

VIOLENCIA CONTRA NIÑOS/AS EN ESPACIOS PRIVADOS NO FAMILIARES: CARENCIAS Y OMISIONES DE LA NORMATIVA PERUANA

*Renata Anahí Bregaglio Lazarte*¹

*Renato Antonio Constantino Caycho*²

*Paula Camino Morgado*³

Pontificia Universidad Católica del Perú
Categoría Docentes

Sumilla

El 23 de noviembre de 2015 se publicó la *Ley 30364, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar*. Si bien la norma destacó por incorporar una serie de medidas principalmente orientadas a combatir la violencia contra la mujer, al parecer no presta el mismo grado de atención a las situaciones de violencia hacia niños/as, en concreto, aquellas que se producen en espacios no familiares. En el presente artículo, a partir de las carencias y omisiones que la normativa peruana presenta con respecto a la protección integral de niños/as contra la violencia en espacios no familiares, se propone algunas claves para elaborar un marco jurídico que aborde dicho asunto. Para ello, además de analizar la Ley 30364, se observan las regulaciones que existen en cuanto a los diferentes espacios ajenos a la familia donde pueden ocurrir actos de violencia contra niño/as (clubes, iglesias, centros de salud, centros de rehabilitación y detención, entre otros).

El 23 de noviembre de 2015 se publicó la *Ley 30364, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar*, la cual derogó la Ley 26260 de 1993. La nueva ley fue reglamentada mediante Decreto Supremo 009-2016-MIMP del 26 de julio de 2016. La norma destacó por incorporar una serie de medidas principalmente orientadas a combatir la violencia contra la mujer: reconoce un concepto amplio de violencia

- 1 Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Máster en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid. Jefa de la Oficina Académica de Responsabilidad Social de la Facultad de Derecho de la PUCP.
- 2 Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Master of Laws in International Legal Studies por la American University.
- 3 Estudiante de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

hacia las mujeres basada en género e incluye la diversas formas de violencia que enfrentan las mujeres en todo el ciclo de vida (física, psicológica, sexual y económica o patrimonial); crea el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar; establece un sistema de protección integral, activando la denuncia en el fuero penal, por un lado, y la solicitud de medidas cautelares y de protección frente al juzgado de familia, por el otro; y dispone una serie de medidas de atención vinculadas a la atención psicológica y garantías en los diversos ámbitos en los que podría tener lugar actos de violencia (asistencia a centros educativos o a centros laborales).

No obstante lo anterior, la Ley 30364 parece no haber sido elaborada con suficiente cuidado en cuanto a la atención de las situaciones de violencia hacia niños/as, en concreto, en cuanto a aquellas que se producen en espacios no familiares. La Ley 30364 (2015) abarca, por un lado, actos de violencia cometidos contra las niñas en entornos no necesariamente familiares (violencia contra la mujer) y, por otro, aquellos cometidos contra niño/as en el entorno familiar. Así, quedarían fuera de su alcance aquellos actos de violencia cometidos contra niños (varones) en entornos no familiares, lo cual genera un impacto adverso hacia ellos. Además, el alcance de las medidas de protección previstas en la ley en cuestión no resulta adecuado para garantizar que el/la niño/a sea efectivamente retirado/a del ambiente no familiar violento. Resulta más preocupante aún el hecho de que esta ausencia de protección y otras falencias que se indicarán más adelante no se ven compensadas por una regulación sectorial de los espacios en los cuales los/as niños/as conviven y socializan (escuelas, clubes, iglesias, entre otros); esta, más bien, es escasa o inexistente.

Ante estas carencias, resulta necesario revisar el marco normativo que protege a los/as niños/as de la violencia en espacios no familiares, con el objetivo de proponer medidas de solución para proteger a este grupo en situación de vulnerabilidad. En ese sentido, el presente artículo plantea en un primer momento los estándares generales requeridos para hacer frente a la violencia contra los/as niños/as, para luego identificar las falencias del actual sistema nacional de prevención y sanción de la violencia contra niños/as para casos de violencia cometida en entornos no familiares. Finalmente, se plantea la necesidad de que existan regulaciones específicas contra la violencia en entornos privados.

La Protección Internacional contra la Violencia Infantil

La *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN) establece lo siguiente:

1. Los Estados partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.
2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial. (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2006, art. 19)

Un primer aspecto que vale la pena resaltar de esta norma es la conceptualización amplia de violencia que emplea, la cual se configura como “toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual” (Asamblea General de la ONU, 2006, art. 19). De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño, el objetivo de este fraseo es evidenciar que existen formas de violencia distintas a la de índole física, como la psicológica y otras formas “no intencionales de daño, como el descuido y los malos tratos psicológicos” (2011, párr. 4). En esa misma línea, el Comité (2011) señala que la frecuencia, gravedad e intencionalidad del daño no son requisitos para la configuración de un acto de violencia. Asimismo, resalta la necesidad de tener presente que la violencia puede provenir de personas diferentes a los padres, incluso de otro/as niño/as. Al respecto, debe recordarse que el mismo organismo, en su *Observación general n.º. 13*, ha señalado lo siguiente:

En instituciones del Estado, como escuelas, guarderías, hogares y residencias, locales de custodia policial o instituciones judiciales, los niños son víctimas de actos de violencia intensa y generalizada, que pueden llegar hasta la tortura y el asesinato. (2011. párr. 3.e.i).

Por ello, las medidas de protección frente a la violencia deben considerar no solo los entornos familiares, sino también los entornos institucionales, como colegios, centros de salud, clubes, iglesias, centros penitenciarios, hogares de acogida y otros. Si bien en el Perú no se cuenta con información fidedigna que permita conocer la incidencia de violencia contra niño/as en espacios no familiares, la Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales (ENARES) de 2013 y 2015 arrojó algunas cifras interesantes sobre la violencia sufrida en centros educativos. Así, la encuesta mostró que el 73.8 % de niños de 9 a 11 años habían sido víctimas de violencia psicológica y física alguna vez en su vida. De estos, el 36.3 % habían sido víctimas alguna vez en su vida de violencia psicológica y física perpetrada por parte de compañeros de escuela. El 70 % de estos casos tuvieron lugar en el salón de clases, presumiblemente bajo presencia de algún docente a cargo. Asimismo, en el caso de adolescentes de 12 a 17 años, el 27.7 % habían sido víctimas alguna vez en su vida de violencia psicológica y física por parte de compañeros de escuela, y más del 80 % de esos casos ocurrieron también en el salón de clase.

Además, según información del portal SISEVE (Sistema Especializado en Reporte de Casos sobre Violencia Escolar), se han registrado 14,243 casos de violencia en colegios solo entre 2013 y 2019 (“Minedu: Más de 14 mil casos de violencia escolar”, 2019). Dos casos paradigmáticos en materia de violencia escolar han sido los referentes a la orden religiosa Sodalicio de la Vida Cristiana y el colegio Héctor de Cárdenas. En el caso de la orden Sodalicio, más de 30 personas han relatado episodios de abuso sexual, físico y psicológico ocurridos en su niñez y adolescencia, desde 1994, mientras pertenecían a la orden en cuestión (Salinas & Ugaz, 2015). Estos actos ocurrieron en el marco de las actividades de la orden y eran perpetrados por autoridades, respecto de lo cual las víctimas reportan la dificultad de denunciar lo sucedido ante las autoridades de la institución (Salinas & Ugaz, 2015; “Sodalicio: Los dolorosos testimonios de las víctimas de abusos”, 2018). De acuerdo con informes periodísticos, las autoridades eclesásticas tenían conocimiento de estos hechos y no tomaron medidas al respecto (Acosta Gonzalez, 2016). Tras múltiples denuncias públicas, en 2017, la orden religiosa fue intervenida (“Seis momentos clave que te ayudarán a entender más el caso Sodalicio”, 2019). El caso dicha orden se asemeja a los sucesos ocurridos en la orden de los Legionarios de Cristo en México y a los abusos cometidos por el sacerdote Karadima en Chile.

En el caso del colegio Héctor de Cárdenas, una institución de educación básica, por su parte, varios adultos han narrado episodios de abuso sexual por parte del exdirector de aquella institución educativa (“Ex alumnos del Colegio Héctor de Cárdenas”, 2017).

Fuera del ámbito escolar, los/as niño/as también son vulnerables a la violencia en otros espacios institucionales. Por ejemplo, en el año 2017, se denunció en redes sociales a un socio del Club Regatas Lima –un club social y deportivo frecuentado por la clase socioeconómica alta de Lima, al cual concurren familias y muchas veces niños/as sin supervisión de sus padres– por tocamientos indebidos contra una niña en las instalaciones del club (“Abuso en el Regatas”, 2007). El club se limitó a tomar medidas de índole administrativa, no denunció penalmente los hechos y no comunicó a otros socios/as la identidad del acusado.

Estos ejemplos son solo una minúscula muestra de la realidad de diversos espacios sociales en el Perú que no cuentan con protocolos claros para la prevención, protección, sanción y reparación de casos de violencia contra niños/as. En efecto, en sus observaciones finales a Perú, el Comité sobre los Derechos del Niño mostró su preocupación “por el elevado número de casos de violencia y de malos tratos que sufren los niños, incluida la violencia doméstica y sexual” (2016, párr. 41). En particular, hizo referencia a la situación en las escuelas, la falta de denuncias e investigaciones efectivas, y las deficiencias del sistema de protección de niños/as víctimas de violencia.

Un segundo aspecto a resaltar es que el segundo párrafo del artículo 19 de la CDN hace referencia a las medidas que deben adoptar los Estados para hacer frente a las situaciones de violencia contra niño/as. Al respecto, el Comité ha señalado que los Estados deben “actuar con la debida diligencia, prevenir la violencia o las violaciones de los derechos humanos, proteger a los niños que han sido víctimas o testigos de violaciones de los derechos humanos, investigar y castigar a los culpables, y ofrecer vías de reparación de las violaciones de los derechos humanos” (2011, párr. 5). En ese sentido, las medidas que exige el artículo 19 a los Estados podrían clasificarse en (a) prevención de los actos de violencia, (b) atención al/a la niño/a que sufre violencia, (c) sanción de los responsables y (d) reparación a las víctimas. Se propone, entonces, un abordaje integral que permita la satisfacción del derecho a la vida e integridad (directamente vulnerado a partir de un acto de violencia), y otros derechos relacionados, como la salud (física y mental), el acceso a la justicia y las garantías del debido proceso.

En primer lugar, en relación con la prevención, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que esta, como medida general, incluye

todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. (1988, párr. 175)

Además, cuando se tenga conocimiento de una situación de riesgo “real e inmediato” para la persona, se debe activar un protocolo de prevención específica o reforzada (Corte IDH, 2009, párr. 280-282). En relación con la violencia contra niños/as, el Comité de los Derechos del Niño también ha señalado que esta requiere prevención primaria (o prevención general) activa, a través de medidas de salud pública, promoción de una crianza responsable y eliminación de las propias causas de la violencia. Así, cualquier sistema de protección integral deberá incorporar necesariamente medidas de prevención en el centro de su diseño (2011, párr. 46).

En segundo lugar, las medidas de atención están orientadas a impedir que el daño sufrido pueda intensificarse o tornarse irreversible. Estas medidas ciertamente no calzan en la tradicional clasificación de las obligaciones de derechos humanos. Y es que en los casos de violencia, no solo se genera un daño inmediato (generalmente compensable en una medida de reparación), sino también secuelas permanentes. En consecuencia, resulta necesaria una actuación estatal inmediata para evitar su agravamiento.

En esa línea, las medidas de atención buscan “promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social” del/de la niño/a víctima de violencia (Comité de los Derechos del Niño, 2011, párr. 52). Por ello, un correcto sistema de atención requiere contar con un sistema de notificación de hechos que active “una evaluación participativa y multidisciplinaria de las necesidades a corto y largo plazo del niño, de sus cuidadores y de su familia”, así como “la remisión del niño y su familia a los diferentes servicios que puedan atender esas necesidades” (Comité de los Derechos del Niño, 2011, párr. 50). Estos mecanismos deben ser “seguros, bien divulgados, confidenciales y accesibles” (Comité de los Derechos del Niño, 2011, párr. 49), lo que significa que toda actuación debe “realizarse de forma adaptada al niño, en un ambiente adecuado a sus necesidades especiales y según sus aptitudes, su edad, madurez intelectual y la evolución de su capacidad. Además, deberán llevarse a cabo en un idioma que el niño hable y entienda” (Consejo Económico y Social, 2005, párr. 14). También es importante que no se requiera la finalización de un proceso judicial o administrativo para acceder a estos servicios. Lo anterior implica entonces un servicio de acompañamiento médico, jurídico y psicológico (Comité de los Derechos del Niño, 2011).

En tercer lugar, la obligación de sanción se traduce en deberes de investigación y sanción. El deber de investigar implica que, producidas las violaciones a los derechos humanos, el Estado debe lograr que esas violaciones no queden impunes, sino que “se investiguen los hechos y se juzgue a los responsables” (Corte IDH, 1988, párr. 174). Si bien no toda investigación necesariamente será exitosa, estas siempre deben realizarse con seriedad y buscar obtener el mejor resultado posible (Corte IDH, 1988). La obligación de sanción, por su parte, implica que luego de que la investigación haya determinado a los responsables de las violaciones de derechos humanos, estas personas deben ser sancionadas (Corte IDH, 2000). Tanto el deber de investigación como el de sanción serían equiparables a la obligación de sanción identificada por el Comité de los Derechos del Niño. Lo anterior implica entonces que se deben adoptar procedimientos de investigación confidenciales, céleres y rigurosos que se hayan adaptado a las necesidades de los/as niños/as (Comité de los Derechos del Niño, 2011). De acuerdo con las *Directrices sobre la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos*, esta adaptación implica incorporar en los procesos “un enfoque que tenga en cuenta el derecho del niño a ser protegido, así como sus necesidades y opiniones” (Consejo Económico y Social, 2005, párr. 9.d). Estos procesos, además, deben estar a cargo de profesionales calificados y obedecer a un enfoque basado en los derechos del/de la niño/a y sus necesidades (Consejo Económico y Social, 2005).

En cuarto lugar, la obligación de reparar implica que, al margen de que la investigación sea exitosa y se sancione al responsable, el Estado debe siempre reparar a las víctimas (Corte IDH, 1989), es decir, proveer medios eficaces para compensar los daños causados, materializados en medidas de indemnización y rehabilitación. La indemnización debe compensar los daños determinables causados por el hecho vulneratorio y también el daño moral. Por su parte, la rehabilitación implica el “proceso para el restablecimiento de la salud y reputación

total de un individuo luego del trauma de un ataque serio a su integridad física o mental” (Shelton, 2006, p. 275). En esa línea, se ha señalado que la reparación debe incluir “el costo de la reinserción social y educacional, el tratamiento médico, la atención de salud mental y los servicios jurídicos” (Consejo Económico y Social, 2005, párr. 37). Asimismo, en los procesos que determinen reparaciones, se debe tener en cuenta la particular situación de vulnerabilidad de la víctima (Corte IDH, 2012).

Este tipo de medidas se encuentran reguladas en la CDN, que señala la obligación de los Estados de adoptar “todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de [violencia]” (2006, art. 39). Por ello, bajo un enfoque integral, pueden muchas veces confundirse las medidas de atención con las de rehabilitación, aun cuando tienen fundamentos diferentes y se aplican en momentos distintos.

Definido el estándar internacional, corresponde analizar la normativa nacional y su aplicación a los casos de violencia cometida en espacios no familiares.

La Regulación Peruana para Proteger a los/as Niños/as de la Violencia Cometida en Espacios No Familiares

La normativa peruana se ha modificado progresivamente para intentar adaptarla a los estándares internacionales. De manera general, el Código de los Niños y Adolescentes (CNA) establece que el/la niño/a o “adolescente víctimas de maltrato físico, maltrato psicológico o de violencia sexual merecen que se les brinde atención integral mediante programas que promuevan su recuperación física y psicológica” (2000, art. 38). Desde esa perspectiva, al menos en el marco general, la legislación apuesta por un sistema de protección integral. No obstante, de cara al fenómeno de violencia contra niños/as en espacios no familiares, la legislación nacional parece insuficiente. En la presente sección, se realizará un análisis de la Ley 30364 y su reglamento, y de las normativas sectoriales de los diferentes espacios no familiares en los que los/as niño/as enfrentan violencia.

La Ley 30364 y su reglamento respecto de los actos de violencia cometidos en espacios no familiares

De manera general, el marco normativo de la Ley 30364 y su reglamento presentan dos graves problemas en cuanto a su aplicación en situaciones de violencia contra niño/as en espacios no familiares: (a) su limitado ámbito material y (b) la dificultad de aplicar medidas de protección realmente efectivas.

El ámbito material. En relación con el ámbito material, la Ley 30364 establece dos supuestos de aplicación de la norma, que pueden resumirse de la siguiente manera:

- a. La violencia contra la mujer: Se define como “cualquier acción o conducta que causa muerte, daño, o sufrimiento físico, sexual o psicológico por su condición de tales, tanto en el ámbito público como en el privado” (art. 5). Incluye tanto la violencia que tiene lugar en el entorno doméstico como la que se produce en el espacio público, ya sea perpetrada por agentes estatales o privados, o por familiares o extraños a la familia.
- b. La violencia contra cualquier integrante del grupo familiar: Se define como “cualquier acción o conducta que causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, y

que se produce en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder, de parte de un integrante a otro del grupo familiar” (art. 6).

Si bien la norma señala que “se tiene especial consideración con las niñas, niños, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad” (2015, art. 5), un análisis a la luz del artículo 19 de la CDN permite concluir que los artículos 5 y 6 no se alinean con un sistema que garantice protección ante los actos de violencia cometidos contra niño/as en entornos no familiares. Mientras los actos de violencia cometidos en un entorno no familiar contra una niña podrían ser considerados en el marco de la definición de violencia contra la mujer, la norma soslaya la violencia perpetrada contra niños (varones) en entornos no familiares. De esta manera, el niño (varón) solo encuentra protección cuando se trata de un acto de violencia cometida por un integrante de su grupo familiar.

Aun cuando en aras del principio rector de no discriminación previsto en el artículo 2 de la Ley 30364 se podría argumentar la necesidad de interpretar los supuestos de forma tal que abarquen aquellas formas de violencia cometidas contra niños/as tanto en espacios familiares como fuera de ellos, esta línea de interpretación no resulta viable. No es posible, en primer lugar, a partir de una interpretación del artículo 5, pues este está orientado a cubrir situaciones de violencia contra la mujer “por su condición de tal”. Esta condición, según el artículo 3 del reglamento de la Ley, se refiere a “una manifestación de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de las mujeres de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad, por medio de relaciones de dominio, control, ejercicio de poder, sometimiento y subordinación hacia las mujeres”. En ese sentido, interpretarla de forma que incluya la violencia ejercida contra varones iría contra el objeto mismo de la norma. En segundo lugar, tampoco es posible a partir de una interpretación del artículo 6, porque el objeto de dicho artículo es proteger la violencia específicamente en el ámbito familiar. En ese sentido, realizar una interpretación amplia del artículo (es decir, plantear que la norma permite cubrir situaciones de violencia en otros ámbitos) desnaturalizaría su objeto.

Por otro lado, también en relación con el ámbito material de la norma, el artículo 8 de la Ley 30364 (2015) reconoce cuatro tipos de violencia: física, psicológica, sexual y económica. Esta configuración resulta insuficiente a la luz del derecho internacional. Como se ha señalado en la primera parte de este artículo, el Comité de los Derechos del Niño plantea la necesidad de visibilizar formas de violencia no física, como los actos “de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación” (2011, párr. 1 y 20). Asimismo, dicho órgano ha resaltado la necesidad de que la intencionalidad no forme parte de las definiciones de violencia contra los/as niños/as, por lo cual situaciones como “el descuido” podrían configurar violencia (Comité de los Derechos del Niño, 2011, párr. 20). Sin embargo, el artículo mencionado define como violencia psicológica “la acción u omisión, **tendiente a controlar o aislar a la persona contra su voluntad, a humillarla, avergonzarla, insultarla, estigmatizarla o estereotiparla** [énfasis añadido], sin importar el tiempo que se requiera para su recuperación” (2015, artículo 8). Esta definición normativa estaría planteando como elemento constitutivo de la violencia la intencionalidad de controlar, aislar, humillar, etc. directamente, en contra de lo planteado por el Comité.

Por otro lado, resulta necesario interpretar dichos supuestos de violencia en concordancia con lo regulado por la *Ley 30403, Ley que Prohíbe el Uso del Castigo Físico y Humillante contra*

los Niños/as (publicada unas semanas después de la Ley 30364). De acuerdo con esta norma, se entiende por castigo físico

el uso de la fuerza, en ejercicio de las potestades de crianza o educación, con la intención de causar algún grado de dolor o incomodidad corporal, con el fin de corregir, controlar o cambiar el comportamiento de los niños/as, siempre que no constituya un hecho punible. (2015, art. 2)

Por su parte, constituye castigo humillante “cualquier trato ofensivo, denigrante, desvalorizador, estigmatizante o ridiculizador, en ejercicio de las potestades de crianza o educación, con el fin de corregir, controlar o cambiar el comportamiento de los niños/as, siempre que no constituya un hecho punible” (2015, art. 2). Esta definición de castigo humillante se asemeja a la concepción de violencia mental propuesta por el Comité de los Derechos del Niño (2011), que incluye actos degradantes o intimidatorios, así como insultos, ridiculización, desdén y otras conductas perjudiciales.

Referirse a la Ley 30403 en este texto es de vital importancia, pues es precisamente en el ámbito educativo que podrían verificarse incumplimientos a ella. No obstante, debido a que dicha ley plantea un nivel de intensidad de violencia menor al de la Ley 30364, en sentido estricto no resultaría aplicable a los casos de violencia fuera del ámbito familiar que quedaron excluidos de su ámbito de aplicación por la redacción de la misma. Ello genera un espacio de desprotección frente a un acto que, de acuerdo a lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), afecta el derecho a la integridad personal física y psíquica de los/as niños/as.

Finalmente, es necesario señalar que la única Ficha de Valoración del Riesgo (FVR) aplicable a niños/as se denomina *Ficha de Valoración del Riesgo de Niños/as Víctimas de Violencia en el Entorno Familiar*. En dicho documento, salvo la pregunta sobre los posibles riesgos que entrañaría la realización de alguna actividad laboral, los demás ítems apuntan a conocer las dinámicas familiares del/de la niño/a. Es más, la ficha solo permite consignar al agresor/a de entre una lista cerrada de opciones, que tiene como únicas alternativas *padre/madre/hermano o tío/abuelo/otro*, en clara alusión a que solo se tutelan las formas de violencia familiar. Esto abonaría a la presente argumentación en el sentido de que confirma la desprotección respecto de la violencia cometida en espacios no familiares, e implica una falencia en el cumplimiento del deber de prevención y atención (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2016).

Las medidas de protección. El artículo 22 de la Ley 30364 (2015) ejemplifica las diferentes medidas de protección que podrían otorgarse en una lista no taxativa. Llama la atención, sin embargo, que entre los criterios que se deben tener en cuenta para adoptar estas medidas, establecidos en el artículo 22-A de la ley, no se incluya la edad de la víctima. Esto invisibiliza la especial vulnerabilidad en la que se encuentran los/as niños/as en situaciones de violencia, lo cual resulta especialmente preocupante si se tiene en cuenta la alta incidencia de violencia contra niños/as en el Perú, como se señaló en el primer acápite. Al respecto, se ha podido identificar tres grupos de medidas: aquellas diseñadas para el entorno familiar, aquellas diseñadas para situaciones de violencia económica y aquellas diseñadas para personas adultas.

El primer grupo —aquellas medidas pensadas para entornos familiares— incluye disposiciones como las siguientes:

- Retiro del agresor del domicilio en el que se encuentre la víctima o prohibición de regresar al mismo;
- Prohibición de disposición, asignación económica de emergencia para atender las necesidades básicas de la víctima y sus dependientes; y
- Prohibición a la persona denunciada de retirar del cuidado del grupo familiar a los/as niños/as u otras personas en situación de vulnerabilidad. (Ley 30364, 2015, art. 22)

El segundo grupo, pensado para situaciones de violencia económica, difícilmente resultará aplicable a niños/niñas, salvo que se trate del caso planteado en el supuesto del último párrafo del artículo 8.4⁴ (prohibición de enajenación u otorgamiento en prenda o hipoteca los bienes muebles o inmuebles comunes, pensado para casos de violencia económica, inventario de bienes).

Finalmente, el tercer grupo de medidas está pensado para personas adultas (traslado de la víctima a un albergue). Esta medida, en el caso de niños/as, solo sería necesaria si la persona agresora forma parte del entorno familiar. Si ese fuera el caso, de acuerdo con el artículo 77 del Reglamento de la Ley 30364, la medida de traslado tendría aplicarse en consonancia con el Decreto Legislativo 1297, reconociendo que la separación de niños/as y sus padres es una medida de última ratio.

En ese sentido, las medidas que podrían resultar pertinentes en contextos de violencia hacia niños/as en espacios no familiares son las siguientes:

- Impedimento de acercamiento o proximidad a la víctima en cualquier espacio (domicilio, centro de trabajo, centro de estudios, etc.),
- Prohibición de comunicación con la víctima por cualquier vía,
- Prohibición del derecho de tenencia y porte de armas para la persona agresora,
- Tratamiento reeducativo o terapéutico para la persona agresora, y
- Tratamiento psicológico para la recuperación emocional de la víctima. (Ley 30364, 2015, arts. 10, 22, 27, 30, 31 y 32)

Sin embargo, dichas medidas podrían resultar insuficientes para hacer frente a diversas realidades. Por ejemplo, ¿cómo materializar una medida de prohibición de acercamiento al centro de estudios, si la persona agresora es otro estudiante del centro educativo del/de la niño/a? ¿Qué pasará en las situaciones en las que el agresor sea un trabajador en un club, por ejemplo, y la medida de prohibición de acercamiento le impida trabajar? ¿Debe acarrear un despido, una licencia o alguna figura similar? En ese sentido, consideramos que las medidas no están adecuadamente pensadas para realidades fuera del entorno familiar.

Por tanto, pese a los esfuerzos, la Ley 30364 y su reglamento no ofrecen una adecuada protección para niños/as en situaciones de violencia cometida en espacios no familiares. Frente a ello, corresponde analizar el difuso marco normativo de protección de niños/as en diferentes espacios, a efectos de verificar si alguna de estas normas ofrece una protección integral frente a estos actos de violencia.

4 “En los casos en que las mujeres víctimas de violencia tengan hijos/as y estos/as vivan con ellas, la limitación de los recursos destinados a satisfacer sus necesidades o privación de los medios indispensables para vivir una vida digna, así como la evasión de sus obligaciones alimentarias por parte de la pareja, se considerará como una forma de violencia económica o patrimonial contra la mujer y los/as hijos/as.”

Las regulaciones sectoriales sobre violencia contra niños/as

Como se ha señalado, existe una diversidad de ámbitos en los cuales que los/as niños/as podrían enfrentar situaciones de violencia. No obstante, son pocos los espacios que han planteado una normativa para responder a dicha situación. Esto es preocupante en el contexto peruano, en el cual el 73.8 % de niños/as reporta haber sido víctima de violencia, la mayoría de las veces en entornos escolares. Es importante reconocer que estos casos, en su mayoría, no reciben respuesta adecuada ni de parte de las autoridades responsables del espacio en el cual ocurren ni de parte de las autoridades judiciales. Dada esta situación, resultaría fundamental que las propias instituciones tengan normas claras que permitan responder ante cualquier situación de abuso que ocurra en su interior.

Al recabar información para la Tabla 1⁵, se reconoció la imposibilidad de analizar todas las entidades en las cuáles existe interacción con niños/as y/o entre ellos/as. No obstante, se ha tratado de incluir entidades que representen aquellos tipos de organizaciones que están involucradas en la socialización de niños/as, en las cuales pueden estar expuestos/as a violencia. Por ello, se consideraron las siguientes instituciones: clubes sociales, centros de atención residencial, centros de educación básica, centros de rehabilitación juvenil, centros de rehabilitación de adicciones, federaciones deportivas, centros de salud y los locales del programa Cuna Más.

Esta investigación se ha realizado a partir de la información disponible en las redes de las instituciones. Se buscó los reglamentos internos, directivas o protocolos (generales o específicos) que hacen referencia explícita a actos de violencia y establecen procedimientos de respuesta. Además, en el caso de las instituciones públicas, se formularon Solicitudes de Acceso a la Información Pública cuando la data necesaria no estaba disponible.

La sistematización de información (ver Tabla 1) ha considerado si la normativa nacional señala al menos alguna obligación con respecto a dicha entidad, si la regulación propia de la entidad incluye alguna mención sobre violencia contra niños/as, o si tiene una política específica para lidiar con las situaciones de violencia contra niños/as. Se ha consignado *No* en la tabla cuando la normativa interna no cuenta con disposiciones sobre violencia, y se ha consignado *No disponible* cuando no se tuvo acceso a los instrumentos normativos internos.

Como marco general, es menester referirnos brevemente al CNA y a la Ley 30403, sobre el uso de castigos físicos y humillantes contra niño/as, los cuales resultan aplicables a todos los espacios analizados a continuación. Si bien el CNA no establece medidas de prevención, ni un procedimiento de investigación y sanción, sí reconoce la importancia de contar con programas de atención integral para niños/as y adolescentes víctimas de maltrato físico, maltrato psicológico o violencia sexual. Esta consagración es positiva, pues obliga al sector salud a brindar atención gratuita, y emplea una concepción amplia de violencia. Sin embargo, al no estar acompañada de normas de denuncia e investigación, el acceso de un niño/a a la atención ciertamente resulta difícil.

Por otro lado, la Ley 30403 establece una prohibición absoluta del castigo físico y maltrato en “el hogar, la escuela, la comunidad, lugares de trabajo, entre otros relacionados” (2015, art. 1). La amplitud del ámbito material de esta norma es destacable, en tanto incluye tanto el castigo físico como el castigo humillante –“cualquier trato ofensivo, denigrante, desvalori-

5 La Tabla 1 se construyó a partir de la revisión de las principales normas sectoriales, y se complementó con información solicitada por los/as autores/as mediante accesos a la información.

zador, estigmatizante o ridiculizador” (2015, art. 2.1)–. Esta definición parece alinearse con la propuesta del Comité, pues evidencia expresamente la violencia y los malos tratos psicológicos. Es destacable, también, el hecho de que el reglamento incorpora enfoques de género, interculturalidad y discapacidad, además de que contempla acciones de prevención, atención y acompañamiento. Sin embargo, es criticable que requiera que la intención del acto sea modificar el comportamiento del/la niño/a, con lo que se aleja de la propuesta del Comité, que prescinde del criterio de intencionalidad. Además, el ámbito material de la norma se circunscribe al castigo, mientras que el ámbito subjetivo contempla una lista cerrada de actores, por lo cual solo ofrece protección adecuada ante situaciones muy específicas.

Es notable que en el caso de los clubes sociales, más allá de normas generales, no existan previsiones normativas para combatir la violencia contra niños/as. Esto es preocupante pues en el Perú los clubes sociales y deportivos son espacios en los cuales los/as niños/as pasan cantidades significativas de tiempo, muchas veces sin supervisión de sus padres. Son espacios, además, en los cuales los padres confían pueden dejar a los/as niños/as solos/as mientras no pueden supervisarlos. Quizás por la falta de una norma general, los clubes no tienen normas o procedimientos internos orientados a combatir la violencia. Esto resulta bastante preocupante, especialmente si se tiene en cuenta que se han reportado incidentes de violencia sexual en dichos establecimientos (como el caso del Club Regatas).

En contraste, en el ámbito educativo existe una mayor cantidad de normas de protección. A nivel general, el CNA (2000) establece, en su artículo 18, la obligación de los directores escolares de denunciar incidentes de violencia ante la autoridad competente. Además, el sector educación cuenta con la Ley 29719, Ley que Promueve la Convivencia sin Violencia en las Instituciones Educativas y su respectivo reglamento, emitido mediante Decreto Supremo 010-2012-ED. Estas normas establecen obligaciones a cargo del Estado, las instituciones educativas, los docentes y los padres de familia para la prevención, denuncia y seguimiento de supuestos de violencia. Es importante notar, además, que el reglamento obliga a las instituciones educativas a incorporar “procedimientos y medidas correctivas para atender situaciones de violencia y acoso **entre estudiantes** [énfasis añadido]” (MINEDU, 2012, art. 13) en sus reglamentos internos. Si bien la inclusión de esta obligación es positiva, la literalidad de la norma una vez más deja un espacio de desprotección, esta vez en cuanto a las situaciones de violencia perpetradas por docentes o trabajadores. Además, preocupa que muchas instituciones educativas no hayan cumplido con incorporar un procedimiento pertinente en su reglamento interno.

También en materia educativa, el Ministerio de Educación cuenta con *Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y la Atención de la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes*, que establecen previsiones de acción, seguimiento y atención para todos los casos de violencia, no solo entre estudiantes. Cabe resaltar que estos lineamientos establecen protocolos diferenciados de actuación según el ámbito material y los actores involucrados en cada caso de violencia. Aun cuando su consagración es positiva, la regulación allí contenida es mínima, y no integra las demás previsiones legales ya existentes. Esto significa que aún existen amplios espacios de desprotección que llevan a que, en muchas ocasiones, las necesidades de los niños/as no sean atendidas. Lo mismo puede decirse del *Manual de Convivencia para los Colegios de Alto Rendimiento* (2014), el cual establece consideraciones muy generales sobre la prevención de la violencia, y la atención de casos a través del portal SISEVE. Esto es particularmente preocupante, pues los Colegios de Alto Rendimiento peruanos son instituciones

en las cuales los/as niños/as no solo estudian, sino residen a tiempo completo durante el año escolar, por lo que es necesaria una protección reforzada.

Hubiese sido recomendable que tanto actos de castigo como de violencia entre estudiantes, así como la violencia perpetrada por otros sujetos, puedan ser canalizados por la misma vía. De manera complementaria, la *Ley 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual*, señala que “los directores y profesores de los centros y programas educativos públicos que incurran en actos de hostigamiento sexual son sancionados, según la gravedad de los hechos” (2003, art. 17). Esta ley, a diferencia de otras, reconoce explícitamente el derecho a obtener una indemnización.

De manera similar, en el ámbito de las entidades que acogen niños/as en situación de riesgo o abandono, brindándoles una residencia, existe una amplia variedad de normas. Es importante recordar que muchos niños/as se encuentran en centros de este tipo —en 2015, 5,600 niños/as vivían en centros de atención residencial (Diario Correo, 2018)—. En el caso de los centros de atención residencial (CAR) se cuenta con el Decreto Supremo 001-2018-MIMP, que reglamenta el Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes sin Cuidados Parentales o en Riesgo de Perderlos. Esta norma establece que se debe “adoptar las acciones necesarias para proteger a la niña, niño o adolescente, frente a vulneración de derechos por parte del personal que labora en el Centro de Acogida Residencial” (2018, art. 75.e). Sin embargo, la norma no establece —siquiera a modo de lista abierta— qué se debe entender por *acciones necesarias*, con lo cual deja un margen de determinación bastante amplio a los CAR. Esto puede ser peligroso, por un lado, porque no existe una norma a nivel nacional que establezca medidas adecuadas a ser adoptadas en casos de violencia contra niños/as, y, por otro lado, porque ante la ausencia un estándar claro, los CAR podrían adoptar medidas insuficientes o inadecuadas.

De manera complementaria, en el reglamento de la Ley 30403 se establece que los CAR y los Centros Juveniles “deben garantizar ambientes seguros” (2018, art. 12.1). Para ello, la misma norma establece que dichos centros “deben contar con instrumentos de gestión [para] la detección e intervención ante situaciones de castigo físico y humillante” (2018, art 12.1). También en este caso se verifica una limitación significativa debido a la circunscripción de la norma a los supuestos de violencia relacionada con acciones del perpetrador, lo cual invisibiliza aquellas formas de violencia que implican el descuido u otras formas de trato negligentes no contempladas en la definición de *castigo humillante* estipulada en la Ley 30403 (2015, art. 2). Asimismo, el *Manual de Intervención en Centros de Atención Residencial de Niños/as sin Cuidados Parentales* (2012) establece que la persona que esté implicada en dicha investigación debe ser separada del cargo hasta la finalización del proceso.

De entre los CAR investigados para el presente trabajo, solo Aldeas Infantiles SOS cuenta con una política de prevención, denuncia y respuesta. Aun cuando es positivo que en Aldeas Infantiles SOS exista una política a nivel institucional, esta permite a cada asociación nacional determinar el procedimiento que deberá aplicarse según el nivel de abuso, por lo cual no existe un procedimiento estandarizado que asegure que no existan espacios de riesgo de desprotección.

En cuanto a los centros de rehabilitación, por otra parte, el Decreto Supremo 004-2018-JUS (2018) solo regula las faltas cometidas por otros adolescentes, pero no aquellas en las que

puede incurrir el personal que trabaja en dichos establecimientos⁶, lo cual genera un espacio de desprotección sumamente grave. Dada la naturaleza de los centros de rehabilitación juvenil, es importante que se provean canales de denuncia e investigación que permitan al Estado tomar conocimiento de los abusos ocurridos. En efecto, las *Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad* (Resolución de Asamblea General A/RES/45/113) señalan que los menores de edad deben poder presentar quejas o reclamaciones, con asistencia de familiares u otros asesores. Asimismo, respecto a los centros de rehabilitación de adicciones, el Decreto Supremo 006-2012-SA, que reglamenta la Ley 29765, que regula a los Centros de Atención para Dependientes, señala sin mayor detalle que los directores médico y administrativo son responsables de garantizar la integridad física de los usuarios. Sin embargo, no establece obligaciones o procedimientos de respuesta. Tampoco se ha podido identificar reglamentos internos que establezcan tales procedimientos. Esto resulta peligroso, pues muchas veces los/as niños/as y adolescentes que se encuentran en centros de rehabilitación de adicciones no cuentan con sistemas de apoyo a los cuales recurrir en busca de asistencia y muchas veces están impedidos de salir del centro, lo cual dificulta que puedan denunciar lo ocurrido.

En el caso de las federaciones deportivas, comprendidas en la *Ley 28036, Ley de Promoción y Desarrollo del Deporte*, no existe una regulación protectora. Esto genera el mismo problema señalado en el caso de clubes sociales y deportivos: los padres tienden a dejar a sus hijos/as sin supervisión en academias deportivas, confiando en que se trata de espacios seguros. La normativa se limita a señalar que cuando el consejo directivo del Instituto Peruano del Deporte (IPD) nombra un grupo de trabajo para asumir la conducción de una Federación Deportiva (en principio un ente privado), este consejo puede separar “preventivamente al integrante del Grupo de Trabajo de la Federación Deportiva Nacional cuando exista una denuncia administrativa o judicial contra este, por los presuntos delitos de violación contra la libertad sexual, hostigamiento sexual en agravio de un deportista” (2003, art. 11.3). Más allá de esta norma, no se cuenta con otras medidas de protección. En respuesta a la solicitud de acceso a la información presentada durante esta investigación, el IPD señaló que no cuenta con políticas de prevención y respuesta a abusos contra menores de edad⁷. En otra comunicación, indicó que la regulación depende de cada asociación federada, pues se trata de entidades de derecho privado⁸. Al respecto, el levantamiento de información realizado evidenció que las federaciones no han adoptado previsión alguna al respecto.

En el caso de los centros de salud, las normas técnicas de atención señalan que los/as niños/as deben recibir una atención libre de violencia. En particular, la Norma Técnica de Salud 034-MINSA-DGSP-V.02, Norma Técnica de Salud para la Atención Integral de Salud en la Etapa de Vida Adolescente, establece la obligación de denunciar el maltrato y violencia sexual ante diversas instituciones. Sin embargo, tampoco en este caso las normas contemplan un sistema integral de prevención y atención que prevea los actos de violencia que pueden ocurrir dentro de los mismos establecimientos de salud. Finalmente, en el caso del servicio Cuna Más, existen sanciones para los servidores públicos que cometan actos contrarios a la moral y las buenas cos-

6 “Artículo 186. Faltas disciplinarias graves [de los adolescentes internados]. Constituyen faltas disciplinarias graves, las siguientes conductas: . . .

3. Agredir sexualmente a cualquier persona que se encuentre en el Centro Juvenil.

4. Realizar cualquier acto contra el pudor a cualquier persona que se encuentre en el Centro Juvenil.”

7 Información remitida mediante Memorando 002216-2019-OPP/IPD

8 Información remitida mediante Informe 000237-2018-DINADAF/IPD

tumbres. Esta regulación es destacable, pues Cuna Más es un espacio que se basa en la confianza depositada en los funcionarios públicos y voluntarios que cuidan de los/as niños/as.

Tabla 1. Regulaciones sobre violencia de organizaciones que están en contacto con niños/as

Tipo	Legislación marco que regula protección contra la violencia	Legislación marco contempla procedimiento de respuesta	Regulación institucional			
			Entidad	Normas sobre violencia en la regulación interna	Política de protección de niños/as frente a la violencia	Procedimiento específico de respuesta en la regulación interna
Club	No <?>	No	Club Huancayo	No	No	No
			Club Ancash	No	No	No
			Club Arequipa	No	No	No
			Scouts del Perú	ND	Sí	Sí
			Club Regatas	No	No	No
			Club Real	ND	ND	ND
CAR	Sí	Sí <?>	Aldeas Infantiles	No	Sí	Sí
			Albergue Don Bosco	No	No	No
			"Domingo Savio" (INABIF)	Sí	No	No
			Asociación Blansal	No	No	No
Centros de educación básica	Sí	Sí <?>	Colegios Peruanos	Sí	No	No
			Fe y Alegría	Algunas instituciones	Algunas instituciones	ND
			COAR	No	No	No
			COAR Presidente del Perú	Sí	No	No
			Colegio Trener	No	No	No
			CM Leoncio Prado	Sí	No	No
			CM Francisco Bolognesi	Sí	No	No
			Colegio Aleph	Sí	No	No
			Colegio Maria Auxiliadora	Sí	No	Sí
Colegio Salesiano Don Bosco	Sí	No	No			
Centro de rehabilitación juvenil	Sí	No	Gerencia de Centros Juveniles	No	No	No
Centro de rehabilitación adicciones	Sí		Andenes	ND	ND	ND
			Grupo Libertad	ND	ND	ND
			Fundación Manantial	ND	ND	ND

<?> Ni la Ley 29363, Ley de clubes departamentales, provinciales y distritales ni su reglamento, el Decreto Supremo 059-2010-PCM, hacen referencia al tema. De igual manera, el Código Civil (que regula supletoriamente a las personas jurídicas) no contiene ninguna regulación sobre este aspecto.

Tipo	Legislación marco que regula protección contra la violencia	Legislación marco contempla procedimiento de respuesta	Regulación institucional			
			Entidad	Normas sobre violencia en la regulación interna	Política de protección de niños/as frente a la violencia	Procedimiento específico de respuesta en la regulación interna
Federaciones deportivas	Sí	No	Federación de Hockey	Sí (Estatuto)	No	No
			Federación de Voleibol	No	No	No
			Federación de Fútbol	ND	ND	ND
			Federación de Natación	No	No	No
			Federación de Gimnasia	ND	ND	ND
Centros de salud	Sí	No	INEN	Sí	No	No
			Hospital del Niño	No (RIT)	No	No
			Centro Médico Naval	ND	No	No
			Hospital Central de la FAP	ND	No	No
Cuna Más	Sí	Solo para hostigamiento sexual	MIDIS	No	No	No

Elaboración propia

La profusión de normas es evidente. Algunas tienen alcances sectoriales o temáticos (acoso sexual, o castigo físico y humillante). Si bien estas normas pueden tener un alcance material amplio, no cuentan con las obligaciones y mecanismos procedimentales necesarios y precisos para que el/la niño/a pueda acceder a una protección adecuada ante la violencia. Dado el contexto peruano, en el cual se verifica una alta incidencia de casos de violencia contra niños/as que no reciben una respuesta adecuada, surge la necesidad de plantear una regulación autónoma que permita otorgar protección integral a los/as niños/as que sufren violencia en estos diversos ámbitos, incluyendo también la violencia que ocurre en contextos familiares. En el siguiente acápite se esbozará algunas ideas acerca de las características que esta legislación debería tener.

Propuesta de Nueva Normativa en Materia de Violencia contra Niños/as en Espacios No Familiares

En los acápites anteriores se ha demostrado el carácter inadecuado de la regulación para brindar protección integral a niños/as ante actos de violencia que tienen lugar en espacios no familiares. Frente a esta falencia, en sintonía con los estándares desarrollados en la sección inicial de esta investigación, se proponen aquí algunos lineamientos para una nueva legislación que establezca un sistema de atención que abarque todas las situaciones de violencia contra niños/as. Esta propuesta supone crear un sistema de protección integral que cuente con un marco normativo claro y permita la rendición de cuentas de los actores que trabajan con niños/as (UNICEF, 2010). Cabe notar que cualquier sistema que se implemente deberá atender a las especiales necesidades de protección que tendrán los/as niños/as en función de su realidad (UNICEF, 2010), y por lo tanto deberá contar con la cooperación e integración de distintos sectores del Estado (Consejo de Europa, 2009; CIDH, 2017). En esa línea, un nuevo

marco normativo tendría que reemplazar, y por tanto derogar, todas las actuales legislaciones parciales que han sido analizadas en el acápite anterior. Al mismo tiempo, la nueva normativa debería proponer un proceso judicial ágil, expeditivo y garantista que permita atender y reparar a la víctima, así como sancionar al agresor o agresora.

La presente propuesta se ha construido con el objetivo de cumplir con las cuatro obligaciones estatales planteadas al inicio: prevención, atención, sanción y reparación. Dado su carácter de sistema integral, se debe tomar en consideración todos los ámbitos en los que interactúan niños/as, que han sido clasificados en tres: familiar, educativo (porque todo/as los/as niño/as pasan por el sistema educativo de manera obligatoria) y otros (categoría que incluye una diversidad de espacios sociales como centros de salud, clubes deportivos, clubes de scout, iglesias, centros de detención, centros de atención residencial y demás).

En primer lugar, resulta fundamental que el Estado cuente con políticas y programas de prevención, tanto generales como específicas, para reducir la incidencia de casos de violencia (Save the Children, 2010). En esa línea, una nueva legislación debe subsanar los errores y vacíos de la normativa actual, así como armonizar las normas con los estándares establecidos por la CDN. Una primera medida, por ejemplo, sería ampliar el ámbito de profesionales quienes tienen obligación de denunciar, de manera que no abarque solamente a profesionales de salud y educación (como señala actualmente la Ley 30364), sino también, por ejemplo, a psicólogos, abogados y todo funcionario público. También, deben crearse o actualizarse directrices sobre el comportamiento de los adultos y sus obligaciones en casos donde los niños/as viven o duermen alejados de sus padres o tutores, como es el caso de viajes escolares o de deportistas calificados. Tal información debe ser de fácil acceso tanto para los niños/as como para sus padres o tutores.

Además, se debe establecer salvaguardas laborales respecto de la contratación de personas que tendrán contacto constante con niños/as. Esto puede incluir prohibiciones para la contratación de personas de acuerdo con sus antecedentes penales y judiciales. En el ámbito educativo, los reglamentos de convivencia escolar que contienen disposiciones sobre la prevención y sanción del acoso escolar y el castigo físico también deben incluir directrices sobre toda clase de violencia, así como instruir sobre el trato adecuado entre docentes y estudiantes, incluyendo las interacciones en entornos virtuales. Por otro lado, en el caso de otras organizaciones, debe haber mecanismos sancionatorios en el interior de las mismas que permitan dar una respuesta efectiva y celeridad a los casos de violencia contra niños/as. Adicionalmente, todas estas instituciones deben tener políticas de protección de la niñez que tengan mecanismos de atención, investigación, sanción y reparación para casos de violencia que permitan dar una respuesta adecuada y protectora a los/as niños/as.

En materia de prevención específica, debe crearse un mecanismo nacional de alerta y monitoreo de situaciones de violencia y riesgo de violencia hacia niños/as. Los sistemas de reporte y monitoreo permiten un acercamiento importante al fenómeno de la violencia, como se ha evidenciado gracias al sistema SISEVE del Ministerio de Educación (UNESCO, 2019). No obstante, un mecanismo integral tendría el deber de monitorear a toda institución que entre en contacto con niños/as. Tal sistema, evidentemente, debe contar con un canal de denuncias que permita adoptar medidas adecuadas para protegerlos/as.

En segundo lugar, con respecto a la atención se propone aquí, en términos generales, la implementación de un mecanismo judicial que atienda de manera rápida y segura a niños/as.

Tal mecanismo debe contar con procesos judiciales accesibles y garantizar la privacidad de la víctima, así como evitar su revictimización, de manera que no se continúe generando daños. Este mecanismo, además, debe permitir la adopción de medidas provisionales de protección de forma célere. Acorde al ordenamiento actual, si un niño o adolescente varón es víctima de violencia dentro de un espacio privado como el retiro espiritual de una iglesia o un viaje como deportista calificado nacional, no podrá lograr medidas efectivas de protección sino hasta que tenga lugar la sanción penal del victimario. Esta situación ciertamente debe ser enmendada a través de un mecanismo, cuya función titular se enfatice en atención al mandato de trabajo con niños/as.

Para hacer operativa esta protección se debe adoptar diversas medidas. Por ejemplo, la FVR utilizada para atender estas situaciones debe estar adaptada a las diferentes formas de violencia que pueden existir, a diferencia de la ficha vigente, que se refiere únicamente a violencia familiar. La modificación de la FVR aquí propuesta no solamente es jurídicamente adecuada, sino que tiene un correlato fáctico: en la mayoría de los casos de violencia sexual registrados en los Centros de Emergencia Mujer, el/la agresor/a no es el padre ni la madre (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2019). Por ello, es necesario contemplar una lista más amplia de posibles agresores.

Luego de la identificación, se requiere medidas que impidan que el presunto agresor tenga contacto con la víctima. Cuando se trata de alguien que labora en un espacio al que el/la niño/a acude, esto podrá implicar que la persona no asista a su centro de trabajo. Ello no necesariamente debe acarrear al despido, pero sí implica, como mínimo, una separación temporal del espacio laboral, ya sea mediante una licencia o un traslado, mientras dure la investigación. En aquellos casos, el sistema de protección deberá determinar la asunción de costos, de manera que se pondere adecuadamente el derecho al trabajo de la persona involucrada. Ciertamente, las organizaciones deberían, como obligación legal determinada por la normativa propuesta, contar con protocolos que permitan responder a estas situaciones. No obstante, existan o no, la activación del proceso estatal de denuncia debería generar una vía para que tal persona pueda ser separada del espacio al que acude el/la niño/a.

Adicionalmente, el proceso judicial debe adaptarse a la circunstancia de cada niño/a. Ello implica tener en cuenta otras situaciones de vulnerabilidad, como la discapacidad o la pertenencia a un pueblo indígena. En aquellos casos, los jueces, a la par del enfoque de niñez, deberán incluir también el enfoque de discapacidad o intercultural cuando resulte necesario. Adicionalmente, la nueva legislación debe plantear la necesidad de que las propias organizaciones cuenten con mecanismos de apoyo en materia de salud, protección social y acceso a la justicia. Cuando esto no sea posible, deberán poder canalizar o referir a la víctima a los servicios estatales existentes (UNESCO, 2019, p. 50).

En tercer lugar, se debe establecer sanciones índole penal, civil, laboral y administrativa. Es importante resaltar que estas no deben tener únicamente un fin punitivo, sino también buscar la rehabilitación del agresor/a. Las sanciones y medidas de rehabilitación que ya existen en el sistema creado por la Ley 30364, por ejemplo, podrían ser trasladadas a un sistema integral de respuesta a la violencia, o extendidas a casos fuera del ámbito de aplicación material de esta norma.

Por otro lado, la nueva legislación debe contemplar sanciones administrativas y laborales contra docentes o trabajadores/as que cometan acciones de violencia contra niños/as. Cuando sea otro/a niño/a quien esté involucrado, en tanto agresor, esta persona también debe recibir

una sanción. No obstante –a diferencia de aquellos casos en los cuales el/la agresor/a es un/a trabajador/a–, de manera general dichas sanciones no deberían incluir el apartamiento del niño/a del sistema educativo. Para que esta propuesta sea factible y respete los derechos de todas las partes involucradas, los reglamentos internos deben incluir sanciones a otros niños/as que son agresores/as, y especificar –no solo mencionar brevemente– el procedimiento a seguir. Evidentemente, dicho procedimiento deberá respetar todas las garantías del debido proceso (Corte Constitucional de Colombia, 2000), incluyendo el derecho a ser oído del niño/a.

Finalmente, con respecto a la reparación, la nueva legislación debe incluir la obligación del juez de establecer reparaciones en el mismo proceso judicial, de manera que no sea necesario que se acuda a una nueva instancia judicial para solicitarlas. Estas pueden incluir el pago de indemnizaciones, así como obligaciones referentes a la rehabilitación del niño/a agredido/a. Además, el juez debe poder disponer que los/as agresores/as se comprometan a seguir tratamientos psicológicos para la erradicación de la violencia en las relaciones sociales.

De manera específica, los centros educativos deben garantizar la permanencia de la víctima en el centro educativo, y proporcionar rehabilitación física y psicológica. Al respecto, actualmente los centros educativos tienen la obligación de contar con un/a psicólogo/a en la comunidad educativa, de acuerdo con la *Ley 30797, Ley que Promueve la Educación Inclusiva*, que modifica el artículo 52, e incorpora los artículos 19-A y 62-A en la *Ley 28044, Ley General de Educación*. Dicho profesional sería el encargado de brindar la rehabilitación en el propio centro educativo. Finalmente, con respecto a otras entidades, se debe requerir que se indemnice a la víctima y a su familia, y se adopte medidas para garantizar que no se repitan los actos de violencia.

Conclusiones

El análisis de la *Ley 30364* y su reglamento revela una problemática compleja con respecto a la protección de la niñez: no se cuenta con un enfoque adecuado. Dicha falencia se evidencia, por ejemplo, en la falta de un adecuado sistema de monitoreo que permita identificar situaciones de violencia en contextos en los que niños/as tengan complicaciones para realizar denuncias. Esto resulta particularmente nocivo cuando los/as niños/as se encuentran en espacios cerrados y alejados de cualquier cuidado parental, como puede suceder en centros de salud, de rehabilitación terapéutica o de detención.

A partir del análisis realizado, resulta evidente que existen graves vacíos en cuanto a la protección de niños/as en espacios privados, y de niños varones en general. Tal falta de protección genera que las situaciones de violencia contra niños/as en espacios privados queden impunes. En ese sentido, resulta vital que se promulgue una ley marco de prevención, atención, sanción y reparación para dichos casos.

Ante ello, se propone aquí elaborar una nueva normativa que establezca un sistema integral de protección y atención a niños/as víctimas de violencia. Dicho sistema debe involucrar la participación de diferentes actores de los poderes estatales y, en atención al artículo 12 de la CDN, reconocer espacios para la participación de organizaciones de niños/as.

Adicionalmente, tal sistema debe velar por los derechos de los/as niños/as en todo ámbito, sin hacer diferencias debido a la clase de violencia experimentada o a la calidad del agresor/a. Esto quiere decir que el sistema debe permitir la protección en casos que no están contem-

plados actualmente por la normativa, como pueden ser agresiones que tienen lugar en clubes, asociaciones religiosas o deportivas, centros educativos o de salud, o, en general, cualquier otro espacio en el cual un/a niño/a puede pasar parte de su día.

Por otro lado, los procesos y procedimientos que se establezcan deberán seguir los principios establecidos líneas arriba: dignidad, no discriminación, interés superior del niño, desarrollo armonioso, protección y derecho a la participación. Estos deberán transversalizarse en toda la normativa. Además, la normativa deberá tener en cuenta otras situaciones de vulnerabilidad, como pueden ser la pertenencia a un pueblo indígena o el tener una discapacidad. Adicionalmente, se debe crear organismos de monitoreo que permitan prevenir situaciones de violencia en espacios particularmente peligrosos, como aquellos donde el/la niño/a o duerme alejado de los padres: centros de salud, en casos de atenciones prolongadas; viajes deportivos, culturales o académicos; centros de atención residencial; centros de detención; y colegios con residencia interna.

Finalmente, una obligación particularmente pertinente tiene que ver con la obligación de contar, en toda institución que trabaja con niños/as, con una política de protección de la niñez. Contar con dicha política sería el primer paso hacia una protección efectiva de la integridad de los/as niños/as en centros privados. Adicionalmente, dicha norma debe garantizar procesos adecuados de selección y capacitación de personal, procedimientos claros que garanticen la determinación de sanciones, y una política institucional de responsabilidad por los daños generados hacia niños/as (Keeping Children Safe, 2014).

REFERENCIAS

- Acosta Gonzalez, M. (2016, 22 de abril). Sodalicio: claves de un caso que ha llegado hasta el Vaticano. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/sodalicio-claves-caso-llegado-vaticano-192056>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes*. Washington D. C.: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Garantía de derechos. Niñas, niños y adolescentes* [OEA/Ser.L/V/II.166. Doc. 206/17]. Washington D. C.: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Comité de los Derechos del Niño. (2011). *Observación general n.º. 13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia* [CRC/C/GC/13]. Nueva York: Autor.
- Consejo de Europa. (2009). *Council of Europe policy guidelines on integrated national strategies for the protection of children from violence*. Estrasburgo, Francia: Autor.
- Consejo Económico y Social. (2005). *Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos* [E/2005/INF/2/Add.1]. Nueva York: Consejo Económico y Social.
- Organización de las Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los derechos del niño*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2000, 9 de agosto). Sentencia T-1032/00 (Juan Antonio García Buitrago en representación de su menor hijo Fabián Andrés García Martín vs. Colegio Militar Simón Bolívar). Exp. T-310802 [Magistrado ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero].
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1988, 29 de julio). Sentencia de la Corte IDH (Velásquez Rodríguez vs. Honduras). Fondo. Serie C, n.º. 4. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1989, 21 de julio). Sentencia de la Corte IDH (Velásquez Rodríguez vs. Honduras). Reparaciones y Costas. Serie C, n.º. 7. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2000, 16 de agosto). Sentencia de la Corte IDH (Durand y Ugarte vs. Perú). Fondo. Serie C, n.º. 68. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/>.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009, 16 de noviembre). Excepción preliminar (González y otras ('Campo Algodonero') vs. México). Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, n°. 205. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012, 31 de agosto). Caso Furlán y Familiares vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, n°. 246. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/>.
- Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. (2016, 30 de diciembre). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Decreto Supremo 001-2018-MIMP, que reglamenta el Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. (2018, 10 de febrero). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Decreto Supremo 003-2018-MIMP, que aprueba el Reglamento de la Ley 30403, Ley que prohíbe el uso del castigo físico y humillante contra los niños, niñas y adolescentes. (2018, 9 de junio). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Decreto Supremo 004-2018-JUS, que aprueba el Reglamento del Código de Responsabilidad Penal de Adolescentes, aprobado mediante Decreto Legislativo 1348. (2018, 24 de marzo). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Decreto Supremo 004-2018-MINEDU, que aprueba los "Lineamientos para la gestión de la convivencia escolar, la prevención y la atención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes". (2018, 13 de mayo). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Decreto Supremo 006-2012-SA, que aprueba el Reglamento de la Ley 29765, que regula el establecimiento y ejercicio de los Centros de Atención para Dependientes, que operan bajo la modalidad de comunidades terapéuticas de la Comunidad Terapéutica. (2012, 5 de junio). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Decreto Supremo 009-2016-MIMP, que aprueba el Reglamento de la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. (2016, 27 de julio). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Decreto Supremo 010-2012-ED, Aprueban el Reglamento de la Ley 29719, Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas. (2012, 3 de junio). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Decreto Supremo 059-2010-PCM, Aprueban Reglamento de la Ley 29363, Ley de clubes departamentales, provinciales y distritales. (2010, 23 de mayo). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Keeping Children Safe. (2014). *Normas para la protección infantil y cómo implementarlas*. Londres, Reino Unido: Autor.

- Ley 27337, Ley que aprueba el nuevo Código de los Niños y Adolescentes. (2000, 8 de agosto). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Ley 27942, Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual. (2003, 27 de febrero). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Ley 28036, Ley de promoción y desarrollo del deporte. (2003, 24 de julio). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Ley 29363, Ley de clubes departamentales, provinciales y distritales. (2009, 22 de mayo). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Ley 29719, Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas. (2011, 25 de junio). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. (2015, 23 de noviembre). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Ley 30403, Ley que prohíbe el uso del castigo físico y humillante contra los niños/as. (2015, 30 de setiembre). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Ley 30797, Ley que promueve la educación inclusiva, que modifica el artículo 52, e incorpora los artículos 19-A y 62-A en la Ley 28044, Ley general de educación. (2018, 21 de junio). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Manual de convivencia para los Colegios de Alto Rendimiento*. (2014). Recuperado de www.pucp.edu.pe/G5ZoM4
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2019, mayo). *Programa nacional contra la violencia familiar y sexual* [Boletín estadístico]. Lima, Perú: Autor
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2016, 27 de junio). Ficha de Valoración del Riesgo de Niños/as Víctimas de Violencia en el Entorno Familiar. *El Peruano*, Lima, Perú.
- Norma Técnica de Salud 034-MINSA-DGSP-V.02, Norma Técnica de Salud para la atención integral de salud en la etapa de vida adolescente. Aprobada mediante Resolución Ministerial 973-2012-MINSA. (2012, 7 de diciembre). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2019). *Behind the numbers: ending school violence and bullying*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366486>.
- Prado, C. (2007, 2 de marzo). Abuso en el Regatas. *Caretas*. Recuperado de https://caretas.pe/sociedad/78344-abuso_en_el_regatas
- Redacción Correo. (2018, 2 de mayo). 7 de cada 10 niñas y niños han sido víctimas de violencia en su propia casa. *Correo*. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/edicion/lima/ninas-y-ninos-han-sido-victimas-de-violencia-en-su-propia-casa-816711/>

- Redacción Correo. (2019, 12 de abril). Seis momentos claves que te ayudarán a entender más el caso Sodalicio. *Correo*. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/edicion/lima/seis-momentos-claves-que-te-ayudaran-entender-mas-el-caso-sodalicio-881341/>
- Redacción La Ley. (2019, 28 de junio). Minedu: más de 14 mil casos de violencia escolar se registraron entre 2013 y 2019. *La Ley*. Recuperado de <https://laley.pe/art/8143/minedu-mas-de-14-mil-casos-de-violencia-escolar-se-registraron-entre-2013-y-2019>
- Redacción Perú 21. (2017, 15 de septiembre). Exalumnos del Colegio Héctor de Cárdenas denunciaron a su director por violación. *Perú 21*. Recuperado de <https://peru21.pe/lima/jesus-maria-ex-alumnos-colegio-hector-cardenas-denunciaron-director-haberlos-violado-375955>
- Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad* (Resolución de Asamblea General A/RES/45/113).
- Resolución de Dirección Ejecutiva 1036-2016-MIDIS/PNCM, que aprueba el Reglamento Interno de Servidores Civiles del Programa Nacional Cuna Más. (2016, 29 de setiembre). *El Peruano*. Lima, Perú.
- Resolución Ministerial 080-2012-MIMP, Manual de intervención en Centros de Atención Residencial de niños/as sin cuidados parentales. (2012, 5 de abril). *El Peruano*, Lima, Perú.
- Salinas, P. & Ugaz, P. (2015). *Mitad monjes, mitad soldados: El Sodalitium Christianae Vitae por dentro*. Lima, Perú: Planeta.
- Save the Children. (2010). *Building rights-based national child protection systems: a concept paper to support Save the Children's work*. Recuperado de resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/3250.pdf.
- Shelton, D. (2006). *Remedies in international human rights law*. Oxford: Oxford University Press.