

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Los antecedentes institucionales del tratamiento de la problemática de los adolescentes infractores se remontan al 21 de mayo de 1902, cuando el Congreso de la República aprobó la Ley que creó la "Escuela Correccional de Varones" -más conocida como la "Granja Escuela de Surco"- que estuvo a cargo del Ministerio de Justicia, Beneficencia, Culto e Instrucción, teniendo como función "reformat" a los menores de edad entre los 10 y 19 años que evidenciaban una "conducta inmoral". Hacia 1932, mediante convenio, la Congregación San Juan Bautista de La Salle asumió la dirección y administración de la correccional, modificando su denominación a "Reformatorio de Menores", para, en el año 1945, congregarse como "Instituto Reeducacional de Menores".

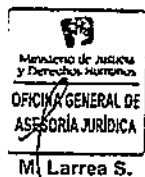
A la culminación del convenio aludido, en el año 1962, el referido instituto pasó a depender del Ministerio de Justicia y Culto. En julio de ese año, entró en vigencia el Código de Menores, por lo que en 1963 el instituto recibió el nombre de "Centro Piloto". En 1969, con la desactivación del Ministerio de Justicia, el Centro pasó a depender del Ministerio de Salud y se reorganizaron todos los institutos de tutela para transitar de un criterio "psiquiátrico-farmacológico" a un "tratamiento reeducativo".

En el año 1973, los centros de tutela pasaron a formar parte de la Dirección de Educación Especial del Ministerio de Educación, según el Decreto Ley N° 19326, Ley de Educación, el mismo que priorizó un criterio pedagógico en el tratamiento a los adolescentes infractores, a cargo de docentes y con un régimen de tipo militar.

No se puede negar que un hito importante en esta evolución sobre el tratamiento de adolescentes infractores fue la creación del Instituto Nacional de Promoción al Menor y a la Familia (INAPROMEF) en el año 1977 mediante el Decreto Ley N° 21993, que luego cambió su denominación al actual Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF), organismo descentralizado, que dependía del Ministerio de Justicia, el cual estuvo a cargo del control de los llamados Centros de Tutela. A partir de 1987, esta institución realizó una modificación metodológica para introducir un mayor contenido educativo en el tratamiento del menor infractor, pasando los Centros Tutelares a un trabajo de Equipos de Tratamiento.

En setiembre de 1991, el INABIF pasó a depender del otrora Ministerio de la Presidencia, que orientó sus políticas hacia los sectores de menores en circunstancias difíciles y familias en extrema pobreza, asumiendo el tratamiento de los menores infractores por la Dirección de Integración Social del propio INABIF.

Posteriormente, el 25 de octubre de 1996, mediante Decreto Legislativo N° 866, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, se transfirió a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, las funciones relacionadas con la rehabilitación para la reinserción del adolescente infractor de la ley penal, competencia que se mantiene hasta la fecha, en virtud de la cual los Centros Juveniles y los Servicios de Orientación al Adolescente dependen ahora de la Gerencia de Centros Juveniles del Poder Judicial.



II. PROBLEMÁTICA

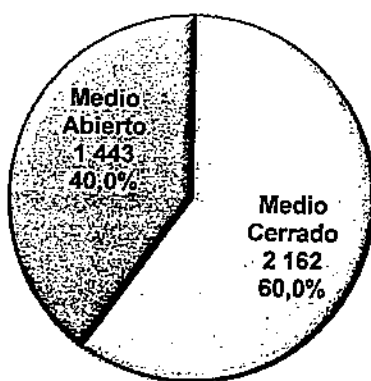
2.1 Situación Actual de los Centros Juveniles a nivel nacional:

De acuerdo a los datos de la Gerencia General de Centros Juveniles del Poder Judicial, en el mes de setiembre de 2016, la población total de adolescentes infractores a la ley penal a nivel nacional ascendía a 3 605. De este universo, el 60.0% (2 162) se encontraba en medio cerrado, es decir, interno en un Centro Juvenil de Diagnóstico y Rehabilitación (CJDR) y el 40.0% (1 443) en medio abierto, esto es que cumplen medidas socioeducativas no privativas de la libertad, en un Centro Juvenil de Servicio de Orientación al Adolescente (SOA).

Gráfico 1

Adolescentes infractores, según modalidad de atención, setiembre 2016

Total Adolescentes infractores atendidos en el mes: 3 605



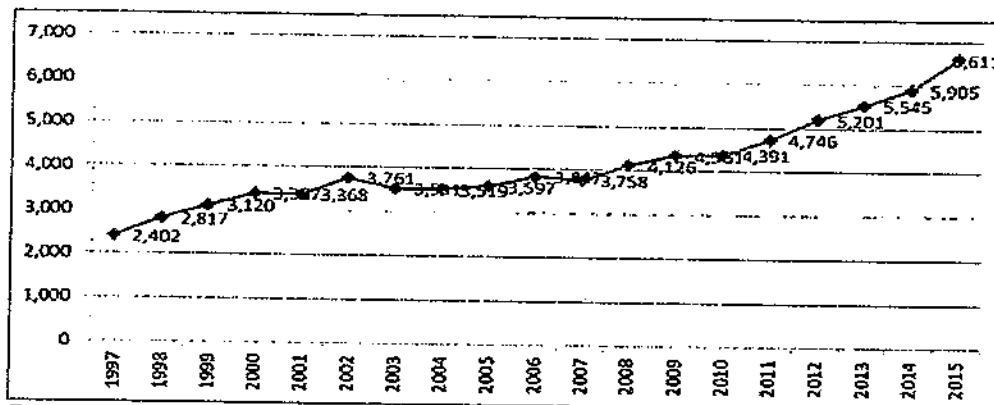
Fuente: Gerencia General de Centros Juveniles, Poder Judicial. Setiembre 2016
Elaboración: Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria - Minjus

2.2. Evolución anual de adolescentes atendidos en el Sistema de Reinserción Social del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal (SRSALP)

Con relación a las atenciones brindadas por el SRSALP a nivel nacional, es decir al total de adolescentes infractores que se llegaron atender en un Centro Juvenil a lo largo de un año, la evolución anual es como sigue desde el año 1997 hasta el 2015:

Gráfico 2

Evolución anual de adolescentes atendidos en los Centros Juveniles (Medio Cerrado-Medio Abierto) Periodo 1997-2015

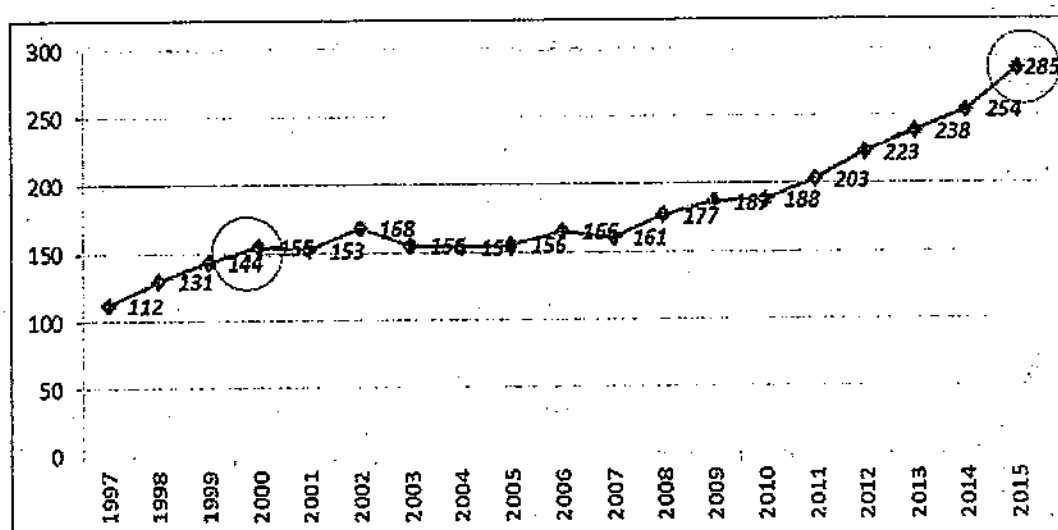


Fuente: Gerencia de Centros Juveniles del Poder Judicial
Elaboración MINJUS/Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria

En términos absolutos, se ha registrado un progresivo incremento del número de adolescentes infractores que son atendidos en los Centros Juveniles que administra el Poder Judicial. Así, para el cierre del año 2015, un total de 6 611 adolescentes en conflicto con la ley penal recibieron atención en medio abierto y cerrado. Sin embargo, un indicador más preciso que permite medir la evolución de la población atendida en estos Centros Juveniles es la tasa por cien mil adolescentes de 14 a 17 años de edad a nivel nacional. Al respecto, ver el siguiente gráfico:

Gráfico 3

Evolución anual de la Tasa de adolescentes atendidos en los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación y Servicios de Orientación al Adolescente (medio cerrado-medio abierto). Periodo 1997-2015



Fuente: Gerencia de Centros Juveniles del Poder Judicial
Elaboración MINJUS/Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria

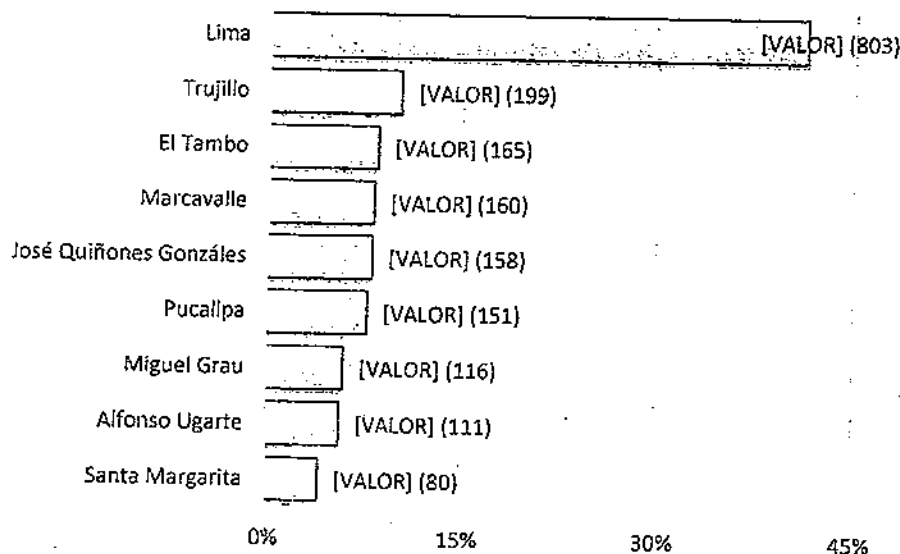
Desde el año 2000 al 2015, casi se ha duplicado la tasa de adolescentes infractores atendidos en el SRSALP.¹ Así, en el Perú, por cada 100 mil adolescentes de 14 a 17 años de edad, fueron atendidos 285 infractores en el año 2015, en los Centros Juveniles: 9 de "Diagnóstico y Rehabilitación" y 13 "SOA" (Servicio de Rehabilitación del Adolescente), ubicados en todo el Perú.

En el mes de diciembre de 2015, el CJDR que alberga a la mayor cantidad de adolescentes a nivel nacional es el de Lima, que a diciembre de ese año registró el 41.3% (803) del total de infractores internos en todo el país. En cuanto a los adolescentes que se encuentran en el medio abierto (1 313), el SOA que atiende a más adolescentes, es el del Rímac, que registra a la misma fecha la tercera parte (33.4%) de adolescentes en este medio a nivel nacional (438).

¹ Indicador construido en base al grupo etario comprendido entre los 14 y 17 años nivel nacional, a quienes la ley considera como infractores.

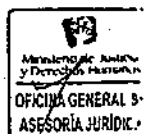
GRÁFICO 4

Cantidad de adolescentes en los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación (medio cerrado), diciembre 2015



E. Carpio M.

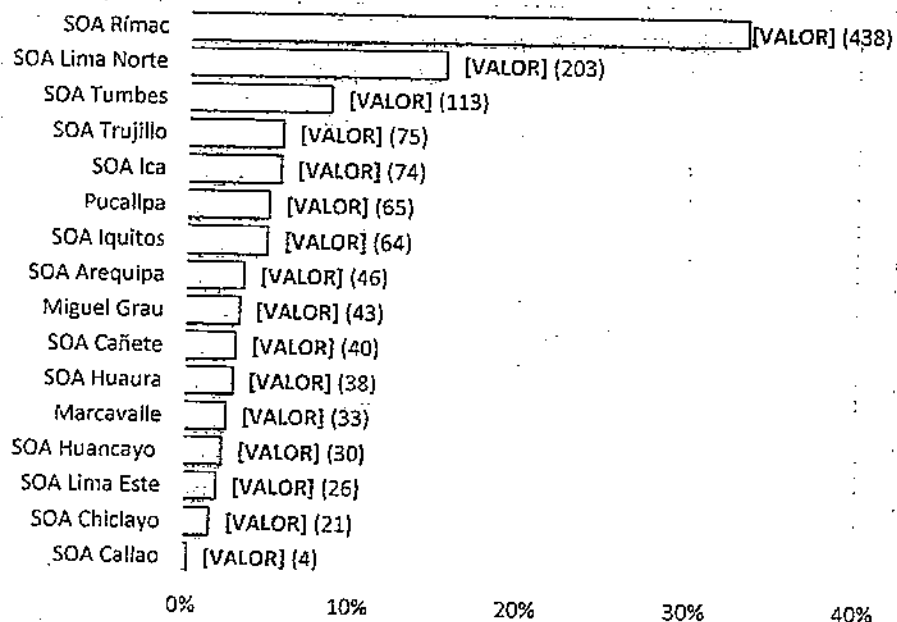
Fuente: Gerencia General de Centros Juveniles, Poder Judicial. Diciembre 2015
Elaboración: Observatorio Nacional de Política Criminal – Minjus



M. Larrea S

Gráfico 5

Cantidad de adolescentes en los Servicios de Orientación al Adolescente (medio abierto), diciembre 2015

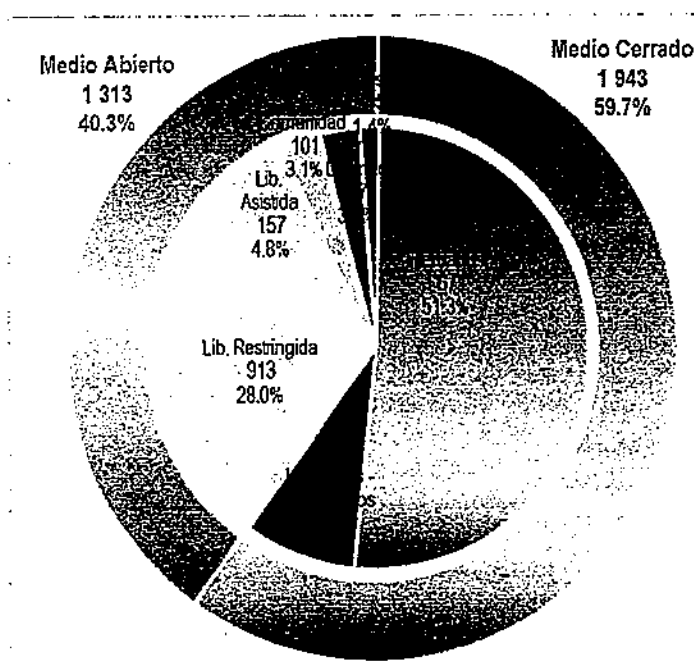


Fuente: Gerencia General de Centros Juveniles, Poder Judicial. Diciembre 2015
Elaboración: Observatorio Nacional de Política Criminal – Minjus

2.3 Adolescentes atendidos según tipo de sanción impuesta

Las sanciones mayormente impuestas son las de internamiento –6 de cada 10 adolescentes son sancionados con esta medida– en tanto que entre las medidas en medio abierto las que se imponen con mayor frecuencia son, por mucho, la de libertad restringida (el 28% del total de adolescente en el SRSALP se encuentra con esta medida), seguida muy de lejos por la de libertad asistida (4.8%), prestación de servicios a la comunidad (3.1%), semi-libertad (3.0%) y remisiones (1.4%). Esto como se puede notar, en contra de las recomendaciones emitidas por organismos internacionales tales como la Convención sobre los Derechos del Niño.

Gráfico 6
Adolescentes infractores atendidos en el SRSALP, según modalidad de atención y medida socioeducativa, diciembre 2015



Fuente: Gerencia General de Centros Juveniles, Poder Judicial.
Elaboración: Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria – Minjus

2.4. Centros Juveniles en el Perú, capacidad de albergue y sobrepoblación

La capacidad máxima de albergue en los nueve CJDR es de 1 473 plazas. Para el mes de diciembre del año 2015 se atendió a 1 943 infractores en total. El centro juvenil más sobrepoblado fue el CJDR TRUJILLO - Trujillo con 87.7% de **sobrepoblación**, seguido del CJDR Marcavalle - Cuzco con 66.7%.

La sobrepoblación en centros de internamiento es un elemento sumamente negativo pues afecta la rehabilitación de los adolescentes en medida que, entre otras consecuencias nocivas, "genera fricciones constantes y eleva el nivel de violencia (...), crea un ambiente en el que las condiciones de salubridad, sanitarias y de higiene son deplorables e impide el acceso a las –generalmente escasas– oportunidades de estudio y trabajo".²

² OEA: "Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas" 2011. Pág. 175.

Tabla 1
Capacidad de albergue, población y porcentaje de sobrepoblación en los CJDR, 2015

Nº	Centro Juvenil de Diagnóstico y Rehabilitación (CJDR)	Departamento	Provincia	Distrito	Capacidad de albergue	Población Infractora	Atención (%)	Sobrepoblación (%)
1	Lima 1/	Lima	Lima	San Miguel	560	759	135.5%	35.5%
		Lima	Lima	Ancón	192	44	22.9%	
2	Trujillo	La Libertad	Trujillo	Trujillo	106	199	187.7%	87.7%
3	El Tambo	Junin	Huancayo	El Tambo	110	165	150.0%	50.0%
4	Marcavalle	Cusco	Cusco	Wanchaq	96	160	166.7%	66.7%
5	José Quiñones Gonzáles	Lambayeque	Chiclayo	Pimentel	126	158	125.4%	25.4%
6	Pucallpa	Ucayali	Coronel Portillo	Calleria	110	151	137.3%	37.3%
7	Miguel Grau	Piura	Piura	Piura	185	116	62.7%	
8	Alfonso Ugarte	Arequipa	Arequipa	Arequipa	92	111	120.7%	20.7%
9	Santa Margrita	Lima	Lima	San Miguel	88	80	90.9%	
TOTAL NACIONAL 2/					1 473	1 943	131.9%	31.9%

1/ Este CJDR cuenta con el Anexo III de uso temporal, para adolescentes infractores que hayan alcanzado la mayoría de edad, se localiza en el Establecimiento Penitenciario de Ancón II (Pabellón A, Módulo 4, alas "1-A" y "2-A" de dos pisos cada una, con una capacidad de 48 plazas por ala, pudiendo recluir en total hasta un máximo de 192 infractores mayores de edad sentenciados de alta peligrosidad).

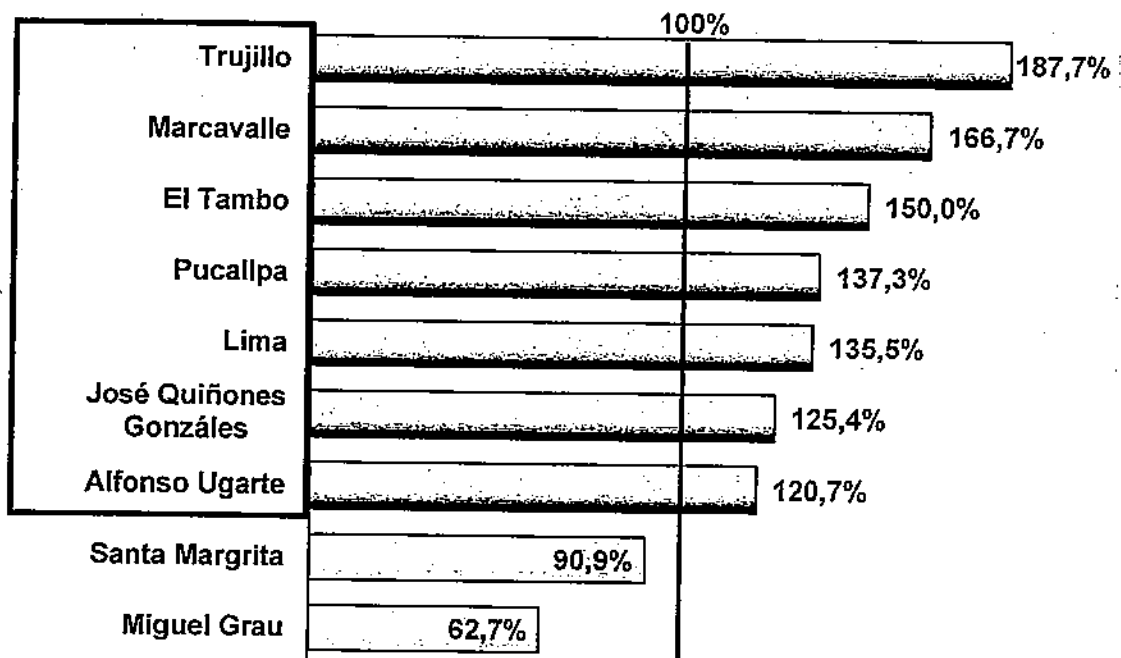
2/ Para los cálculos a nivel nacional se considera la población infractora total, no obstante para la capacidad no se considera el Anexo III. Por lo que, la sobrepoblación a nivel nacional, sin considerar el referido Anexo, la población sería del 28.9%.

Fuente: Gerencia General de Centros Juveniles, Poder Judicial. Diciembre 2015

Elaboración: Observatorio Nacional de Política Criminal - Minjus.

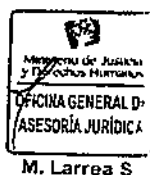
Gráfico 7

Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación, según porcentaje de atención de acuerdo a su capacidad de albergue, diciembre 2015



Fuente: Gerencia General de Centros Juveniles, Poder Judicial.

Elaboración: Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria - Minjus



2.5. Servicios de Orientación a adolescentes en el Perú

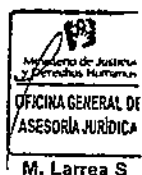
Actualmente existen 17 SOA en funcionamiento a nivel nacional. Desde la aprobación de la Política Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal (PNAPTA), este ha constituido un esfuerzo importante por ampliar la oferta de servicios en medio abierto, que permita una mayor aplicación de medidas alternativas al internamiento y las remisiones. Estos son:

Nº	SERVICIO DE ORIENTACIÓN AL ADOLESCENTE
1	SOA - Lima
2	SOA - Tumbes
3	SOA-Huaura
4	SOA-Cañete
5	SOA-Iquitos
6	SOA-ICA
7	SOA-Arequipa
8	SOA-Lima Norte
9	SOA-Lima Este
10	SOA-Chiclayo
11	SOA-Trujillo
12	SOA-Callao
13	SOA-Huancayo
14	SOA-Huancavelica
15	SOA-Sullana
16	SOA-Huánuco
17	SOA-Chimbote

Fuente: Gerencia General de Centros Juveniles, Poder Judicial. Diciembre 2015
Elaboración: Observatorio Nacional de Política Criminal – Minjus

2.6 Falta de Especialización

Como se puede colegir de los antecedentes normativos referidos, es evidente que no se ha mantenido un criterio uniforme en cuanto al enfoque institucional de los Centros Juveniles, habiéndose asignado esta importante función en base a consideraciones administrativas y presupuestales, sin responder al **criterio de especialización** que permita garantizar el objetivo último de las autoridades responsables, el cual es la reinserción del adolescente infractor a la sociedad. Esto ha sido advertido por la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial N° 123, en el que se señala lo siguiente:



*"(...) el tratamiento de los adolescentes infractores ha recibido una diversidad de intervenciones metodológicas, no habiendo un tratamiento coherente y sostenible desde el Estado respecto a la institución rectora de los centros juveniles. Su paso por diversas instituciones y ministerios (Justicia, Salud, presidencia del Consejo de Ministros y Educación), así como su ubicación actual dentro de una de las gerencias del Poder Judicial, evidencia esta situación"*³.

Ahora bien, desde tiempo atrás viene siendo tema de discusión la ubicación institucional de los Centros Juveniles, discusión que se ha centrado en dos posibilidades, su permanencia dentro del Poder Judicial o su retorno al Poder Ejecutivo; dentro de la segunda posibilidad, se han planteado dos propuestas para su ubicación (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables o Ministerio de Justicia y Derechos Humanos). Dicha discusión ha sido evidenciada por la Defensoría del Pueblo, al señalar en uno de sus informes defensoriales, lo siguiente: *"(...) en los últimos años se ha debatido sobre la ubicación institucional de los Centros Juveniles, planteándose su retorno al INABIF, al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social o al Ministerio de Justicia (...)"*⁴.



Al respecto, cabe destacar que el Poder Judicial en reiteradas ocasiones ha presentado proyectos de ley en los que resalta la necesidad de transferir los Centros Juveniles al Poder Ejecutivo, así, por ejemplo, se aprecia el Proyecto de Ley N° 4120/2014-PJ, remitido -mediante Oficio N° 119-2015-SG-CS-PJ, del 09 de enero de 2015- al Oficial Mayor del Congreso de la República, el "Proyecto de Ley que dispone la Transferencia de todos los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación al Poder Ejecutivo".



En la exposición de motivos se señala, respecto a su labor en el tratamiento de los adolescentes infractores que el Poder Judicial **se ha esforzado en aplicar de modo coherente las normas internacionales y nacionales vigentes sobre administración de justicia a menores de edad, pero dicha función la ha asumido en forma circunstancial teniendo en cuenta que su función es la impartición de justicia**⁵. (Subrayado y resaltado nuestro).

Es así que, en efecto, la labor principal que el Poder Judicial desarrolla es una labor jurisdiccional y no forma parte de ésta la resocialización de las personas. Sin embargo, actualmente, como ya se ha señalado, los Centros Juveniles y el tratamiento a los adolescentes infractores, tanto en Medio abierto como en Medio cerrado están a cargo del Poder Judicial.

Cabe precisar, por otro lado, que una de las principales responsabilidades del Estado peruano es la protección de la niñez y juventud, estando obligado- conforme al artículo 4 de la Constitución Política del Perú de 1993- a propiciar que su desarrollo pueda llevarse a cabo de manera sana, saludable y óptima.

Así, nos enfrentamos a la realidad problemática del adolescente infractor que, desde tiempo atrás, ha motivado en el Estado diversos esfuerzos legislativos para propender su tratamiento y posibilidad de reinserción en la sociedad como elemento útil y productivo de ésta, liberado de la carga emocional y/o fáctica que lo motivó a llegar a esa situación jurídica.

³ Defensoría del Pueblo. Adjuntía para los Derechos Humanos y personas con Discapacidad del Programa de Asuntos Penales y Judiciales. Informe Defensorial N° 123. "La Situación de los Adolescentes Infractores de la ley penal privados de libertad". Lima, Julio de 2007. Pág.36.

⁴ Defensoría del Pueblo. Adjuntía para los Derechos Humanos y personas con Discapacidad del Programa de Asuntos Penales y Judiciales. Op. Cit. Pág.36-37.

⁵ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la realidad ha rebasado la capacidad real del Estado para enfrentar esta problemática, siendo de imperativa necesidad contar con herramientas legales para tomar acciones concretas y efectivas en la reinserción del adolescente infractor a la sociedad, puesto que el potencial y talento de nuestra juventud de ninguna manera pueden verse desperdiciados por la ausencia de herramientas legales suficientes para que la autoridad pueda actuar de manera eficiente en estos temas de prioridad nacional.

Por otro lado, mediante el Proyecto "Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia del Perú", que cuenta con el auspicio de la Unión Europea, se desarrolló el proyecto "Mejoramiento de los servicios de Justicia", con fondos obtenidos por un préstamo otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), buscándose generar sinergias para determinar aspectos críticos pendientes de solución.

Como parte de ese esfuerzo, en el año 2006, se articuló un colectivo formado por representantes del Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Academia de la Magistratura, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional, Instituto Nacional Penitenciario y Ministerio de Economía y Finanzas – al que se denominó "Grupo Impulsor del Programa de Inversión Pública para la modernización de la Administración de Justicia"- convocado por el Ministerio de Justicia, el mismo que trabajó de manera conjunta el diseño y gestión de diversas iniciativas de cooperación interinstitucional, siendo una de ellas la referida a la modernización del servicio de resocialización de "menores" a nivel nacional.

El "Proyecto de Modernización de los Servicios de Resocialización de Menores a Nivel Nacional" (en adelante "PMSRM"), es parte del Programa de Inversión Pública "Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana - PMSAJ", que constituye un esfuerzo de coordinación de las instituciones que integran el Sistema de Justicia, orientado a promover acciones de mejora del mismo, cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo - BID. Dentro de su planteamiento considera como una Primera Etapa para la elaboración de un estudio de pre-inversión en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), orientado a la modernización de los servicios que actualmente brinda el Poder Judicial en los diversos centros juveniles del Perú: nueve (09) en el sistema "cerrado" y dieciséis (16) en el sistema "abierto".

Si miramos los antecedentes de la evolución de los Centros Juveniles, -antes llamados despectivamente "reformatorios"- podremos observar que no es que haya existido indiferencia del Estado respecto del adolescente infractor, sino que por la propia dinámica social cada tiempo ha respondido a una mentalidad y realidades distintas en las que han ido cambiando los conceptos, rompiéndose los mitos discriminatorios del prejuicio social, acomodando las situaciones jurídicas, pero aun teniendo como deuda pendiente con la sociedad, una adecuada herramienta de trabajo articulada para una eficaz reinserción del menor a su comunidad.

Por todo lo expuesto anteriormente, es innegable que la única forma de fortalecer una política definida sobre el tema de la reinserción del adolescente infractor, supone abordar la temática de trabajo de los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación y Servicios de Orientación al Adolescente (Sistema cerrado y abierto), por ello, resulta fundamental y constituye una oportunidad que la administración de dichos centros se encuentre a cargo del Poder Ejecutivo, con el objetivo de mejorar los niveles de reinserción de los adolescentes infractores mediante una atención especializada según

sus necesidades y perfil de riesgo criminógeno de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA NORMATIVA.

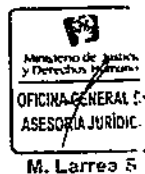
3.1. Necesidad de transferir la función de tratamiento de adolescentes infractores al Poder Ejecutivo

La política de Estado N° 28 del Acuerdo Nacional formaliza el compromiso de todas las fuerzas políticas y sociedad del país por:

"(...) garantizar el acceso universal a la justicia, la promoción de la justicia de paz y la autonomía, independencia y el presupuesto del Poder Judicial, así como regular la complementariedad entre éste y la justicia comunal. Asimismo, nos comprometemos a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia (...)"



De acuerdo con ello, la modernización del Estado es de vital importancia para que exista una sociedad justa donde esté garantizada la libertad de todo ser humano; por ende, urge atender la necesidad de que se respete el derecho de los reclusos y sentenciados de ocupar establecimientos adecuados, coadyuvando al fin del régimen penitenciario, como es la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad, según lo establecido en los numerales 20 y 21 del artículo 139 de nuestra Carta Magna.



En ese sentido, corresponde que el Poder Judicial, quien administra justicia en nombre de la Nación, transfiera al Poder Ejecutivo, quien originariamente tenía dicha función, la administración de los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación, a un área adecuada conforme a los criterios de especialidad.

Conviene precisar que el Poder Ejecutivo tiene a su cargo el Sistema Nacional Penitenciario, integrado por todos los centros de reclusión de mayores de 18 años a nivel nacional.

Cabe agregar también, que el Instituto Nacional Penitenciario - INPE, de acuerdo a Alejandro Trejo Maguiña es un organismo público executor cuya creación y disolución se realiza a iniciativa del Poder Ejecutivo. Dicho organismo ejerce sus funciones a nivel nacional y se encuentra adscrito y sujeto a los lineamientos técnicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con quien coordina la formulación de sus objetivos y estrategias para conseguirlos⁶.

Así pues, en el caso del tratamiento a los/las adolescentes infractores/as de la ley penal, si bien las medidas tienen una finalidad "socioeducativa", también es cierto que el proceso de integración y reinserción debe responder a los lineamientos de política criminal que corresponden al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el cual, en atención a dicha competencia, debe articular el funcionamiento del sistema penal con las políticas sociales en materia de control e intervención del Estado frente a conductas que vulneran la normatividad penal⁷, o entran en conflicto con la ley penal según las denominaciones que en estos casos corresponden al ámbito de prevención y tratamiento del adolescente infractor.

⁶ TREJO MAGUIÑA, Alejandro. Organización del Estado peruano. En "Manual del Funcionario Público". Liam ECB Ediciones. 2012 Pág. 58.

⁷ Defensoría del Pueblo. Adjuntía para los Derechos Humanos y personas con Discapacidad del Programa de Asuntos Penales y Judiciales. Informe Defensorial N° 157. "Sistema Penal Juvenil". Lima, Julio del 2012. Pág. 32-33

En tanto que el Sector encargado de desarrollar y coordinar la política criminal en nuestro país es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se debe considerar que dicha Política Criminal incluye el análisis de las causas del delito o la infracción; la acción del sistema de justicia en los ámbitos de tipificación y sanción; y el proceso de rehabilitación y resocialización de quienes incurrieron en actos de delictivos o de infracción a la ley penal.

Ello ha sido recomendado por la Defensoría del Pueblo en otro de sus informes defensoriales, así pues se aprecia que: *"Si bien no se plantea la incorporación de los Centros Juveniles al Sistema Penitenciario, sí se debería considerar que la Gerencia de Centros Juveniles se constituya en una institución con similares niveles de autonomía y gestión a las que tiene el INPE dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pero encargada de atender el tratamiento y custodia de los adolescentes infractores de la ley penal. (...)"*⁸

En consecuencia, conforme a lo antes señalado, el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es el llamado a administrar, como originariamente lo hacía, los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación; en virtud de la aplicación de un criterio de especialidad y en observancia de los principios de eficacia, eficiencia, inclusión y equidad, organización e integración y, finalmente, competencia, establecidos en los artículos II, numerales 1 y 2; III, numerales 1 y 2; IV, numerales 1, 2, 3 y 4; y finalmente, V, numerales 1 y 2 del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.⁹

Debemos precisar, que la aplicación del criterio de especialidad, en el presente caso, responde directamente a la observancia rigurosa del literal c), del artículo 10 del Decreto Supremo 043-2006-PCM, que aprueba los Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones - ROF por parte de las entidades de la Administración Pública. Dicha norma establece que en observancia al principio de especialidad, se deben integrar las funciones afines y eliminar posibles conflictos de competencia y cualquier duplicidad de funciones entre sus órganos y unidades orgánicas o con otras entidades de la Administración Pública.

En el caso de la propuesta legislativa encargada, la fórmula observa rigurosamente el criterio de especialidad en virtud a la función sectorial que desarrolla actualmente el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través del Instituto Nacional Penitenciario (en el caso de adultos) y a través de la Política Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal (PNAPTA) (en el caso de adolescentes), que viene siendo implementada desde el año 2013 de forma progresiva en 15 distritos a nivel nacional en los lugares de mayor incidencia de adolescentes infractores.

Al respecto, el Plan Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal 2013-2018 (PNAPTA), aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2013-JUS, como política nacional de aplicación obligatoria en todos los niveles de gobierno y entidades del Estado; es el primer plan de política criminal que tiene el Perú en el tratamiento de adolescentes infractores. Dicho instrumento fue aprobado por el Consejo Nacional de Política Criminal, cuya presidencia recae en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y su Secretaría Técnica en la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria de dicho Sector.

⁸ Op. Cit. Pág. 33

⁹ Ello ha sido señalado en la Exposición de Motivos del "Proyecto de Ley que dispone la Transferencia de todos los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación al Poder Ejecutivo" del Proyecto de Ley N° 4120/2014-PJ, remitido -mediante Oficio N°119-2015-SG-CS-PJ, de fecha 09 de enero del 2015- al Oficial Mayor del Congreso de la República,

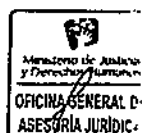
A partir de un diagnóstico de la problemática nacional en materia de Adolescentes en conflicto con la ley penal, la mencionada política se estructura sobre la base de ejes de intervención:

- **Prevención:** El Plan identifica los factores de riesgo en los adolescentes en 6 ambientes: individuo, familia, pares, escuela, comunidad y sociedad.
- **Administración de Justicia:** Realiza un análisis integral de la administración de justicia en materia de adolescentes, proponiéndose que se aseguren procesos diferenciados y un enfoque restaurativo.
- **Reinserción:** Se identifican áreas de oportunidad que permitan mejorar el Sistema de Reinserción Social del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal, que realiza el tratamiento a los adolescentes tanto en los Centros Juveniles (medio cerrado), como en los Servicios de Orientación al Adolescente - SOA (medio abierto) con la finalidad de tener un alcance sobre la problemática actual.



E. Carpio M.

Para ello, se han diseñado 20 iniciativas estratégicas multisectoriales alineadas a objetivos-país establecidos mediante el Acuerdo Nacional, el Plan Bicentenario y el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA); dentro del eje de reinserción tenemos, entre otras, las siguientes iniciativas estratégicas: alineamiento del Sistema de Reinserción del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal, Plan de mejora de la infraestructura de los Centros Juveniles y Fortalecimiento del Servicio de Orientación del Adolescente - SOA.



M. Larrea S.

Al respecto, cabe mencionar que dentro del eje de reinserción del referido Plan Nacional, se establece como Objetivo de Impacto 4 el "Garantizar la resocialización del adolescente en conflicto con la Ley Penal y reparación de la víctima" (OI4.), a través del mejoramiento y la eficacia de los programas socioeducativos en medio cerrado (OE6), ampliando la oferta de programas socioeducativos de medio abierto (OE7), desarrollando "programas de orientación" para la ejecución de la remisión" (OE8). En este extremo, cabe resaltar que el Minjus es el ente rector de la Política Nacional en mención, y por tanto, le corresponde articular esfuerzos para lograr los objetivos trazados en el marco de sus tres ejes, siendo el tercero aquel donde, en el plano operativo, actúa SRSALP a nivel nacional.

Por otro lado, y en virtud del artículo 43 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se plantea la creación de un sistema, entendido como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades. A través del mismo, se busca asignar la función de elaborar, establecer e implementar políticas públicas en la rehabilitación de los adolescentes infractores a una institución del Poder Ejecutivo que, por su naturaleza, especialización y disposición presupuestaria, contaría con mejores condiciones para desarrollar esta importante responsabilidad.

Atendiendo a esta normativa, la presente propuesta plantea la transferencia del Sistema Nacional de Reinserción Social del Adolescente en conflicto con la Ley Penal, el mismo que deberá contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros, según lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 43 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Por estas consideraciones, la presente propuesta se encuentra dentro del ámbito de la iniciativa legislativa en concordancia con el inciso d) del artículo 6 de la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

IV. MARCO NORMATIVO REFERENCIAL

A nivel internacional, la Convención sobre los Derechos del Niño conjuntamente con el desarrollo de la *Doctrina de Protección Integral* que ésta contiene, reconoce al menor de edad como sujeto de derechos en la categoría de derechos humanos, motivo por el cual contempla una serie de posibilidades de tratamiento cuando éste infringe la normal penal.

Por otro lado, a nivel nacional, el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú¹⁰, considera como una garantía de la administración de justicia "El principio por el cual el régimen penitenciario tiene por objeto la rehabilitación y la reincorporación del penado a la sociedad".

En el Acuerdo Nacional, la Décimo Sexta Política de Estado denominada "Fortalecimiento de la Familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud" contempla como unos de los objetivos estatales propuestos el siguiente: "Prevendrá el pandillaje y la violencia en los jóvenes y promoverá programas de reinserción de los adolescentes infractores" (Objetivo "f").

En este marco normativo general, se precisa que las medidas socioeducativas o de protección que se aplican a un adolescente infractor tienen una finalidad de reinserción social; por ello, es innegable que el marco conceptual bajo el cual nos regimos apunta a que toda medida sancionadora de naturaleza punitiva-penal o administrativa, en sus diferentes modalidades, tiene como finalidad última la rehabilitación del adolescente infractor, pues la finalidad de una sanción no es fundamentalmente de represión sino de rehabilitación.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La implementación de la norma propuesta no significa un costo adicional para el Estado en medida que la actual labor realizada a cargo del Poder Judicial cuenta con el respectivo presupuesto para su ejecución. En ese sentido, la transferencia al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos comprenderá el actual presupuesto de la Gerencia General de Centros Juveniles asignado a través de la Ley Anual de Presupuesto; así como otros recursos adquiridos por Cooperación Internacional, por donaciones y otras fuentes, de ser el caso.

Al respecto, cabe precisar que, actualmente existen actividades que cuentan con el apoyo del BID, como parte del Proyecto de Modernización de los Servicios de Resocialización de Menores que a nivel nacional desarrolla el Programa de Inversión Pública: Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana.

¹⁰ El inciso 22 del Art. 139 de la Constitución Peruana de 1993, señala:

"Art. 139.- Principios de la Administración de Justicia

Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

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

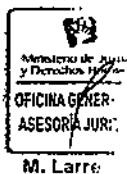
Finalmente, es necesario señalar que la implementación del presente Decreto Legislativo se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta que se plantea se ajusta a los compromisos internacionales suscritos por el Perú como Estado Parte de la Convención sobre los Derechos del Niño, en un esfuerzo por reconocer la categoría de "adolescentes en conflicto con la ley penal" que ha sido recogida en las Reglas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los Menores Privados de Libertad.



En ese sentido, el Estado ha adquirido un conjunto de compromisos vinculados al respeto y garantías de los derechos del niño y adolescente, así como a la adopción de medidas destinadas a resguardar dichos derechos.



Por otro lado, la propuesta legislativa se orienta a procurar además una actitud proactiva de las autoridades, fortaleciendo la institución de la reinserción del adolescente infractor a través de un marco normativo adecuado que dignifique al menor de edad que requiere no sólo la protección del Estado, sino también, su proyección como una ciudadana o ciudadano responsable y productivo para su comunidad.

Finalmente, el efecto inmediato será que los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación estarían a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Sector que por el principio de especialidad tiene el expertis necesario para una adecuada administración de estos Centros.