Señor Presidente:

Ha venido para dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, el Proyecto de Ley Nº 577/2006-CR, de autoría de los Congresistas: Tula Benites Vásquez, Maurice Mulder Bedoya, César Zumaeta Flores, Luis Daniel Wilson Ugarte, Mario Alegría Pastor, Alfredo Cenzano Sierralta y Jorge Flores Torres, mediante el cual proponen la Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código de los Niños y Adolescentes.

I. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El **Proyecto de Ley Nº 577/2006-CR,** propone la creación de la Comisión Especial Revisora del Código de los Niños y Adolescentes a fin de que elabore un "Anteproyecto de Ley del Código de los Niños y Adolescentes" respecto de los artículos cuya modificación se considere pertinente, atendiendo a que su revisión se hace necesaria, en consideración a las nuevas tendencias en la legislación comparada.

II. IMPACTO LEGAL

2.1 Legislación Nacional

- > Constitución Política del Estado: artículo 4.
- ➤ Ley N ° 27337. Código de los Niños y Adolescentes, del 21 de julio de 2000.
- Código Penal, Decreto Legislativo N º 635, 08 de abril de 1991.
- ➤ Decreto Legislativo Nº 899, Ley contra el Pandillaje Pernicioso, del 26 de mayo de 1998.

2.2 Legislación Internacional

- Convención sobre los Derechos del Niño, del 3 de agosto de 1990, aprobada en el Perú mediante Resolución Legislativa N° 25278
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, del 28 de noviembre de 1985.

III. ANALISIS EL PROYECTO DE LEY

Frente al incesante aumento de la violencia, en donde nuestros niños y adolescentes sufren los estragos de una sociedad deshumanizada, surge la necesidad de perfeccionar nuestras leyes en torno a la protección, que el Estado debe de brindar a los más débiles, esto es a nuestros niños y adolescente; ante este clamor popular, surge la necesidad de crear una Comisión Especial Revisora del Código de los Niños y Adolescentes, que permitan precisar innovaciones al actual y presentar al Congreso un Proyecto de Ley mas integral que traduzca las verdaderas necesidades de nuestros niños y adolescentes que representan el presente y futuro de nuestra nación.

El actual Código de los Niños y Adolescentes, fue promulgado en Junio de 1993 y luego de algunas modificaciones en agosto 2000 por Ley 27337 se promulga la nueva versión del Código de los Niños y Adolescentes que consta de Cuatro Libros y un Titulo Preliminar. El 1º sobre los Derechos y Libertades; 2º el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y Adolescente; 3º Sobre las Instituciones familiares y el 4º Sobre la Administración de Justicia Especializada en el Niño y Adolescente. Se establece una división entre niños y adolescentes (desde la concepción hasta los 12 años y luego hasta los 18 años respectivamente). Este Código, recoge los postulados de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

En calidad de antecedentes hemos de precisar que, los primeros artículos aplicables a menores que infringían una norma penal la encontramos en el Código Penal de 1924 y la primera norma que dio un tratamiento orgánico a los menores fue el Código de Menores de 1962 que se basó en los postulados de la **Doctrina de la Situación Irregular**, cuya característica era la concepción del menor de edad como un sujeto pasivo de la intervención jurídica estatal, como un objeto de tutela y no en un sujeto de derechos, en este Código no se distinguía entre los menores en situación irregular o peligroso del que se encuentra en situación de abandono, de esta manera se ordenaba el internamiento como medida tutelar supuestamente para preservar la integridad del menor, se judicializaba los problemas sociales (como el estado de abandono) de manera idéntica a los que cometían infracciones a la ley penal. Se les priorizaba su estilo de vida, la conducta del adolescente y no a la naturaleza del hecho cometido, los menores eran considerados irresponsables penalmente y se les excluía de las garantías del debido proceso; a las sanciones no se les llamaba penas sino medidas correctivas, siendo el internamiento la medida privilegiada y eso permitía que pueda ser de duración indeterminada basada en el grado de peligrosidad del menor y no requería demostrar su culpabilidad; es decir el adolescente no tenía derechos o garantías quedando su suerte librada a la voluntad del juez que supuestamente era un buen padre de familia que buscaría resolver su situación aplicando la medida tutelar de protección más conveniente, esta actuación sin garantías acabó siendo un grave perjuicio para los menores.

En la década de 1980 esta doctrina fue cuestionada por la afectación de los derechos fundamentales y por los criterios para determinar quienes podrían ser juzgados como infractores, así como el proceso a que se sometían, surge por ella la **Doctrina de Protección Integral**, que es el resultado de un movimiento social a favor de los derechos de los niños y de las reformas de los derechos de la infancia. Esta doctrina, promueve un sistema de responsabilidad penal juvenil en el que se reconocen y garantizan los derechos y garantías del derecho internacional de los derechos humanos,

en el que se incorpora a los adolescentes como sujetos pleno de derechos y deberes constitucionales, personas con capacidad de responder por sus actos, quienes en el proceso judicial de determinación de su responsabilidad gozan de derechos y garantías que deben de ser respetados.

Esta doctrina encuentra su máxima expresión normativa en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989), que fuera ratificada por nuestro país el 14 de agosto de 1990 y que dicha instrumento jurídico ha servido de orientación para la mayoría de las nuevas legislaciones sobre la materia, además, llama la atención de las autoridades estatales, instituciones privadas y sociedad en general, para mejorar las condiciones de vida de la infancia y en especial de aquellos niños que se encuentran en situaciones difíciles; además permite medir el estado actual del respeto de los derechos del niño y que ha hechos posible en que varios piases de América Latina se reforme sus legislaciones, siendo nuestro país uno de los primeros en modificar su legislación y promulgar un Código basado en los postulados de la Convención y en lo normado por otros instrumentos internacionales.

Dentro de los postulados más importantes recogidos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, tenemos: 1. El cambio de visión del niño de ser objeto de compasión y represión a un sujeto de plenos derechos; 2. Considera el Principio del Interés Superior del Niño, que sirve como garantía, norma de interpretación y/o resolución de conflictos y como criterio ordenador de políticas publicas referidas a la infancia; 3. Inclusion de los derechos de los niños dentro de los programas de derechos humanos; 4. Reconocimiento de derechos y garantías en los casos de conflicto con la ley penal; 5. Tratamiento distinto a los abandonados de los infractores de la ley penal; 6. Establecimiento de Medidas alternativas a la privación de la libertad, la cual debe de ser una medida excepcional y aplicarse por el plazo mínimo posible; 7. La igualdad ante la ley y la no discriminación.

El Código establece una división entre *Niños:* desde la concepción hasta los doce años quienes pueden ser sujetos de medidas de protección cuando su conducta transgreda una norma penal y *Adolescentes:* desde los 12 años hasta antes de cumplir los 18 años de edad, quienes pueden ser procesados y pasibles de una medida socio-educativa.

El actual Código al recoger los postulados de la Convención deja de lado la concepción del menor infractor como sujeto inimputable, reconociéndole responsabilidad frente al Estado por las infracciones a la ley penal que le sean imputables, esta inserción del infractor en el ámbito penal, conllevó al reconocimiento de garantías, derivadas de esta responsabilidad penal especial a los adolescentes que son sujetos de derechos y por lo tanto de responsabilidades y en salvaguarda de la aplicación de un derecho penal mínimo, encontramos el internamiento como última medida, para hacer efectiva esta garantía,

El Código en su Libro Cuarto sobre la "Administración de Justicia Especializada en el Niño y el Adolescente" consagra las principales garantías sustantivas, procesales y de ejecución a favor de los adolescentes infractores. Dispone la creación de juzgados y fiscalías especializadas con magistrados especializados, asimismo el funcionamiento de un conjunto de órganos que deben de brindar apoyo al sistema de justicia especializado, así tenemos a la Policía, el defensor de oficio, el Servicio Medico legal, el equipo multidisciplinario que esta integrado por asistentes sociales, sicólogos, educadores todos ellos especializados en la atención del niño y el adolescente.

La visión socio-jurídica del adolescente como sujeto de derechos, se manifiesta en el Código con el otorgamiento legal de garantías sustantivas y procesales, esto es las generales que pertenecen a toda persona incursa en un proceso penal y las especificas que le son propias por encontrarse en formación su personalidad (reserva del proceso y del nombre del infractor, suspensión del proceso en cualquier etapa mediante la Remisión, que puede ser aplicada por el fiscal, el juez y la Sala Superior, también se considera el

internamiento como última medida debiendo cumplirse en ambientes separados de los adultos)

Las normas procesales para el adolescente infractor carecen de especificaciones concretas, cuyos vacíos son cubiertas con la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Penales y el Código. Procesal Penal conforme lo prescribe el art. 192 del Código del Niño y del Adolescente.

El Código de los Niños y Adolescentes, sigue los parámetros de un Modelo de Justicia Juvenil Retributiva, ya obsoleto, mediante la cual se considera que el delito es un acto en agravio del Estado, en donde se busca una sanción para el infractor que no le es útil, en la medida que sus necesidades no son atendidas y en muchos de los casos, son internados en Centros Juveniles en donde se perfeccionan en actos delincuenciales, esto siguiendo los parámetros del antiquísimo Código de Procedimientos Penales que incluso no esta vigente en el Distrito Judicial de Huaura, por lo que se hace necesario regular un Sistema de Justicia Juvenil Restaurativa, promoviendo una cultura de justicia especial y diferente a la vigente, pues incluso ya se ha validado este modelo en zonas pilotos como Chiclayo y el Agustino, mediante la cual los adolescentes en conflicto con la ley penal cuentan con una defensa eficaz desde la etapa policial hasta la judicial; este modelo es novedoso y constituye en un proceso en donde todos los involucrados en un incidente o delito, es decir infractor, víctima y comunidad, se reúnen para resolver colectivamente como tratar las consecuencias del incidente y sus implicancias para el futuro. Este modelo se basa en cinco criterios: 1. Busca un sentido pleno y directo de responsabilidad; 2. Intenta subsanar lo que haya destruido; 3. Busca la participación plena y el consenso total; 4. Intenta reagrupar lo que se haya dividido; y 5. Intenta fortalecer a la comunidad con el fin de evitar futuros perjuicios. Su funcionamiento practico se basa en la compensación (se pide disculpas a las víctimas), la reintegración (se trata del reingreso de la persona en la vida

de la comunidad), el encuentro (de la víctima y el ofensor) y la participación (que es el reconocimiento de la falta por el ofensor).

A diez años de la vigencia del Código se hace necesario su revisión teniendo en consideración las nuevas tendencias en las legislaciones de adolescentes infractores como la Ley Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores de España, Ley 40/99 Del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia de Panamá, la Ley de Costa Rica y el Proyecto de ley sobre régimen legal aplicable a las personas menores de 18 años infractoras a la ley penal de Argentina, por lo que se hace necesario proponer modificaciones como:

1. Que se debe de precisar en el titulo Preliminar el **Principio de Pro Homine – Pro** Niño, pues la ley y el derecho no son fines en si mismo, sino medios creados por el hombre que están a su servicio; el Principio Racional No Formal, que establece que si bien la forma legal es imperativa, ella esta supeditada al logro de los fines del proceso, que son justicia y verdad; Principio de Integración familiar, pues la familia es la institución natural, moral y fundamental de la sociedad, en donde el niño debe de crecer, desarrollarse, ser educado y protegido; Principio de Protección Integral, en la medida que se debe de asegurar al niño y adolescente, la aplicación y el disfrute de sus derechos, sin distinción alguna prevaleciendo su interés superior, promoviendo el reconocimiento de su condición de sujeto de derecho y defender su dignidad, siendo además el deber de sus padres brindarle asistencia y cuidados necesarios para su desarrollo integral, salud, educación y bienestar y que el estado debe de prevenir y defender al menor de edad de situaciones de riesgo, peligro, perjuicio, abuso, violencia, explotación, descuido o abandono; Principio de Culpabilidad, no considerándose la reincidencia y la reiterancia, tal como se encuentra previsto expresamente en el Código Penal de aplicación supletoria y que en su Art. VII del Titulo Preliminar precisa "La pena requiere de la responsabilidad penal del autor.

Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.". Se busca eliminar figuras del derecho penal de autor como la reincidencia o la reiterancia con la finalidad de establecer la responsabilidad penal como consecuencia de la infracción cometida y no por la valoración de las condiciones o características personales del procesado. Debe sancionarse por el hecho o conducta que realiza y no por sus características personales.

- 2. Debe modificarse el Capitulo III titulo II del Libro IV del Código de los Niños y Adolescentes en aplicación supletoria del principio acusatorio contenido en el nuevo Código Procesal Penal, con el fin de garantizar un debido proceso en que el Fiscal como titular de la acción penal cumpla una labor efectiva en la investigación de las infracciones cometidas por los adolescentes.
- 3. Se debe revisar la edad mínima de los presuntos infractores, esto es se debe señalar una edad por debajo de la cual no intervendría el Estado, pues en todos los sistemas jurídicos que reconocen el concepto de mayoría de edad penal con respecto a menores, su comienzo no deberá fijarse a una edad demasiado temprana habida cuenta de las circunstancias que acompañan a la madurez emocional, mental e intelectual", justificándose por el bajo número de delitos cometido.
- 4. Derogar artículos del Pandillaje Pernicioso, contenidos en el Capitulo IV del Titulo II del Libro IV del Código de los Niños y Adolescentes, por cuando la conducta enmarcada en dichos articulados se encuentra prevista en otros tipos del Código Penal que pueden ser invocados conforme lo dispuesto en el artículo VII del Titulo Preliminar concordante con los artículos 182 y 192 del Código de los Niños y Adolescentes.
- 5. En cuanto a la implementación de diferentes modalidades en el cumplimiento de la medida de privación de la libertad, estas pueden ser de permanencia de fin de

semana, arresto domiciliario, internamiento en Centro con Régimen semi-abierto y abierto.

- 6. En cuanto a la medida impuesta para sustituirla o modificarla, esta "puede ser de oficio o a instancia del Ministerio Público o del letrado del menor, previa audiencia de estos e informe del equipo técnico y en su caso de la entidad pública de protección de menores, pudiendo en cualquier momento dejarla sin efecto la medida impuesta, reducir su duración o sustituirla por otra, siempre que la modificación redunde en el interés del menor y se exprese suficientemente a éste el reproche merecido por su conducta" como en el caso de la Ley Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores de España o la revisión de oficio cada tres meses a que se refiere el Proyecto Argentino que señala que le asiste al adolescente durante la ejecución de la medida.
- 7. En cuanto al cumplimiento de la Medida en su lugar de origen, se precisa que el adolescente cumpla la medida impuesta en el lugar más cercano a su domicilio habitual, evitando en todo momento el desarraigo.

La conveniencia de modificar el Código de los Niños y Adolescentes, se fundamenta en la necesidad de encontrar mecanismos más eficaces para proteger los derechos fundamentales de los niños y adolescentes, teniendo en cuenta que en estos últimos años se ha incrementado de manera alarmante, la violencia física, sociológica y sexual en agravio de los niños y adolescentes, siendo esta de carácter multicausal y multidimensional, lo que generó preocupación para el Estado y la sociedad en su conjunto, pues ello implica una violación flagrante de sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y tratados Internacionales.

Sabemos que la existencia de un nuevo Código, no será suficiente para resolver los problemas de una justicia anacrónica e ineficaz, lenta y muchas veces injusta, la cual es

poco confiable para proteger los derechos fundamentales de los Niños y Adolescentes, por ello es necesario contar además con la especialización de todos los todos los operadores involucrados, ya sean policías, fiscales, jueces, abogados, asistentas sociales, sicólogos médicos legistas etc, quienes necesariamente, deben de pasar por un cambio cultural profundo, ya sea en la actitud como en la idoneidad, para que en la ejecución de su rol y en aplicación del texto legal reformado que se presente, tenga un gran efecto social en la colectividad de contar con una justicia mas transparente y eficaz en cuanto a niños y adolescentes.

IV. OPINIONES

MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL:

Mediante Oficio Nº 1117-2006-MIMDES/DM, de fecha 10 de noviembre presente, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social emite opinión favorable al proyecto de ley materia de análisis. Señalando asimismo que "Si bien la propuesta es absolutamente coherente con las necesidades legislativas que requiere el Código de los Niños y Adolescentes, consideramos que la iniciativa debe considerar la incorporación de la Mesa Interinstitucional sobre Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal como parte de esta Comisión Especial, que reúne a un colectivo de instituciones que trabajan con adolescentes vinculados a esta problemática.

Este espacio de trabajo tiene el propósito de fortalecer de manera especializada el sistema de administración de justicia juvenil peruano, así como servir de espacio consultivo en esta temática para la formulación de propuestas vinculadas al tema.

La Mesa se encuentra formalizada a través de la Resolución Ministerial Nº 713-2006-MIMDES, la misma que fue publicada el día 30 de septiembre del presente año. Esta mesa temática se encuentra conformada por las siguientes instituciones:

- INABIF
- Ministerio de Justicia

- Ministerio de Salud
- Ministerio de Educación
- Ministerio Público
- Poder Judicial
- Defensoría del Pueblo
- Terre des Hommes
- Encuentros Casa de la Juventud
- CEAPAZ
- Asociación Cometa
- ONG Aspem
- Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas
- UNICEF (recientemente incorporado)
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

Cabe precisar finalmente que el MIMDES, a través de la Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes preside la Mesa en su calidad de Ente Rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente."

MINISTERIO DE JUSTICIA:

Mediante Oficio Nº 997-2006-JUS/DM, de fecha 10 de noviembre presente, el Ministerio de Justicia, emite opinión favorable con relación a la propuesta.

V. CONCLUSIONES

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el artículo 70 inciso b) del Reglamento del Congreso, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos acordó la **APROBACION POR UNANIMIDAD** del Proyecto de Ley materia del presente dictamen, con el siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

El Congreso de la República Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE CREA LA COMISION ESPECIAL REVISORA DEL CODIGO DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES.

Artículo 1.- Objetivo de la Ley.-

Constitúyase una Comisión Especial encargada de la revisión del Código de los Niños y del Adolescentes, con la finalidad de elaborar un "Anteproyecto de Ley del Código de los Niños y Adolescentes" respecto de los artículos cuya modificación se considere pertinente, para adecuarlo a la realidad actual. Para tal efecto, la Comisión está facultada para coordinar con los diversos sectores, instituciones, expertos en la materia o personas que tuvieran interés en hacer conocer sus opiniones o sugerencias.

Articulo 2.- Plazo

La Comisión Especial dentro del plazo de un año desarrollará la labor encomendada en el artículo primero de la presente Ley. Este plazo se computara a partir del día siguiente de la publicación de la ley en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 3º.- Conformación

La Comisión Especial creada por la presente Ley estará integrada por los siguientes miembros:

- 1. Tres Congresistas de la República, uno de los cuales la preside, elegidos por el Pleno a propuesta de la Comisión de Justicia.
- 2. Dos representantes del Poder Ejecutivo, designados uno por el Ministerio de Justicia y otro por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
- 3. Dos representantes del Poder Judicial, designados por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

- 4. Dos representante del Ministerio Público, designados por la Junta de Fiscales Supremos.
- 5. Dos representantes de las Universidades de la República que tengan Facultad de Derecho con antigüedad no menor a diez años, designados por la Asamblea Nacional de Rectores.
- 6. Un representante de la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.
- 7. Un representante de la Defensoría del Pueblo.
- 8. Un representante de la Mesa Interinstitucional sobre Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal; y,
- 9. Un representante de la Cooperación Internacional UNICEF

Artículo 4º.- Miembros alternos

Las instituciones que conforman la Comisión Especial, designaran a los miembros alternos por cada representante, a fin de coadyuvar al mejor funcionamiento de la Comisión.

Los miembros alternos reemplazan en caso de ausencia, al respectivo titular de la institución, para los efectos del cómputo del quórum y de las votaciones.

Artículo 5º.-Representación Ad Honorem

La representación de las instituciones nombradas en el articulo anterior se ejerce en forma ad honorem.

Articulo 6º.- Gastos

Los gastos que irrogue el cumplimiento de la presente Ley son de cuenta del Congreso de la República.

En Sala de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, a los 14 días del mes de noviembre del 2006.

RAÚL CASTRO STAGNARO Presidente (UN)	
FREDY OTÀROLA PEÑARANDA Vicepresidente (UPP)	ELÌAS RODRÌGUEZ ZAVALETA Secretario (PAP)
VÌCTOR MAYORGA MIRANDA (UPP)	ALDO ESTRADA CHOQUE (UPP)
CAYO CESAR GALINDO SANDOVAL (UPP)	JUANA HUANCAHUARI PÀUCAR (UPP)

JAVIER VELÀSQUEZ QUESQUÈN (PAP)	MAURICIO MULDER BEDOYA (PAP)
TULA BENITES VÁSQUEZ (PAP)	ELSA CANCHAYA SÁNCHEZ (UN)
VÌCTOR SOUSA HUANAMBAL (AF)	SANTIAGO FUJIMORI FUJIMORI (AF)
ROSARIO SASIETA MORALES (AP)	

MIEMBROS ACCESITARIOS: MARTHA ACOSTA ZARATE (UPP) **JOSE VEGA ANTONIO (UPP) MIEMBRO ACCESITARIO MIEMBRO ACCESITARIO** HILARIA SUPA HUAMAN (UPP) **LUIS FALLA LA MADRID (PAP) MIEMBRO ACCESITARIO MIEMBRO ACCESITARIO GUIDO LOMBARDI ELIAS (UN) LUIS GALARRETA VELARDE (UN)** MIEMBRO ACCESITARIO **MIEMBRO ACCESITARIO**

YONHY LESCANO ANCIETA (AP)
MIEMBRO ACCESITARIO

ROLANDO REATEGUI FLORES (AF)
MIEMBRO ACCESITARIO

EDGARD REYMUNDO MERCADO(UPP)
MIEMBRO ACCESITARIO

MIEMBRO ACCESITARIO