



SUPERVISIÓN AL
PROCEDIMIENTO DE EGRESO
DE LAS HIJAS E HIJOS
DE INTERNAS
DE LOS ESTABLECIMIENTOS
PENITENCIARIOS,

en el marco de la Emergencia Sanitaria por el COVID-19



SUPERVISIÓN AL
PROCEDIMIENTO DE EGRESO
DE LAS HIJAS E HIJOS
DE INTERNAS
DE LOS ESTABLECIMIENTOS
PENITENCIARIOS,

en el marco de la Emergencia Sanitaria por el COVID-19



**Defensoría
del Pueblo**

Informe de Adjuntía N° 003-2020-DP/ADHPD

**Supervisión al procedimiento de egreso
de las hijas e hijos de internas de los
establecimientos penitenciarios, en el marco
de la emergencia sanitaria por el Covid-19**

Lima, octubre 2020

Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios
Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad



Defensoría del Pueblo
Jr. Ucayali N° 394-398
Lima 1, Perú

Teléfono. (511) 311-0300

Fax: (511) 426-7889

Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>

E-mail: consulta@defensoria.gob.pe

Línea gratuita: 0800-15170

Primera Edición: Lima, Perú, Diciembre de 2020

Tiraje: 1000

Este informe ha sido elaborado por el Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Adjuntía para los Derechos Humanos y Personas con Discapacidad. Liderado por Carlos Fernández Millán, Jefe del Programa, y las consultoras Keysi Giannina Gallegos Aguilar, Katherine Fabiola Champac Rojas y Talía Cheneffusse Ascenzo. Se contó con el valioso concurso de la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia y la Primera Adjuntía. La supervisión fue posible gracias al conjunto de oficinas y módulos defensoriales a nivel nacional.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2020-09813

Impreso en los Talleres Gráficos de CORPORACIÓN GRÁFICA GAMA S.A.C.

Jr. Callao N° 465 - Dpto 201 - Lima

gamagraf@hotmail.com

Cel.: 945 878 888

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
Capítulo I:	11
Competencia, objetivos y metodología	
Capítulo II:	13
Marco normativo internacional y nacional	
1. Normativa internacional.	
2. Normativa nacional.	
Capítulo III:	17
Establecimientos penitenciarios que albergan mujeres, niñas y niños	
1. Mujeres privadas de libertad	
2. Niños y niñas dentro del contexto de encierro	
Capítulo IV:	20
Egreso de niñas y niños albergados en establecimientos penitenciarios	
Capítulo V:	25
Hallazgos advertidos durante la supervisión en establecimientos penitenciarios	
1. Establecimientos penitenciarios que albergan a niñas y niños	
2. Egresos de niñas y niños durante el estado de emergencia sanitaria por el Covid-19	
3. Egresos de niñas y niños en los que intervino la Unidad de Protección Especial	
4. Niñas y niños que aún permanecen en establecimientos penitenciarios	
Capítulo VI:	35
Casos atendidos relativos al egreso de niñas y niños de establecimientos penitenciarios	
Conclusiones	37
Recomendaciones	38

PRESENTACIÓN

A pesar de los esfuerzos realizados por nuestra institución y distintas instancias gubernamentales, el sistema penitenciario peruano sigue siendo uno de los sectores más olvidados del Estado. La falta de atención que arrastra desde hace décadas ha imposibilitado que los establecimientos penitenciarios del país se adecúen a los estándares constitucionales e internacionales a favor de las personas privadas de libertad.

Es por ello que la supervisión del sistema penitenciario y la protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, principalmente de los grupos de especial protección (mujeres, personas adultas mayores, población indígena, personas con discapacidad, personas LGBTI, población extranjera, entre otros) constituye un tema prioritario en la vigilancia y atención que realiza la Defensoría del Pueblo.

Por esta razón, la Defensoría, desde el inicio de sus actividades institucionales, ha monitoreado de manera permanente las condiciones de internamiento de las personas privadas de libertad, emitiendo una serie de documentos que reflejan la realidad del sistema penitenciario. Entre los principales, encontramos el Informe de Adjuntía N° 006-2013-DP/ADHPD: “Lineamientos para la implementación de las reglas de Bangkok en el sistema penitenciario peruano” y el Informe de Adjuntía N° 006-2018-DP/ADHPD: “Retos del Sistema Penitenciario Peruano: Un diagnóstico de la realidad carcelaria de mujeres y varones”.

Si bien la problemática del sistema penitenciario involucra diversos aspectos, en el presente informe se optó por abordar de manera exclusiva la problemática que atraviesa un grupo de especial protección como las niñas y niños que acompañan a sus progenitoras en establecimientos penitenciarios.

Cabe precisar que la situación de este grupo de infantes debe ser priorizada cuanto antes en la agenda del Estado y de la sociedad en su conjunto, con el propósito de garantizar que vivan en establecimientos penitenciarios con las condiciones necesarias para su cuidado, bienestar y desarrollo, y de esta manera garantizar a plenitud el interés superior del niño.

El presente informe, denominado “Supervisión al procedimiento de egreso de las hijas e hijos de internas de los establecimientos penitenciarios, en el marco de la emergencia sanitaria Covid-19”, permitirá conocer con mayor detalle cuál es la situación de las niñas y los niños que acompañan a sus progenitoras. También ayudará a abordar el procedimiento aplicado por la autoridad penitenciaria en el egreso de los mismos, además de la intervención del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a través de las Unidades de Protección Especial.

CAPÍTULO I

Competencia, objetivos y metodología

1. Competencia de la Defensoría del Pueblo

En conformidad con lo establecido por el artículo 162º de la Constitución Política del Perú y el artículo 1º de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, nuestra institución está concebida como un órgano constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y de la persona y de la comunidad, así como de la supervisión de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos.

En materia de ejecución penal, particularmente en la esfera del sistema penitenciario y la ejecución penal, la labor de la Defensoría del Pueblo está orientada a verificar el respeto de los derechos de las personas privadas de libertad, así como a supervisar el comportamiento de los servicios que brinda la administración penitenciaria.

En consonancia con sus principios institucionales, la Defensoría cuenta desde el año de su fundación, 1996, con el Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios, adscrito a la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad. Este Programa tiene a su cargo la supervisión permanente de los establecimientos penitenciarios del país, en coordinación con las 38 sedes de la Defensoría a nivel nacional¹, lo que le permite conocer de manera directa la problemática carcelaria, las deficiencias en la administración de justicia y las incidencias en materia de ejecución penal.

Como resultado de las visitas constantes y supervisiones que se realizan a nivel nacional, la Defensoría del Pueblo ha publicado diversos informes defensoriales y documentos de trabajo que han dado cuenta de la realidad penitenciaria y de la necesidad de una reforma integral del sistema, emitiendo de esta forma las recomendaciones pertinentes.

2. Objetivos

En atención al estado de emergencia sanitaria que atraviesa nuestro país, el presente informe tiene como objetivo general verificar el adecuado cumplimiento del procedimiento de egreso de las niñas y niños que acompañan a sus progenitoras en establecimientos penitenciarios, a fin de garantizar la vigencia de los derechos que asisten a este grupo de especial protección.

En esa misma línea, el informe plantea los siguientes objetivos específicos:

- Establecer si la normativa vigente para atender los egresos de niños y niñas de los establecimientos penitenciarios concuerda con la normativa nacional e internacional respecto a la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.

¹ 28 oficinas defensoriales y 10 módulos defensoriales.

- Identificar cuántas niñas y niños han egresado de establecimientos penitenciarios en el marco de la emergencia sanitaria por el Covid-19, y cuántos lo han hecho con el padre u otro familiar.
- Identificar los casos de egresos en los cuales ha intervenido la Unidad de Protección Especial (UPE) o el Juzgado de Familia de la jurisdicción del establecimiento penitenciario.
- Advertir el número de niñas y niños que actualmente permanecen con sus madres en los establecimientos penitenciarios a nivel nacional.
- Contabilizar el número de niñas y niños que se encuentran próximos al egreso del establecimiento penitenciario en el que se encuentran por el cumplimiento del límite de edad.
- Determinar el número de niñas y niños con madres extranjeras dentro de los establecimientos penitenciarios.

3. Metodología de la información

La información comprendida en el presente trabajo, ha requerido el uso de herramientas metodológicas con la finalidad de permitirnos un desarrollo detallado de la problemática materia de investigación, para lo cual hemos empleado los siguientes métodos cualitativos y cuantitativos:

- **Fichas de recojo de información**, dirigido a las directoras y los directores de 43 establecimientos penitenciarios (13 de ellos, con población exclusivamente femenina y 30 con población mixta) que albergan a niñas y niños a nivel nacional.

Cabe resaltar que este recojo de información se efectuó a través de nuestras oficinas defensoriales (OD) y módulos defensoriales (MOD) quienes realizaron el llenado de las Fichas N° 1 y 2 entre el 13 al 20 de julio de 2020.

- **Entrevistas virtuales**, con las directoras y los directores de los referidos establecimientos penitenciarios.
- **Estadísticas**, elaboradas con la información obtenida de los métodos empleados y descritos anteriormente, las cuales de sus análisis nos develaron cual es la realidad de los procedimientos de egresos de niñas y niños de establecimientos penitenciarios.

CAPÍTULO II

Marco normativo internacional y nacional

1. Marco normativo

A continuación se realiza un rápido repaso al cuerpo legal internacional y nacional relativo a los derechos de los hijos e hijas de las internas en establecimientos penitenciarios.

1.1. Normativa internacional

La problemática sobre infantes que se encuentran dentro de establecimientos penitenciarios ha sido abordada por distintos organismos supranacionales. Uno de los más importantes es la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual señala que un posible efecto colateral a la privación de libertad de una mujer es que sus hijos o hijas menores de tres años de edad deban pasar sus primeros años en un establecimiento penitenciario, por lo que esta situación requiere ser abordada con sumo cuidado por el Estado, teniendo la supremacía del interés superior del niño como parámetro².

Por otro lado, en la Convención sobre los Derechos del Niño³, ratificada por el Perú en el año 1990, se han instituido los derechos de la niñez y la adolescencia, dando relevancia a temas como el desarrollo físico, mental, social, moral y espiritual de la infancia, y la protección del apego entre el niño y la madre⁴. En ese sentido, el numeral 1) del artículo 9º señala que: “Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos, 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 (...)”. Aquí se hace referencia a la vinculación del niño o niña con su madre y a la imposibilidad (salvo causas justificadas) de separarlo de su entorno natural.

En ese mismo sentido, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) ha señalado que:

Durante su primer año de vida, las personas menores de edad de todas las culturas tienden a sentir apego por las personas que se encargan principalmente de su cuidado, y a protestar o inquietarse cuando se les separa de las personas que aman o en quienes confían. Este apego continúa durante los primeros años, y proporciona una base de seguridad para la exploración del mundo que hace el niño o la niña. Y quienes han experimentado la seguridad de un apego saludable al comienzo de su vida están bien preparados para convertirse en un individuo confiado y seguro⁵.

² Asamblea General de las Naciones Unidas. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, 65º sesión plenaria, 18 de diciembre del 2009: “(...) 47. Cuando el único o principal cuidador del niño pueda quedar privado de libertad a causa de su ingreso en prisión preventiva o de su condena a una pena de prisión, deberían dictarse en tales casos, siempre que sea posible y teniendo en cuenta el interés superior del niño, medidas de libertad provisional y penas no privativas de libertad (...)”.

³ Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989, entrando en vigor desde el 2 de setiembre de 1990.

⁴ Es el lazo afectivo fuerte, perdurable y recíproco que une al niño con las personas significativas en su vida. Por ejemplo, el afecto profundo de la mamá por su bebé y de este por ella. No hay apego sin correspondencia afectiva. Ver, al respecto: Guía sobre pautas de crianza para niños y niñas de 0 a 5 años de edad. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Uruguay, 2011.

⁵ Edición en español de la publicación sobre ciudades para los niños. Unicef, Panamá, 2003.

En esa misma línea, el Comité de los Derechos del Niño⁶, a través de la Observación General N° 14 sobre el derecho de niñas y niños a que su interés superior sea una consideración primordial, establece que cuando los padres u otros tutores hayan cometido un delito, se deben ofrecer y aplicar, caso por caso, alternativas a la privación de libertad. Para ello se debe tener plenamente en cuenta los posibles efectos que puedan tener las distintas condenas en el interés superior del niño o los niños afectados, lo que se condice con la recomendación del Comité de los Derechos del Niño en el informe y recomendaciones del día de debate general sobre “los hijos de padres encarcelados”⁷.

Asimismo, el referido Comité señala que los Estados deben crear un entorno que respete la dignidad humana y asegure el desarrollo holístico de todos los niños y niñas. Al evaluar y determinar el interés superior del niño, el Estado debe garantizar el pleno respeto de su derecho intrínseco a la vida, la supervivencia y el desarrollo⁸.

Así también, a través de la Observación General N° 7 sobre la realización de los derechos en la primera infancia, el referido Comité hace un llamado a los Estados Partes para que velen porque todas las niñas y niños pequeños (y los principales responsables de su bienestar) tengan garantizado el acceso a servicios adecuados y efectivos, en particular programas de atención de la salud, cuidado y educación especialmente diseñados para promover su bienestar, debiendo prestarse especial atención a los grupos más vulnerables de niñas y niños pequeños y a aquellos que corren riesgo de discriminación. Ello incluye a las niñas y los niños que viven con sus madres en prisión.

En el mismo sentido, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos señala disposiciones específicas para que las niñas y niños puedan permanecer en el establecimiento penitenciario con sus madres o padres garantizando su calidad de vida:

a) Facilitar servicios internos o externos de guardería, con personal calificado, donde estarán los niños cuando no se hallen atendidos por su madre o padre;

b) Proporcionar servicios de atención sanitaria especiales para niños, incluidos servicios de reconocimiento médico inicial en el momento del ingreso y servicios de seguimiento constante de su desarrollo a cargo de especialistas.

Los niños que vivan en el establecimiento penitenciario con su madre o padre nunca serán tratados como reclusos⁹.

En esa misma línea, las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas (Reglas de Bangkok) también hacen referencia al principio de interés superior del niño¹⁰, ratificando que dicho principio se debe tener en cuenta para la elaboración de cualquier política pública que pueda afectarlo, ya sea de manera directa o indirecta.

⁶ El Comité de los Derechos del Niño es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por sus Estados Partes.

⁷ Recomendación N° 30 del Comité de los Derechos del Niño. Informe y recomendaciones del día de debate general sobre “los hijos de padres encarcelados”. 30 de setiembre del 2011.

⁸ Observación General N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial. Párrafo 42.

⁹ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), Regla 29.

¹⁰ Reglas de Bangkok: “Regla 49. Toda decisión de permitir que los/as niños/as permanezcan con sus madres en la cárcel se basará en el interés superior del niño. Los/as niños/as que se encuentren en la cárcel con sus madres nunca serán tratados como reclusos. Regla 50. Se brindará a las reclusas cuyos hijos/as se encuentren con ellas el máximo de posibilidades de dedicar su tiempo a ellos. Regla 51. Los/as niños/as que vivan con sus madres en la cárcel dispondrán de servicios permanentes de atención de salud, y su desarrollo será supervisado por especialistas, en colaboración con los servidores de salud de la comunidad. (...) 2. En la medida de lo posible, el entorno previsto para la crianza de esos niños/as será el mismo que el de los/as niños/as que no viven en centros penitenciarios”.

De la misma manera, las Reglas de Bangkok señalan que la acción de retirar a la niña o niño de prisión debe ser realizada con delicadeza, únicamente tras comprobarse que se han adoptado disposiciones alternativas para su cuidado y, en el caso de las reclusas extranjeras, en consulta con los funcionarios consulares¹¹.

Por otro lado, la normativa internacional relativa al momento en que un niño o niña debe egresar de un penal varía en cada país, pues difieren al establecer cuándo alcanzó una etapa de desarrollo suficiente para vivir sin su madre. En algunos casos la decisión se toma en colaboración con la madre u otros parientes, y en otros países son las autoridades judiciales quienes deciden y el establecimiento penitenciario acata lo ordenado.

La edad establecida, sin embargo, difiere de manera considerable. Existen países donde los niños y niñas nunca entran en las prisiones; en otros, como Camboya, México o la India, la edad de permanencia es hasta los 6 años de edad. Asimismo, países como Japón, Suecia o Bulgaria son algunos de los que aceptan que las madres convivan con sus hijos e hijas solo hasta los 12 meses. Por otro lado, las cárceles de Cuba, Nigeria, Corea del Sur o Dinamarca establecen los 18 meses como edad límite. En Argentina, la edad límite son los cuatro años; y en Australia, así como en Brasil, depende de cada estado. En el grupo de los países que, como el Perú, permiten la permanencia hasta los 3 años de edad, se encuentran España, Egipto, Israel, Pakistán y Grecia¹².

En relación a la importancia del enfoque de género en las prisiones y las menores oportunidades de desarrollo que tienen las mujeres en la mayoría de sociedades, cuando una madre es detenida probablemente habrá consecuencias especiales para otros miembros de su familia, en particular en lo que respecta a la atención de las hijas e hijos. Por ello, es importante cuidar que los derechos y necesidades de las mujeres no sean vulnerados¹³.

Así, el encarcelamiento de las mujeres que tienen bebés es uno de los aspectos más difíciles de manejar en el sistema penitenciario. Esto se debe a que separar a las mujeres de sus hijos tiene un efecto traumático y a largo plazo sobre las madres y sus hijos¹⁴.

A pesar de tratarse de un aspecto especialmente delicado y trascendental para el desarrollo de los niños, la situación de las mujeres en las prisiones no recibe la atención necesaria en los instrumentos internacionales. Sin embargo, los requisitos generales de igualdad de trato quedan claramente establecidos en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y es indispensable plasmarlos en normativas que se adecúen a la realidad social y de género de cada país, al igual que a las características de sus sistemas penitenciarios.

1.2. Normativa nacional

El artículo 103° del Código de Ejecución Penal señala que los hijos e hijas llevados al establecimiento penitenciario por la interna podrán permanecer hasta los tres años de edad bajo el cuidado de las autoridades del establecimiento penitenciario. Asimismo, dicha normativa refiere que cuando el niño o niña cumpla la edad referida, se debe determinar quién ejercerá la patria potestad o la tutela.

¹¹ Reglas de Bangkok, Regla 52.2.

¹² Boix Campos, M.T. y Aguirre Ocaña, A.M. (2017). La infancia entre Rejas: necesidades y demandas. Revista Nacional e Internacional de Educación Inclusiva. 10(1) pp. 31-44.

¹³ Los Derechos Humanos y las Prisiones. (2004). Manual de Capacitación en Derechos Humanos para Funcionarios de Prisiones, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, capítulo 30, pp. 172.

¹⁴ Manual sobre mujeres y encarcelamiento. (2014). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Sección 1(6) pp. 20.

Siendo así, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), a través de la Resolución Directoral N° 011-2010-INPE/12 del 4 de febrero del 2010, aprobó el Manual de procedimientos para el ingreso y egreso de los hijos menores de 3 años de las internas en los establecimientos penitenciarios, el cual establece y desarrolla los procedimientos que permiten regular el egreso de los y las infantes.

Asimismo, el artículo IX del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes, aprobado por la Ley N° 27337, establece que cualquier medida respecto al niño y al adolescente que adopte el Estado a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, del Ministerio Público, o a través de gobiernos regionales o locales, o la sociedad organizada, debe considerar el principio de interés superior del niño y del adolescente, y el respeto a sus derechos; en especial debe tomarse en cuenta ante una situación de presunto abandono.

Este concepto del principio del interés superior del niño es desarrollado ampliamente en la Ley N° 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2018-MIMP. En el artículo 9° precisa que las entidades públicas y privadas deben evaluar como elementos mínimos para la determinación y aplicación del interés superior del niño: la preservación del entorno familiar y el mantenimiento de las relaciones; el cuidado, protección, desarrollo y seguridad de la niña, niño o adolescente; y la situación de vulnerabilidad¹⁵.

Asimismo, en el 2016, ante la necesidad de que se delimite las responsabilidades del INPE –como entidad encargada del cuidado de la interna y su menor hijo o hija, mientras permanezcan dentro del establecimiento penitenciario– y del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) –como ente rector en los procedimientos relacionados a la investigación tutelar de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono– se aprobó mediante el Decreto Supremo N° 006-2016-MIMP, el Protocolo Intersectorial entre dichos penales para la atención oportuna de hijas o hijos de las madres internas en establecimientos penitenciarios.

En virtud de lo anterior, el decreto regula la labor de ambas entidades al momento del egreso de los niños y niñas, ya sea al cumplimiento de la edad límite para permanecer al interior del establecimiento penitenciario o cuando, pese a no haber cumplido dicha edad, se haya advertido que el niño se encuentra en situación de abandono o exista causa justificable (fallecimiento y/o enfermedad de la madre) que impidan la permanencia del niño o niña en el penal.

Así también, en diciembre de 2016 se aprobó el Decreto legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, que establece nuevos procedimientos diferenciados, creando las Unidades de Protección Especial (UPE) para atender situaciones de desprotección familiar de niños, niñas y adolescentes, y encargando a las Defensorías Municipales del Niño, Niña y Adolescente (DEMUNA) la atención de los procedimientos de riesgo de desprotección.

Por ello, a través del Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP publicado en el año 2018, se reglamentó el precitado D.L. N° 1297, en el cual, en su numeral 23.1 establece que, en el caso de establecimientos penitenciarios, es a través de su dirección que se debe comunicar a la UPE la situación de riesgo o desprotección familiar de las niñas o niños que se encuentren con su madre en dicho recinto, hasta tres meses antes de que cumplan los 3 años de edad. En caso de ser hijas e hijos de madres extranjeras, la comunicación a la UPE debe realizarse con una anticipación de seis meses.

¹⁵ Artículos 9.3; 9.4 y 9.5 del Reglamento la Ley N° 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2018-MIMP.

CAPÍTULO III

Establecimientos penitenciarios que albergan mujeres, niñas y niños

1. Mujeres privadas de libertad

Un estudio realizado en Chile por el Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, concluyó que la población interna femenina sufre de una vulnerabilidad física y emocional que las afecta en mayor medida que a los hombres, sobre todo por la separación de sus familias. Esto debido a que las mujeres han sido vistas por siglos en nuestra cultura como las principales responsables de la crianza de los hijos, por lo que una vez que se encuentran recluidas se llenan de sentimientos de culpa que pueden plasmarse en enfermedades psicológicas¹⁶.

Desde el mes de marzo del año en curso, dicha situación se ha visto agravada dentro de los 43 establecimientos penitenciarios a nivel nacional¹⁷ en los cuales se encuentran recluidas mujeres que han sido privadas de la libertad. Esto responde a que tras la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM del 15 de marzo, en el que se declaró la inamovilidad social obligatoria por el estado de emergencia sanitaria, las internas han dejado de mantener contacto físico con su entorno familiar y amical.

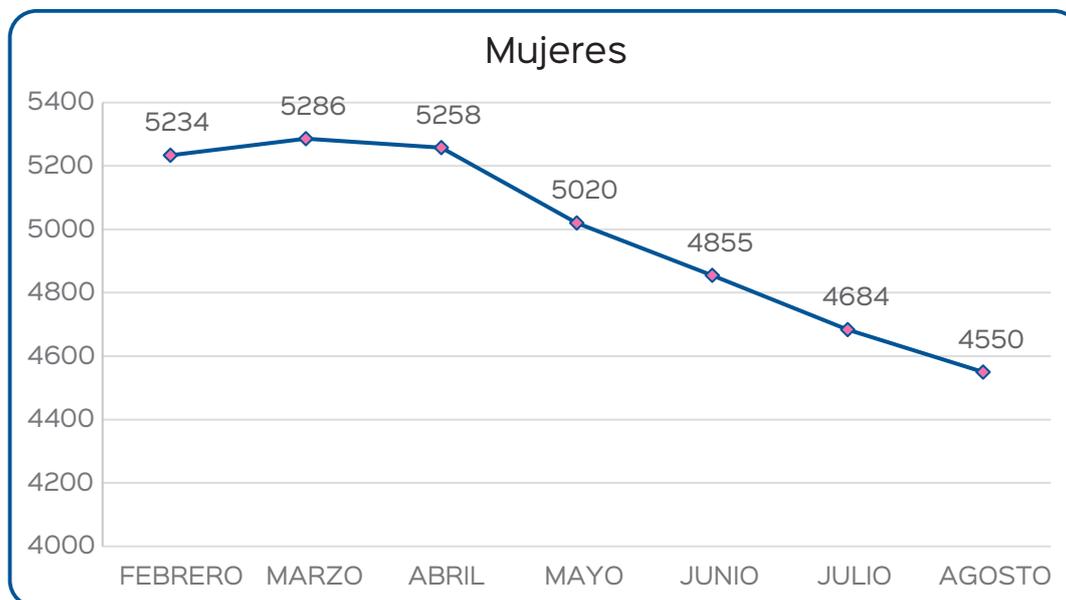
Esta situación de aislamiento, sumada al contexto que viene atravesando el país por las consecuencias ocasionadas por el Covid-19, afectó gravemente la salud emocional de las internas, y sobre todo de aquellas que son madres de familia y se encuentran recluidas con sus hijos.

En el Perú, la población penal penitenciaria general, según la información publicada por el INPE, al mes de mayo ascendía a 93.921 personas, de las cuales 88.901 eran hombres y 5020 eran mujeres. Del total de mujeres privadas de su libertad, 2982 estaban sentenciadas y 2038 estaban procesadas.

Dicha cifra se ha reducido considerablemente en estos últimos meses, pues en febrero del presente año, aun cuando la declaración de emergencia sanitaria no había sido emitida, la población penitenciaria general era de 96.870 (91.636 hombres y 5234 mujeres).

¹⁶ Cárdenas, Ana. Informe Final del Proyecto "Mujeres y Cárcel: Diagnostico de las Necesidades de Grupos Vulnerables en Prisión". Universidad Diego Portales-ICSO, Santiago de Chile. Diciembre del 2011.

¹⁷ En el presente año, se dispuso el cierre del Establecimiento Penitenciario de Mujeres Pacasmayo y el Establecimiento Penitenciario de La Oroya dispuso el traslado de su población femenina a centros cercanos.

Gráfico N° 1: Reducción de la población penitenciaria femenina durante el estado de emergencia sanitaria

Fuente: Informes estadísticos INPE, meses de febrero, marzo, abril, mayo, junio y agosto.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Esta reducción del número de internas se debe a que, durante el periodo de marzo a agosto, el Poder Ejecutivo dictó medidas legales que han contribuido al egreso de poblaciones vulnerables dentro del sistema penitenciario. En este grupo se encuentran las mujeres madres, adultas mayores, con enfermedades crónicas, entre otras.

2. Niños y niñas dentro del contexto de encierro

El artículo IX del Título Preliminar del Código de Ejecución Penal y el artículo 8° de su Reglamento, señalan que las internas gestantes o madres con hijos e hijas que se encuentren dentro de establecimientos penitenciarios gozan de la protección del sistema penitenciario. Asimismo, el artículo 12° del Reglamento del Código de Ejecución Penal establece que las mujeres privadas de libertad tienen derecho a permanecer en el establecimiento penitenciario con sus hijos hasta que estos cumplan tres años de edad.

En el Perú, de los 43 establecimientos penitenciarios que resguardan población femenina al mes de mayo, según el reporte que realiza el INPE¹⁸ –el cual ha sido corroborado por nuestras oficinas defensoriales– existía población infantil en 23 de ellos.

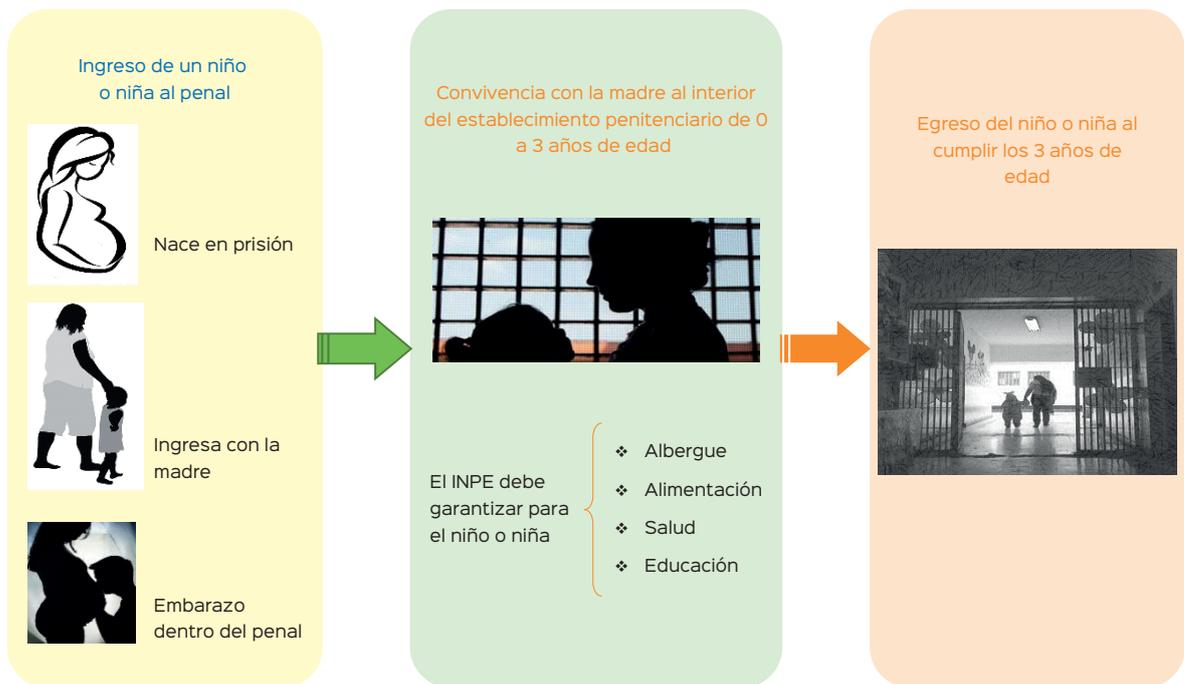
El ingreso de los/as niños/as a un establecimiento penitenciario se produce de tres formas: en algunos casos las mujeres detenidas y privadas de libertad son madres de niños y niñas que aún no han cumplido los tres años de edad, motivo por el cual solicitan ingresar con ellos(as) para poder cuidarlos(las). Por otro lado, están aquellas mujeres que son recluidas mientras se encuentran en etapa de gestación, quienes afrontan su embarazo durante el encierro y dan a luz dentro del establecimiento penitenciario.

¹⁸ https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2020/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_mayo_2020.pdf

Finalmente, están aquellas mujeres internas que durante el encierro ejercen su derecho a la visita íntima¹⁹ y en algunos casos se embarazan.

En esa línea, y conforme la norma descrita párrafos arriba, el INPE debe garantizar para los niños y niñas el albergue, la alimentación, la educación, la salud y otros servicios en cumplimiento de la normatividad establecida, hasta el momento de su egreso.

Gráfico N° 2: Permanencia de hijas e hijos de internas



Fuente: Informes Estadísticos del INPE.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N° 01575-2007-PHC/TC.

"(...) La relación sexual entre el interno y su pareja es uno de los ámbitos del libre desarrollo de la personalidad que continúa protegido aún en prisión, a pesar de las restricciones legítimas conexas a la privación de la libertad. Y es que, tratándose de personas privadas de la libertad, se hace esencial para los internos y su pareja el poder relacionarse en el ámbito sexual, ya que este tipo de encuentros, además de tener como sustrato un aspecto físico, trasciende al psicológico y al ser positivo repercute en el estado de bienestar de la pareja. En conclusión, los internos, en virtud de su derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, tienen derecho a la visita íntima bajo condiciones de periodicidad, intimidad, salubridad y seguridad, en la medida en que lo permitan las limitaciones mismas que se derivan de la reclusión y las normas que regulan la materia".

CAPÍTULO IV

Egreso de niñas y niños albergados en establecimientos penitenciarios

En el Perú, el egreso de los niños y niñas de un establecimiento penitenciario sin sus madres se produce cuando han alcanzado el límite de edad permitida (3 años)²⁰. Algunos otros egresan antes de dicha edad por varias razones: cuando la madre o las autoridades correspondientes consideran que su permanencia dentro del penal va en contra del interés superior del niño o niña; porque ha sido trasladada a un penal que no cuenta con instalaciones adecuadas para la crianza de los niños; o porque la madre ha fallecido.

El egreso representa un proceso difícil para las niñas y niños, pues tienen que aprender a vivir con nuevas personas y, al mismo tiempo, acostumbrarse a una nueva realidad. Se trata de un cambio que suele ser radical, particularmente para aquellos que han nacido dentro del encierro. Por esta razón es necesario que el Estado garantice que el niño o niña pueda ser acogido en un lugar donde se preserve su integridad al egresar.

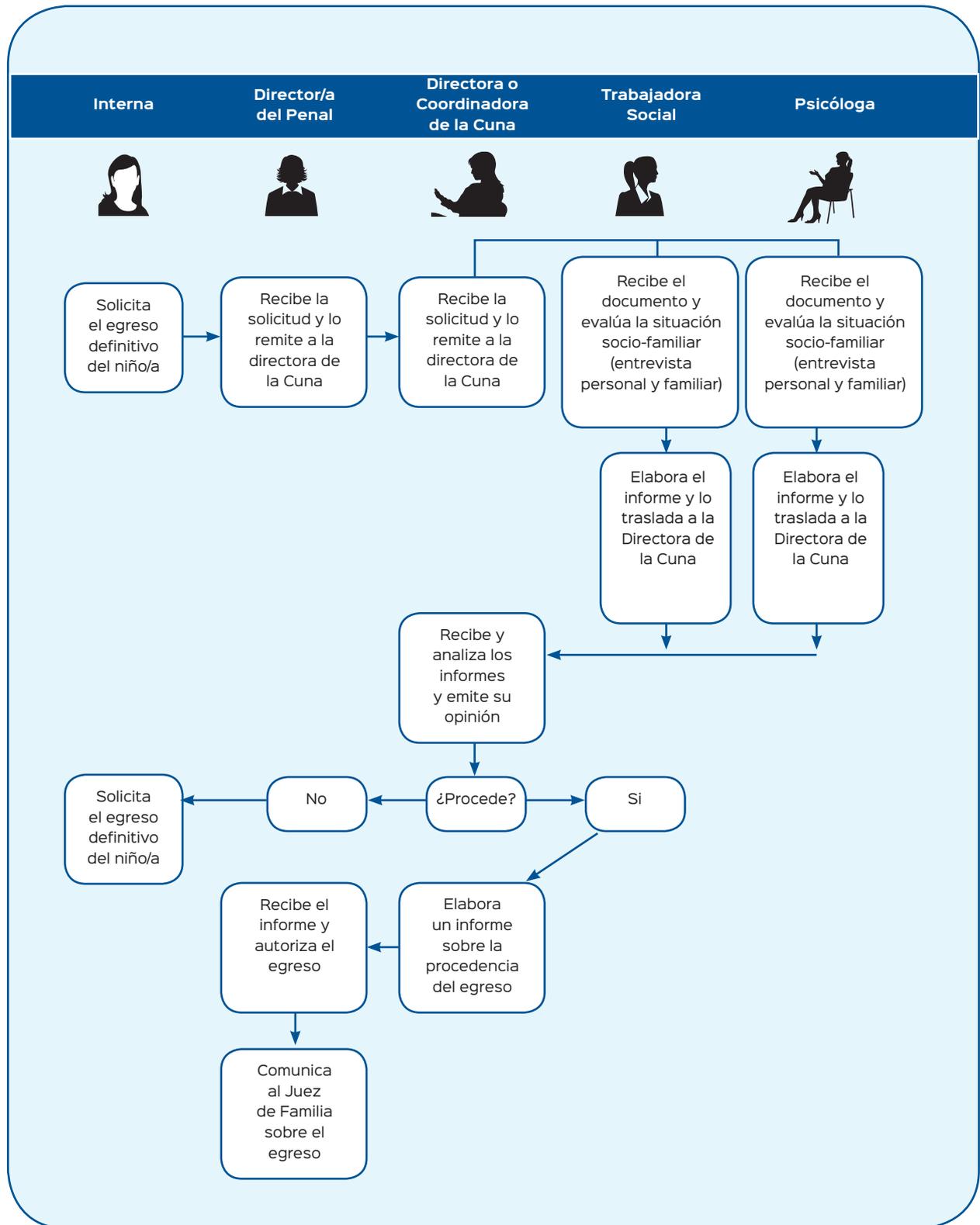
Siendo así, en el año 2010, el INPE impulsó la regulación de los procedimientos de ingresos y egresos de los niños y niñas menores de 3 años, a través del Manual de Procedimientos para el Ingreso y Egreso de los Hijos Menores de 3 años de las Internas en los Establecimientos Penitenciarios, aprobado mediante la Resolución Directoral N° 011-2010-INPE/12. Sin embargo, el concepto de egresos tiene un desarrollo limitado en dicha normativa, pues el documento solamente regula los casos de egresos por cumplimiento de la edad límite, dejando pendiente otras situaciones que se podrían suscitar dentro del contexto de encierro.

Así también, en dicho documento se contempla únicamente la intervención de un juez de familia, a quien se le comunicaba de manera informativa el egreso de la niña o niño, pero no se le designaba la evaluación de la persona que se encargaría del cuidado de la niña o niño egresada/o.

Ese procedimiento se resume en el siguiente gráfico:

²⁰ Artículo 103° del Código de Ejecución Penal.

Gráfico N° 3: Proceso para el egreso de menores de 3 años a establecimientos penitenciarios



Fuente: Manual de Procedimientos para el Ingreso y Egreso de los Hijos Menores de 3 años de las Internas en los Establecimientos Penitenciarios. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, en el año 2013, la Defensoría del Pueblo publicó el Informe de Adjuntía N° 006-2013-DP/ADHPD: “Lineamientos para la implementación de las Reglas de Bangkok en el Sistema Penitenciario Peruano”. Entre otras recomendaciones, se planteó al Presidente del Congreso de la República y al Presidente del Consejo de Ministros incorporar las Reglas de Bangkok en el diseño y ejecución de la normativa y políticas que afecten a las mujeres en el sistema penal y penitenciario, dentro de las cuales también se contempla la atención de la población infantil en establecimientos penitenciarios.

Por otro lado, en el año 2016, mediante el Decreto Supremo N° 006-2016-MIMP, se aprobó el Protocolo Intersectorial entre el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y el INPE para la atención oportuna de hijas o hijos que acompañen a sus progenitoras en los establecimientos penitenciarios. Esta norma interinstitucional menciona por primera vez la competencia de la Unidad de Investigación Tutelar del MIMP como rector para resguardar la integridad de los infantes que egresan del establecimiento penitenciario.

Asimismo, esta norma vincula la labor del INPE con la del MIMP. En consonancia con ello, se considera por primera vez a una población vulnerable dentro de la población de internas madres: las madres extranjeras. Además, es importante resaltar que esta inclusión de la población femenina extranjera reconoce que si bien todos los procedimientos de egresos deben ser supervisados por el Estado, más aún, aquellos que involucren a los hijos e hijas de las internas extranjeras, ya que al encontrarse lejos de su entorno familiar, son más propensos(as) a ver afectados sus derechos.

La importancia de este documento es que aborda aspectos que no habían sido contemplados en el manual elaborado por el INPE. De esta manera, el decreto supremo desarrolla otros supuestos vinculados al procedimiento de egreso de niñas y niños en establecimientos penitenciarios, dejando de lado el único supuesto de egreso regulado por la administración penitenciaria.

Así también, otra de las novedades que aborda el referido protocolo es la ampliación de los supuestos normativos sobre el egreso de niñas y niños. De esta manera, en el cumplimiento de los tres años de edad como supuesto único para el egreso se incluyen los siguientes aspectos:

- a) Egreso por vulneración de los derechos de la hija o hijo que vive en el establecimiento penitenciario, en compañía de su madre; o en caso se encuentre en una presunta situación de abandono en el entorno social donde vive.²¹
- b) Egreso de la hija o hijo menor de 3 años en el establecimiento penitenciario.²²
- c) Egreso de la hija o hijo al cumplir 3 años de edad o antes, a solicitud de la madre en el establecimiento penitenciario.²³
- d) Egreso de la hija o hijo menor 3 años por enfermedad terminal de la madre en el establecimiento penitenciario.²⁴
- e) Egreso de la hija o hijo menor de 3 años de edad por fallecimiento de la madre en el establecimiento penitenciario.²⁵

²¹ Numeral 9.2. del Protocolo Intersectorial entre el MIMP y el INPE para la atención oportuna de hijas o hijos que acompañen a sus progenitoras en los establecimientos penitenciarios.

²² Numeral 9.5. del Protocolo Intersectorial entre el MIMP y el INPE para la atención oportuna de hijas o hijos que acompañen a sus progenitoras en los establecimientos penitenciarios.

²³ Numeral 9.5.1. del Protocolo Intersectorial el MIMP y el INPE para la atención oportuna de hijas o hijos que acompañen a sus progenitoras en los establecimientos penitenciarios.

²⁴ Numeral 9.5.1. del Protocolo Intersectorial el MIMP y el INPE para la atención oportuna de hijas o hijos que acompañen a sus progenitoras en los establecimientos penitenciarios.

²⁵ Numeral 9.5.1. del Protocolo Intersectorial el MIMP y el INPE para la atención oportuna de hijas o hijos que acompañen a sus progenitoras en los establecimientos penitenciarios.

Además, es preciso señalar que esta norma se publicó seis años después de la aprobación del protocolo elaborado por el INPE, cuando aún se encontraban en vigencia las disposiciones del Código de los Niños y Adolescentes sobre las medidas de protección a niños en presunto estado de abandono, y unos meses antes de ser reemplazada por el Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes sin Cuidados Parentales o en Riesgo de Perderlos. Es importante mencionarlo porque el Decreto Legislativo N° 1297 reformula los procedimientos de protección de niñas, niños y adolescentes y distingue principalmente dos procedimientos: el de riesgo de desprotección y el de desprotección familiar. También cambia la nomenclatura de los procedimientos y las entidades responsables de la atención, tales como las Unidades de Investigación Tutelar por Unidades de Protección Especial.

En esa medida, es a través del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1297, aprobado en el año 2018, que se establece la obligación por parte de la Dirección de los establecimientos penitenciarios de comunicar a las UPE la situación de riesgo o desprotección de las niñas y niños hasta 3 meses antes de que cumplan los 3 años de edad. En el caso de madres extranjeras, se comunica con 6 meses de anticipación.

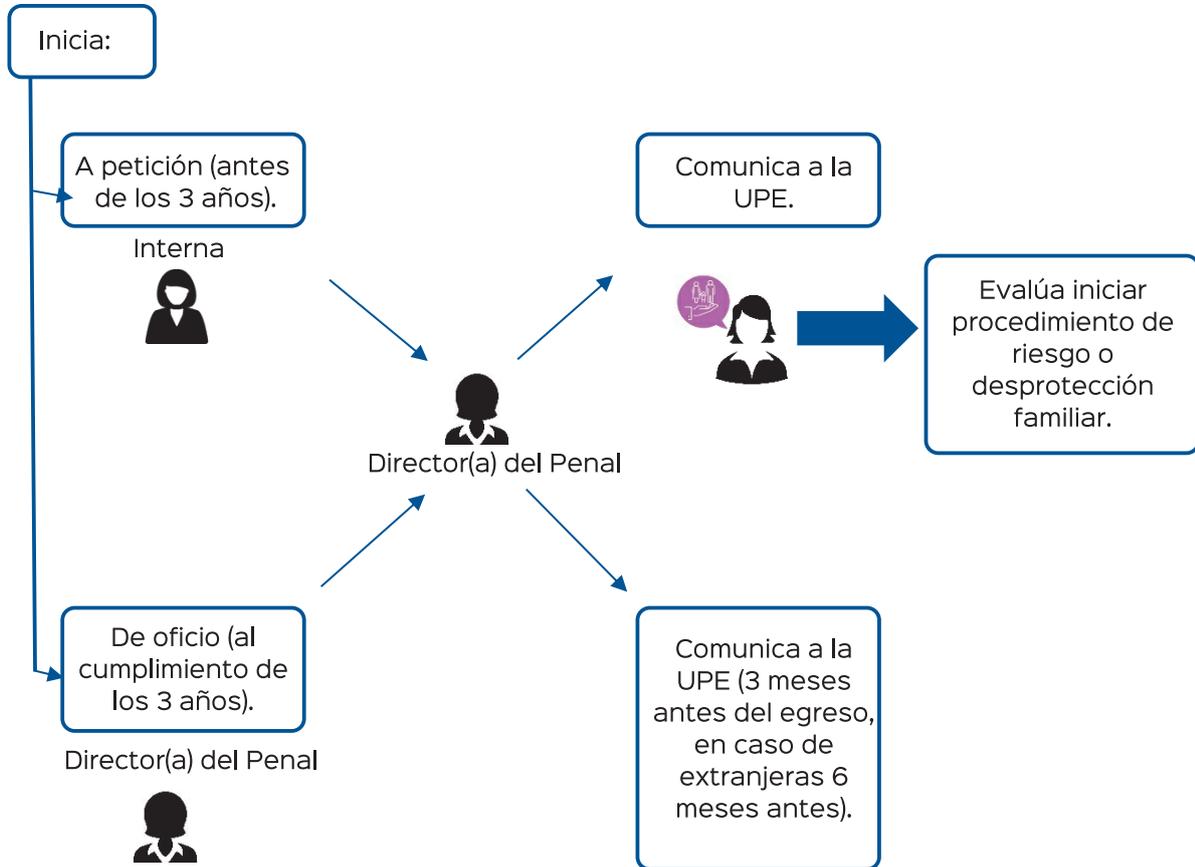
Lamentablemente, hasta la fecha, el Protocolo Intersectorial que regula el procedimiento de egreso de los niños y niñas de los establecimientos penitenciarios no ha sido actualizado de acuerdo al procedimiento descrito en el D. L. N° 1297 y su Reglamento.

Cabe precisar que, en el año 2018, el INPE publicó la Resolución de Presidencia N° 310-2018-INPE/P, que aprobó la Directiva DI-018-INPE-DTP: “Atención Integral y Tratamiento para Mujeres en Establecimientos Penitenciarios”, en la cual cumplen con lo dispuesto por normas internacionales como las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas; sin embargo, en dicho documento no se aborda el procedimiento de egreso de las niñas y niños.

Para los fines del presente informe se ha tomado en cuenta el procedimiento aprobado en el numeral 23.1 del Reglamento del D.L. N° 1297, el cual debería ser considerado por el INPE para los casos de egresos de niñas y niños de los establecimientos penitenciarios. Para esto se ha verificado la obligación de las entidades de comunicar a las UPE respecto al egreso de los niños y niñas que deben dejar el establecimiento penitenciario, solicitando se informe a la Defensoría del Pueblo sobre los procedimientos que se siguieron en los casos de egreso de los niños y niñas entre marzo y julio. Asimismo, se pidió información de aquellos otros que egresaron a solicitud de las madres, quienes por el contexto de las condiciones carcelarias durante la pandemia han preferido que sus hijos e hijas se encuentren al cuidado de otras personas. Finalmente, se solicitó información respecto a los casos de niños y niñas próximos a egresar al cumplimiento de la edad máxima de 3 años. Este proceso se grafica en el siguiente flujograma:

Gráfico N° 4: Reglamento del D.L. N° 1297 sobre ingreso y egreso de menores de 3 años a establecimientos

Egreso:



Fuente: Reglamento del D.L. N° 1297.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

CAPÍTULO V

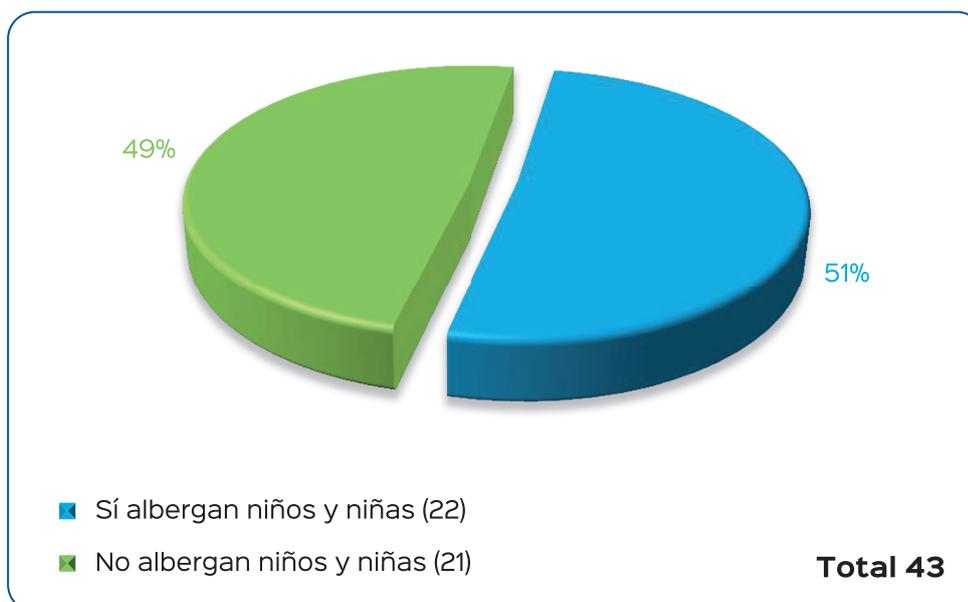
Hallazgos advertidos durante la supervisión de niñas y niños en establecimientos penitenciarios

1. Establecimientos penitenciarios que albergan a niñas y niños

El primer paso para el desarrollo de la presente investigación fue identificar a los establecimientos penitenciarios que durante el estado de emergencia por el Covid-19 albergaban población infantil. Esto porque la identificación y selección de los establecimientos penitenciarios antes mencionados permiten monitorear el estado situacional de los niños y niñas que se encuentren próximos a egresar, a fin de garantizar el adecuado cumplimiento del procedimiento establecido para salvaguardar los derechos de este grupo de especial protección.

De esta manera, a través de la supervisión realizada a los 43 establecimientos penitenciarios (entre población femenina y mixta), la Defensoría del Pueblo advirtió que solo un porcentaje de estos albergaba actualmente a niñas y niños. Esta situación deriva de distintos factores. En algunos casos, tal y como lo advertimos a través del Informe de Adjuntía N° 006-2018-DP/ADHDP: “Retos del Sistema Penitenciario: Un diagnóstico a la realidad carcelaria de mujeres y hombres”, existen establecimientos que no cuentan con infraestructura apropiada para acoger a niños y niñas. En otros casos se debe a que las madres prefieren no ingresar a sus hijos e hijas a un contexto de encierro.

Gráfico N° 5: Establecimientos penitenciarios que albergan niños y niñas



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el gráfico N° 5 se advierte que durante el estado de emergencia, de los 43 establecimientos penitenciarios, solo 22 albergan a población infantil. De esta manera, el 49% no cuenta con niñas y niños.

Los 22 centros penitenciarios que tienen ingresados a infantes se detallan en el cuadro N° 1.

Cuadro N° 1: Establecimientos penitenciarios con niñas y niños menores de 3 años

N°	Establecimiento penitenciario	Cantidad
1	E.P. Tumbes	2
2	E.P.M. Sullana	2
3	E.P. Chiclayo	5
4	E.P.M Trujillo	8
5	E.P. Cajamarca	1
6	E.P. Chimbote	1
7	E.P.M. Chorrillos	21
8	E.P.M. Anexo Chorrillos	4
9	E.P. Huacho	3
10	E.P. Ica	10
11	E.P.M. Tacna	2
12	E.P.M. Jauja	4
13	E.P. Río Negro	5
14	E.P. Huánuco	5
15	E.P. Pucallpa	1
16	E.P. Abancay	3
17	E.P.M. Cusco	5
18	E.P. Quillabamba	1
19	E.P. Puerto Maldonado	1
20	E.P.M. Iquitos	1
21	E.P. Yurimaguas	1
22	E.P. Lampa	6
Total		92

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

2. Egresos de niñas y niños durante el estado de emergencia sanitaria por el Covid-19

Considerando los establecimientos penitenciarios que albergan a niñas y niños, las actividades de supervisión también permiten advertir los egresos de la población infantil durante el estado de emergencia sanitaria por el Covid-19.

Bajo este contexto, el seguimiento efectuado nos permite contar con la siguiente información:

- Establecimientos penitenciarios que solicitaron la salida de niñas y niños, además del número de niñas y niños egresados.
- Número de niñas y niños que egresaron con el padre u otro familiar, así como la persona o familiar a quien se entregó a la niña o niño.

La información recopilada de los procedimientos de egreso efectuados durante el periodo de emergencia sanitaria por la Defensoría se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2: Egresos de infantes de establecimientos penitenciarios durante la emergencia sanitaria

N°	Establecimiento penitenciario	Población infantil egresada	Egresaron con el padre	Egresaron con otra persona o familiar	Persona o familiar con quien egresó la niña o niño
1	E.P.M. Sullana	1	0	1	Abuela
2	E.P.M. Trujillo	2	0	2	Abuela/Tía materna
3	E.P.M. Chorrillos	2	0	2	Tía abuela/Tía materna
4	E.P.M. Anexo Chorrillos	6	3	3	Abuela/Tía materna
5	E.P. Ica	1	0	1	No precisa
6	E.P.M. Tacna	1	0	1	No precisa
7	E.P. Río Negro	1	0	1	Tía materna
Total		14	3	11	

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

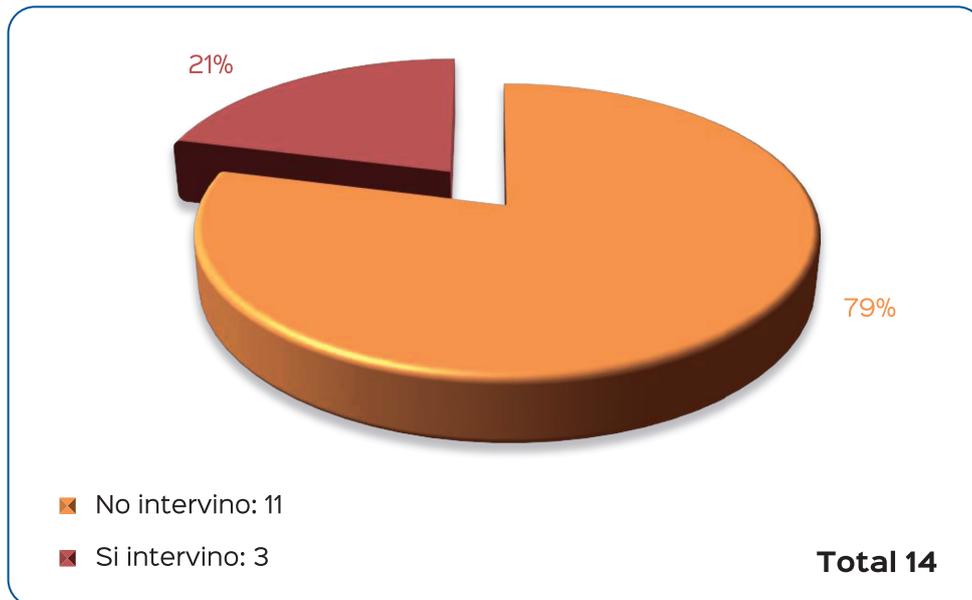
En el cuadro N° 2 no se ha considerado el número total de niñas y niños egresados durante el estado de emergencia sanitaria por el Covid-19, debido a que el grueso de egresos de la población infantil respondieron a la orden de libertad de sus progenitoras, que fue numeroso –como se desprende del gráfico N° 1– y se realizó a través de diversos mecanismos legales (vencimiento de la prisión preventiva, cumplimiento de pena, beneficios penitenciarios, gracias presidenciales, entre otros). Así, solo se ha cuantificado los egresos de las niñas y niños al cumplimiento del límite de edad permitida o ante el supuesto de que la madre aun permanezca recluida en el establecimiento penitenciario y lo haya solicitado, que es la información requerida para el desarrollo del presente informe.

Bajo ese contexto, a través de la data recabada, se advierte que de los 14 egresos efectuados durante el estado de emergencia, tres fueron entregados al padre y once a otro familiar (tía materna, abuela, entre otros).

3. Egresos de niñas y niños en los que intervino la Unidad de Protección Especial

De acuerdo al procedimiento regulado en el numeral 23.1 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1297, los procedimientos de egreso deben ponerse en conocimiento de la Unidad de Protección Especial. Bajo ese contexto, la Defensoría del Pueblo evaluó los 14 casos de egresos de las niñas y niños que debieron contar con la participación de la UPE durante el marco de la emergencia sanitaria, que muestran un preocupante incumplimiento del reglamento.

Gráfico N° 6: Egresos en los que intervino la Unidad de Protección Especial



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el gráfico N° 6 se advierte que solo 21% (3 casos) de egresos de niñas y niños durante el estado de emergencia han sido supervisados por la Unidad de Protección Especial. En consecuencia, la gran mayoría (79%, 11 casos) incumplieron lo dispuesto por el numeral 23.1 del Reglamento del D.L. N° 1297, lo que significa que el INPE no cumplió con su deber de informar a la UPE sobre el egreso de los niños y niñas.

Los tres casos de egresos que contaron con la supervisión de la Unidad de Protección Especial se efectuaron en Tacna, Arequipa y Lima (Chorrillos Comunes).

4. Niñas y niños que aún permanecen en los establecimientos penitenciarios

En el presente apartado se desarrollarán los hallazgos sobre las/los niñas y niños que siguen conviviendo con sus madres en los establecimientos penitenciarios, a fin de conocer el estado situacional de este grupo de especial protección.

Para comenzar, es necesario establecer el número de niñas y niños que actualmente permanecen en los establecimientos penitenciarios, divididos de la siguiente manera:

Cuadro N° 3: Población infantil en establecimientos penitenciarios

N°	Establecimiento penitenciario	Número total de población infantil en establecimientos penitenciarios	Niños	Niñas
1	E.P. Tumbes	2	1	1
2	E.P.M. Sullana	2	0	2
3	E.P. Chiclayo	5	2	3
4	E.P.M. Trujillo	8	5	3
5	E.P. Cajamarca	1	0	1
6	E.P. Chimbote	1	1	0
7	E.P.M. Chorrillos	21	10	11
8	E.P.M. Anexo Chorrillos	4	4	0
9	E.P. Huacho	3	1	2
10	E.P. Ica	10	6	4
11	E.P.M. Tacna	2	2	0
12	E.P.M. Jauja	4	2	2
13	E.P. Río Negro	5	3	2
14	E.P. Huánuco	5	1	4
15	E.P. Pucallpa	1	1	0
16	E.P. Abancay	3	2	1
17	E.P.M. Cusco	5	2	3
18	E.P. Quillabamba	1	1	0
19	E.P. Puerto Maldonado	1	0	1
20	E.P.M. Iquitos	1	0	1
21	E.P. Yurimaguas	1	0	1
22	E.P. Lampa	6	3	3
Total		92	47	45

Mediante el cuadro N° 3 se visualiza que actualmente los 22 establecimientos penitenciarios albergan a una población de 92 infantes. De este número, 47 son niñas y 45 son niños.

Ahora, en atención al número total de población infantil que actualmente permanece en establecimientos penitenciarios de diferentes regiones, resulta necesario conocer las edades de dicha población, a fin de identificar y monitorear a quienes se encuentren próximos a egresar por el cumplimiento del límite de edad.

En esa línea, se abordará el número de niñas y niños menores de 2 años y el número de niñas/niños entre 2 y 3 años. Dicha data se precisa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4: Edad de niños y niñas en establecimientos penitenciarios

N°	Establecimiento penitenciario	Población infantil	Número de niñas y niños (< 2 años de edad)	Número de niñas/os (2 a 3 años de edad)
1	E.P. Tumbes	2	1	1
2	E.P.M. Sullana	2	2	0
3	E.P. Chiclayo	5	5	0
4	E.P.M Trujillo	8	5	3
5	E.P. Cajamarca	1	1	0
6	E.P. Chimbote	1	1	0
7	E.P.M. Chorrillos	21	20	1
8	E.P.M. Anexo Chorrillos	4	3	1
9	E.P. Huacho	3	2	1
10	E.P. Ica	10	5	5
11	E.P.M. Tacna	2	2	0
12	E.P.M. Jauja*	4	-	-
13	E.P. Río Negro	5	5	0
14	E.P. Huánuco	5	2	3
15	E.P. Pucallpa	1	1	0
16	E.P. Abancay	3	2	1
17	E.P.M. Cusco	5	4	1
18	E.P. Quillabamba	1	0	1
19	E.P. Puerto Maldonado	1	1	0
20	E.P.M. Iquitos	1	1	0
21	E.P. Yurimaguas	1	1	0
22	E.P. Lampa	6	6	0
Total		92	70	18

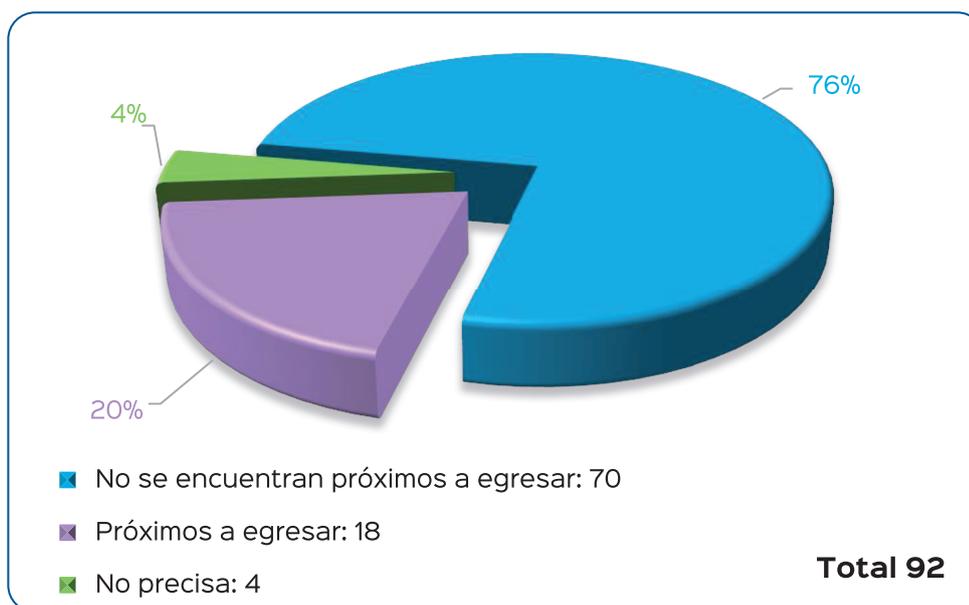
*En 4 casos no se precisó la información.
Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el cuadro N° 4 se advierte que de las/los 92 niñas y niños, 70 no están cerca a egresar por límite de edad, mientras 18 niñas y niños tienen entre 2 y 3 años, siendo una población que se encuentra próxima al egreso.

Cabe precisar que las/los 18 niñas y niños próximos a egresar se encuentran albergados en diez establecimientos penitenciarios del país: E.P. Tumbes, E.P.M. Trujillo, E.P.M. Chorrillos, E.P.M. Anexo Chorrillos, E.P. Huacho, E.P. Ica, E.P. Huánuco, E.P. Abancay, E.P.M. Cusco y E.P. Quillabamba.

Con relación a la población infantil por egresar, se elaboró el siguiente gráfico:

Gráfico N° 7: Población infantil próxima a egresar



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el gráfico N° 7 se visualiza que el 20% de la población infantil actual en establecimientos penitenciarios se encuentra próxima a egresar por límite de edad. Asimismo, un 76% aún deberá permanecer por un tiempo prologando con sus progenitoras, hasta que cumplan 3 años de edad.

Por otro lado, a través de la información recabada también se logró conocer las medidas previstas para garantizar el bienestar de las niñas y niños que permanecen con sus progenitoras y se encuentran próximos a egresar.

En el siguiente cuadro se detalla si el establecimiento penitenciario y las madres han previsto alguna medida a favor de la niña o el niño.

Cuadro N° 5: Medidas previstas para egresos de niños y niñas

N°	Establecimiento penitenciario	EP ha previsto medidas de egreso (Sí/No)	Medida prevista	La madre ha previsto medidas de egreso (Sí/No)	Medida prevista
1	E.P. Tumbes	Sí	Informe social	Sí	Familiar responsable del cuidado (tía materna)
2	E.P.M. Trujillo	No	Ninguna	2 Sí 1 No	Dos internas han previsto al familiar responsable; una no.
3	E.P.M. Chorrillos	Sí	Informe social	No	Ninguna
4	E.P.M. Anexo Chorrillos	Sí	Informe social	Sí	Familiar responsable del cuidado (tía materna)
5	E.P. Huacho	No	Ninguna	Sí	Familiar responsable del cuidado (abuela)
6	E.P. Ica	Sí	Entrevista telefónica con la familia	Sí	Familiar responsable del cuidado
7	E.P. Huánuco	Sí	Se realizó seguimiento al familiar responsable del cuidado	Sí	Familiar responsable del cuidado
8	E.P. Abancay	No	Ninguna	Sí	Familiar responsable del cuidado (abuelo de la niña)
9	E.P.M. Cusco	Sí	Albergue para niñas/os	No	Ninguna
10	E.P. Quillabamba	No	Ninguna	No	Ninguna

Como se desprende del cuadro N° 5, no todos los establecimientos penitenciarios han previsto medidas para salvaguardar el bienestar de las niñas y niños que se encuentran próximas/os al egreso. Asimismo, se advierte que en los establecimientos penitenciarios donde sí se han previsto medidas, estas resultan insuficientes debido a que, en algunos casos, solo se ha realizado una entrevista telefónica con el familiar consignado como responsable del cuidado, y en otros, apenas se cuenta con un informe social.

Adicionalmente, se observa que ninguno de los establecimientos penitenciarios que cuentan con niñas y niños próximos a egresar han considerado la intervención de la Unidad de Protección Especial.

Por otro lado, con relación a la población de nacionalidad extranjera, es preciso señalar que dentro de las 92 niñas y niños que actualmente permanecen en establecimientos penitenciarios, seis de ellos pertenecen a la población extranjera. Se trata de una problemática a profundizar, pues el numeral 23.1 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1297 especifica que en caso de hijas o hijos menores de 3 años de edad de madres extranjeras, la Dirección del establecimiento penitenciario comunicará la solicitud de egreso con una anticipación de seis (6) meses a la Unidad de Investigación Tutelar.

En atención ello, se desarrolló el siguiente cuadro:

Cuadro N° 6: Población infantil de nacionalidad extranjera viviendo en penales

N°	Establecimiento penitenciario	Nacionalidad	N° de infantes en el penal	N° de infantes menores de 2 años	N° de infantes entre 2 y 3 años	Medidas previstas para egreso (Sí/No)
1	E.P. Tumbes	Colombiana	1	1	0	Sí
2	E.P. Tumbes	Colombiana	1	0	1	Sí
3	E.P. Tacna	Chilena	1	1	0	Sí
4	E.P. Chorrillos	Colombiana	1	0	1	No
5	E.P. Chiclayo	Ecuatoriana	1	1	0	No
6	E.P. Chiclayo	Venezolana	1	1	0	No
Total			6	4	2	

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Así, actualmente conforme el cuadro N° 6, los establecimientos penitenciarios de Tumbes, Tacna, Lima (Chorrillos) y Chiclayo albergan a seis niñas y niños de nacionalidad extranjera. De ellos, dos se encuentran próximos a cumplir con el límite de edad, por lo que se requiere el cumplimiento del procedimiento de egreso en caso de madres internas extranjeras.

En ese sentido, esta información nos permite realizar un seguimiento a los próximos procedimientos de egreso respecto a la población de nacionalidad extranjera, considerando los plazos regulados en el numeral 23.1 del Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP, que aprueba el Reglamento del D.L. N° 1297.

Por otro lado, a través de la información obtenida se logró conocer sobre las medidas previstas por los establecimientos penitenciarios y las madres internas para salvaguardar el bienestar de las niñas y niños que se encuentran próximos a egresar.

Cuadro N° 7: Medidas previstas para salvaguardar el bienestar de infantes próximos a egresar de establecimientos penitenciarios

N°	Establecimiento penitenciario	Ha previsto medidas de egreso (Sí/No)	Medidas previstas	La madre ha previsto medidas de egreso (Sí/No)	Medidas previstas
1	E.P. Tumbes	No	Ninguna	Sí	Elección del familiar responsable del cuidado del niño o niña por egresar
2	E.P. Chorrillos	Sí	Estudio social y psicológico a los familiares	No	Ninguna

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Además, el cuadro N° 7 nos brinda alcances sobre las/los niñas y niños de nacionalidad extranjera sobre las/los cuales se han previsto medidas para garantizar su bienestar. Así, existen dos próximos egresos, y solo uno cuenta con medidas previstas (elección del familiar responsable del cuidado). En consecuencia, se requiere una intervención oportuna de la UPE en el caso del niño o de la niña al que no le han realizado medidas previas para su egreso, debido a que nos encontraríamos frente una posible situación de desprotección de niñas y niños.

En atención a la data obtenida sobre niñas y niños con madres de nacionalidad extranjera, a través del Gráfico N° 8, se efectuó una comparación acerca del número de población infantil nacional y extranjera. De esta manera, se advierte que si bien existe una cifra minoritaria de población extranjera, dicho porcentaje también demanda la intervención oportuna de la Unidad de Protección Especial, considerando que este sector se encuentra en un mayor estado de vulnerabilidad.

Gráfico N° 8: Población de nacionalidad extranjera en establecimientos penitenciarios



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

CAPÍTULO VI

Casos atendidos relativos al egreso de niñas y niños de establecimientos penitenciarios

A continuación se da cuenta de los dos casos más relevantes que se presentaron en el marco de la declaratoria de emergencia sanitaria respecto a egresos de niñas y niños que permanecen en los establecimientos penitenciarios.

En el mes de abril del año en curso, se coordinó con la Oficina Defensorial de Ica el monitoreo de las poblaciones vulnerables dentro del establecimiento penitenciario de esta región²⁶. Esto llevó a la OD a solicitar al Ministerio Público, a través del Oficio N° 431-2020-DP/OD-ICA, que realice una actuación fiscal con fines de salvaguardar la salud de los niños y niñas que viven junto a sus madres internas.

La intervención defensorial llevó al Despacho de la Tercera Fiscalía Provincial Civil y de Familia de Ica a informarnos que habiendo realizado la constatación de la situación carcelaria de las internas del E.P. Ica, tomó conocimiento de la solicitud de la interna Y.N.M., quien hizo entrega provisional de su hijo J.S.Y. (de 2 años y 9 meses) a una allegada, quien había manifestado que el niño se encontraba bien; sin embargo, la madre no tenía certeza de ello, por lo que solicitó que se realice el seguimiento del estado de su hijo (Oficio N° 216-2020-MP-3FPCF-DJI del 18 de mayo del 2020).

Al respecto, en este caso se advirtió que el egreso fue autorizado por el Director del establecimiento penitenciario a favor de una amiga de la interna, pues esta última no contaba con familiares que puedan acoger al niño. Sin embargo, este procedimiento no era el correcto, pues correspondía que se informe de manera inmediata a la Unidad de Protección Familiar o, de no existir en la jurisdicción, al Juzgado de Familia correspondiente, a fin de que realice la evaluación de la situación de desprotección del niño y se dicten medidas de protección a su favor, considerando siempre el interés superior del niño.

Siendo así, mediante la Oficina Defensorial de Ica, solicitamos se requiera al establecimiento penitenciario que a través de su órgano de tratamiento pueda realizar la ubicación del niño e informe a la autoridad competente sobre su situación. Asimismo, se requirió que teniendo en cuenta ese caso, se prevea comunicar a la UPE de la jurisdicción, o en su ausencia al Juzgado de Familia, sobre los casos de aquellos niños que estén próximos a egresar por estar cerca a cumplir 3 años o incluso hayan ya sobrepasado el límite de la edad.

En tal virtud, la asistente social del penal manifestó a nuestros comisionados de la OD Ica que ellos habían realizado la entrega del niño a su abuela paterna con un acta de entrega, con quien la entrevistada manifiesta tener permanente comunicación para monitorear el bienestar del niño.

²⁶ Expediente N° 914-2020-DP/Ica.

Sin embargo, y teniendo en cuenta el incumplimiento por parte del Establecimiento Penitenciario de Ica a lo dispuesto por el numeral 23.1 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1297, a través de la referida Oficina Defensorial se recomendó a dicha entidad remitir el caso al Juzgado de Familia, para que inicie un proceso de determinación del riesgo o desprotección familiar del niño o niña y se dicten medidas para garantizar el estado físico emocional del mismo.

Por otro lado, se atendió el caso de la interna S.M.F.²⁷ del Establecimiento Penitenciario de Chorrillos, en el cual se intervino de oficio, habiendo tomado conocimiento del caso el 4 de junio del presente año, gracias a la colaboración de la Directora del penal, quien nos informó que debido a las medidas de aislamiento social obligatorio dictadas a nivel nacional y a la falta de transporte interprovincial, el niño E.M.F., quien cumplía la edad de 3 años el 15 de junio, no iba a poder ser entregado a su tía materna, la señora J.M.F., quien vive en el caserío Alto de San Juan de Tulumayo, en Huánuco.

Ante ello, el Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Defensoría, en coordinación con la Adjuntía para la Niñez y Adolescencia y las OD de Lima y Huánuco, gestionaron la atención del caso. Para ello se realizó el contacto con la hermana de la interna, a fin de corroborar la real intención de hacerse cargo de su sobrino, siendo la respuesta afirmativa. Asimismo, se procedió a involucrar a entidades como la Municipalidad de Lima y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) para conseguir transportar por razones humanitarias a la tía del niño de Huánuco a Lima, y viceversa.

Paralelamente, advirtiendo que la UPE de la jurisdicción no había sido informada del egreso del niño, recomendamos a la Directora del citado penal se comunique mediante documento a dicha entidad para cumplir con lo dispuesto por el procedimiento descrito en el numeral 23.1 del Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP.

Posterior a ello, y habiendo realizado las actuaciones defensoriales frente a la UPE Lima Sur, se realizaron las diligencias respectivas para evaluar la idoneidad de la hermana de la interna para acoger de manera temporal a su sobrino, logrando que a través de la Resolución Administrativa N° 604-2020-MIMP-DGNNA-DPE-UPE-LIMA SUR se dictara como medida de protección a favor del niño el acogimiento familiar con su tía materna.

Gracias a la intervención defensorial, personal del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables llevó a cabo el traslado del niño, que habiendo evaluado la mejor manera de lograr el encuentro entre el infante y su tía, decidió que el niño viaje en compañía de un equipo especializado del sector para resguardar la salud de la acogedora. Dicho traslado se hizo efectivo el 30 de junio último, habiendo sido recogido del penal y entregado a su familiar en la región de Huánuco.

²⁷ Expediente N° 571-2020/DP-PAPP.

CONCLUSIONES

De la supervisión realizada concluimos lo siguiente:

- Del 100% de egresos de niños y niñas producidos en el contexto de la pandemia entre marzo y julio del presente año, el 79% se han realizado incumpliendo lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1297 y su Reglamento, que obliga a los establecimientos penitenciarios a informar a las Unidades de Protección Especial de su jurisdicción sobre el egreso, a fin de corresponder a que inicien una investigación tutelar.
- El protocolo interinstitucional (INPE y MIMP) publicado en el 2016 tiene una vigencia parcial, pues no guarda relación con las modificaciones que realizó el Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la Protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. Este desfase genera que en el egreso de los niños y niñas de establecimientos penitenciarios se haya obviado nuevos procedimientos, como por ejemplo los procedimientos diferenciados cuando un niño o niña se encuentra en situación de riesgo o cuando atraviesa una situación de desprotección familiar.
- Hasta el cierre del presente informe, dentro de los establecimientos penitenciarios que albergan población infantil existían un total de 92 niños y niñas que vivían con sus madres internas. De estos, 18 tienen entre 2 y 3 años de edad, por ende, se encuentran próximos a ser egresados; los restantes 70 tienen menos de dos años y en cuatro casos no se especificó la edad.
- Al mes de julio existían seis niños y niñas con madres de nacionalidad extranjera, dos de los cuales se encuentran entre los 2 y 3 años. Por ende, considerando que el procedimiento interinstitucional prevé que el egreso sea comunicado con 6 meses de anticipación a la UPE, se advierte que hasta el momento de la supervisión no se había comunicado a dicha entidad que realice la evaluación para iniciar una investigación tutelar a favor de los niños y niñas próximos a egresar.

RECOMENDACIONES

En mérito a las facultades conferidas en el artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el artículo 26° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, recomendamos:

➤ **Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)**

Elaborar un Protocolo Intersectorial entre el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el INPE que regule el proceso de egresos de niñas y niños de establecimientos penitenciarios, en concordancia con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la Protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, y su Reglamento.

Disponer que la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través de la Dirección de Protección Especial, realice el monitoreo permanente de las Unidades de Protección Especial, a fin de garantizar su intervención en los procedimientos de egresos de niños y niñas en establecimientos penitenciarios e identificar la población infantil que requiera sus servicios.

Establecer lineamientos que garanticen la prestación del servicio brindado por las Unidades de Protección Especial a los niños y niñas que se encuentran en los establecimientos penitenciarios con sus madres, antes y después de su egreso.

➤ **Al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)**

Coordinar con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables la elaboración de un Protocolo Intersectorial que regule el proceso de egresos de niñas y niños de establecimientos penitenciarios, en concordancia con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1297 y su Reglamento.

Supervisar el cumplimiento del Protocolo Intersectorial del INPE –una vez emitido–, a fin de que se garantice el correcto procedimiento de egresos de niñas y niños en los establecimientos penitenciarios.

➤ **Al Instituto Nacional Penitenciario (INPE)**

Elaborar lineamientos específicos en el marco del Protocolo Interinstitucional respecto al egreso de niños y niñas de los establecimientos penitenciarios que garanticen la coordinación con las Unidades de Protección Especial o, a falta de estos, los Juzgados de Familia.

Encargar a la Dirección de Tratamiento Penitenciario la supervisión del procedimiento de egresos de niñas y niños en los establecimientos penitenciarios a nivel nacional.

Exhortar a las Direcciones Regionales y Direcciones de los establecimientos penitenciarios que resguardan mujeres madres privadas de libertad y a sus hijos e hijas, el cumplimiento del deber de comunicar a las Unidades de Protección Especial o Juzgados de Familia el egreso de dichos niños y niñas con 3 meses de anticipación; y en el caso de madres extranjeras, con 6 meses de anticipación, conforme lo establece el numeral 23.1 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1297.

Brindar, a través de los Órganos de Tratamiento de los Establecimientos Penitenciarios, en coordinación con los Centros de Salud Mental Comunitarios, el acompañamiento y atención integral a las internas madres de niños egresados, a fin de garantizar la salud mental de las mismas.

Capacitar al personal de los establecimientos penitenciarios, en especial al personal de tratamiento, a fin de garantizar que se cumpla con la obligación descrita en el Decreto Legislativo N° 1297 y su Reglamento, respecto a la comunicación a la Unidad de Protección Especial o el Juzgado de Familia, en caso corresponda.



**Defensoría
del Pueblo**



Jirón Ucayali 394 - 398, Lima 1
Teléfono: (01) 311 0300
Línea gratuita: 0800-15170
Email: consulta@defensoria.gob.pe