituta, para así evitar la lesión de derechos de niñas, niños y adolescentes, haciendo posible que Jueces y Autoridades Administrativas puedan decidir con criterio de conciencia, la temporalidad de esta medida de protección, en atención a las particulares circunstancias de vida de cada niño en concreto y en aras de su interés superior.

16.- Esta modificación no rompe la unidad sistémica de la legislación tuitiva. Se establecería una regla general, dejando la colocación familiar transitoria o provisional como una medida de excepción, que a la fecha ya está prevista para casos de adopción, en el artículo 11 de la Ley No. 26981, Ley de Procedimiento Administrativo de Adopción de Menores, así como en el artículo 9 numeral 3 de la Ley No. 27007, cuando las Defensorías del Niño y Adolescente, en el marco de sus prerrogativas conciliadoras adoptan esta medida de protección.

17.- Del mismo modo, se propone modificar el artículo 243 del Código de los Niños y Adolescentes, en lo referido de no limitar únicamente al PROMUDEH para dictar medidas de protección en el procedimiento administrativo de investigación tutelar. Porque, resulta que el Juez de Familia, en el momento de emitir sentencia con criterio de conciencia, no siempre puede declarar el estado de abandono sino que en su lugar puede disponer la aplicación de cualquiera de las cuatro medidas restantes previstas en el artículo 243 del Código de los Niños y Adolescentes, con excepción de la adopción que por ley especial, le corresponde al PROMUDEH, conforme artículo 119 del mismo cuerpo normativo. Asimismo, las modificaciones propuestas hacen operativa la aplicación de la previsión contenida en el artículo 13 de la ley 26981.

18.- De la misma manera, conviene precisar lo previsto en el literal c) del artículo 243 del Código de los Niños y Adolescentes, concordándolo con lo previsto por el art. 104 del mismo cuerpo normativo, en tanto que se prevé la colocación familiar a cargo de una persona, una familia o una institución.

19.- En relación a la colocación familiar promovido por una institución, en armonía a lo previsto en el proyecto de ley, convendría precisar que esta opción se brinda a través de Villas o Aldeas Infantiles o Juveniles.



III.- EFECTOS DE LA FUTURA NORMA EN LA LEGISLACION VIGENTE.-

La iniciativa legislativa busca proponer un marco legal para garantizar y fiscalizar el funcionamiento de las instituciones encargadas de implementar las medidas de protección para los niños y adolescentes referidas a familias sustitutas o colocación familiar, que actualmente tiene un desarrollo legal deficiente.

IV.- ANALISIS COSTO – BENEFICIO.-

El presente proyecto de ley no irroga gasto al Tesoro Público, porque sólo se trata de un marco regulatorio que garantice y fiscalice el funcionamiento de la colocación familiar institucional.

De otro lado; el beneficio que propone la propuesta legislativa es proteger a los niños y adolescentes ante la indefinición de su destino final en estas instituciones (aldeas o villas infantiles), porque la actual regulación no les da seguridad debido a que sólo es una medida de protección provisional.

Finalmente, la norma que se propone sólo responde a una situación que de facto viene ocurriendo en la actualidad, porque las instituciones (aldeas o villas infantiles) actualmente acogen a los niños y adolescentes declarados en abandono o en situación de riesgo moral o material hasta que logran su independencia, más allá de la mayoría de edad.

Lima, 28 de junio del 2002.

