

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

1.1. Elaboración del Código de Responsabilidad Penal del Adolescente

Para la elaboración de la presente norma, la Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos organizó un grupo de trabajo conformado por representantes de las diversas instituciones de la Administración de Justicia competentes en materia de adolescentes en conflicto con la ley penal: Poder Judicial, Ministerio Público, Defensa Pública, Policía Nacional del Perú y la Gerencia de Centros Juveniles del Poder Judicial.

Así, con los correspondientes oficios de designación de cada uno de los representantes de las referidas instituciones, el día 23 de febrero de 2016 se llevó a cabo la primera sesión de trabajo, desarrollándose las diversas sesiones durante los meses de febrero, marzo, abril y mayo de 2016, conforme a un cronograma planteado por la Dirección General.

La metodología de las reuniones sostenidas comprendió la elaboración del Proyecto de Código de Responsabilidad Penal Adolescente, en base a los aportes de cada uno de los miembros del equipo de trabajo interinstitucional conformado, bajo la coordinación y dirección de la Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, teniendo como premisa la elaboración de una norma sistemática, autónoma, especializada y con respeto de los derechos reconocidos internacionalmente, que amparan a los adolescentes, resaltando las garantías que el modelo de protección integral demanda y dotando al proceso seguido contra adolescentes en conflicto con la ley penal, de un nuevo modelo asimilado al acusatorio del Código Procesal Penal de 2004.

La etapa de elaboración del proyecto, culminó con la firma de un acta el día 23 de mayo de 2016 y, posterior a ello, tras una etapa de revisión para las precisiones y sugerencias que consideraran los integrantes del grupo de trabajo, se llevó a cabo la etapa de validación del proyecto, en primer lugar, por los integrantes del grupo de trabajo que elaboró la propuesta normativa el día 22 de setiembre de 2016 y en segundo lugar, luego de la respectiva socialización y presentación del proyecto, se validó el mismo por representantes de la sociedad civil (UNICEF, Terres des Hommes Lousanne) y sectores del Poder Ejecutivo (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Salud).

Con ello se tiene una propuesta normativa elaborada, aprobada y validada por las diversas instituciones especializadas en materia de adolescentes en conflicto con la ley penal de nuestro país, recogiendo de manera armónica y consensuada los aportes de todos ellos.

1.2. Sobre la justicia especializada en materia de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal

En 20 de noviembre de 1989, las Organización de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño, universalizando la doctrina de la protección integral y del niño como sujeto de derechos.



Hasta ese momento, las legislaciones de los países, construidas bajo la doctrina de la "situación irregular" o del niño como objeto de protección, confundían las legislaciones tutelares con las de orden penal.

Bajo el paradigma de la situación irregular, no se distinguía a los adolescentes que cometían infracciones a la ley penal de aquellos que se encontraban en situación de abandono.

El modelo de intervención era protectorio y punitivo, tanto a nivel de la administración de justicia, como de los servicios destinados a este grupo humano. No existía una perspectiva socioeducativa, sino por el contrario de reducción de la peligrosidad¹.

En ese contexto, los adolescentes infractores a la ley penal, recibían una medida protectoria indeterminada en el tiempo, que debían cumplir en un albergue o centro residencial. Esta medida era impuesta por el juez de menores, quien se señalaba debía actuar como "un buen padre de familia".

Derechos fundamentales, que habían sido reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) para todos los seres humanos, como ser oído en un proceso judicial o gozar de un abogado defensor, eran solamente considerados en la justicia adulta².



Esto generaba que en la práctica el principio fundamental de igualdad y no discriminación no sea considerada, por lo menos en este aspecto.

Lo más grave de la situación descrita, era que en un mismo centro de atención podían coexistir "menores infractores" y "menores en abandono", derivados por resoluciones judiciales, que casi siempre concluían lo mismo, vale decir la situación irregular del menor.

En el año 1989, la Convención sobre los Derechos del Niño, no solamente cambió el paradigma del objeto de protección al sujeto de derechos, sino que además introdujo la obligación de los Estados de adecuar sus legislaciones y modelos de atención al estándar de derechos que planteaba la nueva doctrina.

Es así como se derogó el Código de Menores del año 1962 y se aprobó el Código de los Niños y Adolescentes, con un capítulo especial sobre adolescentes en conflicto con la ley penal. Desde ese momento, se introdujo un nuevo modelo de justicia juvenil, que a lo largo de los años ha sido superado, siendo necesaria una nueva regulación de carácter integral.

El modelo de la Convención y su desarrollo posterior a través de directrices y reglas, es esencialmente garantista y plantea una jurisdicción especial donde las y los adolescentes gocen de un estándar mínimo de derechos y servicios especializados de carácter integral, dirigido a ampliar y fortalecer sus oportunidades.

¹ ELINOR BISIG, NIDIA. La infancia abandonada-delincuente en el discurso académico Principios del siglo XX, Córdoba (Argentina) Jurídicas, Vol. 6, Núm. 1, enero-junio, 2009, pp. 153-170 Universidad de Caldas Colombia. Consultado el 09/11/2016 de <http://www.redalyc.org/pdf/1290/129012572010.pdf>.

² Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Por lo tanto, las medidas socioeducativas o similares, tienen el objetivo de dotar a los adolescentes de conocimientos, actitudes y prácticas de respeto y valoración de los derechos de las personas y de ellos mismos, para evitar sucesivas infracciones y finalmente el inicio de una carrera delictiva.

En este campo, las prácticas restaurativas u otras alternativas a la privación de la libertad, adquieren sentido, en la medida que propone una gama de opciones de solución conciliadora y constructiva a un hecho violento, como la infracción de la ley penal, sin dejar de lado la responsabilidad del adolescente infractor y de sus familias, así como la reparación integral de la víctima.

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño, en la Observación General 10 sobre los derechos del niño en la justicia de menores de edad, señala que “es necesario desarrollar y aplicar, en el marco de una política general de justicia de menores, diversas medidas que aseguren que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción cometida. Medidas que comprenden, entre otras, la orientación y supervisión, el asesoramiento, los programas de enseñanza y formación profesional y otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones”³.

Opinión concordante con el artículo 40 numerales 3 y 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, referidos a la “adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales” y la importancia de disponer de “diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción”.



1.3. Sobre la Política Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en conflicto con la Ley Penal PUEDO

La política criminal del Estado y el control social del adolescente en conflicto con la ley penal requieren un tratamiento especializado y diferenciado al de los adultos; no solo en atención a los compromisos internacionales asumidos por el Perú en la materia, sino también por la importancia que reviste la etapa de la adolescencia (etapa de formación y desarrollo en los aspectos biológico, psicológico y social), en la vida de una persona.

En ese sentido, es necesario contar con una ruta de atención integral y exclusiva en tres ejes de intervención: prevención, administración de justicia y reinserción social.

En ese marco, el Consejo Nacional de Política Criminal acordó elaborar un lineamiento directriz para la atención de los adolescentes en conflicto con la ley penal, bajo el siguiente fundamento:

- Los adolescentes constituyen el principal capital social y humano del país.

³ Comité de los Derechos del Niño. Observación General 10. Los Derechos del Niño en la Justicia de Menores. http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.10_sp.pdf

- Trabajar con adolescentes en riesgo de infracción, y con aquellos que han infringido la ley penal, es interrumpir posibles inicios de trayectorias delictivas; evitando la expansión de la criminalidad a futuro.
- Los adolescentes tienen mayores probabilidades de reinserción que los adultos.
- Los Tratados y Convenios Internacionales que el Perú ha suscrito y ratificado, dan cuenta de la necesidad de avanzar hacia el diseño e implementación de políticas especializadas y diferenciadas para la prevención y tratamiento de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal (ACLP).

Es así como se formuló el Plan Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal (PNAPTA) para lograr que “las y los adolescentes involucrados en conflicto con la ley penal disminuyan”.

Propósito que ha sido recogido en el Objetivo de Impacto N° 1 (OI1), y que además se encuentra alineado con el Resultado Esperado N° 11 del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (PNAIA), referido a la reducción de adolescentes que se encuentran en conflicto con la ley penal.

Para alcanzar el propósito mayor (OI1), el Plan Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal (PNAPTA), establece 3 Objetivos de Impacto relacionados a sus 3 ejes de intervención (OI2, OI3 y OI4):

- OI2: Reducir conductas antisociales.
- OI3: Lograr una administración de justicia eficaz y con enfoque garantista.
- OI4: Garantizar la resocialización del adolescente en conflicto con la ley penal y reparación a la víctima.



Para lograr los Objetivos de Impacto, se establecen 13 Objetivos Estratégicos (OE), dos de ellos, referidos a la administración de justicia, siendo estos: “El fortalecer el procedimiento preliminar de justicia a nivel fiscal y policial” (OE04) y el “Fortalecer la calidad y los procedimientos del proceso judicial” (OE5).

El Plan Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal, concreta su propuesta a través del establecimiento de 20 iniciativas estratégicas (IE) de carácter multisectorial, que han de ser fortalecidas y/o creadas, a efectos de que las y los adolescentes involucrados en conflicto con la ley penal disminuyan.

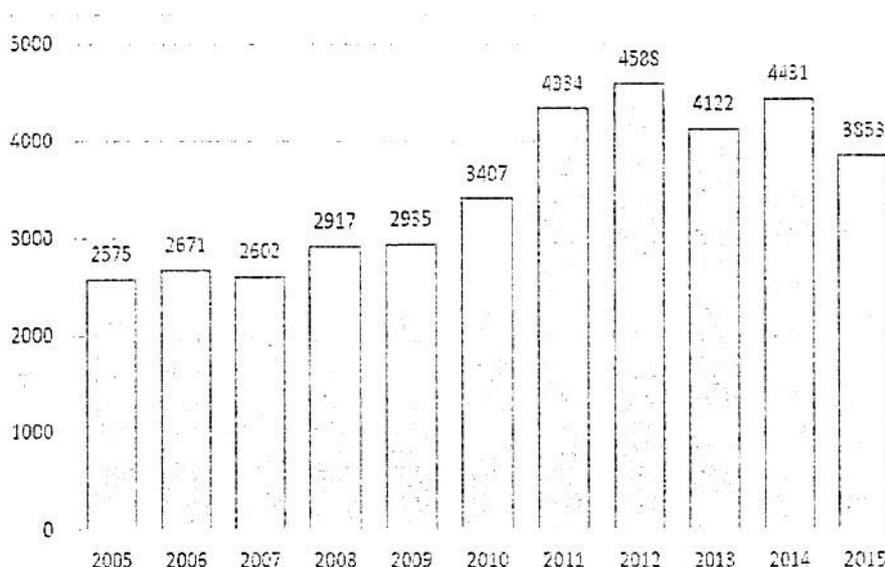
En ese sentido con la presente propuesta normativa se estaría cumpliendo con la IE N° 08 “Sistema de Justicia Juvenil Especializado”.

II. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA NORMATIVA

2.1. Situación actual de los adolescentes infractores en nuestro país. –

En la última década se han registrado incrementos significativos, tanto de adolescentes identificados por la Policía Nacional del Perú (PNP), como de quienes ingresan al sistema de reinserción social. Así, se tiene que desde el año 2005 al 2015 el registro de infractores realizado por la PNP se ha incrementado en un 150% (ver gráfico 01).

Gráfico N° 01. Infractores registrados por la Policía Nacional del Perú, 2005-2015



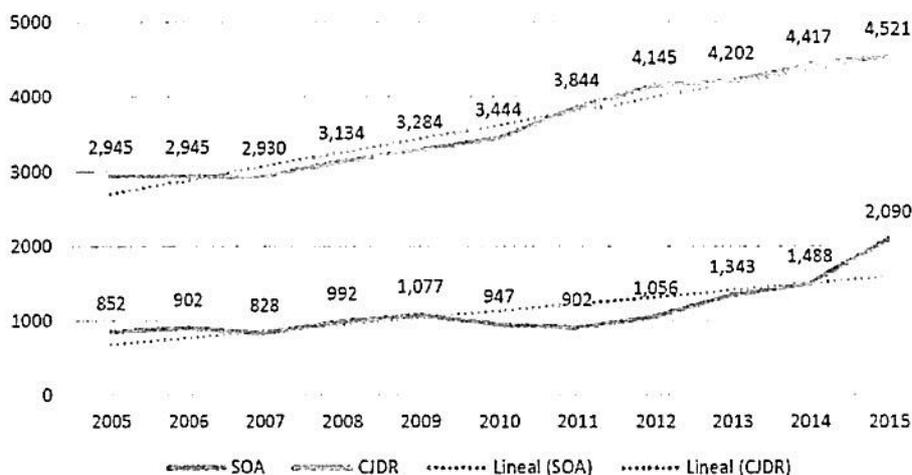
Fuente: Anuarios Estadísticos de la Policía Nacional del Perú, 2005-2015.

Elaboración: Observatorio Nacional de Política Criminal - Minjus; Programa Conjunto para la Seguridad Humana - Naciones Unidas.



Estas cifras van de la mano con lo que reporta el sistema de reinserción, en donde se registran también incrementos considerables, especialmente en el medio abierto, que en ese mismo periodo ha incrementado la población que atiende en un 245% es así que en los últimos años se han implementado nuevos SOA en diferentes zonas del país.

Gráfico N° 02. Infractores atendidos por el Sistema de Reinserción Social del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal, 2005-2015



Fuente: Gerencia de los Centros Juveniles del Ministerio Público, 2005-2015.

Elaboración: Observatorio Nacional de Política Criminal - Minjus; Programa Conjunto para la Seguridad Humana - Naciones Unidas.

Como se aprecia del gráfico presentado, la cifra ha ido en aumento respecto de la cantidad de adolescentes infractores que recibieron medida socioeducativa de internación en los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación desde el año 2005 al 2015; así pues, pasó de 2945 adolescentes infractores, en el año 2005 a 4521 en el año 2015 con lo que el incremento en medio cerrado es de casi el doble.

Por su parte en medio abierto (SOAs), la cantidad de adolescentes ha pasado de ser 852 en el año 2005, a 2090 en el año 2015; con ello apreciamos un notable incremento en la cifra que alcanza el 245%, como se refirió líneas arriba.

2.2. Necesidad de contar con un cuerpo normativo especializado en materia de adolescentes en conflicto con la ley penal en nuestro país.

El Código del Niño y Adolescentes regula en su libro Cuarto, Título II, Capítulo III al adolescente infractor de la ley penal teniendo por objeto la rehabilitación y reincorporación del adolescente a la sociedad.

Sin perjuicio de lo señalado, no precisa un procedimiento integral a seguir con los adolescentes que hayan cometido una infracción a la ley penal; no existiendo un sistema procesal donde se tenga como objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos y la reinserción en la sociedad de aquellos cuya conducta se encuentra tipificada en las leyes penales.

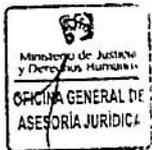
Un aspecto fundamental a considerar es que el derecho penal juvenil es que no se trata simplemente de una mixtura entre el derecho penal y el derecho de los niños, sino que se trata de un derecho autónomo y especializado.

Así lo indica por ejemplo Jaime Couso⁴ para el caso chileno:

“En realidad, la especialidad del sistema de responsabilidad penal de adolescentes, más allá de esas reglas explícitas, deriva de la aplicación de principios jurídicos especiales, establecidos por los instrumentos internacionales que protegen derechos de los adolescentes imputados o condenados (por ej., el principio de excepcionalidad de la privación de libertad), sin perjuicio de su base –en ciertos casos– constitucional (por ej., el principio de especial orientación de la justicia juvenil a la resocialización, reconocido por la CIDN., puede verse como un reforzamiento del principio establecido en las constituciones de ciertos estados, de que esa debe ser la orientación principal de las penas, en general). Así, si el legislador ha establecido reglas diferenciadas explícitas, es precisamente en aplicación de esos principios especiales”.

El Derecho Penal juvenil se fundamenta en el reconocimiento de los derechos y garantías del debido proceso al adolescente a quien se acuse de haber participado en la comisión de una infracción a la ley penal. En tal sentido, contiene un conjunto de particularidades, desarrolladas a partir de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales sobre la materia. Entre ellos el concepto del “interés superior del niño” (artículo 3.1).

Asimismo, la Convención establece una serie de garantías en la aplicación de penas o medidas hacia los menores (artículo 37), así como derechos y garantías de contenido



M. Larrea S.

⁴ COUSO, Jaime. La especialidad del Derecho penal de adolescentes. Fundamentos empíricos y normativos, y consecuencias para una aplicación diferenciada del Derecho penal sustantivo. En; Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVIII (Valparaíso, Chile, 2012, 1er Semestre) [pp. 267 - 322].

sustantivo y procesal de naturaleza penal (artículo 40), pero al mismo tiempo precisando su particularidad en consideración a la minoridad de edad.

Una característica del sistema penal juvenil es que la respuesta a la infracción debe tener preponderantemente una finalidad educativa y de inserción social, propiciando que el adolescente repare el daño causado, que realice actividades comunitarias o se capacite profesionalmente y sólo frente a la comisión de delitos graves se aplique la pena privativa de la libertad como último recurso y por el tiempo más breve posible.

Un aspecto en donde se muestra la autonomía del derecho penal juvenil, se da al momento en el que el juez especializado debe imponer una medida por la infracción cometida, en donde ha de considerar tanto las circunstancias de la comisión de dicha conducta, pero también una serie de factores psicológicos, familiares y sociales en base a los que se determinarán las medidas que mejor incidan en su educación y formación, procurando causarle la menor aflicción y restricción de derechos.

Uno de los aspectos que marcan una diferencia entre el derecho penal y el derecho penal juvenil diferencia entre ambos se centra en que en la justicia penal juvenil prima por encima de toda la formación y la inserción social del infractor, por lo que se proponen procesos rápidos y un amplio abanico de medidas socio-educativas, así como salidas alternativas al proceso penal juvenil. Una de esas salidas alternativas, según las Reglas de Beijing es la remisión, existente ya en el actual Código de los Niños y Adolescentes y que el presente Código amplía su ámbito de aplicación.

Principios como el interés superior del niño, el principio educativo, el principio pro infante, contenidos en el presente Código, entre otros, marcan la autonomía del derecho penal juvenil. Como señala el mismo Couso:

“La validez general de esos principios exige también a los tribunales tenerlos en cuenta al resolver cuestiones más concretas que las que contempla el legislador, o incluso al interpretar el alcance y validez de las reglas legales.”

De hecho, si se examina la doctrina y la jurisprudencia de los países que cuentan con legislaciones penales de adolescentes, puede constatarse que buena parte del desarrollo de estándares de juzgamiento diferenciados, que configuran la especialidad del sistema penal de adolescentes en esos ordenamientos, no está dada por la existencia de reglas legales explícitas, diferentes de las que rigen a los mayores de edad, sino por decisiones judiciales que aplican estándares diferentes a los adolescentes, en aplicación de aquellos principios especiales, en su caso, para resolver una cuestión general (la culpabilidad, o la proporcionalidad entre la severidad de la pena y la gravedad del delito) teniendo en cuenta la diversa situación fáctica en que se encuentra el adolescente, en comparación con el mayor de edad.”

Este conjunto de características presenta una especialidad en la legislación, que marca su autonomía, tanto por sus fundamentos, principios y criterios de aplicación, que a la vez requieren de profesionales a los que se brinde una capacitación especializada, distinta al derecho penal de adultos y el derecho de los niños que resuelve casos civiles y tutelares.

La misma Convención y las Reglas de Beijing para la Administración de Justicia de Menores recomiendan la existencia de una organización de una justicia especializada para juzgar a las personas menores de 18 años en caso hayan infringido una norma penal. Esta especialización incluso se relaciona respecto a la propia justicia de los



niños y adolescentes que requieren una intervención judicial por temas civiles o tutelares.

Esta justicia especializada debe contar con recursos institucionales que permitan una intervención interdisciplinaria para poder determinar medidas o salidas alternativas a la sanción privativa de la libertad. Ello ha marcado la existencia actualmente de equipos interdisciplinarios en el Ministerio Público y en los Centros Juveniles de nuestro país.

En nuestro país la necesaria autonomía y especialización fue reconocida cuando se inició la aplicación del Código de Niños y Adolescentes, de modo que, en la Corte Superior de Justicia de Lima del conjunto de Jueces de Familia, se dispuso que tres juzgados únicamente se hicieran cargo de casos de infracciones penales. Lamentablemente esta especialización no se amplió a nivel nacional, de modo que actualmente incluso jueces mixtos se encargan de atender una problemática tan específica como es la infracción penal.

Es necesario recordar que, si bien el tratamiento del adolescente infractor se genera desde la Convención sobre los Derechos del Niño, estamos frente a una respuesta del Estado ante la comisión de una conducta tipificada en el Código Penal, es decir es parte de la política criminal estatal.

Por ello es necesario un tratamiento integral del fenómeno de la infracción penal, que como el presente Código aborde los aspectos sustantivos, procesales y de ejecución. La norma considera la autonomía del derecho penal juvenil, la cual implica también el funcionamiento de unidades especializadas a nivel policial, fiscal, judicial y de la defensa pública, con lo cual se daría pleno cumplimiento al requerimiento de una justicia especializada como lo dispone la Convención.

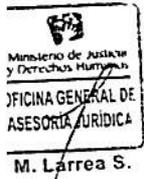
En ese sentido, un sistema normativo de esta naturaleza permitirá delimitar la actuación del Estado frente a la problemática y abordar de forma integral el objetivo, bajo un estándar de derechos previsto en la Constitución Política del Perú, así como en obligaciones internacionales del país y en recomendaciones de organismos del sistema universal de los derechos humanos.

A saber, se trata de una plataforma jurídica que regula pormenorizadamente los deberes de los y las adolescentes frente a la norma penal, asegurando el respeto de sus derechos y garantías.

Además, desde esta perspectiva de análisis, es necesario señalar que el Código de Niños y Adolescentes es un sistema legal cuyo principal objeto de regulación es la protección de derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes frente a situaciones de potencial vulnerabilidad. De este modo, un capítulo referido a deberes frente a la norma penal, escapa a su finalidad proteccionista siendo insuficiente.

De otro lado, la aprobación de una Ley de adolescentes en conflicto con la ley penal permitirá subsanar las observaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas respecto a la regulación actual. En específico, lo referido a la necesidad de revisar la conminación máxima de medidas socioeducativas.

En el mismo sentido, una regulación exclusiva de la temática brinda mayores oportunidades de adaptación del sistema legal a los requerimientos de la normativa internacional tanto a nivel sustancial, como procesal y de ejecución de medidas, materializada en una normativa sustancial respetuosa de principios fundamentales; en



un proceso respetuoso del sistema acusatorio; y en un sistema de reinserción especializado y respetuoso de derechos y garantías.

Se procura establecer un régimen especial de responsabilidad penal para los adolescentes sobre los tres ejes fundamentales:

- La educación de individuo en los principios de justicia, la misma que consiste en introducir a los adolescentes en el proceso pedagógico de la responsabilidad, y se extiende desde el inicio de la investigación hasta la terminación de la sanción, si ella hubiere lugar.
- La defensa social y la seguridad ciudadana que consiste en la imposición y el cumplimiento de una medida socioeducativa a quienes se les compruebe responsabilidad en la comisión de una infracción a la ley penal
- La atención integral de los adolescentes en conflicto con la ley penal, de modo que se asegure su reinserción en la familia y en la sociedad, a través del aprendizaje de una actitud constructiva en relación a su entorno.

Teniendo en cuenta que los y las adolescentes son personas en desarrollo, será necesario garantizar y adecuar la respuesta penal del Estado a la fase evolutiva de los mismos.

Ello significa, entre otros, introducir criterios de enjuiciamiento y medidas que evalúen objetivamente la gravedad de la infracción, tomando en cuenta las condiciones personales, familiares y sociales del adolescente.



Por otra parte, establece procedimientos que no han sido aún normados pero que tienen impacto en la calidad de la atención del adolescente, en sus derechos⁵ y en los resultados previstos respecto a la valoración de los derechos de las personas. Por ejemplo, el Código de Niños y Adolescentes (artículo 9) reconoce el derecho del adolescente a expresar su libre opinión en todos los asuntos que le afecten y por los medios que elija; sin embargo, no existen mecanismos normativos claros que le permitan el ejercicio de este derecho en un proceso de infracción con la ley penal.

Cabe mencionar que la presente propuesta recoge las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño⁶ de la Organización de las Naciones Unidas al cuarto y quinto informe periódico del Perú sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño, específicamente en los siguientes aspectos.

- Asegurarse de que la legislación esté plenamente en consonancia con los principios y disposiciones de la Convención.
- Promover medidas extrajudiciales y alternativas al encarcelamiento.
- Asegurarse de que la situación de los niños encarcelados se examine periódicamente con miras a su excarcelación.
- Garantizar que las condiciones de la privación de la libertad, se ajusten a las normas internacionales, particularmente en lo concerniente a la protección contra la violencia, y que se dispone de un espacio adecuado de alojamiento y acceso a servicios de alimentación, educación y atención de la salud y a mecanismos de presentación de quejas que sean independientes y adaptados a los niños.

⁵ A modo de ejemplo. En la actualidad, no existe un procedimiento que contenga las garantías del debido proceso para la imposición de sanciones disciplinarias en el interior de los Centros Juveniles.

⁶ Consulta realizada el 09/11/2016 de

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fPER%2fCO%2f4-5&Lang=en

- Aumentar el número de tribunales especializados y dotarlos de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes, designar a jueces especializados y garantizar que dichos jueces reciben una educación y una formación apropiada.
- Garantizar la prestación de asistencia letrada calificada e independiente a los niños en conflicto con la ley en la etapa inicial de las actuaciones judiciales y durante toda su duración.
- Establecer una base de datos general sobre los niños en conflicto con la ley con miras a facilitar el análisis de su situación y utilizar los resultados para mejorar el sistema de justicia juvenil del Estado parte.

Finalmente, la presente norma, consta de un título preliminar sobre principios y garantías procesales previstas en la Constitución Política del Perú, así como ocho secciones referidas a la jurisdicción, competencia, sujetos procesales y órganos auxiliares, la actividad procesal, el proceso de responsabilidad penal adolescente, el proceso especial de terminación anticipada, las salidas alternativas al proceso, las medidas socioeducativas y de ejecución.

2.3. Contenido de la norma

El contenido de la propuesta normativa se sintetiza en tres partes, las cuales son: parte procesal, parte sustantiva, y parte de ejecución; de modo que la norma propuesta resalta por su carácter integral y sistemático, a diferencia de la normativa nacional vigente en materia de adolescentes.

Entre los principales aspectos contemplados en ellas son:

- Parte procesal:** Esta parte es la que más se ha innovado respecto de la norma vigente, por cuanto el modelo procesal que se ha seguido es el modelo acusatorio (similar al CPP 2004, para adultos), según el cual, se han definido claramente los roles que competen a cada uno de los sujetos procesales que intervienen en el proceso (Ministerio Público, Policía Especializada, Adolescentes, Defensa Legal y Técnica, Víctima - Agraviado y Órganos Auxiliares), asimismo se han establecido claramente las etapas del proceso (investigación preparatoria, etapa intermedia, juicio oral), desarrollándose cada una de las mismas privilegiando las audiencias como escenario principal dentro del cual se lleva a cabo el proceso; se determinan plazos a los que deben sujetarse las actuaciones de los sujetos procesales y las garantías que los asisten en cada una de esas etapas. Se contempla también el impulso de salidas alternativas al proceso con presupuestos de aplicación general, como la remisión, acuerdo reparatorio y mecanismo restaurativo.
- Parte sustantiva:** Esta parte comprende la regulación de las medidas socioeducativas pasibles de imponerse a los adolescentes como resultado del proceso que se hubiere seguido con ellos, y en los que se hubiese declarado su responsabilidad. La regulación implica el desarrollo de las medidas, la forma de su aplicación y principalmente reconoce que estas tienen una función pedagógica positiva y formativa con la finalidad de facilitar la resocialización y reintegración de la sociedad.
- Parte de ejecución:** Regula lo concerniente al tratamiento del adolescente respecto de las medidas socioeducativas no privativas de libertad, aquellas privativas de libertad y las medidas accesorias. Se regulan aspectos referidos a su ejecución y, en el caso de las medidas privativas, los presupuestos de la internación, su duración, variación de la internación, traslado y egreso.



A continuación, presentaremos algunos de los aspectos relevantes contemplados en las referidas partes de la norma:

2.3.1. Distribución de etapas en el proceso de responsabilidad penal del adolescente:

La norma que se propone contempla tres etapas claramente definidas: etapa de investigación preparatoria, etapa intermedia y etapa de juicio oral.

Sobre esta última se establece una figura que resulta novedosa en nuestra legislación como es la censura de juicio; la misma implica la división del juicio oral en dos fases, la primera en la cual se determinará la responsabilidad del adolescente y la segunda en la que se determinará la medida socioeducativa a aplicar, en caso determinarse su responsabilidad. Para esta segunda fase resulta determinante el informe del equipo técnico interdisciplinario del Poder Judicial, según el cual valorando las circunstancias personales y sociales del adolescente, se podrá orientar el Juez respecto de la medida eficaz, idónea y proporcional con el hecho cometido.

A este respecto cabe agregar que para el desarrollo de las etapas se busca dar impulso a las audiencias, garantizando con ello uno de los principales derechos que asiste a los adolescentes en un proceso, como es el derecho a "ser oído"; este mismo derecho se ve garantizado a lo largo de la norma en diferentes espacios en los que se prevé la participación del adolescente a través de mecanismos como la "autodefensa del acusado" que implica que el adolescente exponga lo que estime conveniente a su defensa por el tiempo fijado por el juzgador. Ciertamente serán las audiencias el espacio estelar en el que los operadores de la Administración de Justicia puedan tomar contacto con los adolescentes, sea para imponer una medida, o sea para variarla, revocarla o cesarla. Ello sumado al aporte técnico de los equipos multidisciplinarios permitirá a los jueces resolver sobre personas y no sobre expedientes como se viene desarrollando mayoritariamente en la actualidad.



2.3.2. Cambio de modelo procesal

2.3.2.1 Doctrina de la Situación Irregular a la Doctrina de la Protección Integral

El concepto mismo de protección "integral vs el tutelar", que obliga a una modificación de la estructura misma del sistema de protección del menor, tiene intrínsecamente varios componentes. Ello implica de por sí un cambio de paradigma en la justicia de menores.

Parte desde lo que implica entender las finalidades de las medidas socioeducativas, dentro de un concepto eminentemente educativo, comprendiendo que el adolescente está en proceso de formación y, por ende, no puede manejarse de idéntica manera el concepto desde la perspectiva penal del adulto, que desde la justicia de adolescencia.

La consolidación del sistema judicial para menores de edad data desde hace más o menos un siglo, aquí se pueden distinguir dos fases. La primera basada en la concepción tutelar, que tiene su origen en la creación del primer Tribunal Juvenil en Chicago (Illinois, 1899) el cual influyó en gran parte de América Latina con un enfoque propiamente paternalista. Este tratamiento legislativo denominado la "Doctrina de la Situación Irregular"

considera al menor de edad como un peligro moral y/o social. El adolescente es percibido como un ser incapaz, indefenso, dependiente e inadaptado, el cual requiere la tutela del Estado ante situaciones consideradas como irregulares: abandono, violencia, pobreza o frente a conductas delictivas. Este modelo de protección restrictiva trajo como consecuencia un tratamiento desigual de los menores ya que no distinguía entre los menores abandonados y aquellos que habían cometido un delito o falta aplicándose como solución medidas similares sin diferenciación de los casos involucrados.⁷

La segunda fase corresponde a la "Doctrina de la Protección Integral", un modelo garantista que surge como respuesta frente al anterior modelo, que originó graves violaciones a los derechos y libertades de los menores de edad. Se consolida con la promulgación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en 1989, la cual reconoce al niño (menor de dieciocho años) como sujeto activo de derechos al que se le asigna responsabilidad por los actos ilícitos que realiza de acuerdo a su grado de desarrollo, y se establece su proceso de juzgamiento.

El siguiente esquema, resume las principales diferencias entre ambos modelos:

DOCTRINA DE LA SITUACIÓN IRREGULAR (MODELO JURÍDICO-TUTELAR)	DOCTRINA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL (MODELO JURÍDICO-GARANTISTA)
Menor: Población por debajo de los dieciocho años de edad con incapacidad y dependencia de los padres y el Estado. Objetos de protección.	El término "menor" da paso a los términos "niño, niña y adolescente".
Solo se dirige a los menores en situación de riesgo o vulnerabilidad.	Se dirige a todos los niños, niñas y adolescentes.
El sistema de investigación y juzgamiento es inquisitorio	El sistema de investigación y juzgamiento es acusatorio.
Los menores son sujetos pasivos de intervención jurídica.	El niño y adolescente es sujeto de derechos y garantías.
La internación como carencia de recursos materiales (privación de la libertad).	La privación de la libertad solo opera como medida excepcional para el adolescente en conflicto con la ley.
La responsabilidad de los menores está a cargo de la familia y, en subsidio del Estado.	Establece una corresponsabilidad solidaria, aunque diferenciada, para la familia, la sociedad y el Estado.
Los menores de edad que se encuentran en conflicto con la ley son inimputables, pero son sometidos a procesos de investigación y juzgamiento.	Son considerados imputables. Los adolescentes en conflicto con la ley deben responder de acuerdo con su grado de desarrollo.

Fuente: SARMIENTO SANTANDER, Gloria. Sistema de Responsabilidad penal para Adolescentes. Fiscalía General de la Nación. Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses. 1era ed. 2008. Bogotá-Colombia. Pág. 51-52

⁷ SARMIENTO SANTANDER, Gloria. Sistema de Responsabilidad penal para Adolescentes. Fiscalía General de la Nación. Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses. 1era ed. 2008. Bogotá-Colombia. Pág. 48.

Las comparaciones que se hacen entre uno y otro modelo, nos pueden llevar a reflexionar si nuestra norma vigente se ajusta a estos criterios; ello por cuanto nuestro Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337), recoge -supuestamente- los lineamientos del modelo de protección integral; sin embargo, uno de las consideraciones o características de este modelo, en cuanto al sistema de investigación y juzgamiento es que el mismo sea acusatorio, en comparación con el sistema tutelar que se caracteriza por seguir un modelo de procesamiento inquisitivo. No obstante, el modelo que se sigue actualmente se caracteriza por ser inquisitivo mixto, siendo una de las principales características de este, que el mismo juez que instruye es el juez que juzga, con las implicancias que ello tiene en la vulneración de derechos. Cabe preguntarnos entonces, si no es necesario realizar una reforma en este aspecto, de modo que el proceso que se siga contra los adolescentes con responsabilidad penal, sea uno que precisamente respete las garantías que les asisten y se ajuste a cabalidad a las exigencias de un modelo de protección integral.

2.3.3. Definición de roles entre los sujetos procesales:

En el proceso que se sigue contra los adolescentes en conflicto con la ley penal, actualmente el mismo juez que instruye es el que juzga. Con la norma propuesta se cuenta con una clara distribución de roles entre los operadores involucrados, el Fiscal es quien dirige la investigación, el Juez de Investigación Preparatoria, es el encargado de controlar la legalidad de la investigación, el Juez de juicio oral es quien lleva a cabo la etapa de juzgamiento.

Sobre el juez de juzgamiento cabe precisar que la norma que se propone busca que se respete las garantías por parte del Juez de juzgamiento unipersonal o colegiado, este último se conforma cuando el fiscal requiera una medida socioeducativa de internación.

Por su parte la policía especializada tiene a su cargo coadyuvar con la Fiscalía, en la labor de investigación y en las que se le requiera.

Los equipos técnicos interdisciplinarios constituyen órganos de apoyo para el correcto desarrollo de cada una de las etapas del proceso, a fin de brindar un enfoque interdisciplinario que permita asistir y orientar profesionalmente a los jueces, fiscales y defensores. Este equipo debe estar integrado por médicos, psicólogos, educadores y trabajadores sociales.

2.3.4. Impulso a las salidas alternativas al proceso:

Uno de los principales aportes que se plantea con la norma propuesta es el referido al impulso de las salidas alternativas al proceso, adicionalmente a la remisión se regula el acuerdo reparatorio y el mecanismo restaurativo como instrumento que puede utilizarse en el desarrollo de ambas, de modo que permita al adolescente abstraerse del proceso siguiendo o sujetándose a ciertos compromisos que a su vez propician el perdón por los hechos cometidos; adicionalmente se regula la terminación anticipada, como proceso especial, que permitiría la aplicación de una medida socioeducativa, bajo ciertos presupuestos específicos.

Una de las modificaciones que se plantea sobre este aspecto en la presente norma, consiste en la configuración que se hace de la regulación de la remisión como salida alternativa al proceso; en el Código vigente cuando la remisión se aplica a nivel de diligencias preliminares, es posible abstraer al adolescente del



M. Larrea S.

proceso y brindarle programas de orientación con un enfoque restaurativo y cuando se aplica a nivel judicial, el juez impone medidas socioeducativas en lugar de programas de orientación, ello resulta contradictorio, incoherente y a todas luces atenta contra el principio de igualdad y proporcionalidad de las normas. Los adolescentes que son remitidos a nivel judicial, terminan cumpliendo medidas socioeducativas junto con los adolescentes respecto de quienes se ha determinado su responsabilidad en el proceso.

Con la norma que se propone, la remisión es pasible de ser aplicada en dos momentos bajo ciertos presupuestos. Durante las diligencias preliminares, las establece el fiscal, como conductor de la investigación y luego de la formalización de la investigación, las establece el juez de la investigación preparatoria, pero ya no remite al adolescente a una medida socioeducativa sino a un programa de orientación a cargo del Programa de Justicia Juvenil Restaurativa del Ministerio Público. Con ello, se supera la regulación deficiente que al respecto tiene el Código de Niños y Adolescentes.

2.3.5. Medidas Socioeducativas:

Con el Decreto Legislativo N° 1204, publicado en setiembre del 2015, se modificaron los artículos correspondientes al Capítulo VII, Título II del Libro Cuarto del Código de los Niños y Adolescentes, promulgado por Ley N° 27337, bajo la consideración de que las medidas socioeducativas establecidas en dichos artículos, requerían de una mejor regulación que permita no solo la implementación de las sanciones, sino también su ejecución.

En ese sentido, la primera de las modificaciones que se realizó con el Decreto Legislativo N° 1204, fue el cambio de denominación de "medidas socioeducativas" por "sanciones"; ello sin embargo fue cuestionado en diversos ámbitos de la sociedad civil alegando cierto grado de estigmatización a los adolescentes infractores.

Por otro lado, el decreto clasificó en tres las sanciones a imponer: a) Socioeducativas: 1. *Amonestación*; 2. *Libertad asistida*; 3. *Prestación de servicios a la comunidad*; 4. *Reparación de los daños a la víctima*; b) Limitativas de derechos: *que comprenden mandatos y prohibiciones al adolescente, como:* 1. *Fijar un lugar de residencia determinado o cambiar de lugar de residencia al actual*; 2. *No frecuentar determinadas personas*; 3. *No frecuentar bares, discotecas o determinados centros de diversión, espectáculos u otros lugares señalados por el juez*; 4. *No ausentarse del lugar de residencia sin autorización judicial previa*; 5. *Matricularse en un centro de educación formal o en otro cuyo objeto sea la generación de un oficio o profesión*; 6. *Conseguir una actividad laboral*; 7. *No consumir o ingerir bebidas alcohólicas o drogas*; 8. *Internar al adolescente en un centro de salud, público o privado, para un tratamiento desadictivo*; y finalmente: c) Privativas de libertad, *las cuales son:* 1. *Internación domiciliaria*; 2. *Libertad restringida*; 3. *Internación*.

Respecto de la sanción de internación, cabe destacar que hubo una modificación sustancial en el tiempo de duración de la misma, así pues, hasta antes del Decreto Legislativo N° 1204, la internación podía imponerse hasta por 6 años únicamente, con el decreto legislativo referido, la duración de la internación se puede imponer por un periodo no menor de seis (6) ni mayor de diez (10) años para ciertos supuestos específicos, tratándose de adolescentes cuyas edades fluctúen entre los 16 y los 18 años y que hubieren cometido infracciones a la ley



M. Larrea S.

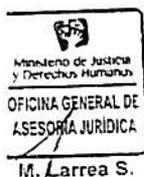
penal tipificadas en ciertos delitos considerados de mucha gravedad, tales como: homicidio calificado (artículo 108), violación sexual (artículo 173), o que se encuentre vinculado a una organización criminal, entre otros. Por su parte, tratándose de adolescentes cuyas edades se encuentren entre los 14 y 16 años de edad, que hubieren cometido dichas infracciones, la duración de la internación es no menor de cuatro (4) ni mayor de ocho (8) años.

Como es de apreciarse, la duración de la internación respecto de la regulación que se tenía con el Código de Niños y Adolescentes, se amplió tratándose de ciertas infracciones. Esta ampliación trajo consigo ciertos cuestionamientos, por parte de la sociedad civil, así como por instituciones internacionales reconocidas en materia de niños, niñas y adolescentes.

Al respecto cabe mencionar que las observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Perú, del Comité de los Derechos del Niño, de fecha 2 de marzo de 2016, planteó las siguientes recomendaciones:

"70. Habida cuenta de su observación general núm. 10 (2007) sobre los derechos del niño en la justicia de menores, el Comité insta al Estado parte a que adapte totalmente su sistema de justicia juvenil a la Convención y a otras normas pertinentes. En particular, el Estado parte debe:

- a. Derogar urgentemente el Decreto Legislativo núm. 1204 y asegurarse de que su legislación está plenamente en consonancia con los principios y disposiciones de la Convención, particularmente las salvaguardias consignadas en los artículos 37 y 40;*
- b. Promover siempre que sea posible medidas extrajudiciales y alternativas al encarcelamiento, como la libertad vigilada, la mediación, la asistencia psicológica o el servicio a la comunidad, y asegurarse de que el encarcelamiento se utiliza como último recurso y durante el período más breve posible;*
- c. Asegurarse de que la situación de los niños encarcelados se examina periódicamente con miras a su excarcelación;*
- d. En los casos en que sea inevitable el encarcelamiento, garantizar que las condiciones de la reclusión se ajustan a las normas internacionales, particularmente en lo concerniente a la protección contra la violencia, y que se dispone de un espacio adecuado de alojamiento y acceso a servicios de alimentación, educación y atención de la salud y a mecanismos de presentación de quejas que sean independientes y adaptados a los niños;*
- e. Aumentar el número de tribunales de menores especializados y dotarlos de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes, designar a jueces de menores especializados y garantizar que dichos jueces reciben una educación y una formación apropiadas;*



- f. *Garantizar la prestación de asistencia letrada calificada e independiente a los niños en conflicto con la ley en la etapa inicial de las actuaciones judiciales y durante toda su duración;*
- g. *Establecer una base de datos general sobre los niños en conflicto con la ley con miras a facilitar el análisis de su situación y utilizar los resultados para mejorar el sistema de justicia juvenil del Estado parte."*

Con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, el Estado peruano, quien es Estado parte de la Convención sobre los Derechos del Niño, ha decidido adoptar medidas tendientes a garantizar el respeto por los derechos que asisten a los adolescentes. En ese sentido, con la presente norma se plantean las siguientes modificaciones respecto de las medidas socioeducativas y en particular de la medida de internación.

1. Se retorna a la denominación de "medidas socioeducativas" en lugar de "sanciones". Con ello, se reducen los posibles efectos estigmatizantes que podrían generar en los adolescentes la denominación de "sanciones" y más allá de ello, la denominación a la que se retorna resalta el sentido y la naturaleza de este tipo de consecuencias a la infracción cometida por el adolescente.

2. Respecto de las medidas que se regulan en la presente norma, se han reconocido las siguientes:

1. No privativas de libertad:

- a. Amonestación;
- b. Libertad asistida;
- c. Prestación de servicios a la comunidad; y,
- d. Libertad restringida

2. Privativas de libertad (internación en un centro juvenil).

Adicionalmente a ello se han establecido ciertas medidas accesorias, que se constituyen en reglas de conducta que pueden acompañar la imposición de cada una de las medidas socioeducativas.

Respecto de las medidas socioeducativas no privativas de libertad, cabe mencionar que el sentido de las mismas es otorgar al Juzgador la posibilidad de imponer aquél tipo de medida que promueva una función pedagógica y formativa que facilite la resocialización y reintegración a la sociedad del adolescente infractor; ello, para hechos que no revistan gravedad, tipificados en el Código Penal (norma supletoria de remisión), con penas privativas de libertad no mayores de seis (6) años. Ofreciendo además al juez un campo de discrecionalidad amplio para el otorgamiento de las mismas, orientándose y fundamentando además su decisión en el informe técnico del equipo interdisciplinario del Poder Judicial, el mismo que brindará luces al juez sobre la medida idónea a otorgar, así como el plazo de duración que debiera tener la misma.

Respecto de las medidas socioeducativas privativas de la libertad, se han contemplado los presupuestos para la aplicación de esta medida:



M: Larrea S.