Defensoría del Pueblo

RESOLUCIÓN DEFENSORIAL N° 020-2013/DP

Lima, 21 OCT. 2013

VISTO:

El Informe Defensorial N° 164, denominado: «¡Fortalezcamos las Demuna! Defendiendo los derechos de los niños, niñas y adolescentes», elaborado por la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia:

CONSIDERANDO:

Primero.- Competencia de la Defensoría del Pueblo en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En el marco de su mandato constitucional, establecido en los artículos 162° de la Constitución Política del Perú y 1° de la Ley N° 26520, la Defensoría del Pueblo supervisa las políticas públicas del Estado peruano a favor de los derechos de la niñez y adolescencia. Esta supervisión se sustenta, además, en el artículo 4° de la Constitución, que establece la obligación de la sociedad y del Estado de brindar especial protección a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situación de abandono, artículo que ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional peruano en el sentido de que dicha protección alcanza a todas las personas menores de edad, cualquiera sea su situación.

Segundo.- Objetivo general y ámbito de aplicación del Informe Defensorial. El Informe Defensorial evalúa el nivel de eficacia y las capacidades de 48 Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente (Demuna) para garantizar la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y contribuir a fortalecer dichas instancias. Para la elaboración de este informe se seleccionaron las Demuna ubicadas en nueve regiones del país: Apurímac (6), Ayacucho (6), Cusco (6), Huancavelica (2), Huánuco (3) Ica (5), Lima (15), Loreto (4) y Madre de Dios (1).

Tercero.- La obligación de proteger a los niños, niñas y adolescentes. La obligación de proteger primordialmente a la niñez y a la adolescencia se encuentra prevista en el artículo 4° de la Constitución, que determina que este deber corresponde tanto a la comunidad como al Estado. Esta obligación se sustenta en la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, que es propia de su desarrollo psico-biológico.

De conformidad con ello, el Tribunal Constitucional ha señalado que se introduce en el ordenamiento jurídico nacional la doctrina de protección integral del niño, según la cual las personas menores de edad dejan de ser objetos de protección y se reconocen como sujetos de derecho. Por tanto, en su calidad de seres humanos, se les atribuye todos los derechos, libertades y garantías reconocidas a toda persona sin discriminación de ninguna clase. En el ámbito nacional, estos derechos están consagrados en la Constitución Política y son desarrollados en un conjunto de normas, siendo el principal instrumento normativo el Código de los Niños y Adolescentes, Ley N° 27337.

Esta obligación está reconocida también en diversos instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros. Adicionalmente, los Estados deben asegurar que la obligación de proteger incorpore un enfoque de género que permita tener en cuenta los diferentes factores de riesgo a los que están expuestos los niños, niñas, y adolescentes. Asimismo, deben tener en cuenta las recomendaciones formuladas por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante Resolución A/RES/66/140 de 19 de diciembre de 2011 para que se respeten, promuevan y protejan los derechos de las niñas.

Cuarto.- El rol de las municipalidades en la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Los incisos 1.3 y 2.8 del artículo 84° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, establece que en materia de programas sociales, defensa y promoción de derechos; las municipalidades deben ejercer funciones exclusivas en la organización e implementación de las Demuna, de acuerdo con la legislación sobre la materia, así como con la regulación de sus acciones, adecuando las normas nacionales a la realidad local.

Quinto.- Las Demuna como servicios de atención especializada para la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Mediante el artículo 42° del Código de los Niños y Adolescentes se crea las Defensorías del Niño y del Adolescente como un servicio gratuito del sistema integral de atención que funciona en los gobiernos locales con la finalidad de promover y proteger los derechos que la legislación reconoce a los niños, niñas y adolescentes.

Las Demuna constituyen la red de defensorías con mayor presencia a nivel nacional y son las instancias estatales más cercanas a la población. Dependen administrativa y económicamente de las municipalidades y, funcionalmente, del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Su intervención se realiza desde tres ejes: promoción, vigilancia y atención. Las Demuna pueden realizar conciliaciones extrajudiciales con o sin título de ejecución en materia de alimentos, tenencia y régimen de visitas.

Sexto.- Principales resultados de la supervisión defensorial a las Demuna.- La supervisión a 48 Demuna en nueve regiones del país se realizó sobre la base de los estándares internacionales propuestos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas para evaluar el nivel de cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados-parte de los tratados internacionales sobre derechos humanos: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y calidad.

a) **Condiciones mínimas para un adecuado funcionamiento (disponibilidad).-** El estándar en materia de disponibilidad comprende las condiciones mínimas con las que se debe contar para un adecuado funcionamiento —edificios, instalaciones sanitarias, agua y desagüe, servicio de electricidad, servicios de biblioteca e informática, entre otros—. También implica contar con personal capacitado y una supervisión adecuada por parte de las instancias correspondientes.

1. **Servicios que brinda la Demuna.-** Un alto porcentaje de las Demuna supervisadas presta servicios de promoción (95.8%), vigilancia (89.6%) y atención de casos (97.9%).

   El 85.4% de las Demuna supervisadas brinda el servicio de conciliación; sin embargo, el 68.8% no emite actas de conciliación con título de ejecución, que son un instrumento que contiene derechos, deberes y obligaciones expresos y exigibles ante el Poder Judicial a través del proceso de ejecución de resoluciones judiciales. Este alto porcentaje podría obedecer a que dichas Demuna no cuentan con la habilitación que exige la Ley N° 27007, Ley que faculta a las Defensorías del Niño y del Adolescente a realizar conciliaciones extrajudiciales con título de ejecución y su reglamento.

2. **Servicios públicos con los que cuenta la Demuna.-** El funcionamiento adecuado de las Demuna supone la cobertura total de los servicios básicos. En tal sentido, se ha verificado que el 95.8% de las Demuna cuenta con servicio de agua, el 93.8% con desagüe, el 97.9% tiene servicio de luz eléctrica y el 52.1% cuenta con servicio de internet.

3. **Materiales con los que cuenta la Demuna.-** La tercera parte de funcionarios y funcionarias entrevistados manifestaron contar con material de oficina insuficiente: 37.5% respecto de los

DEFENSOR DEL PUEBLO (e) ALVARO VEGA LUNA
DEFENSORÍA DEL PUEBLO Primera Adjuntía

útiles de escritorio; 41.7% en relación con las sillas; 40.4% respecto de los escritorios, y 29.8% en relación con archivadores.

Asimismo, se ha evidenciado deficiencia en los servicios de telecomunicación. El 44.7% de las Demuna no cuenta con línea telefónica, cifra que está relacionada con el 47.9% de Demuna que no cuenta con internet. De otro lado, se identificó que un 12.5% no cuenta con una computadora operativa.

4. **Ambientes e infraestructura.-** El 73.91% de las Demuna supervisadas no cuenta con rampas de acceso para niños, niñas, adolescentes ni personas con discapacidad, y el 44.68% no cuenta con un baño dentro de sus instalaciones. El 82.98 % no cuenta con salas especiales para atención a niños y niñas, es decir, no tienen infraestructura especializada para atender a su público objetivo principal.

5. **Instrumentos de gestión.-** El 89.58% tiene un plan de trabajo; sin embargo, el 47.83% no cuenta con un organigrama interno, mientras que el 50% no cuenta con manual de organización y funciones, lo que refleja poca claridad organizacional en el trabajo interno.

6. **Presentación de informes de gestión al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.-** El 40% de las Demuna supervisadas no ha presentado nunca un informe de gestión al Mimp; el 32% lo ha presentado una vez y el 28% más de una vez.

7. **Sobre el presupuesto de la Demuna.-** El 31% no tiene presupuesto propio. Por otro lado, los funcionarios y funcionarias de 12 Demuna (26.6%) manifestaron desconocer si cuentan o no con un presupuesto. Esta situación es bastante delicada en la medida en que las funciones de vigilancia, promoción y atención sobre la vigencia y respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes dependen también de la capacidad económica de estas entidades y puede implicar la ausencia de condiciones materiales para brindar un servicio de calidad.

8. **Fuentes de financiamiento de la Demuna.-** El 75.85% de las Demuna supervisadas cuenta con financiamiento de los Gobiernos Locales, mientras que 24.15% recibe financiamiento de la cooperación internacional, del Mimp o del gobierno regional.

9. **Modalidad de contratación del personal que labora en las Demuna.-** El 52.7% del personal que labora en las Demuna está contratado bajo la modalidad de Contrato Administrativo de Servicios (CAS).

10. **Sobre la Sala de Conciliación.-** Solo 31.3% de las Demuna supervisadas cuenta con una sala de conciliación.

b) **Accesibilidad.-** El estándar de accesibilidad equivale a que los servicios lleguen fácilmente a todos los niños, niñas y adolescentes, libre de toda forma de discriminación y poniendo especial atención en los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad o marginalidad. El servicio debe ser accesible material y económicamente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable, así como por la gratuidad de sus servicios. Asimismo, la accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la Demuna.

1. **Número de casos atendidos por las Demuna supervisadas en el primer semestre del año 2012.-** En el periodo señalado, las Demuna supervisadas atendieron 5,652 casos. La Demuna del distrito de Santiago, en el Cusco, fue la que atendió el mayor número de casos (720). De otro lado, las Demuna de los distritos de Huayllo, provincia de Aymaraes, Apurímac (4 casos); Indiana, provincia de Maynas, Loreto (8 casos); Puños, provincia de

Huamalíes, Huánuco (12 casos). Asimismo, se ha identificado que 3 Demuna reportaron no haber atendido ningún caso: distrito de Santa Cruz, provincia de Palpa, Ica; distrito de Matucana, provincia de Huarochirí, Lima; y distrito de Lurigancho, Lima Metropolitana, Lima.

2. **Casos presentados por niños, niñas y/o adolescentes.-** El 71.42% de Demuna reportó haber atendido casos presentados por niños, niñas y adolescentes. De los 5,652 casos registrados en el primer semestre del año 2012, solo 1,379 fueron denunciados por niños, niñas y adolescentes. Ello podría significar que a pesar del alto índice de amenazas y vulneraciones de sus derechos y de su condición de sujetos de derecho, este público desconoce que puede interponer una denuncia personalmente o no está suficientemente empoderado para recurrir a las Demuna.

3. **Actividades de promoción realizadas por las Demuna.-** El 80% de las Demuna realiza campañas informativas y actividades de capacitación, mientras que el 60% realiza movilizaciones y 69% elabora materiales de difusión y sensibilización. Un 39% de las actividades de promoción está dirigida a madres de familia; 37% a padres; 32% a docentes y, en menor medida, a autoridades (24%). De la información recogida no se ha advertido la realización de actividades dirigidas a niños, niñas y adolescentes.

   En el primer semestre del año 2012, las Demuna supervisadas realizaron 603 actividades de capacitación; es decir, se calcula que por lo menos se han realizado de una a dos actividades por mes por Demuna. Sin embargo, el 21% de las Demuna supervisadas no ha realizado ninguna campaña, 23% no ha organizado taller alguno y 31% no cuenta con materiales de difusión básicos como tripticos.

4. **Sobre la atención en lengua distinta al castellano.-** En el 62.5% de las Demuna supervisadas declararon que en su zona se habla una lengua distinta al castellano. En el 76.9% de los casos señalaron que se cuenta con personal que habla la lengua de la zona mientras que en el 23.1% se recurre a intérpretes para comunicarse.

5. **Sobre el horario de atención de la Demuna y el horario para informar mediante lenguaje de señas.-** El 61.7% de las Demuna supervisadas no cuenta con aviso visible sobre su horario de atención. Con relación al horario de atención para el servicio de lenguaje de señas, solo la Demuna del distrito de San Borja en Lima cuenta con un horario establecido. El resto no brinda este servicio.

6. **Sobre un letrero que indique la existencia de la Demuna.-** La supervisión efectuada permitió observar que solo 62.5% de las Demuna cuenta con un cartel que indica su presencia en la zona.

7. **Acerca de información visible sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes y de los servicios que brinda la Demuna.-** El 31.9% de las Demuna supervisadas no cuenta con cuadros, afiches u otros elementos que brinden —a primera vista— información referida a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. De otro lado, el 66.7% no cuenta con material informativo sobre los servicios que ofrece.

c) **Respeto a la diversidad cultural y adaptación a los contextos (aceptabilidad y adaptabilidad).-** Estos conceptos implican que los servicios sean respetuosos de la diversidad cultural y se adapten a los nuevos y diferentes contextos en los que se prestan. Adicionalmente, deben ser brindados respetando las diferencias de género y otras que puedan presentarse entre la población usuaria del servicio.

1. **Sobre las acciones adoptadas para brindar servicios con los que no cuenta la Demuna.-** El 65 % de las Demuna recurre a redes de apoyo institucional para garantizar la atención de servicios con los que no cuenta.

2. **Respecto a la atención de la demanda diaria de la Demuna.-** Las principales materias atendidas por las Demuna vía conciliación son: alimentos (65.2%), tenencia (63.6%) y régimen de visitas (68.9%). Asimismo, atienden casos de indocumentación infantil (67.4%) y, en menor medida, casos en materia de colocación familiar (41.9%), trata (25.6%), trabajo infantil (22.7%) y seguimiento de medidas socioeducativas (20%).

d) **Resultados en materia de calidad de los servicios**.- Con el fin de asegurar que la prestación de servicios cumpla con estándares de calidad, tanto en la forma como en el fondo, el personal de la Demuna debe estar debidamente capacitado y se debe contar con la debida infraestructura y logística.

1. **Sobre la capacitación recibida por el personal que ingresa a laborar en la Demuna.-** En el 67.4% de las Demuna supervisadas el personal ha señalado haber recibido capacitación previa o inducción. En el 68.6% recibió capacitación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables mientras que el resto la recibió del gobierno local, de la propia Demuna o de alguna ONG.

2. **Sobre las instituciones a las que se derivan los casos recibidos por las Demuna.-** Las entidades a las que se derivan con mayor frecuencia los casos son los consultorios jurídicos gratuitos (46%), Ministerio Público (44.4%), Poder Judicial (44.4%) y entidades del sector salud (40.55%).

3. **Sobre la defensa legal asumida por el profesional de la Demuna.-** En 27.27% de casos, las abogadas y los abogados de la Demuna han asumido la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en un proceso judicial.

4. **Sobre la privacidad para atender a los/as usuarios/as de los servicios.-** El 47.9% de las Demuna respondió que el espacio de atención al usuario es privado; sin embargo, el 52.1% respondió negativamente. Cabe precisar que la privacidad del espacio es un asunto fundamental pues se trabaja temas íntimos o familiares que en una oficina abierta pueden restringir la libertad en la exposición de la queja o denuncia, o dificultar su atención y solución.

5. **Sobre mecanismos visibles para presentar una queja con relación a la atención en la Demuna.-** La opinión ciudadana es fundamental para mejorar los servicios. El 93.5% de las Demuna no cuenta con un mecanismo visible de presentación de quejas.

e) **Percepciones del personal de la Demuna sobre el maltrato infantil y los roles sociales de mujeres, varones, niños, niñas y adolescentes.-** Ante la pregunta acerca de si las personas menores de edad provocan ser golpeadas por sus padres, el 10% de responsables que respondieron esta pregunta, señaló como cierta esta premisa, cifra que se complementa con el 6.4% que justifica el uso de la violencia física para llamar la atención a los niños, niñas y adolescentes. A pesar de que estas cifras parecen pequeñas, resultan preocupantes pues se trata precisamente de quienes deben garantizar el respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

En cuanto al rubro de percepciones sobre la familia, la información recogida da cuenta de que los responsables de las Demuna aún consideran a la familia tradicional nuclear (papá, mamá e hijos) como el principal esquema positivo de conformación, lo que puede afectar las decisiones

al momento de resolver conflictos familiares que faciliten la presencia de familias extensas o monoparentales.

El 71.7% de responsables de las Demuna considera que la ausencia del padre da lugar a una familia incompleta. Estas percepciones vienen acompañadas de afirmaciones como que el hombre es el responsable de la familia, 21.7%, o que el hombre es el responsable de traer dinero al hogar, 30.4%.

Asimismo, expresiones como «la mujer casada o que convive no necesita de métodos anticonceptivos» se ha identificado en 19.6% de casos, cifra acompañada por la percepción de que es deber de la madre cuidar la casa y los hijos en un 37%, o que la tenencia de hijos menores de seis años es mejor que la tenga la madre (91.3%).

De otro lado, la frase «lo que ocurre en la familia, siempre es un problema de la familia y de nadie más», se ha registrado en 19.6% de las respuestas.

Los estereotipos y/o prejuicios sobre los roles sociales y familiares pueden originar que se tolere ciertas actitudes que vulneran los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, con el visto bueno de la Primera Adjuntía, de la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia y de la Secretaría General,

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- APROBAR el Informe Defensorial N° 164: «¡Fortalezcamos las Demuna! Defendiendo los derechos de niños, niñas y adolescentes», elaborado por la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría del Pueblo.

Artículo Segundo.- RECOMENDAR a la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables:

a) FORTALECER el rol rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y Adolescente (Snaina), a través de la Dirección General de Niños, Niñas y Adolescentes (Dgnna), articulando y orientando las acciones interinstitucionales de los diferentes organismos públicos y privados, tal como lo establecen las normas legales.

b) FORTALECER los mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales y locales, a fin de lograr articular las acciones de promoción y protección de los derechos de la niñez y adolescencia en los tres niveles de gobierno. Para ello, la Dgnna debe promover el establecimiento de entidades técnicas semejantes al ente rector en las respectivas jurisdicciones de los gobiernos regionales y locales.

c) CREAR un sistema interconectado virtual entre todas las Demuna con la Dirección General de Niños, Niñas y Adolescentes, con la finalidad de mantener una estrecha coordinación interinstitucional, realizar el correspondiente monitoreo y establecer los correctivos necesarios en el marco de su competencia.

d) APROBAR instrumentos como protocolos, directivas, manuales, entre otros, para garantizar que se adecúen los estándares nacionales de atención de las Demuna con los estándares mínimos internacionales de prestación de dicho servicio con particular énfasis en el fortalecimiento de capacidades del personal en enfoque de derechos, enfoque de género e interculturalidad tal como se propone en el informe defensorial que aprueba esta resolución.

DEFENSOR DEL PUEBLO (e)
DEFENSORÍA DEL PUEBLO - Primera Adjuntía

e) EVALUAR, como ente rector del Snaina, los informes de gestión remitidos periódicamente por las Demuna con la finalidad de adoptar las medidas necesarias para mejorar la gestión y la articulación con otras entidades del referido sistema.

Artículo Tercero.- RECOMENADAR a los alcaldes y alcaldesas del país:

a) ASIGNAR Y EJECUTAR el presupuesto necesario para que las Demuna cuenten con servicio de internet, computadoras, muebles, equipos y materiales de oficina necesarios para garantizar el funcionamiento de las oficinas.

b) ESTABLECER correctivos necesarios para que las Demuna cuenten con servicios de agua y desagüe, de modo que no se limiten las condiciones de atención a los usuarios y el personal tenga las condiciones adecuadas para el cumplimiento de sus funciones. Esta recomendación se formula, en particular, a los alcaldes de las municipalidades distritales de Huayllo (Apurímac), Quinua (Ayacucho) y Cieneguilla (Lima).

c) ASIGNAR presupuesto y REALIZAR las reformas de infraestructura necesarias para que las Demuna cuenten con baños, salas especiales para la atención de niños, niñas y adolescentes, salas de conciliación, rampas de acceso y pasamanos, así como eliminar todas las barreras arquitectónicas para facilitar el acceso de las personas con discapacidad, tal como lo exigen las leyes y los reglamentos vigentes. Igualmente, deberán capacitar al personal para que pueda informar con lenguaje de señas cuando sea necesario.

d) IMPLEMENTAR un espacio privado para garantizar la privacidad, la confidencialidad y la libertad en la exposición de la queja o denuncia, facilitando, a su vez, la solución del caso.

e) REALIZAR acciones para mejorar el sistema de selección de personal, con el fin de contratar para la Demuna a personal que hable la lengua del lugar.

f) REALIZAR —en su calidad de entidades promotoras de Defensorías del Niño y Adolescente— los trámites conducentes a lograr la habilitación de las Demuna para expedir actas de conciliación con título de ejecución.

Artículo Cuarto.- Recomendar a los responsables de las Demuna:

a) ELABORAR O ACTUALIZAR, según corresponda, sus instrumentos de gestión.

b) PRESENTAR sus informes de gestión al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

c) COLOCAR letreros visibles sobre la ubicación de la Demuna y su horario de atención, sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes y sobre los servicios que prestan.

d) IMPLEMENTAR un sistema de recepción de sugerencias, reclamos o comentarios sobre el servicio efectivamente prestado por la Demuna, de modo que pueda servir de evaluación y retroalimentación al trabajo realizado sobre la base de las percepciones del usuario del servicio.

e) PROMOVER actividades de capacitación para el personal de las Demuna.

Artículo Quinto.- RECOMENDAR a los alcaldes, alcaldesas y presidentes regionales: ESTABLECER —dentro de sus respectivas circunscripciones y de

acuerdo con lo previsto en el artículo 31° del Código de los Niños y Adolescentes— entidades técnicas semejantes al ente rector del Snaina.

Artículo Sexto.- ENCARGAR el seguimiento de la presente Resolución Defensorial a la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría del Pueblo.

Artículo Séptimo.- INCLUIR la presente Resolución Defensorial en el Informe Anual al Congreso de la República, de conformidad con lo establecido por el artículo 27º de la Ley Nº 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

EDUARDO VEGA LUNA
DEFENSOR DEL PUEBLO (e)

DEFENSORÍA DEL PUEBLO - REPÚBLICA DEL PERU - Primera Adjuntía