

LEY QUE FORTALECE LA PROTECCIÓN DE MADRES INTERNAS Y DE SUS HIJOS MENORES DE TRES AÑOS EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

La Congresista de la República, **PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS** del Grupo Parlamentario **RENOVACIÓN POPULAR**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE FORTALECE LA PROTECCIÓN DE MADRES INTERNAS Y DE SUS HIJOS MENORES DE TRES AÑOS EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto fortalecer la protección de madres internas y de sus hijos menores de tres años en establecimientos penitenciarios a fin que los hijos menores de tres años, de internas privadas de libertad, puedan convivir con sus madres dentro de un establecimiento penitenciario, previa autorización del Juzgado Especializado de Familia o Mixto con competencia en materia tutelar y siempre que dicha convivencia les asegure su desarrollo integral y saludable en atención al Principio de Interés Superior del niño.

Artículo 2.- Modificación del artículo IX del Título Preliminar del Decreto Supremo N° 003-2021-JUS, Texto Único Ordenado del Código de Ejecución Penal.

Modifícase el artículo IX del Título Preliminar del Decreto Supremo N° 003-2021-JUS, Texto Único Ordenado del Código de Ejecución Penal en los siguientes términos:

“Protección de madres internas e hijos

La interna gestante o madre y sus hijos menores de tres años que conviven con ella gozan de especial protección del Sistema Penitenciario, conforme al

Principio del Interés Superior del Niño y al respeto de la dignidad humana.

La convivencia del menor con su madre se autoriza y supervisa bajo las condiciones que garanticen su desarrollo integral y saludable, en atención a las disposiciones judiciales y a los principios de humanidad, legalidad, no discriminación, mínima privación de derechos, resocialización y participación comunitaria que orientan la ejecución penal.

Artículo 3.- Incorpora el artículo 3-A y modifica el artículo 113 del Decreto Supremo N° 003-2021-JUS, Texto Único Ordenado del Código de Ejecución Penal

Se incorpora el artículo 3-A y modifica el artículo 113 del Texto Único Ordenado del Código de Ejecución Penal, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2021-JUS, el que queda redactado en los siguientes términos:

Artículo 3-A.- Ingreso de hijos de madres internas

El Juzgado Especializado de Familia o Mixto con competencia en materia tutelar, a solicitud de la madre interna y previa evaluación, podrá autorizar el ingreso del hijo menor de tres años al establecimiento penitenciario, o, en su defecto, determinar la tenencia del menor o disponer la actuación de las instituciones públicas tutelares competentes para proteger su integridad personal.

La permanencia del menor en el establecimiento se coordina entre el Juzgado competente y las autoridades del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), quienes adoptan las medidas necesarias para garantizar condiciones adecuadas de convivencia, seguridad, salud y desarrollo integral del niño, en observancia del Principio del Interés Superior del Niño.

Artículo 113. Edad límite del niño para convivir con madre interna

Los hijos menores nacidos o ingresados al Establecimiento Penitenciario, con autorización expresa del Juzgado Especializado de Familia o Mixto con competencia en materia tutelar, podrán permanecer hasta los tres años de edad, siempre que se mantengan las condiciones favorables de convivencia entre la madre y su hijo, las que se evalúan trimestralmente, así como se evidencie la existencia de ambientes apropiados para el desarrollo integral del menor, entre otros de una guardería infantil.

Cuando el menor sobrepasa la edad referida, el Juzgado Especializado de Familia o Mixto con competencia en materia tutelar, atendiendo al interés superior del niño y los derechos fundamentales de la persona, autoriza su salida del establecimiento penitenciario, previa evaluación médico y psicológica, debiendo coordinar con los familiares directos del menor y, en su defecto, con las dependencias públicas encargadas de brindar protección integral al menor sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única.- A la entrada en vigencia de la presente Ley, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), a través de la Dirección de Tratamiento Penitenciario y con el apoyo de la Asistencia Social de los establecimientos penitenciarios en donde haya menores de más tres años de edad conviviendo con sus madres, implementará un cronograma especial para dar cumplimiento a la presente Ley, en coordinación con los distintos Juzgado Especializado de Familia o Mixto con competencia en materia tutelar a nivel nacional.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

En los establecimientos penitenciarios del país viven actualmente decenas de niños y niñas menores de tres años junto a sus madres privadas de libertad. Si bien la legislación nacional reconoce este derecho de convivencia, en la práctica se desarrolla en condiciones precarias, sin espacios adecuados ni atención especializada que garantice el desarrollo integral de los menores.

El Estado peruano aún no cuenta con un marco normativo que defina de manera clara y uniforme las condiciones de ingreso, permanencia y egreso de estos niños dentro de los penales, lo que genera vacíos en la protección de sus derechos. Esta situación vulnera el Principio del Interés Superior del Niño, consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la legislación nacional, al no asegurar que el entorno penitenciario cumpla los estándares mínimos de bienestar físico, emocional y social que requiere la primera infancia.

La presente iniciativa legislativa busca fortalecer la protección integral de los hijos menores de tres años de madres internas, garantizando que su convivencia dentro del penal sea autorizada y supervisada judicialmente, y que se desarrolle bajo condiciones seguras y dignas, en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario (INPE). Con ello, se promueve una política humanitaria que compatibiliza el derecho a la maternidad con la obligación del Estado de salvaguardar la infancia en contextos de encierro.

En ese marco, resulta necesario también considerar la grave situación estructural del sistema penitenciario nacional, la cual incide directamente en las condiciones de vida de las mujeres internas y de sus hijos.

Los establecimientos penitenciarios a nivel nacional, cuentan con una capacidad total para 41,556 personas. En junio de 2012, según el *Informe de Adjuntía N° 006-2013-DP/ADHPG* publicado en mayo del 2013, la población carcelaria total era de 58,019 internos, de ellos 54,379 eran hombres y 3,640 mujeres, representando

estas últimas el 6.27% sobre el total de la población carcelaria. Doce años después, el año 2024 se determinó que los establecimientos penitenciarios peruanos albergaban a 98.255 internos, representando en ese periodo un excedente de 56.699 reclusos.

Ante este penoso panorama, se agrega el hecho que al interior de los establecimientos penitenciarios afectados por el hacinamiento y la peligrosidad de los internos se mantenga la presencia de menores de edad en sus instalaciones.

Los niños afectados por el encarcelamiento de su progenitora es una imagen hiriente a los estándares de una sociedad del Siglo XIX, la información acerca de su estado emocional y desarrollo psicomotriz en muchos de esos niños se desconoce íntegramente, debido a la falta de estudios apropiados en la mayoría de los casos, desconociéndose la profundidad de la aguda crisis en que viven dichos menores.

Tratándose de mujeres encarceladas no es extraño que su condición de madres afecte la relación con sus hijos, dadas las condiciones de los establecimientos penitenciarios nacionales. Si bien los menores pueden vivir con su madre privada de libertad, esta situación no es en forma indefinida, la mayoría de los Estados han fijado una edad máxima hasta la cual el menor puede permanecer en un establecimiento penitenciario; este periodo puede ser de unos cuantos meses hasta varios años dependiendo de las leyes de cada país; *"en India, se sabe de niños que han permanecido en la cárcel con sus padres hasta los 15 años porque nadie fue a recogerlos. En algunas jurisdicciones como Noruega no se permite que niños de ninguna edad vivan en la cárcel, tal como lo señala Oliver Robertson¹.*

PAÍS	EDAD	DISPOSICIÓN NORMATIVA
Argentina	4 años	Art. 195 de la Ley de ejecución de la pena privativa de libertad

¹ OLIVER ROBERTSON, El impacto que el encarcelamiento de un(a) progenitor(a) tiene sobre sus hijos. Quaker United Nations Office, Geneva Suiza (2007). pág. 33

Bolivia	6 años	Art. 106 de la Ley No. 548 Código Niña, Niño y Adolescente
Brasil	7 años	Art. 89 de la Ley 7210 de Ejecución Penal
Canadá	4 años	Art. 16 del Commissioner's Directive 768 Institutional Mother-Child Program
Chile	2 años	
Colombia	3 años	Art. 26 de la Ley 1709
Costa Rica	3 años	Art. 94 del Reglamento del Sistema Penitenciario Nacional
Cuba	1 año	At. 73.1 del Reglamento del Sistema Penitenciario
Ecuador	3 años	Art. 72 del Resolución Nro. SNAI-SNAI-2020-0031-R
El Salvador	5 años	Art. 70 de la Ley Penitenciaria
Guatemala	4 años	Art. 52 de la Ley del Régimen Penitenciario
Honduras	4 años	Art. 53 de la Ley del Sistema Penitenciario Nacional

México	3 años	Art. 10 de la Ley Nacional De Ejecución Penal
Nicaragua	2 años	
Panamá	6 meses	Art. 27 del Reglamento del Sistema Penitenciario Panameño
Paraguay	4 años	Art. 116 de la Ley N° 5162 Código de Ejecución Penal para la República de Paraguay
PERÚ	3 años	Art. 113 del Código de Ejecución Penal
República Dominicana	4 años	Art. 195 de la Ley 24.660 de Ejecución de la pena privativa de libertad
Uruguay	4 a 8 años excepcionalmente	Art. 29 de la Ley N° 14.470
Venezuela	3 años	Art. 88 de la Ley de Régimen Penitenciario

Fuente: Derechos de los hijos de mujeres privadas de la libertad en Ecuador, Vielka M. Párraga Macías, Universidad Privada San Gregorio de Portoviejo, Ecuador

No cabe duda que en todos los casos los menores presentan efectos adversos en los hijos debido al encarcelamiento de sus padres. Según resultados de investigaciones realizadas por la doctrina anglosajona, estas pueden ser de diversa índole y variada magnitud, dependiendo de la situación en que quede el menor.

Es de destacar el Informe Defensorial N° 154², que determinó entre otros aspectos lo siguiente:

- *Escasas cárceles para mujeres y su ubicación alejada del hogar, familia y amistades.*
- *Problemas relacionados con el cuidado de los/as hijos/as dependientes que residen fuera de la cárcel, debido a que muchas de las mujeres serían "jefas de hogar", y por lo tanto, su internamiento repercute negativamente en la calidad de vida de sus hijos/as.*
- *Problemas para cuidar de sus hijos/as dependientes que residen en la cárcel, especialmente debido a carencias de infraestructura y personal especializado.*
- *Limitaciones para cubrir sus necesidades de salud, sobre todo, en lo que se refiere al personal médico que las atiende.*
- *Acceso limitado a programas de tratamiento, marcados por criterios discriminadores.*
- *Limitaciones a su libertad sexual y sus derechos reproductivos.*

De acuerdo con el Informe Estadístico del INPE (2017) al mes de septiembre, el INPE tenía a su cargo a 172 niños, 93 niños y 79 niñas, la mayor concentración se encuentra entre las edades de cero a 1 año en ambos casos. Los establecimientos penitenciarios que albergaban mayores cantidades de niños eran: E.P. Mujeres de Chorrillos, E.P. Anexo Mujeres de Chorrillos y E.P. de Huánuco.

Al respecto, el Informe Estadístico del INPE (2024)³, de agosto de 2024 se determinó que se encontraban en los establecimientos penitenciarios un total de 136 menores de edad, en la siguiente proporción:

Género: 56 niñas y 80 niños

² DEFENSORÍA DEL PUEBLO. El Sistema Penitenciario: Componente clave de la Seguridad y la Política Criminal. Problemas, Retos y Perspectivas. Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios Adjunta para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad. Lima, 2011 (pág. 124-129)

³ Instituto Nacional Penitenciario INPE. Elaboración del documento: Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Lima. Enero 2024 (Pág. 16)

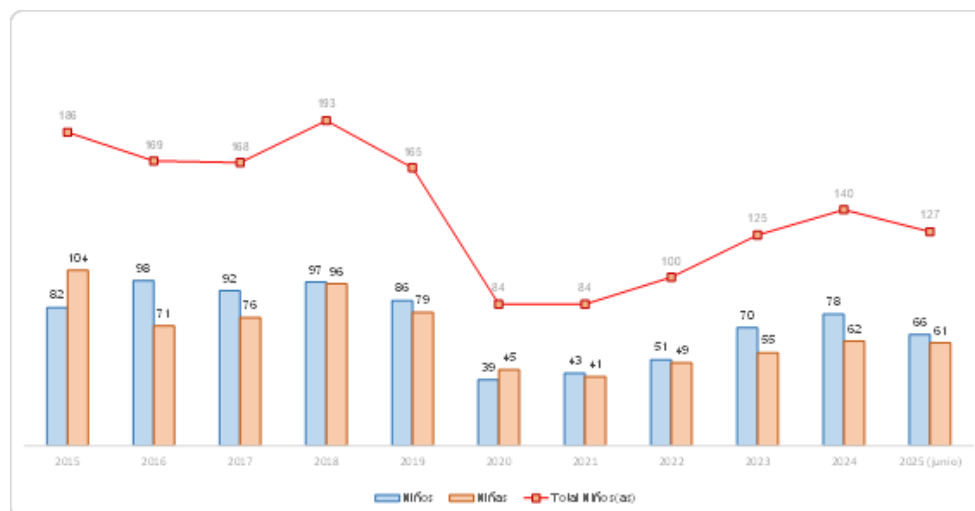
Edad: 55 menores de menos de 1 año
49 menores de 1 año
32 menores de 2 años
0 menores de 3 años
Predominan los menores a 1 año

Los establecimientos penitenciarios que albergaban mayores cantidades de niños el año 2024 eran: E.P. de Mujeres de Chorrillos, E.P. de Mujeres de Trujillo y E.P. de Ayacucho.

POBLACIÓN PENITENCIARIA INTRAMUROS SEGÚN CONDICION DE MATERNIDAD Y NIÑOS
POR OFICINA REGIONAL

Oficinas Regionales	Total Madres	Total Niños y Niñas	Total		Edades (años)							
					Hombre				Mujer			
			Hombre	Mujer	0	1	2	3	0	1	2	3
Total	136	136	80	56	35	24	21	0	20	25	11	0
Norte	21	21	11	10	5	4	2	0	5	3	2	0
Lima	43	43	34	9	20	7	7	0	5	4	0	0
Sur	14	14	4	10	2	0	2	0	2	7	1	0
Centro	15	15	10	5	1	5	4	0	0	2	3	0
Oriente	16	16	9	7	5	2	2	0	3	4	0	0
Sur Oriente	17	17	8	9	0	5	3	0	2	2	5	0
Nor Oriente	8	8	3	5	2	1	0	0	2	3	0	0
Altiplano	2	2	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0

Fuente: Unidades de Registro Penitenciario
Elaboración: INPE/Unidad de Estadística



Fuente: Unidad Estadística INPE

MENORES DE EDAD JUNTO A SUS MADRES PRIVADAS DE LIBERTAD EN EL ESTABLECIMIENTO PENALES DE PERÚ



	Año	Niños	Niñas	Total Niños(as)
Dic	2015	82	104	186
Dic	2016	98	71	169
Dic	2017	92	76	168
Dic	2018	97	96	193
Dic	2019	86	79	165
Dic	2020	39	45	84
Dic	2021	43	41	84
Dic	2022	51	49	100
Dic	2023	70	55	125
Dic	2024	78	62	140
Jun	2025 (junio)	66	61	127

Fuente Unidad de Estadística INPE

De acuerdo con lo señalado en el *Informe de Adjuntía N° 006-2013-DP/ADHPG*,⁴ la situación del sistema penitenciario nacional, evidencia una serie de problemas que afectan indistintamente a todas las personas privadas de libertad, entre ellos se enumera los siguientes:

- Hacinamiento
- Falta de recursos
- Resquebrajamiento de la seguridad penitenciaria
- Limitaciones en la implementación de los programas de tratamiento
- Deficientes servicios de salud
- Reducido personal de tratamiento penitenciario
- Entre otros

Dicho informe elaborado por la Defensoría del Pueblo del Perú, resalta que los problemas que afectan a la población penitenciaria no solo (...) *afectan al universo de personas privadas de libertad de diferente manera. Si bien resulta siempre exigible la urgente atención de los mismos, consideramos pertinente llamar la*

⁴ DEFENSORIA DEL PUEBLO. Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios / Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad. Lima, mayo 2023. (Pág.8)

atención sobre los problemas que de manera específica afectan a las mujeres privadas de libertad, atendiendo que las políticas penitenciarias no han considerado el enfoque de género.⁵

DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

En el ámbito internacional, la Asamblea General adoptó la Resolución 1386 (XIV), 14 U.N. GAOR Supp. (No. 16) p. 19, ONU Doc. A/4354 (1959), con fecha 20 de noviembre de 1959. Si bien no es un instrumento vinculante, sin embargo, constituye el primer reconocimiento a nivel internacional de los derechos fundamentales de la infancia, como el derecho a la educación, la atención médica, la protección contra el abuso y la discriminación, y a una vida sana. Es una resolución precursora de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, que sí genera obligaciones legales para los Estados miembros de las Naciones Unidas.

***Principio 2** El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.*

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

En cuanto a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, siendo que entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, de conformidad con su artículo 49.

En la Parte I en los artículos del 1º al 41º, se refieren al reconocimiento de los derechos de los niños y adolescentes, tratándolos como sujetos de derechos, de protección especial, preferencia por el interés superior del niño y normas sobre

⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios / Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad. Lima, mayo 2023. (Pág. 15)

protección, atención, asistencia de los niños en situaciones de riesgo (abandono, explotación, tortura, maltrato, víctimas de conflictos armados, etc.)

Artículo 9

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.

4. Cuando esa separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará, cuando se le pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar, información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño. Los Estados Partes se cerciorarán, además, de que la presentación de tal

petición no entrañe por sí misma consecuencias desfavorables para la persona o personas interesadas.

CONVENCIÓN DE LA HAYA RELATIVA A LA PROTECCIÓN Y A LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL

Por otro lado, la Convención de La Haya, relativa a la Protección y a la Cooperación en materia de adopción internacional el 29 de mayo de 1993, entró en vigor el 1º de mayo de 1995

Conocido también como Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional, se encuentra disponible en el sitio web de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado (www.hcch.net).

En este Convenio los artículos del 1º al 27º, son relativos a las normas obligatorias que se observarán por los Estados partes, en cuanto al tratamiento de la adopción internacional. Fue aprobado por Resolución Legislativa N° 26474 del 01.06.95 y ratificada el 14.09.95.

REGLAS MÍNIMAS PARA EL TRATAMIENTO DE LOS RECLUSOS

En cuanto a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, fueron aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977

Entre las principales reglas de aplicación general que contiene estas Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, podemos mencionar:

Separación de categorías

8. Los reclusos pertenecientes a categorías diversas deberán ser alojados en diferentes establecimientos o en diferentes secciones dentro de los establecimientos, según su sexo y edad, sus antecedentes, los motivos de

su detención y el trato que corresponda aplicarles. Es decir que: a) Los hombres y las mujeres deberán ser reclusos, hasta donde fuere posible, en establecimientos diferentes; en un establecimiento en el que se reciban hombres y mujeres, el conjunto de locales destinado a las mujeres deberá estar completamente separado;

b) Los detenidos en prisión preventiva deberán ser separados de los que están cumpliendo condena; c) Las personas presas por deudas y los demás condenados a alguna forma de prisión por razones civiles deberán ser separadas de los detenidos por infracción penal; d) Los detenidos jóvenes deberán ser separados de los adultos

Servicios médicos

23. 1) En los establecimientos para mujeres deben existir instalaciones especiales para el tratamiento de las reclusas embarazadas, de las que acaban de dar a luz y de las convalecientes. Hasta donde sea posible, se tomarán medidas para que el parto se verifique en un hospital civil. Si el niño nace en el establecimiento, no deberá hacerse constar este hecho en su partida de nacimiento. 2) Cuando se permita a las madres reclusas conservar su niño, deberán tomarse disposiciones para organizar una guardería infantil, con personal calificado, donde estarán los niños cuando no se hallen atendidos por sus madres.

REGLAS DE BANGKOK

Si bien la grave situación que atraviesa nuestro sistema penitenciario la comparten otras realidades a nivel mundial, es que el año 2000 tras la Resolución de Naciones Unidas 55/59:

Declaración de Viena sobre el delito y la Justicia, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó los Planes de acción para la aplicación de la Declaración de Viena sobre delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XIX

Naciones Unidas adoptaron medidas concretas en el ordenamiento jurídico de sus Estados miembros sobre prevención del delito y justicia penal a fin que la mujer reciba un trato imparcial en el sistema de justicia penal.

XIII. Medidas relativas a las necesidades especiales de la mujer en el sistema de justicia penal

40. Para dar cumplimiento y seguimiento a los compromisos contraídos en los párrafos 11 y 12 de la Declaración de Viena y revisar las estrategias de prevención del delito y justicia penal a fin de determinar y abordar toda repercusión dispar de los programas y políticas en hombres y mujeres, se recomienda la adopción de las medidas concretas que figuran a continuación.

A. Medidas nacionales

41. Individual y colectivamente, según proceda, los Estados se esforzarán por apoyar las medidas siguientes:

- a) Examinar, evaluar y, en caso necesario, modificar su legislación y sus políticas, procedimientos y prácticas en materia penal, en forma consonante con su ordenamiento jurídico, a fin de que la mujer reciba un trato imparcial en el sistema de justicia penal;
- b) Elaborar estrategias nacionales e internacionales de prevención del delito y justicia penal en que se tengan presentes las necesidades especiales de la mujer en calidad de profesional de la justicia penal o de víctima, testigo, reclusa o delincuente;
- c) Considerar la posibilidad de intercambiar información con otros Estados, por conducto de páginas de Internet o de otros medios o foros, sobre las mejores prácticas relativas a la mujer como profesional de la justicia penal, víctima, testigo, reclusa o delincuente, en las que se tengan en cuenta sus necesidades especiales.

Luego la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el 22 de diciembre de 2003, la Resolución A/58/183: *Los derechos humanos en la administración de justicia*, en cuyo punto 15 se resuelve que los gobiernos, los órganos internacionales y regionales competentes, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales presten mayor atención a la cuestión de las mujeres que se encuentran en prisión:

15. *Invita a los gobiernos, los órganos internacionales y regionales competentes, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales a que presten mayor atención a la cuestión de las mujeres que se encuentran en prisión, incluidas las cuestiones relativas a los hijos de las mujeres que se encuentran en prisión, con el fin de identificar los problemas fundamentales y los modos de abordarlos, y señala la propuesta de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de preparar un documento de trabajo sobre esa cuestión;*

Posteriormente, a instancias de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal se convocó a una reunión intergubernamental de expertos con el fin de desarrollar, reglas adicionales específicas sobre el trato a las mujeres detenidas realizada en Bangkok (Tailandia), sobre las que el 21 de diciembre del 2010, se aprobaron las *Reglas de Bangkok*, mediante Resolución A/RES/65/229.

Las *Reglas de Bangkok* complementan a las *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos* (Reglas Nelson Mandela), y establecen los estándares mínimos que pueden ser aplicados por los Estados para atender los problemas que presentan las mujeres privadas de Libertad, entre las que destacan las siguientes disposiciones convencionales:

5. *Higiene personal [Complemento de los párrafos 15 y 16 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos] Regla 5 Los recintos destinados al alojamiento de las reclusas deberán contar con las instalaciones y artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, incluidas toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua para el cuidado personal de niños y mujeres, en particular las que cocinen, las embarazadas y las que se encuentren en período de lactancia o menstruación.*

6. *Servicios de atención de salud [Complemento de los párrafos 22 a 26 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos] a) Reconocimiento médico al ingresar [Complemento del párrafo 24 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos] Regla 6 El reconocimiento médico de las reclusas comprenderá un examen exhaustivo a fin de determinar sus necesidades básicas de atención de salud, así como determinar: a) La presencia de enfermedades de transmisión sexual o de transmisión sanguínea y, en función de los factores de riesgo, se podrá ofrecer también a las reclusas que se sometan a la prueba del VIH, impartándose orientación previa y posterior; b) Las necesidades de atención de salud mental, incluidos el trastorno postraumático del estrés y el riesgo de suicidio o de lesiones autoinfligidas; c) El historial de salud reproductiva de la reclusa, incluidos un posible embarazo en curso y los embarazos anteriores, los partos y todos los aspectos conexos;*

d) La presencia de problemas de toxicomanía; e) Abuso sexual y otras formas de violencia que se hayan sufrido antes del ingreso

Regla 15 *Los servicios penitenciarios de salud deberán suministrar o facilitar programas de tratamiento especializado del uso indebido de drogas para las mujeres, teniendo en cuenta su posible victimización anterior, las necesidades especiales de las mujeres embarazadas y las mujeres con niños y la diversidad de sus tradiciones culturales.*

Regla 22 *No se aplicarán las sanciones de aislamiento o segregación disciplinaria a las mujeres embarazadas, ni a las mujeres con hijos o a las madres en periodo de lactancia.*

Regla 25 *Información a las reclusas y quejas recibidas de estas; inspecciones*

- 1. Las reclusas que denuncien abusos recibirán protección, apoyo y orientación inmediatos, y sus denuncias serán investigadas por autoridades competentes e independientes, que respetarán plenamente el principio de la confidencialidad. En toda medida de protección se tendrá presente expresamente el riesgo de represalias.*
- 2. Las reclusas que hayan sufrido abuso sexual, en particular las que hayan quedado embarazadas, recibirán asesoramiento y orientación médicos apropiados, y se les prestará la atención de salud física y mental, así como el apoyo y la asistencia jurídica, necesarios.*
- 3. A fin de vigilar las condiciones de la reclusión y el tratamiento de las reclusas, entre los miembros de las juntas de inspección, de visita o de supervisión o de los órganos fiscalizadores deberán figurar mujeres.*

Si bien las *Reglas de Bangkok*, no tienen la condición de tratado internacional, al pertenecer al sistema de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas y en concordancia con el artículo X del Título Preliminar del Código de Ejecución Penal, que dispone: “*El Sistema Penitenciario acoge las disposiciones, conclusiones y recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la prevención*

del delito y tratamiento del delincuente", se reconocen como incorporadas a nuestra legislación.

Artículo X. Recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas

El Sistema Penitenciario acoge las disposiciones, conclusiones y recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la prevención del delito y tratamiento del delincuente.

LEGISLACIÓN NACIONAL

En el marco de la legislación nacional, la **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**, establece los derechos fundamentales de la persona y son aquellos cuyo reconocimiento, ejercicio y protección son esenciales para asegurar el desarrollo y bienestar de toda persona humana.

En ese orden, el Estado está encargado de garantizar y promover el ejercicio de los derechos fundamentales, entre ellas del niño y adolescente, desde su concepción, por lo que se le concede el primer lugar de atención, destacan las siguientes disposiciones:

Defensa de la persona humana

Artículo 1.- La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Derechos fundamentales de la persona

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

- 1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.*
- 2. A la igualdad ante la Ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o cualquiera otra índole.*

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

b. No se permite forma alguna de restricción de la libertad personal, salvo en los casos previstos por la ley. Están prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas.

Derechos Constitucionales. Númerus Apertus

Artículo 3.- *La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.*

Protección a la familia. Promoción del matrimonio

Artículo 4.- *La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.*

Política Nacional de población. Paternidad y maternidad responsables. Igualdad de los hijos

Artículo 6.- *La política nacional de población tiene como objetivo difundir y promover la paternidad y maternidad responsables. Reconoce el derecho de las familias y de las personas a decidir. En tal sentido, el Estado asegura los programas de educación y la información adecuados y el acceso a los medios, que no afecten la vida o la salud.*

Es deber y derecho de los padres alimentar, educar y dar seguridad a sus hijos. Los hijos tienen el deber de respetar y asistir a sus padres.

Todos los hijos tienen iguales derechos y deberes. Está prohibida toda mención sobre el estado civil de los padres y sobre la naturaleza de la filiación en los registros civiles y en cualquier otro documento de identidad.

Educación y libertad de enseñanza

Artículo 13.- *La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.*

De otro lado, el numeral 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, establece que son principios y derechos de la función jurisdiccional

22)“El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad”.

CÓDIGO CIVIL:

En este cuerpo legal se enmarcan los derechos de las personas y del niño y adolescente, así como el derecho de la patria potestad, el derecho y deber alimentario, así como a la tutela de los incapaces menores de edad no sujetos a patria potestad.

Entre las principales disposiciones podemos citar:

Sujeto de Derecho

Artículo 1.- *La persona humana es sujeto de derecho desde su nacimiento.*

La vida humana comienza con la concepción. El concebido es sujeto de derecho para todo cuanto le favorece. La atribución de derechos patrimoniales está condicionada a que nazca vivo

Artículo 3.- Capacidad jurídica

Toda persona tiene capacidad jurídica para el goce y ejercicio de sus derechos.

La capacidad de ejercicio solo puede ser restringida por ley. Las personas con discapacidad tienen capacidad de ejercicio en igualdad de condiciones en todos los aspectos de la vida."

Derecho al nombre

Artículo 19.- *Toda persona tiene el derecho y el deber de llevar un nombre. Este incluye los apellidos.*

Artículo 20.- Apellidos del hijo

Al hijo le corresponde el primer apellido del padre y el primero de la madre.

Artículo 21.- Inscripción del nacimiento

Cuando el padre o la madre efectúe separadamente la inscripción del nacimiento del hijo nacido fuera del vínculo matrimonial, podrá revelar el nombre de la persona con quien lo hubiera tenido. En este supuesto, el hijo llevará el apellido del padre o de la madre que lo inscribió, así como del presunto progenitor, en este último caso no establece vínculo de filiación.

Luego de la inscripción, dentro de los treinta (30) días, el registrador, bajo responsabilidad, pondrá en conocimiento del presunto progenitor tal hecho, de conformidad con el reglamento.

Cuando la madre no revele la identidad del padre, podrá inscribir a su hijo con sus apellidos."

Nombre del adoptado

Artículo 22.- *El adoptado lleva los apellidos del adoptante o adoptantes.*

El hijo de uno de los cónyuges o concubinos puede ser adoptado por el otro. En tal caso, lleva como primer apellido el del padre adoptante y como segundo el de la madre biológica o, el primer apellido del padre biológico y el primer apellido de la madre adoptante, según sea el caso.

Nombre del recién nacido de padres desconocidos

Artículo 23.- *El recién nacido cuyos progenitores son desconocidos debe ser inscrito con el nombre adecuado que le asigne el registrador del estado civil.*

Domicilio del incapaz

Artículo 37.- *Los incapaces tienen por domicilio el de sus representantes legales*

CÓDIGO DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES

El Código de los Niños y Adolescentes, aprobado por Ley 27337, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 7 de agosto de 2000, que regula los derechos y protecciones de los niños y adolescentes, en especial de los niños o adolescentes en presunto estado de abandono y el procedimiento administrativo y judicial de adopciones, adopciones internacionales y etapa postadoptiva.

EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1297,

DECRETO LEGISLATIVO PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS

Es una norma que tiene por objeto brindar protección integral a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos; priorizando su derecho a vivir dignamente, crecer y desarrollarse en el seno de su familia.

En esta importante norma legal en el artículo 3° establecen dos tipos de medidas de protección atendiendo al principio de idoneidad e interés superior del niño o adolescente, como son[i]:

a) Acogimiento familiar

Es una medida de protección que se aplica de acuerdo con el principio de idoneidad e interés superior de la niña, niño o adolescente, que se desarrolla en una familia acogedora mientras se trabaja para eliminar las circunstancias

que generaron la desprotección familiar. Puede ser una medida temporal o permanente.

b) Acogimiento residencial

Es una medida de protección temporal aplicada de acuerdo al principio de idoneidad e interés superior de la niña, niño o adolescente, que se desarrolla en un centro de acogida público, privado o mixto, en un ambiente similar al familiar.

El Estado deberá garantizar que los centros de acogida públicos, privados o mixtos sean espacios adecuados para el desarrollo de la niña, niño o adolescente, así como su continua fiscalización. De ser necesario y siempre que corresponda, se les asignará recursos económicos.

Asimismo, en ámbito nacional el Sistema Penitenciario se rige por el **CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL** (Texto Único Ordenado del Código de Ejecución Penal- Decreto Supremo N° 003-2021-JUS, publicado el 27 de febrero de 2021) y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 015-2003-JUS (publicado el 11 de setiembre del 2003).

El **Código de Ejecución Penal** fue aprobado mediante el Decreto Legislativo 654, promulgado el 31 de julio de 1991 y publicado el 2 de agosto de 1991. Posteriormente, el 27 de febrero de 2021 se publicó el **Texto Único Ordenado** mediante el **Decreto Supremo 003-2021-JUS**, en el cual se establece, respecto de las mujeres privadas de libertad, las siguientes normas específicas:

- La protección de la madre y su hijo (artículo IX del Título Preliminar)
- Eximente de la madre y la gestante respecto de la sanción de aislamiento (artículo 33)
- Atención médica especializada para las mujeres en las especialidades de ginecología y obstetricia. (artículo 90)
- Edad límite del niño para convivir con madre interna (artículo 113)

Artículo IX. Protección de madres internas e hijos

La interna gestante o madre y los hijos menores de ésta que conviven con ella gozan de amplia protección del Sistema Penitenciario.

Artículo 33. Exentos a la sanción de aislamiento

No se aplica la sanción de aislamiento:

- 1.- A la mujer gestante.
- 2.- A la madre que tuviera hijos consigo; y
- 3.- Al interno mayor de sesenta años.

Artículo 90. Servicio médico para mujeres y niños

90.1 En los Establecimientos Penitenciarios para mujeres o en los sectores destinados a ellas, existe un ambiente dotado de material de obstetricia y ginecología.

90.2 En los Establecimientos Especiales para madres con hijos, existe un ambiente y materiales necesarios para la atención infantil.

Artículo 113. Edad límite del niño para convivir con madre interna

Los hijos menores llevados al Establecimiento Penitenciario por la interna, podrán permanecer hasta los tres años de edad, previa investigación de la asistencia social, y deben ser atendidos en una guardería infantil. Provisionalmente, pueden permanecer en el Establecimiento Penitenciario, en ambientes separados. Cuando el menor sobrepasa la edad referida, su permanencia futura en el exterior es determinada por quien ejerce la patria potestad o la tutela. En caso de peligro moral, la asistencia social coordina con el Juez de Menores.

En atención a la grave situación del sistema penitenciario por razones de déficit de capacidad y para optimizar la prestación de servicios para la resocialización de las personas privadas de libertad, se declaró en situación de emergencia el Sistema

Nacional Penitenciario, establecida mediante Decreto Supremo N.º 014-2024-JUS, publicado el 26 de noviembre de 2024, por el período de veinticuatro (24) meses.

Como es de conocimiento público el Sistema Nacional Penitenciario viene atravesando una aguda crisis, por diversas razones, entre las principales la sobrepoblación de internos en los establecimientos penitenciarios, cuya capacidad ha sido sobrepasada, así como por la falta de recursos humanos, logísticos, presupuestales y de servicios penitenciarios para el tratamiento, salud y seguridad de la población penitenciaria, lo cual dificulta el proceso de resocialización de los internos.

Fue el propio Tribunal Constitucional, que en sentencia recaída en el Expediente 05436-2014-PHC/TC⁶, de fecha 23 de mayo de 2025 declaró un estado de cosas inconstitucional respecto del permanente y crítico hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y las severas deficiencias:

10. El Tribunal declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto del permanente y crítico hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y las severas deficiencias en la capacidad de albergue, calidad de su infraestructura e instalaciones sanitarias, de salud, de seguridad, entre otros servicios básicos, a nivel nacional.

11. En ese sentido, dispuso que el INPE y el MINJUSDH, en coordinación con el Poder Judicial, el Poder Legislativo y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), adopten las medidas necesarias con el objeto de superar dicho estado. En ese sentido permanente y crítico hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y las severas deficiencias en su capacidad de albergue, calidad de infraestructura e instalaciones sanitarias, de salud, de seguridad, entre otros servicios básicos a nivel nacional; exhortando al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a evaluar la necesidad de ampliar, modificar o replantear sustancialmente

⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. EXP. N.º 05436-2014-PHC/TC TACNA C.C.B. Lima, 23 de mayo de 2025. (Pág. 8 y 9)

las medidas que resulten necesarias e indispensables para superar progresivamente el estado de cosas inconstitucional declarado;"

De igual forma, en referida resolución, el máximo intérprete de la Constitución, ordenó que:

*"el INPE y el MINJUSDH informen documentalmente al Tribunal Constitucional, en el **mes de enero de cada año** desde la publicación del presente auto, sobre los avances concretos y el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Política Nacional Penitenciaria al 2030, para alcanzar el deshacinamiento carcelario en los establecimientos penitenciarios de nuestro país. Sobre la base de esos avances, el Tribunal adoptará las medidas que considere pertinentes para la ejecución efectiva de la sentencia."*⁷

El 23 de setiembre de 2020, mediante Decreto Supremo 011-2020-JUS, se aprobó la Política Nacional Penitenciaria al 2030, en la que se establece como objetivos prioritarios:

- Reducir significativamente el hacinamiento en el sistema penitenciario
- Mejorar las condiciones de vida digna para las personas privadas de libertad
- Asegurar condiciones de seguridad y convivencia de la población penitenciaria
- Fortalecer habilidades para la reinserción de las personas privadas de su libertad que cumplen penas en los medios cerrado y libre
- Fortalecer la gestión del conocimiento, la interoperabilidad y la transparencia del sistema penitenciario
- Mejorar capacidades para la reinserción en personas que han cumplido sus penas

⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. EXP. N. ° 05436-2014-PHC/TC TACNA C.C.B. Lima, 23 de mayo de 2025. (Pág. 11)

Inicialmente a las mujeres privadas de su libertad, por haber cometido algún delito, se les aplicaban las «Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos» (1955), conocidas como Reglas Mandela⁸. Sin embargo, estas no daban mayor atención a la comunidad de reclusas, ya que no abordaba la problemática sobre:

- a) Pocas cárceles para mujeres y su ubicación alejada de su lugar habitual de residencia
- b) Sobre el cuidado de menores que residen fuera y dentro de la cárcel
- c) La mayor vulnerabilidad de las mujeres a ser objetos de abusos psicológicos y físicos
- d) La ausencia de programas y sesiones de cuidado mental o una mayor estigmatización
- e) Entre otras

Atendiendo a referida problemática, la Asamblea General de Naciones Unidas, tomo en consideración esta situación y se inicia el proceso para aprobar las Reglas de Bangkok a fin que las mujeres privadas de prisión puedan recibían la misma atención y consideración que los delincuentes de sexo masculino, acceso a los programas de tratamiento y a servicios indispensables, atendiendo además que usualmente son las mujeres quienes asumen la responsabilidad de cuidar a los hijos menores.

Es así que el 14 de octubre del 2010, se aprobó recomendar a la Asamblea General de Naciones Unidas la adopción de una resolución que contenga las Reglas de Bangkok, las que fueron aprobadas mediante Resolución A/RES/65/229, el 21 de diciembre de 2010.

Debe entender que las Reglas de Bangkok son complementarias a las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, estableciendo estándares mínimos que deben ser aplicados por los Estados para atender los problemas que presentan a las mujeres privadas de libertad y en ese orden, al

⁸ NACIONES UNIDAS. Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977

formar parte de los acuerdos de la Asamblea General de Naciones Unidas, de las que el Perú es parte integrante, se han integrado a la legislación nacional, en especial en el Código de Ejecución Penal que desarrolla las siguientes disposiciones al respecto⁹:

- La protección de la madre e hijos (Art. IX del Título Preliminar)
- Eximente de la madre y la gestante respecto de la sanción de aislamiento (Art. 33)
- Atención médica especializada para las mujeres en las especialidades de ginecología y obstetricia. Y establecimientos especiales para madres con hijo, necesarios para la atención infantil. (Art. 90)

Según valoración de la Defensoría del Pueblo *"Los establecimientos penitenciarios han sido concebidos –principalmente-, para internos de sexo masculino, lo que genera que las necesidades específicas de las mujeres no sean visibilizadas ni atendidas adecuadamente. Ello hace de las mujeres privadas de libertad un grupo de especial vulnerabilidad"*¹⁰. Además de los estudios realizados, estableció que *"La situación de la mujer/madre privada de libertad, en general, no se encuentra convenientemente atendida por el sistema penitenciario. Las mujeres que viven con sus hijos/as en cárcel deben afrontar en ocasiones la falta de espacios educativos y recreativos, así como medios (logísticos y humanos) para el cuidado de éstos, especialmente en los penales mixtos. La ausencia de pediatras dificulta su oportuna atención médica"*¹¹.

FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA DE LEY

Esta crítica situación que atraviesa la población penitenciaria, en especial la femenina, expresada en sendos informes de la Defensoría del Pueblo y la sentencia del Tribunal Constitucional¹², y considerando aquellos establecimientos

⁹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. "Lineamientos para la Implementación de las Reglas De Bangkok en el Sistema Penitenciario Peruano. Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios / Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas Con Discapacidad. Informe de Adjuntía N° 006-2013-DP/ADHPD. Lima, 2013 (Pág. 23)

¹⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe de Adjuntía N° 006-2013-DP/ADHPD. Lima, 2013 (Pág. 71)

¹¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe de Adjuntía N° 006-2013-DP/ADHPD. Lima, 2013 (Pág. 72)

¹² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Expediente 05436-2014-PHC/TC[12], de fecha 23 de mayo de 2015

penitenciarios en los que permanecen los menores hijos con sus madres, actualmente por la sola voluntad de éstas, sin que se tenga en consideración lo que establece las Reglas de Bangkok.

Pues se hace necesario valorar la situación de los niños, que por estar al cuidado de sus madres que están privadas de libertad, estos deben compartir el internamiento en establecimientos penitenciarios, es que se acordó que:

*"En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño."*¹³

De este acuerdo nace la *Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*.

De ello se desprende que el "interés superior del niño", al que hace referencia la Convención sobre los Derechos del Niño, consiste en otorgar al niño el derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial en todas las medidas o decisiones que le afecten, tanto en la esfera pública como en la privada y constituye: un derecho, un principio y una norma de procedimiento.

Para una mejor comprensión citamos las principales consideraciones que refiere la propia Naciones Unidas¹⁴.

1. El artículo 3, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño otorga al niño el derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial su interés superior en todas las medidas o decisiones que le afecten, tanto en la esfera pública como en la privada. Además, esa disposición establece uno de los valores fundamentales de la Convención.

¹³ NACIONES UNIDAS. Convención sobre los Derechos del Niño (art. 3, párr. 1). Aprobada por el Comité en su 62º período de sesiones (14 de enero a 1 de febrero de 2013)

¹⁴ NACIONES UNIDAS. Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/C/GC/14. Comité de los Derechos del Niño. Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). GE.13-44192 (S) 010713 020713 (Pág. 3)

El Comité de los Derechos del Niño (el Comité) ha determinado que el artículo 3, párrafo 1, enuncia uno de los cuatro principios generales de la Convención en lo que respecta a la interpretación y aplicación de todos los derechos del niño¹, y lo aplica como un concepto dinámico debe evaluarse adecuadamente en cada contexto.

2. El "interés superior del niño" no es un concepto nuevo. En efecto, es anterior a la Convención y ya se consagraba en la Declaración de los Derechos del Niño, de 1959 (párr. 2) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (arts. 5 b) y 16, párr. 1 d)), así como en instrumentos regionales y numerosas normas jurídicas nacionales e internacionales.

(...)

4. El objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño. El Comité ya ha señalado que "[l]o que a juicio de un adulto es el interés superior del niño no puede primar sobre la obligación de respetar todos los derechos del niño enunciados en la Convención". Recuerda que en la Convención no hay una jerarquía de derechos; todos los derechos previstos responden al "interés superior del niño" y ningún derecho debería verse perjudicado por una interpretación negativa del interés superior del niño.

Elementos que deben tenerse en cuenta al evaluar el interés superior del niño¹⁵

52. Sobre la base de esas consideraciones preliminares, el Comité estima que los elementos que deben tenerse en cuenta al evaluar y determinar el interés superior del niño, en la medida en que sean pertinentes para la situación de que se trate, son los siguientes

¹⁵ NACIONES UNIDAS. Convención sobre los Derechos del Niño (Pág. 13)

(...)

c) La preservación del entorno familiar y mantenimiento de las relaciones¹⁶

58. El Comité *recuerda que es indispensable llevar a cabo una evaluación y determinación del interés superior del niño en el contexto de una posible separación del niño y sus padres (arts. 9, 18 y 20). También subraya que los elementos antes mencionados son derechos concretos y no solo elementos para determinar el interés superior del niño.*

59. *La familia es la unidad fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento y el bienestar de sus miembros, en particular de los niños (preámbulo de la Convención). El derecho del niño a la vida familiar está protegido por la Convención (art. 16). El término "familia" debe interpretarse en un sentido amplio que incluya a los padres biológicos, adoptivos o de acogida o, en su caso, a los miembros de la familia ampliada o la comunidad, según establezca la costumbre local (art. 5).*

60. *Prevenir la separación familiar y preservar la unidad familiar son elementos importantes del régimen de protección del niño, y se basan en el derecho recogido en el artículo 9, párrafo 1, que exige "que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando [...] tal separación es necesaria en el interés superior del niño". Asimismo, el niño que esté separado de uno o de ambos padres tiene derecho "a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño" (art. 9, párr. 3). Ello también se aplica a cualquier persona que tenga el derecho de custodia, los tutores legales o habituales, los padres adoptivos y las personas con las que el niño tenga una relación personal estrecha.*

¹⁶ NACIONES UNIDAS. Convención sobre los Derechos del Niño. (Pág. 14)

Es atendiendo al interés superior del niño y sus derechos fundamentales, que nos llevan a plantear, al amparo de lo establecido en el TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial¹⁷, que establece las competencias de los Juzgados de Familia, que sean estas instancias como los Juzgados Mixtos con competencia en materia tutelar, las instancias que deben evaluar los beneficios de que los menores de tres años puedan permanecer con sus madres en los establecimientos penitenciarios o determinar la tenencia del hijo o, en su defecto, disponer la actuación de las instituciones públicas tutelares, competentes para proteger la integridad personal del menor.

La propuesta legislativa se fundamenta en el Interés Superior del niño, reconocido en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y en los principales principios que deben orientar el Código de Ejecución Penal, por lo que se hace una enumeración de estos al proponerse la modificación del Título IX de este cuerpo legal: principios de legalidad, humanidad y respeto a la dignidad, no discriminación, mínima privación de derechos, resocialización, participación comunitaria y seguridad penitenciaria.

La iniciativa legal establece que serán los Juzgados Especializados de Familia o Mixtos con competencia en materia tutelar, que a solicitud de la madre interna y previa evaluación, los que autorizan el ingreso del hijo menor de 3 años de edad, al establecimiento penal o determinará la tenencia del hijo o en su defecto dispondrá la actuación de las instituciones públicas tutelares, competentes para proteger la integridad personal del menor.

De igual manera, se fija que los hijos menores nacidos o ingresados al establecimiento penitenciario, con autorización expresa podrán permanecer hasta los tres años de edad, siempre que se mantengan las condiciones favorables de convivencia entre la madre y su hijo, las que se evalúan trimestralmente.

De otro lado, cuando el menor sobrepasa la edad límite de tres años, será el Juzgado Especializado de Familia o Mixto con competencia en materia tutelar,

¹⁷ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL. Decreto Supremo N° 017-93-JUS

atendiendo al interés superior del niño y los derechos fundamentales de la persona, el que autoriza su salida del establecimiento penitenciario, previa evaluación médica y psicológica, debiendo coordinar con los familiares directos del menor y, en su defecto, con las dependencias públicas encargadas de brindar protección integral al menor sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

Por último, en una Única Disposición Transitoria Final, se establece que a la entrada en vigencia de la Ley, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), a través de la Dirección de Tratamiento Penitenciario y con el apoyo de la Asistencia Social de los establecimientos penitenciarios en donde haya menores de más tres años de edad conviviendo con sus madres, implementará un cronograma especial para dar estricto cumplimiento, en coordinación con los distintos Juzgado Especializado de Familia o Mixto con competencia en materia tutelar a nivel nacional.

II. EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El cambio normativo que se propone tendrá el siguiente efecto modificadorio en el Texto Único Ordenado del Código de Ejecución Penal aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2021-JUS:

- a) Modifica el artículo IX del Título Preliminar
- b) Incorpora un artículo 3-A
- c) Modifica el artículo 113
- d) Una Disposición transitoria final, por la que se dispone elaborar un cronograma para implementar la Ley

Mediante esta propuesta de Ley se busca que los hijos de internas privadas de libertad menores de tres años, puedan convivir con sus madres dentro de un establecimiento penitenciario, previa autorización del Juzgado Especializado de Familia o Mixto con competencia en materia tutelar y siempre que dicha convivencia les asegure su desarrollo integral y saludable en atención al Principio de Interés Superior del niño, reconocido en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y los derechos fundamentales de la persona consagrados en la Constitución Política del Perú.

TUO CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL (VIGENTE)	PROPUESTA DE LEY – MODIFICA TUO CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL
Artículo IX. Protección de madres internas e hijos La interna gestante o madre y los hijos menores de ésta que conviven con ella gozan de amplia protección del Sistema Penitenciario.	<i>"Protección de madres internas e hijos</i> <i>La interna gestante o madre y sus hijos menores de tres años que conviven con ella gozan de especial protección del Sistema Penitenciario, conforme al Principio del Interés Superior del Niño y al respeto de la dignidad humana.</i> <i>La convivencia del menor con su madre se autoriza y supervisa bajo las condiciones que garanticen su desarrollo integral y saludable, en atención a las disposiciones judiciales y a los principios de humanidad, legalidad, no discriminación, mínima privación de derechos, resocialización y participación comunitaria que orientan la ejecución penal.</i>
	Artículo 3-A.- Ingreso de hijos de madres internas <i>El Juzgado Especializado de Familia o Mixto con competencia en materia tutelar, a solicitud de la madre interna y previa evaluación, podrá autorizar el ingreso del hijo menor de tres años al establecimiento penitenciario, o, en su defecto, determinar la tenencia del menor o disponer la actuación de las instituciones públicas tutelares competentes</i>

	<i>para proteger su integridad personal.</i> <i>La permanencia del menor en el establecimiento se coordina entre el Juzgado competente y las autoridades del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), quienes adoptan las medidas necesarias para garantizar condiciones adecuadas de convivencia, seguridad, salud y desarrollo integral del niño, en observancia del Principio del Interés Superior del Niño.</i>
Artículo 113. Edad límite del niño para convivir con madre interna Los hijos menores llevados al Establecimiento Penitenciario por la interna, podrán permanecer hasta los tres años de edad, previa investigación de la asistencia social, y deben ser atendidos en una guardería infantil. Provisionalmente, pueden permanecer en el Establecimiento Penitenciario, en ambientes separados. Cuando el menor sobrepasa la edad referida, su permanencia futura en el exterior es determinada por quien ejerce la patria potestad o la tutela. En caso de peligro moral, la asistencia social coordina con el Juez de Menores.	Artículo 113. Edad límite del niño para convivir con madre interna <i>Los hijos menores nacidos o ingresados al Establecimiento Penitenciario, con autorización expresa del Juzgado Especializado de Familia o Mixto con competencia en materia tutelar, podrán permanecer hasta los tres años de edad, siempre que se mantengan las condiciones favorables de convivencia entre la madre y su hijo, las que se evalúan trimestralmente, así como se evidencie la existencia de ambientes apropiados para el desarrollo integral del menor, entre otros de una guardería infantil.</i> <i>Cuando el menor sobrepasa la edad referida, el Juzgado Especializado de Familia o Mixto con competencia en materia tutelar, atendiendo al interés superior del niño y los derechos fundamentales de la persona, autoriza su salida del establecimiento penitenciario, previa evaluación médico y psicológica, debiendo coordinar con</i>

	<i>los familiares directos del menor y, en su defecto, con las dependencias públicas encargadas de brindar protección integral al menor sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.</i>
	DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA Única.- <i>A la entrada en vigencia de la presente Ley, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), a través de la Dirección de Tratamiento Penitenciario y con el apoyo de la Asistencia Social de los establecimientos penitenciarios en donde haya menores de más tres años de edad conviviendo con sus madres, implementará un cronograma especial para dar cumplimiento a la presente Ley, en coordinación con los distintos Juzgado Especializado de Familia o Mixto con competencia en materia tutelar a nivel nacional</i>

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

De aprobarse la iniciativa legislativa, las modificaciones propuesta al TUO del Código de Ejecución Penal, no supondrán ningún costo para el Erario Nacional, puesto que se busca que sea la autoridad competente, en este caso los Juzgados Especializados de Familia o Mixtos con competencia en materia tutelar los que previa solicitud de las madres privadas de libertad, evalúan y autorizan, atendiendo al interés superior del niño y los derechos fundamentales de la persona, el ingreso, permanencia y la salida de los menores de tres años en los establecimientos penitenciarios.

De otro lado, significará un beneficio social, teniendo en cuenta que es una medida que contribuiría en lo esencial para que sus hijos menores de edad de madres privadas de libertad, puedan contar con los medios adecuados para su desarrollo físico y mental, así como se buscará asegurar los recursos, la infraestructura adecuada, ya sea en su permanencia en el establecimiento penitenciario donde o con sus familiares directos o en su defecto, en las dependencias públicas encargadas de brindar protección integral al menor sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos con una atención privilegiada y especializada.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El proyecto de Ley se encuentra vinculado con el cumplimiento del Acuerdo Nacional en las siguientes políticas de Estado:

6. Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración

Nos comprometemos a llevar a cabo una política exterior al servicio de la paz, la democracia y el desarrollo, que promueva una adecuada inserción del país en el mundo y en los mercados internacionales, a través de una estrecha vinculación entre la acción externa y las prioridades nacionales de desarrollo. Consolidaremos la firme adhesión del Perú a las normas y principios del Derecho Internacional, con especial énfasis en los Derechos Humanos, la Carta

de las Naciones Unidas y la del Sistema Interamericano. Asimismo, garantizaremos una política basada en el diálogo entre las instituciones del Estado, las organizaciones políticas y las demás organizaciones de la sociedad.

Con este objetivo el Estado: (a) Promoverá un clima de paz y seguridad a nivel mundial, hemisférico, regional y subregional, con el objeto de crear un ambiente de estabilidad política y de fomento de la confianza, necesario para facilitar el desarrollo de nuestros países y la erradicación de la pobreza. En este marco se otorgará particular énfasis a la reducción del armamentismo y a la promoción del desarme en América Latina; (b) promoverá el respeto a los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de derecho, así como fomentará la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo en el plano de las relaciones internacionales a través de iniciativas concretas y de una participación dinámica en los mecanismos regionales y mundiales correspondientes; (c) participará activamente en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregional, regional y hemisférico, y desarrollará una política de asociación preferencial con los países vecinos a fin de facilitar un desarrollo armónico, así como para crear identidades y capacidades de iniciativa, negociación y diálogo, que permitan condiciones más equitativas y recíprocas de participación en el proceso de globalización. Dentro de ese marco, buscará la suscripción de políticas sectoriales comunes. (d) impulsará activamente el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos; (e) fortalecerá una diplomacia nacional que promueva y defienda los intereses permanentes del Estado, proteja y apoye sistemáticamente a las comunidades y empresas peruanas en el exterior, y sea instrumento de los objetivos de desarrollo, expansión comercial, captación de inversiones y de recursos de cooperación internacional; (f) impulsará políticas migratorias globales que incorporen la promoción de oportunidades laborales; (g) respetará la soberanía de los Estados y el principio de no-intervención.

7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana

Nos comprometemos a normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales.

Con este objetivo el Estado: (a) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada; (b) propiciará una cultura cívica de respeto a la ley y a las normas de convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia y generando un marco de estabilidad social que afiance los derechos y deberes de los peruanos; (c) pondrá especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir prácticas violentas arraigadas, como son el maltrato familiar y la violación contra la integridad física y mental de niños, ancianos y mujeres; (d) garantizará su presencia efectiva en las zonas vulnerables a la violencia; (e) fomentará una cultura de paz a través de una educación y una ética públicas que incidan en el respeto irrestricto de los derechos humanos, en una recta administración de justicia y en la reconciliación; (f) desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana; (g) promoverá los valores éticos y cívicos de los integrantes de la Policía Nacional, así como su adecuada capacitación y retribución; (h) promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, presidido por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía.

16. Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud

Nos comprometemos a fortalecer la familia como espacio fundamental del desarrollo integral de las personas, promoviendo el matrimonio y una comunidad familiar respetuosa de la dignidad y de los derechos de todos sus

integrantes. Es política de Estado prevenir, sancionar y erradicar las diversas manifestaciones de violencia que se producen en las relaciones familiares. Nos proponemos, asimismo, garantizar el bienestar, el desarrollo integral y una vida digna para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de riesgo, pobreza y exclusión. Promoveremos espacios institucionales y entornos barriales que permitan la convivencia pacífica y la seguridad personal, así como una cultura de respeto a los valores morales, culturales y sociales.

Con este objetivo el Estado: (a) garantizará programas educativos orientados a la formación y al desarrollo de familias estables, basados en el respeto entre todos sus integrantes; (b) promoverá la paternidad y la maternidad responsables; (c) fortalecerá la participación y el liderazgo de las niñas, niños y adolescentes en sus centros educativos y otros espacios de interacción; (d) garantizará el acceso de las niñas, 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; (e) prevendrá todas las formas de violencia familiar, así como de maltrato y explotación contra niños, niñas y adolescentes, aportando a su erradicación; (f) prevendrá el pandillaje y la violencia en los jóvenes y promoverá programas de reinserción de los adolescentes infractores; (g) desarrollará programas especiales de atención a niños, niñas, adolescentes y jóvenes que sufren las secuelas del terrorismo, (h) fortalecerá el ente rector del sistema de atención a la niñez y a la adolescencia, las redes de Defensorías del Niño y Adolescente en municipalidades y escuelas, y los servicios integrados para la denuncia, atención especializada y sanción de casos de violencia y explotación contra aquéllos; (i) fomentará programas especiales de recreación, creación y educación productiva y emprendedora de los más jóvenes; (j) implementará servicios de atención integral para adolescentes embarazadas, jefas de hogar menores de edad y parejas jóvenes; (k) fortalecerá sistemas de cuidado infantil diurno desde una perspectiva multisectorial; (l) apoyará la inversión privada y pública en la creación de

espacios de recreación, deporte y cultura para los jóvenes, en especial de zonas alejadas y pobres; (m) promoverá que los medios de comunicación difundan imágenes positivas de la niñez, adolescencia y juventud, así como contenidos adecuados para su edad; (n) promoverá la educación sexual respetando el derecho de los padres de brindar la educación particular que crean más conveniente para sus hijos; (o) implementará programas de becas, capacitación u otras formas de apoyo que ayuden a una mejor formación intelectual y profesional de la juventud; (p) institucionalizar políticas multisectoriales para la reducción de la violencia familiar y juvenil; y (q) promoverá la institucionalización de foros juveniles sobre los asuntos de Estado.

De igual forma, la implementación de esta iniciativa legislativa se encuentra vinculada y comprometida con el cumplimiento de la Agenda Legislativa 2024-2025¹⁸, en el marco de las iniciativas legislativas relativas a:

TEMAS / PROYECTOS DE LEY

16. CONVENIOS INTERNACIONALES.

17. RELACIONES CON ORGANISMOS INTERNACIONALES.

25. SISTEMA PENITENCIARIO Y REPARACIÓN AL ESTADO Y A LA SOCIEDAD.

67. DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LA FAMILIA, LA NIÑEZ, LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD.

Lima, Octubre de 2025

¹⁸ A la fecha el Congreso de la República no tiene aprobada la Agenda Legislativa 2025-2026.