

Justicia Juvenil Restaurativa

Boletín /// Número 13 /// Abril 2016



Keiko Fujimori



Pedro Pablo Kuczynski

La Seguridad Ciudadana en los Planes de Gobierno

Decisiones de segunda vuelta

Luego de una primera vuelta en las recientes elecciones en la que participaron numerosos candidatos (19 al momento del inicio, de los cuales quedaron 10), tenemos como resultado, la elección de los dos candidatos que irán a una segunda vuelta: Pedro Pablo Kuczynski, de Peruanos por el Cambio, y Keiko Fujimori, por Fuerza Popular.

La seguridad ciudadana, según las encuestas y el Barómetro de las Américas es el principal problema para los peruanos, razón por la cual, los candidatos presidenciales han priorizado este tema en sus planes de gobierno.

Por un lado, un análisis del IDL, liderado por César Bazán, indica que el plan de gobierno destacado en seguridad ciudadana es el de

Peruanos Por el Cambio, el cual presenta un diagnóstico serio, con estrategias e indicadores para el abordaje de la seguridad ciudadana. Así mismo, el mismo estudio con la misma metodología, ubica a Fuerza Popular en la lista de los desaprobados sobre seguridad ciudadana en los planes de gobierno.

Otro aspecto importante que deseamos destacar en esta edición y que se alinea con los nuevos rumbos en materia de seguridad ciudadana, es que el actual gobierno ha aprobado ya el Decreto Legislativo 1204 que modifica el Código de los Niños y Adolescentes, con el propósito de regular e incrementar la duración de las sanciones a adolescentes infractores de la ley penal. Hecho que ha generado la preocupación del Comité de

Derechos del Niño, solicitando su inmediata derogación.

En este contexto, les presentamos esta Edición Especial de Elecciones Presidenciales 2016 - Segunda vuelta, donde destacados profesionales analizan este último tramo electoral. César Bazán Seminario del Instituto de Defensa Legal - IDL nos ofrece un balance de las Elecciones Perú 2016: la (in)seguridad ciudadana en los planes de gobierno. Amanda Martín, de la reconocida institución Unicef, pone al Perú entre la socioeducación y el castigo al hacer un análisis del Plan Puedo y del reciente Decreto Legislativo 1204. Para dibujar la última línea de la silueta de nuestro país en esta última etapa electoral, Sofía García de IPRODES nos dice desde sus primeras líneas que Urge derogar el Decreto Legislativo 1204.

Este boletín es promovido por:



Con el apoyo de:



Equipo responsable: Terre des hommes - Lausanne en Perú
Página web: www.justiciajuvenilrestaurativa.org
Correo electrónico: boletin@justiciajuvenilrestaurativa.org



Elecciones PERÚ 2016

La (in)seguridad ciudadana en los planes de gobierno

Las elecciones en el Perú para elegir presidente del Ejecutivo y renovar totalmente el parlamento no se caracterizan por el debate intenso de ideas, ni siquiera en el tema que más preocupa a la población de nuestro país: la inseguridad ciudadana. Esa ha sido la constante en los últimos procesos electorales y el actual no es la excepción.

En la campaña del 2016 el repertorio de propuestas electorales sobre seguridad ciudadana ha estado marcado por la improvisación, el populismo y la carencia de verdaderos planes de gobierno. Esto lo corroboramos cuando consultamos los hallazgos de un estudio que realizamos desde IDL-Seguridad Ciudadana: elaboramos una metodología para analizar los planes de gobierno de cada una de las agrupaciones políticas, sobre la base de contar con: i) diagnóstico; ii) objetivos; iii) propuestas adecuadas; y, iv) conocimiento de las competencias del Ejecutivo e indicadores. Con una matriz detallada, minimizando valores subjetivos y opciones ideológicas, aplicamos la metodología y los resultados fueron desalentadores¹.

La abundancia de alternativas confirmó que cantidad es muy diferente a calidad. De los diecinueve planes, dieciséis resultaron deficientes o muy deficientes. Dos son aceptables y solo uno es destacado. El plan de gobierno destacado en seguridad ciudadana es el de Peruanos por el Cambio. Cuenta con un diagnóstico serio, plantea objetivos y desarrolla concienzudamente estrategias para superar estos problemas, las mismas que están dentro de las competencias del Ejecutivo y tiene indicadores. Además, contiene propuestas de justicia juvenil restaurativa. Le sigue

de lejos la Alianza electoral Solidaridad Nacional – UPP y el Partido Nacionalista Peruano. Salvo estas tres agrupaciones políticas, el resto no cuenta con planes que realmente puedan calificarse como tales y cuya aplicación al Perú traerá más inseguridad y delincuencia.

La lista de desaprobados es liderada por Todos por el Perú y Acción Popular. El partido Orden está a continuación, seguido por la Alianza por el progreso del Perú, Fuerza Popular y Perú Patria Segura. Por debajo están el Frente Amplio por la justicia, vida y libertad, Perú Posible y Siempre Unidos. Casi en la cola se ubican la Alianza popular y Perú libertario, Perú Nación, Progresando Perú y Progreso y Obras. Coinciden en la retaguardia Democracia directa y el Partido humanista peruano.

Una constante es que en los planes se recurre fácilmente al populismo punitivo, tanto en el abundante grupo de derecha, como en pequeño pelotón de izquierda. Sin siquiera sonrojarse varias agrupaciones proponen: la salida de los militares a las calles, el aumento de las penas, el uso indiscriminado de estados de emergencia, entre otros. Incluso un candidato plantea la pena de muerte, con la consiguiente renuncia a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Más allá de eso, las agrupaciones centran sus planteamientos en medidas de control y sanción del delito, dejando menor espacio para la prevención, la atención de las víctimas y la rehabilitación de los delincuentes. En ese contexto, las medidas que apuntan a la juventud son casi inexistentes.

Lamentablemente, la aridez de los planes no es novedad en un país que adolece de un nutrido grupo de especialistas en seguridad ciudadana y minusvalora los planes de gobiernos, al punto que la regla es incumplir las promesas electorales. Quizá por eso, aunque no solo por eso, estamos tan mal y haya pocas expectativas de que la mejora parta del Ejecutivo.

¹ El estudio completo está colgado en la web www.seguridadidl.org.pe: Bazán, César y Arturo Huaytalla, 2016. Elecciones 2016. Jalados en seguridad ciudadana. Análisis de las propuestas de las agrupaciones políticas que postulan a la presidencia del Perú. Instituto de Defensa Legal.

Perú,

entre la socioeducación y el castigo

Amanda Martín

Especialista en Protección - UNICEF Perú



Foto: Tdh / Gloria Pardo

Desde diciembre del 2013 el Perú cuenta con el Plan Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal, PNAPTA 2013 – 2018. Este plan, que está en concordancia con los estándares internacionales en la materia, traza la ruta para prevenir la criminalidad adolescente, y apuesta por un enfoque preventivo y socioeducativo para abordar la participación de adolescentes en hechos delictivos.

Desde Unicef, asumimos la aprobación de este plan como un gran acierto. Confiamos en que al ser dotado de un marco legal adecuado y de los recursos económicos, técnicos y de gestión necesarios se constituiría en una excelente oportunidad para mejorar el sistema de justicia penal juvenil en el Perú.

En septiembre del 2015, en el marco de las facultades legislativas delegadas al Poder

Ejecutivo en materia de seguridad ciudadana, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1204 que modificó el Código de los Niños y Adolescentes en lo que corresponde a la justicia penal juvenil. Con esta modificatoria, se ha establecido un nuevo sistema de justicia penal para los adolescentes que incorpora elementos que contradicen la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y otros estándares internacionales aplicables en la materia.

Como sabemos, la Convención regula en sus artículos 37 y 40 la respuesta que los Estados deben dar ante las infracciones penales cometidas por adolescentes. Establece reglas claras para garantizar un trato respetuoso de los derechos humanos. Esta regulación refleja un consenso internacional sobre la materia y establece un piso mínimo que los Estados pueden aumentar, pero no deberían disminuir,

si quieren mantenerse dentro del ámbito de cumplimiento de la CDN.

La CDN es clara. Los adolescentes que cometen delitos tienen derecho a acceder a un sistema de justicia penal especializado que tenga en cuenta sus especiales características de personas en proceso de evolución y maduración. Requieren de un sistema que les asegure las mismas garantías procesales previstas para los adultos pero que además incluya criterios de protección específicos. El sistema debe asegurar que la actuación del Estado sea socioeducativa y no basada en un enfoque sancionador y punitivo.

El principio de no regresividad establece que los Estados pueden dar pasos hacia adelante para proteger mejor los derechos humanos, pero no pueden disminuir los estándares de protección que ya han sido reconocidos y de

«Los adolescentes que cometen delitos tienen derecho a acceder a un sistema de justicia penal especializado que tenga en cuenta sus especiales características de personas en proceso de evolución y maduración»

los que sus ciudadanos disfrutan. Y es que algunas de las disposiciones del Decreto Legislativo 1204 colisionan con los estándares internacionales.

El modelo adoptado por el Decreto afecta el enfoque socioeducativo. La respuesta penal para adolescentes se ha agravado, y en algunos casos, se han reducido las garantías del debido proceso. Algunas respuestas son más severas para los adolescentes que aquellas que previstas para los adultos.

Los aspectos de mayor preocupación respecto del contenido de la reforma están concentrados en el aumento de la privación de libertad para determinados delitos (hasta 8 años para adolescentes de 14 y 15 años, y hasta 10 para aquellos entre 16 y 17 años); el traslado de adolescentes al cumplir 18 años a centros de adultos sin posibilidad de impugnar la decisión; la incorporación del criterio de "especial peligrosidad" para determinar la imposición de la privación de libertad, y la incorporación del internamiento domiciliario como sanción.

La adolescencia es el periodo de afirmación de la identidad y por tanto son particularmente dañinos los efectos que la prisión puede causar en el desarrollo inmediato y futuro. Lejos de resocializar, el encierro desde corta edad implica la posibilidad de socializar en la violencia, adquirir códigos propios de la cultura carcelaria, y aumentar el desarraigo comunitario y familiar. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de los Derechos del Niño han reiterado que las penas excesivamente largas atentan contra el principio de brevedad consagrado en la Convención y son incompatibles con los objetivos de la justicia penal juvenil.

La nueva regulación de la prisión preventiva y el aumento de su duración hasta por seis meses, desvirtúa la propia naturaleza de la medida. Según el Decreto Legislativo, los

y las adolescentes que se encuentren en prisión preventiva están obligados a participar en tratamientos psicoterapéuticos, a pesar de que todavía no ha sido determinada su responsabilidad en los hechos que se le imputan. Esta disposición vulneraría el principio de presunción de inocencia.

Por otro lado, la posibilidad de que los adolescentes sean trasladados al cumplir 18 años a centros penitenciarios de adultos, y que esta decisión sea administrativa y no sea impugnabile, compromete el derecho a la defensa como también las garantías del debido proceso. En el ámbito penal, toda la actuación del Estado debería estar sometida al control judicial, de manera que los adolescentes tengan derecho a impugnar las decisiones que les afecten.

Igualmente preocupa la incorporación del "criterio de alta peligrosidad" para determinar la eventual privación de libertad. Es decir, la privación puede proceder si el equipo multidisciplinario que evalúa al adolescente establece de manera preliminar su alta peligrosidad, análisis que no se hace en atención al delito cometido, sino a las características personales y otras circunstancias del adolescente. Esta modificación introduce un criterio subjetivo y no define qué parámetros determinarían la alta peligrosidad. Esto subjetividad y poca precisión de la norma colisiona con el principio de legalidad y puede afectar a la debida proporcionalidad entre el delito cometido y la sanción impuesta.

La reforma ha incorporado como una sanción el internamiento domiciliario, a pesar que ésta no está prevista para los adultos. Se trata de una restricción de la libertad, la más grave después del internamiento en un centro. Establecerla como sanción para adolescentes colisiona con el principio que establece que la respuesta para adolescentes infractores no puede ser más grave que aquella para adultos.

Además, el internamiento domiciliario está previsto para delitos menos graves que aquellos para los que está prevista la libertad restringida, medida menos gravosa. Esto afectaría el principio de proporcionalidad de las penas que rige el derecho penal de adolescentes.

La ley establece la posibilidad que el internamiento domiciliario se aplique como sanción a un adolescente sin familia. En estos casos el juez ordenará el internamiento del adolescente en un centro de atención residencial privado. La regulación confunde derecho penal con derecho de familia o tutelar. Una cosa es que un adolescente esté en situación de desprotección y otra diferente es el tipo de sanción que pueda establecerse en función de delito que cometa. Ambas funciones no deberían confundirse en la actuación del Estado.

Como vemos, la reforma del sistema de justicia penal juvenil plantea retos importantes para el Perú en relación al cumplimiento de algunos principios básicos: debido proceso, presunción de inocencia, legalidad, proporcionalidad y excepcionalidad de la privación de libertad, entre otros.

Recientemente el Comité de Derechos del Niño ha examinado los avances en el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte de Perú. Entre los temas que ha señalado como de especial preocupación está los efectos que esta reforma tiene sobre los derechos de los adolescentes que cometen delitos. El Comité ha recomendado expresamente al Estado Peruano que derogue urgentemente el Decreto Legislativo y adecúe la legislación a los estándares de la Convención¹.

Los estándares de protección establecidos hasta ahora por el Estado Peruano en la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño son una muestra incuestionable del compromiso del Perú con su niñez. Estos estándares de protección podrían verse comprometidos si no se atiende la recomendación del propio Comité.

Confiemos en que el nuevo gobierno preste atención a las recomendaciones del Comité y así se garantice plenamente el acceso de los y las adolescentes a la justicia.

¹ Observaciones Finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Perú. Versión preliminar no editada. Comité de los Derechos del Niño. CRC/C/PER/CO/4-5.29 de enero del 2016.

Urge derogar el Decreto Legislativo 1204

Recomendaron los relatores del Comité de los Derechos del Niño al Estado peruano



El 23 de setiembre del 2015 el Ejecutivo publicó el Decreto Legislativo N° 1204 que modifica el Código de los Niños y Adolescentes para regular las sanciones a adolescentes infractores de la ley penal y su ejecución. Dicha norma contiene un enfoque punitivo, vulnerando el principio de progresividad de los derechos humanos, por ejemplo, aumentando la sanción aplicable de 6 a 10 años.

El pasado 14 y 15 de enero del presente, se realizó el diálogo entre el Comité de los Derechos del Niño de la ONU y los representantes del Estado peruano con la finalidad de dar seguimiento a la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos protocolos facultativos. En dicho diálogo, uno de los puntos mencionados con preocupación por parte de los relatores del Comité, Clarence Nelson, Hatem Kotrane, Hynd

Ayoubi y Renate Winter se refirieron al Decreto Legislativo N° 1204 debido a que endurece las penas para los adolescentes en conflicto con la ley penal en Perú, muy a pesar de que el porcentaje de los delitos cometidos por los adolescentes continúa siendo menor al cometido por los adultos (el 97% de los delitos son cometidos por los adultos y sólo el 1,7% por adolescentes, señaló Cardona).

En ese sentido, el relator Kotrane mencionó que el plazo de detención para los adolescentes es excesivo. *“Los adolescentes no deberían estar detenidos más allá de las 24 horas y durante la espera de juicio, esta detención no debería ser mayor a 6 meses”*. En el mismo sentido, el relator Nelson, preguntó al Estado peruano cuántos centros especializados para adolescentes existen en Lima y cuántos en el país, así como si había entrenamiento para policías sobre la justicia juvenil y si había tribunales especializados para adolescentes.

«El 23 de setiembre del 2015 el Ejecutivo publicó el Decreto Legislativo N° 1204 que modifica el Código de los Niños y Adolescentes para regular las sanciones a adolescentes infractores de la ley penal y su ejecución.»

El 6 de enero, el Comité de los Derechos del Niño publicó las observaciones finales recomendando al Estado peruano lo siguiente:

- > Que, el sistema de justicia en materia de niñez y adolescencia sea conforme con la Convención sobre los Derechos del Niño y las normas internacionales.
- > Derogar con urgencia el Decreto Legislativo N° 1204, y asegurar que esté en plena conformidad con los principios y disposiciones de la Convención, en particular las garantías consagradas en los artículos 37° y 40° de la Convención.
- > Promover medidas alternativas a la detención, incluyendo la libertad condicional, la mediación, el asesoramiento o servicios a la comunidad, siempre que sea posible, y asegurar que la detención sea utilizada como último recurso y por el menor tiempo posible (subrayado de la autora).
- > Asegurar que la situación de los niños detenidos se revise de forma periódica, con miras a retirarla.

- > En los casos en que la detención es inevitable, garantizar que las condiciones de detención sean conformes con las normas internacionales, en particular con respecto a la protección contra la violencia, en alojamientos adecuados y con acceso a la alimentación, a la educación, a la salud y a los mecanismos de denuncia independientes adaptados a los niños y adolescentes.
- > Aumentar el número de tribunales especializados para menores de edad y proporcionarles los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios; designar jueces especializados para los niños y garantizar que estos jueces reciban una educación y una formación adecuada y especializada.
- > Asegurar la prestación de asistencia jurídica cualificada e independiente para niños en conflicto con la ley en una fase temprana del procedimiento y durante todo el proceso judicial.
- > Establecer una base de datos amplia sobre los niños en conflicto con la ley, con el fin de facilitar el análisis de su situación y utilizar los resultados para mejorar el sistema de justicia de menores.

Finalmente, el relator Jorge Cardona mencionó que *“no sólo es grave porque han incrementado las penas sino porque se ha perdido muchas de las garantías jurídicas que ya se habían alcanzado”*. Recordó al Estado peruano que el Comité envió una comunicación al Presidente Ollanta Humala, antes de la publicación del DL N° 1204, y que hasta la fecha no tuvieron respuesta alguna.