



HACIA UN SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL CON UN ENFOQUE RESTAURATIVO

Propuesta de Lineamientos de Política



HACIA UN SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL CON UN ENFOQUE RESTAURATIVO

Propuesta de Lineamientos de Política



Fundación Terre des hommes - Lausanne
Encuentros, Casa de la Juventud

**HACIA UN SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL CON UN ENFOQUE RESTAURATIVO.
PROPUESTA DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA.**

Lima, 2012. 69 pp.

Primera edición, diciembre 2012.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° XXXX

Este material se ha desarrollado en el marco del
Proyecto Justicia Juvenil Restaurativa

Fundación Terre des hommes - Lausanne
Calle Astorga 180 B Urb. Higuiereta - Surco
Teléfono: (511) 271-1491
Véronique Henry - Representante Legal

Encuentros, Casa de la Juventud
Jr. Fulgencio Valdez 780 - Breña
Teléfono: (511) 433-8110
Olga Salazar Vera - Directora Ejecutiva

Elaboración
Óscar Vásquez Bermejo

Corrección de estilo
Carlos Landeo

Agradecimientos
Jean Zermatten
Presidente del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas

Dr. Luis Francia
Defensoría del Pueblo

Dr. Ernesto Lechuga
Ministerio de Justicia

Rossana Mendoza
Universidad Antonio Ruiz de Montoya

Véronique Henry
Fundación Terre des hommes - Lausanne

Diseño y diagramación
Romy Kanashiro

Impresión
XXXXX

Índice

Prólogo	5
1. Resumen Ejecutivo	9
2. Fines y Objetivos	15
3. Análisis Situacional	17
4. El Proyecto de Justicia Juvenil Restaurativa: Evidencias de la experiencia	21
5. Fundamentación	25
6. Base Legal	29
7. Declaración de Política	33
8. Lineamientos de Política	35
Anexos	57
Bibliografía	63

Prólogo

De la justicia reparadora-restaurativa y sus beneficios

Desde poco más de un siglo, la Justicia Juvenil existe para aportar una respuesta específica, especializada y matizada, que responde a las infracciones de los niños/niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal. Esta justicia debe tener propios objetivos, respuestas diferentes de las de la justicia penal de los adultos y un enfoque durante todas las fases de la intervención penal que respeta los derechos del niño, que sea accesible a los autores juveniles (childfriendly) y que aplica las garantías procesales y judiciales reservadas para los infractores más jóvenes.

Es por eso que los legisladores nacionales buscaron a tientas el sistema más adecuado, aplicaron primero reglas de protección pura (medidas educativas y cuidados), antes de aplicar un enfoque más punitivo (basado en la privación de libertad) y de descubrir, a finales del último siglo, que la Convención de los Derechos del Niño (1989) había hecho del niño un sujeto de derechos a tratar como tal, aun si había cometido delitos, y aun si había cometido delitos muy graves. ¿Entre un enfoque paternalista y un enfoque puramente punitivo, había sitio para otro tipo de acción penal?

Hay que decir que los derechos del niño puestos en evidencia por la Convención, pero completados por numerosos instrumentos internacionales (particularmente las Reglas de Beijing, de Riad y de La Habana), fijaron un nuevo marco normativo que se impone a los Estados con reglas claras. Para memoria, citemos los artículos 37 y 40 de la Convención, pero también el Comentario General muy importante del Comité de los Derechos del Niño: Los derechos del niño en la justicia juvenil.

Las reglas que los Estados tienen que respetar pueden resumirse así:

- Los objetivos: ¿Qué quiere el Estado? ¿Castigar? ¿Cuidar? ¿Reparar? ¿Todo?
- La necesidad de considerar la prevención como parte integral del Sistema de Justicia Juvenil.
- Las edades de intervención penal (límite inferior y superior).
- Las posibilidades de remisión (permitir al sistema judicial reglamentar situaciones definidas legalmente).

- Las respuestas penales que propone cuando un niño es reconocido culpable: sanciones, medidas, alternativas...
- La importancia de la privación de libertad, sus alternativas y sus condiciones de ejecución.
- Las garantías judiciales concedidas a los niños en conflicto con la ley.
- Las garantías judiciales previstas para los niños en contacto con la ley, y las posibilidades de rehabilitación/compensación para ellos.

Así como se puede leer, el legislador internacional desconfía de las sanciones demasiado represivas y habla abundantemente de medidas extrajudiciales como la remisión (en inglés, diversion, evitar la acción penal oficial) y de otras alternativas a la privación de libertad. Estas dudas sobre la eficacia de la intervención penal “clásica” para los más jóvenes y estas búsquedas condujeron a poner por delante la justicia llamada restaurativa (restorative justice).

Es interesante señalar que la Corte Interamericana, ya en 2002, mostró el interés de tal enfoque y concluyó que, como alternativa a la judicialización de los problemas que afectan a los niños, “son plenamente admisibles los medios alternativos de solución de las controversias, que permitan la adopción de decisiones equitativas, siempre sin menoscabo de los derechos de las personas. Por ello, es preciso que se regule con especial cuidado la aplicación de estos medios alternativos en los casos en que se hallan en juego los intereses de los menores de edad” .

Personalmente, encuentro este proceso evolutivo muy positivo, particularmente la adopción de medidas nacidas de la justicia restaurativa ya que valoriza dos ejes fundamentales para el niño: el aspecto de la reparación (del daño causado) y el aspecto de la restauración del lazo social (que el acto delictivo rompió). Es por eso que, a menudo, nombro esta justicia: reparadora y restaurativa, para mostrar bien sus dos dimensiones.

Otra expresión utilizada es la justicia restitutiva, otra manera de expresar la misma realidad y los mismos objetivos (ver más abajo, cita y nota 3).

El Comité de los Derechos del Niño también aprecia las alternativas e insiste muy a menudo en sus Observaciones Finales en la necesidad de que los Estados desarrollen las alternativas, a menudo mencionando la mediación penal juvenil, el trabajo de interés general, las conferencias de grupo familiar (family conferences groups), etc...

Par el Comité, es claro que los beneficios para los niños en conflicto con la ley son numerosos y que la justicia juvenil reparadora y restaurativa tiene virtudes muy numerosas:

- Confrontación autor/víctima = encuentro físico, escucha de las quejas, posibilidad de explicar su acto.
- Reflexión del autor sobre su manera de actuar, relacionando actos y consecuencias.
- Elaboración de un paso interior (remordimientos, pesares), actitud hacia otros y hacia la ley.
- Instauración del diálogo y construcción de una solución.
- Reparación total, parcial o simbólica (excusas, reparación de daños, prestaciones voluntarias para el perjudicado o para la sociedad).
- Pacificación: de las personas en conflicto, de la sociedad en general.
- Prevención: mejor respeto de la ley, el reconocimiento de la regla y la conciencia de los efectos del incumplimiento.
- Participación: el niño = actor y no espectador...

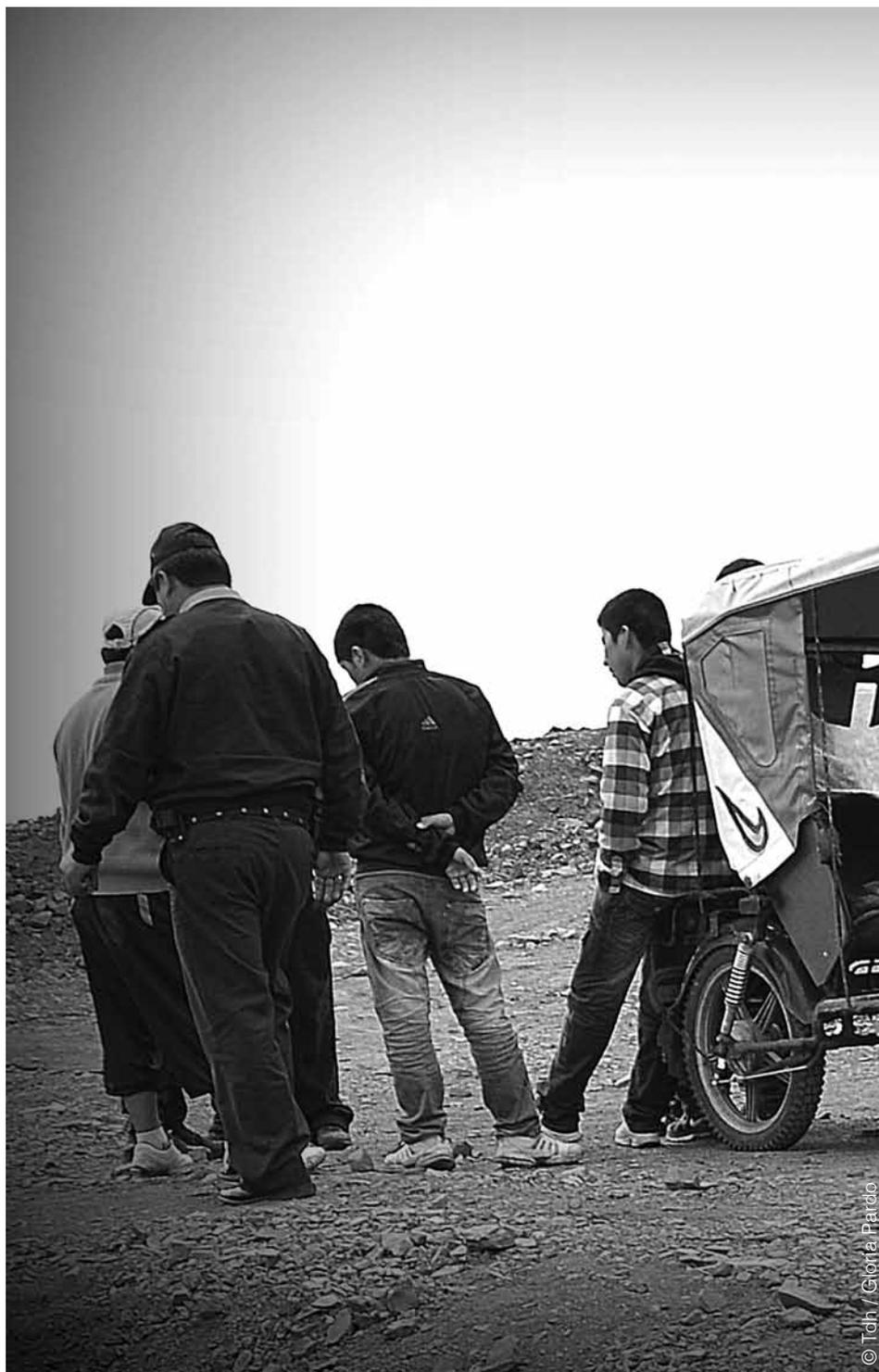
Podemos también añadir que los Principios Básicos de las Naciones Unidas para la Aplicación de Programas de Justicia Restitutiva en Materia Penal "... se refieren a la justicia retributiva como una respuesta evolutiva al delito que promueve la armonía social mediante la recuperación de las víctimas, los delincuentes y las comunidades. Añaden que el proceso de justicia retributiva es aquél en que la víctima, el delincuente y, cuando proceda, cualesquiera otras personas o miembros de la comunidad afectados por un delito, participan conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito, por lo general con la ayuda de un facilitador".

Soy muy feliz de saber que Tierra de hombres y su programa de Justicia Juvenil Restaurativa en el Perú está basado en estos principios, que son el fundamento de la pacificación de la sociedad, de la lucha contra la violencia y de la integración en la sociedad de los jóvenes en conflicto con la ley. Hace falta evitar absolutamente excluir a estos niños y emprender todo para que puedan desarrollarse en su entorno.

Esto es muy prometedor y comparto la opinión de los promotores de esta publicación que será portadora de esperanza no solamente para los niños en conflicto con la ley penal, sino sobre todo para toda la comunidad.

27 de Noviembre de 2012

Jean Zermatten
Presidente del Comité de los
Derechos del Niño de las Naciones Unidas



© Toth / Gloria Patdo

1. Resumen Ejecutivo

En la sociedad peruana el índice delictivo se está incrementando sustantivamente. Entre los años 2008 y 2010, los delitos se incrementaron en 47.8%, pasando de 289,338 a 427,624; mientras las infracciones cometidas específicamente por adolescentes se incrementaron en 28.8%, pasando de 13,537 a 17,426. Esta situación, acrecentada por su exposición mediática, tiene un impacto en la percepción de inseguridad ciudadana, que en el año 2011 llega al 71.9% de los peruanos.

Con relación a los adolescentes que infringen la ley penal, el Estado no logra atenderlos en forma oportuna, adecuada y efectiva; lo cual, además de afectar sus derechos, agrava su situación personal y social, e incrementa las probabilidades de que prosigan por la vía de la delincuencia.

Frente a este contexto, la Fundación Terre des hommes - Lausanne, de Suiza, y la asociación civil Encuentros - Casa de la Juventud, han implementado desde el año 2005 el Proyecto de Justicia Juvenil Restaurativa, a través del cual se ha garantizado la defensa legal a 1,600 adolescentes en conflicto con la ley y se ha promovido la aplicación de la remisión y de medidas alternativas a la privación de libertad, con un resultado bajo en reincidencia, inferior al 7,5%. Los resultados del Proyecto le han permitido obtener valiosos reconocimientos y premios, a nivel nacional e internacional, y han motivado al Ministerio Público que, con sus propios recursos presupuestales, viene ampliándolo a otras zonas del Perú: Lima (El Agustino), Lima Sur, Chiclayo, Trujillo y Chimbote.

De los principales hallazgos y lecciones aprendidas de la experiencia, podemos afirmar que:

- a) garantizar derechos a los adolescentes en conflicto con la ley penal, favorece sus posibilidades de cambio;
- b) la defensa debe ser inmediata, integral, especializada e interdisciplinaria;
- c) la intervención de la justicia debe promover tanto la responsabilidad frente al hecho como la reparación del daño;
- d) los equipos técnicos proporcionan una información valiosa sobre la situación personal y familiar para las decisiones de los operadores de justicia;

- e) la remisión es un instrumento adecuado, útil y efectivo en los procesos de cambio del adolescente y hace más eficiente el sistema de justicia;
- f) la mediación es un instrumento adecuado, útil y efectivo para educar y reintegrar al adolescente y facilitar la reparación a la persona agraviada;
- g) la respuesta que privilegia lo educativo es más adecuada y eficaz que la intervención punitiva.

Teniendo en cuenta los problemas de contexto social, las deficiencias sistémicas de la administración de justicia, los resultados de nuestra experiencia y las normas nacionales e internacionales, proponemos un conjunto de lineamientos de política para una reforma integral del sistema de justicia juvenil peruano, poniendo énfasis en la conveniencia de asumir el enfoque de la justicia restaurativa como marco orientador de la política pública en justicia juvenil, en la necesidad de fortalecer y reformular roles, funciones y responsabilidades de las entidades que conforman el sistema de administración de justicia de adolescentes, y en la importancia de mejorar los mecanismos de coordinación e interacción entre las entidades que lo conforman.

Estos lineamientos tienen en cuenta la Convención de los Derechos del Niño, el Código de los Niños y Adolescentes, las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y un conjunto de instrumentos internacionales de derechos humanos, y tienen en consideración principios fundamentales como el interés superior del niño, la intervención mínima, la especificidad, la proporcionalidad, la discrecionalidad, la participación, la reparación y la reintegración, entre otros.

La propuesta conlleva importantes ventajas y beneficios: el adolescente que ha cometido la infracción comprende mejor las consecuencias de su comportamiento, repara activamente el daño causado y recupera la confianza en sí mismo, de su familia y de la comunidad; la persona que ha sufrido el daño es restaurada en su dignidad personal y se le restituye, resarce o compensa por el daño sufrido; la comunidad recupera la confianza, afianza la seguridad y proporciona el apoyo necesario para la reintegración del adolescente y la persona perjudicada; y el sistema de justicia se fortalece con la confirmación del respeto a las normas reguladoras de la convivencia social, la reducción de la reincidencia, el alto grado de satisfacción de las personas afectadas por la infracción y la reducción significativa de la carga procesal.

La justicia restaurativa surge en un contexto global de profundas transformaciones sociales y culturales, donde la inseguridad y el crecimiento del crimen han llevado a cuestionar profundamente la efectividad del sistema penal, a la crisis del modelo rehabilitativo y el resurgimiento del modelo puramente punitivo. La justicia restaurativa constituye, frente a ello, un paradigma alternativo que propone como objetivo primordial de la justicia la reparación del daño y la restauración de la paz social. La experiencia de la justicia restaurativa evidencia

mejores resultados en la reparación del daño a la víctima, la responsabilización del ofensor y la reintegración de ambos en la comunidad, lo cual se da a través de procesos voluntarios y deliberativos como, por ejemplo, los círculos restaurativos, las conferencias familiares o la mediación víctima-ofensor, antes que por procesos coercitivos o sanciones reparativas aplicadas dentro de un proceso judicial.

Estos lineamientos proponen un esquema general de funcionamiento consistente en:

- 1) fortalecer el sistema de protección en sus distintos ámbitos y niveles (nacional, regional y local);
- 2) implementar programas de prevención de prácticas restaurativas en escuelas, parroquias y centros comunitarios;
- 3) implementar programas especializados de asistencia a la víctima y de justicia restaurativa, que favorezcan la aplicación de la remisión fiscal;
- 4) en casos en que se haya iniciado un proceso judicial, contar con mecanismos que remitan a procesos deliberativos para extinguir el proceso (acuerdos reparatorios, remisión judicial, terminación anticipada, mediación, reuniones restaurativas, etc.);
- 5) de no ser posible lo anterior, la autoridad judicial debe imponer sanciones reparativas (restitución, compensación, servicio comunitario), siendo la privación de la libertad una medida de último recurso y aplicada por el menor tiempo posible;
- 6) debería establecerse la posibilidad de cambiar (reducir, suspender o variar) la medida impuesta, si se cumple con condiciones favorables para la reparación del daño, la asunción de responsabilidad por el adolescente y se favorece su reintegración en la comunidad.

Para tal efecto presentamos a continuación un conjunto de lineamientos para una política pública que oriente el sistema de justicia juvenil hacia un enfoque restaurativo.

Lineamientos generales

Se propone:

- a) que el Congreso de la República revise el Código de los Niños y Adolescentes para mejorar la remisión fiscal y judicial, las medidas alternativas a la privación de la libertad, el rol de los equipos interdisciplinarios, la asistencia a la víctima, la incorporación de la mediación, los acuerdos reparatorios, la

terminación anticipada, la revisión, la suspensión o variación de la medida, entre otros;

- b) que el Consejo Nacional de Política Criminal, adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuente con un sistema de información que permita conocer la situación de los adolescentes en conflicto con la ley penal y considere la justicia restaurativa como el enfoque primordial de las políticas públicas en materia de justicia juvenil;
- c) que el Ministerio de Economía y Finanzas suministre los recursos financieros indispensables a las distintas instituciones del sistema de justicia bajo la modalidad de gestión por resultados;
- d) que el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana impulse un Programa Nacional de Prevención de la Violencia e Infracción Juvenil;
- e) que la Defensoría del Pueblo supervise permanentemente la actuación de las diversas instituciones del sistema de justicia juvenil.

Lineamientos específicos

Se recomienda:

- a) que la Policía Nacional del Perú implemente módulos de atención a los adolescentes en conflicto con la ley penal en las comisarías, con infraestructura y personal policial especializado; actualice y adecue los procedimientos establecidos a las normas internacionales, e incorpore el enfoque de la justicia restaurativa en sus programas de formación;
- b) que el Ministerio de Justicia asegure la defensa de los adolescentes en conflicto con la ley penal desde la etapa policial hasta la judicial; brinde asesoría legal y orientación sobre los servicios públicos y privados disponibles para la atención de las personas que han sido afectadas por la infracción, e implemente un servicio de mediación entre ambos actores;
- c) que el Ministerio Público promueva la aplicación de la remisión con el apoyo de equipos interdisciplinarios especializados, la realización de mediaciones o reuniones restaurativas que busquen reparar el daño, y que en los casos donde se hubiera abierto proceso, solicite en la medida de lo posible sanciones orientadas a la reparación del daño, sobre todo aquellas no privativas de la libertad;
- d) que el Poder Judicial promueva la aplicación de la remisión, la mediación y las medidas alternativas no privativas de la libertad (libertad asistida y prestación de servicios a la comunidad), siendo el internamiento el último recurso y por el menor tiempo posible; para tal efecto se debe contar con equipos interdisciplinarios

especializados; de igual modo, en la medida que tiene a su cargo los Centros Juveniles, debe implementar servicios de atención para la aplicación de medidas socioeducativas en forma descentralizada con el apoyo de los servicios y recursos de cada localidad. Se sugiere, a este respecto, que la gestión de los Centros Juveniles se transfiera en el futuro al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Lineamientos complementarios

Se plantea:

- a) que el Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables ponga en funcionamiento el sistema de protección, asumiendo un rol activo en la coordinación, diseño e implementación de programas y servicios, de prevención y atención a nivel nacional, regional y local;
- b) que el Consejo Nacional de Política Criminal, en coordinación con todos los sectores y niveles, asegure el funcionamiento del sistema de justicia juvenil y la aplicación del enfoque de la justicia restaurativa a nivel nacional, así como evaluar permanentemente el funcionamiento del sistema de justicia juvenil;
- c) que el Ministerio de Educación diseñe e implemente un programa de prevención de la violencia en las escuelas;
- d) que el Ministerio de Salud brinde facilidades a los adolescentes de sectores desfavorecidos para que tengan la cobertura del Seguro Integral de Salud, y desarrolle servicios especializados de salud mental, así como del tratamiento de las adicciones;
- e) que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo facilite el acceso de los adolescentes infractores a los programas de promoción del empleo.



© Tich / Gloria Parodi

2. Fines y objetivos

Un sistema de justicia juvenil con un enfoque restaurativo tiene como *horizonte de sentido* una sociedad justa, democrática y cohesionada que garantiza la convivencia social pacífica, armoniosa y segura, sobre la base del respeto de los derechos humanos, la inclusión social, el diálogo y una ciudadanía activa y responsable.

Con la intención de promover una reforma integral del sistema de justicia juvenil hacia un enfoque restaurativo, presentamos a continuación una propuesta de lineamientos de políticas con los siguientes objetivos:

- 2.1. Proponer el enfoque de la justicia restaurativa como marco orientador para las políticas públicas en justicia juvenil;
- 2.2. Identificar, clarificar y proponer roles, funciones y responsabilidades específicas de cada una de las instituciones que forman parte del sistema de justicia juvenil, con la intención de incorporar y desarrollar una práctica que enfatice el enfoque restaurativo;
- 2.3. Proponer un modelo de gestión interinstitucional que promueva y facilite el funcionamiento del sistema de justicia juvenil con un enfoque restaurativo.



© Tdth

3. Análisis situacional

Crimen e inseguridad

En la sociedad peruana, de acuerdo con la información disponible¹, el índice delictivo se ha incrementado sustantivamente en los últimos años, lo cual explicaría en gran parte la creciente preocupación por la situación de inseguridad que afecta a los ciudadanos peruanos.

Según los datos proporcionados por el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público², se puede apreciar que entre el 2008 y el 2010 la denuncia de delitos se ha incrementado en un 47.8%, de 289,338 delitos registrados a 427,624. Los delitos denunciados de mayor incidencia, en este periodo, son los cometidos contra el patrimonio, que representan el 33.9% del total de delitos³; luego, se encuentran los delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, que ascienden al 13.6%⁴; y, finalmente, los delitos contra la libertad que constituyen el 11.2%⁵. Se debe subrayar que las denuncias de los delitos contra el patrimonio son lo que más se han incrementado en estos años (76,9%).

Las denuncias de infracciones cometidas por adolescentes, durante este mismo periodo, se han incrementado en un 28.8%, de 13,537 infracciones registradas en el 2008 se elevaron a 17,426 en el 2010. Las infracciones de mayor incidencia cometidas por adolescentes en dicho periodo son aquellas contra el patrimonio, que representan el 40% del total de infracciones⁶; contra la libertad,

1 No se cuenta con un sistema de información unificado que nos permita tener conocimiento de la situación de la delincuencia en el país. Cada una de las instituciones del sistema de justicia (Policía Nacional, Ministerio Público, Poder Judicial, etc.) tiene un registro diferente.

2 Para hacer un análisis situacional hemos optado por tomar en cuenta la información del Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público, cuya información está a disposición del público (<http://www.mpfn.gob.pe/home>) y su labor goza de reconocimiento (ha ganado el premio a las mejores prácticas gubernamentales en la categoría de seguridad ciudadana en el año 2012). Hemos tomado en cuenta el registro de las denuncias de delitos e infracciones para tener un acercamiento a la realidad, sin embargo hay que tener en cuenta que un número importante de delitos no llegan a ser registrados por el Ministerio Público, sea porque no se denuncian debido al alto nivel de desconfianza en las instituciones del sistema de justicia o porque se producen "arreglos" a nivel policial.

3 Dentro de estos delitos destacan el hurto (30,9%) y el robo (22,6%).

4 Dentro de estos delitos, son las lesiones (60,9%) y el homicidio (20,7%) las más reiteradas.

5 En especial, el delito contra la libertad sexual (58.2%).

6 Dentro de estas infracciones las más numerosas son el hurto (46,4%) y el robo (40,2%).

que ascienden a un 29.5%⁷; y, finalmente, contra la vida, el cuerpo y la salud, que representan el 19.5%⁸. Las infracciones contra la vida, el cuerpo y la salud son las que más se han incrementado en estos últimos años (46.4%).

Haciendo un análisis comparativo entre las denuncias de delitos cometidos por adultos y las denuncias de infracciones a la ley penal cometidas por adolescentes, encontramos que, en el 2010, las denuncias de infracciones sólo representan el 4.3% del número de delitos, y que el crecimiento de las denuncias de delitos ha sido casi el doble de las infracciones.

Estos datos nos permiten comprender que el incremento de delitos e infracciones tiene un impacto en la percepción de la opinión pública sobre la seguridad ciudadana. Según la Encuesta Nacional Urbana de Victimización, realizada en el año 2011 en 23 ciudades del Perú por la ONG Ciudad Nuestra, el 71.9% de los encuestados manifiestan que se sienten inseguros, incluso el 41.3% señala que al menos un miembro de su familia fue víctima de un delito en el periodo de 12 meses⁹ previos a la encuesta.

Además de ello, los medios de comunicación sobre todo en estos últimos años, han mostrado una tendencia a exacerbar y sobredimensionar los hechos delictivos, principalmente los violentos, aumentando la sensación de inseguridad. El miedo al crimen repercute en la calidad de vida de las personas, influye negativamente en la actividad económica del país y provoca el surgimiento de propuestas punitivas con alto apoyo popular, contrarias a los principios democráticos.

Tratamiento inadecuado que agudiza el problema

Con relación a los adolescentes que infringen la ley penal, debe tenerse en cuenta que son personas en desarrollo, provienen de contextos familiares y sociales sumamente complejos y, debido a la influencia de estas condiciones críticas, tienen mayores probabilidades de presentar problemas y dificultades que pueden desencadenar comportamientos antisociales, violentos o delictivos.

La Defensoría del Pueblo en el informe sobre la Situación de los Adolescentes Infractores de la Ley Penal Privados de Libertad (2007)¹⁰ ha encontrado factores de vulnerabilidad que inciden en la infracción a la ley penal, entre los que tenemos:

7 Llama la atención que la infracción contra la libertad sexual constituye casi la totalidad de este tipo de infracciones (94.9%).

8 En especial, las infracciones de lesiones (58.3%) y homicidio (6%).

9 De acuerdo a la Segunda Encuesta Metropolitana de Victimización 2012, la victimización en Lima Metropolitana es de 42.9%, superior a ciudades como el Gran Buenos Aires (38%), Santiago de Chile (35%) y Ciudad de México (27%). Ciudad Nuestra, <http://www.ciudadnuestra.org/>

10 Defensoría del Pueblo. La situación de los adolescentes infractores de la ley penal privados de libertad. Lima, 2007.

- Familias desestructuradas y disfuncionales.
- Viviendas en zonas urbano-marginales que carecen de servicios básicos.
- Carencia económica que los lleva a desarrollar actividades laborales informales.
- Dificultades en el ámbito educativo, sobre todo el abandono de la escuela y el retraso escolar.
- Altos niveles de consumo y adicción a drogas y alcohol.

Una respuesta inoportuna, inadecuada e inefectiva por parte del sistema de justicia es perjudicial para la situación del adolescente, su familia y la comunidad, en la medida que no interrumpe o evita futuras infracciones a la ley penal y la afectación de los derechos de otras personas. Algo de eso está ocurriendo con la respuesta que el Estado brinda a los adolescentes en conflicto con la ley penal; el sistema de protección no logra atender anticipadamente las condiciones personales y sociales que influyen en el comportamiento antisocial; y el sistema de justicia, a pesar de los esfuerzos que se realizan, no logran dar un tratamiento adecuado y efectivo, por lo que urgen cambios sustantivos en el tratamiento de la infracción adolescente.

En efecto, los adolescentes acusados y/o detenidos por infringir la ley, carecen de una defensa pública efectiva que garantice el respeto a sus derechos en las distintas etapas del proceso judicial: investigación y proceso. Esta ausencia de una defensa efectiva de sus derechos los hace vulnerables al maltrato, al abuso y a la corrupción, compromete su situación jurídica y limita sus posibilidades de cambio y reintegración social.

Además, los limitados servicios para la aplicación de los programas de orientación y las medidas socioeducativas en medio abierto, condicionan las decisiones de los operadores de justicia (fiscales y jueces) hacia una mayor judicialización de los casos y un mayor uso de la medida de internación. Esto ha traído como consecuencia que el 68.4%¹¹ de los adolescentes con medidas socioeducativas estén privados de su libertad, lo cual contradice las recomendaciones de las Naciones Unidas. Los Centros Juveniles, a pesar de los esfuerzos que se vienen realizando, se encuentran sobrepoblados y con limitados recursos humanos y económicos para una atención adecuada.

Por otro lado, es importante considerar el desamparo en que se encuentran tanto las personas afectadas por la infracción, con secuelas lamentables que afectan su calidad de vida, como la propia comunidad que incrementa su sen-

11 Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 157. *El Sistema Penal Juvenil*. Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad. Lima, 2012.

sación de inseguridad y se ve obligada a restringir sus actividades con graves consecuencias sociales y económicas.

Desafíos a tener en cuenta

Las mayores dificultades que impiden una atención adecuada y efectiva por parte del Estado a los adolescentes en conflicto con la ley penal, se deben principalmente a tres factores: en primer lugar, aún prevalece en algunos hacedores de políticas y operadores del sistema de justicia un enfoque retributivo, el cual se refuerza aún más por la presión social desplegada sobre todo por los medios de comunicación que exigen mayores penas y sanciones; en segundo lugar, existen limitaciones en la estructuración y gestión en las diversas instituciones que conforman el sistema de administración de justicia (Policía Nacional, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio Público y Poder Judicial) que dificultan el cumplimiento de sus funciones de acuerdo a la legislación vigente; y en tercer lugar, una débil articulación entre las entidades que conforman el sistema y de éstas con otras entidades públicas y privadas, de modo que impiden un funcionamiento óptimo del sistema como tal.

En este contexto, el enfoque de la justicia restaurativa es una opción que permite responder adecuadamente a la infracción adolescente no sólo porque asume principios contenidos en la Convención de los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales, sino porque las experiencias desarrolladas en diversos países del mundo y en el Perú, evidencian resultados auspiciosos y prometedores. Además, es necesario realizar cambios y mejoras en cada una de las instituciones del sistema de justicia para asegurar el cumplimiento de sus funciones y orientar su carácter hacia un enfoque restaurativo. Finalmente, para que el sistema de justicia juvenil funcione efectivamente, deben fortalecerse los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional.

4. El proyecto de Justicia Juvenil Restaurativa: Evidencias de la Experiencia

Antecedentes y desarrollo

El proyecto de Justicia Juvenil Restaurativa se inicia en el 2005, a partir de un diagnóstico sobre la administración de justicia para adolescentes realizado por la Fundación Terre des hommes-Lausanne (Suiza). Para el diseño del proyecto, la Fundación Tdh realizó una planificación estratégica con los representantes de los distintos sectores del Estado y la sociedad civil involucrados en la justicia juvenil, y para su implementación estableció una alianza con la Asociación Encuentros-Casa de la Juventud, asumiendo responsabilidades compartidas en su ejecución.

La I Fase (2005-2007) tuvo como objetivo demostrar las ventajas jurídicas, sociales y económicas del enfoque de Justicia Juvenil Restaurativa, y para lograrlo se impulsó un proyecto piloto de atención a adolescentes en conflicto con la ley penal en El Agustino (Lima) y José Leonardo Ortiz (Chiclayo), que consistía en brindar defensa legal inmediata a los adolescentes que infringen la ley penal, promover la remisión y las medidas socioeducativas en medio abierto, e implementar programas socioeducativos con el apoyo de organizaciones de la comunidad.

La Fase II (2008-2010) buscó fortalecer y profundizar la aplicación del enfoque de Justicia Juvenil Restaurativa, generando condiciones políticas, normativas y técnicas para una transferencia futura al Estado. Para ello se desarrollaron cuatro ejes estratégicos: formar cuadros profesionales especializados en justicia juvenil restaurativa; consolidar alianzas interinstitucionales para elaborar propuestas normativas, técnicas y políticas; impulsar la remisión, la asistencia a la víctima, así como la aplicación de la mediación y de otras medidas alternativas a la privación de la libertad como la prestación de servicios a la comunidad; y validar el enfoque restaurativo, creando y aplicando una metodología de asistencia a la víctima, sobre todo al niño, niña o adolescente víctima.

En la actualidad se viene implementando la **III Fase (2011-2013)**, cuyo objetivo es promover la apropiación, extensión y sostenibilidad del sistema de JJR por parte del Estado, difundiendo los beneficios y ventajas de su enfoque y metodología, así como propiciando un trabajo articulado entre las autoridades y la comunidad. Para ello se han formulado cuatro ejes estratégicos: atención directa a adolescentes y víctimas, formación especializada, incidencia en políticas públicas y prevención en la escuela y la comunidad.

Principales resultados

El Proyecto de Justicia Juvenil Restaurativa en estos años ha garantizado una adecuada defensa a 1,600 adolescentes en conflicto con la ley desde el momento de la detención en comisaría. De ellos, el 60% ingresó voluntariamente al programa JJR, beneficiándose de la remisión y las medidas alternativas a la privación de libertad, con un resultado bajo de reincidencia (inferior al 7.5%). También se ha asistido en sus derechos a 196 víctimas y se han promovido 36 procesos de mediación. Se ha logrado promover la participación de 91 instituciones locales, entre municipalidades, servicios públicos y privados, en la atención de los adolescentes en conflicto con la ley.

También se ha demostrado que es una intervención con menor costo para el Estado. Los resultados de un estudio realizado en el 2008¹² muestra que el costo mensual del programa de JJR es de 115 dólares por adolescente, mientras el costo en centros juveniles cerrados con medidas privativas de la libertad es de 417 dólares. En resumen, el proyecto JJR tiene un enfoque adecuado y ha demostrado efectividad a un bajo costo.

A partir de la experiencia desarrollada el Proyecto JJR obtuvo resultados exitosos, que se han expresado en reconocimientos y premios. Ha obtenido por dos años consecutivos (2008 y 2009) el primer puesto del concurso de Buenas Prácticas Gubernamentales otorgado por la Asociación Civil Ciudadanos al Día¹³ (CAD), en la categoría de Seguridad Ciudadana, premiando la experiencia de la aplicación de la Remisión Fiscal del distrito de El Agustino (Lima) y de los distritos de Chiclayo, La Victoria y José Leonardo Ortiz (Chiclayo). Por otro lado, la Asociación Internacional de Magistrados de la Juventud y de la Familia reunida en su 18º Congreso Internacional en Túnez le otorgó el Premio Veillard Cybulski 2010 por la “Experiencia de implementación de la Justicia Juvenil Restaurativa en el Perú”. También el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de Chile, con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, otorgó al Proyecto JJR el primer lugar en la

12 *Estudio y Análisis sobre Costo/Beneficio Económico y Social de los Modelos de Justicia Juvenil en el Perú*. Fundación Terre des hommes-Lausanne (Suiza) y Asociación Encuentros-Casa de la Juventud. Perú, 2008.

13 Institución peruana que premia anualmente las experiencias relevantes de gestión pública innovadoras y efectivas que ameritan ser tomadas en cuenta como políticas públicas por el Estado.

categoría de Iniciativas Prometedoras en el Primer Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe, realizado en el 2010. Recientemente, en julio del 2012, el Proyecto JJR ganó la primera edición del Premio Nacional de Derechos Humanos Javier Pérez de Cuellar, otorgado por la Embajada de Francia en el Perú.

Para la implementación del proyecto y lograr los resultados señalados se establecieron alianzas estratégicas con entidades del Estado que se han plasmado a través de convenios de cooperación interinstitucional con el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia, el Poder Judicial, el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo, la Academia de la Magistratura y también Gobiernos Locales y Regionales. De igual modo, se tiene acuerdos con más de 80 organizaciones de la sociedad civil de los distritos donde se desarrolla el proyecto.

Como consecuencia de los logros obtenidos el Ministerio Público, reconociendo el valor del modelo desarrollado, ha decidido adaptarlo e implementarlo. Por ello, desde el año 2010, a través de una partida presupuestal bajo la metodología de presupuesto por resultados del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), está implementando un Programa Nacional de Justicia Juvenil Restaurativa, para lo cual ha dispuesto la contratación de equipos técnicos interdisciplinarios (psicóloga/o, trabajador/a social y coordinador/a de zona); los cuales trabajarán con los fiscales de familia en la aplicación de la remisión. En la actualidad esta propuesta se está desarrollando en la ciudad de Lima (San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador y El Agustino), en Chiclayo (José Leonardo Ortiz, La Victoria y Chiclayo), en Trujillo (centro de la ciudad) y en Chimbote. En el 2013 y en los años siguientes, el Ministerio Público ha previsto seguir extendiendo el programa a nuevas regiones.

Evidencias de la experiencia

La experiencia desarrollada por el proyecto durante estos años ha hecho posible tener un conocimiento cercano sobre la situación de los adolescentes en conflicto con la ley y el funcionamiento del sistema de justicia que los atiende; de igual modo ha permitido desarrollar una experiencia valiosa cuyo enfoque y metodología puede ser de gran utilidad para hacer reformas en el diseño del sistema de justicia y la mejora de su funcionamiento. Los principales hallazgos y lecciones aprendidas de la experiencia son los siguientes:

- a. Garantizar los derechos de los adolescentes que son acusados, arrestados, detenidos, investigados, procesados, sentenciados o que se encuentran en cumplimiento de una medida, por parte de los funcionarios del sistema de justicia, tiene un impacto positivo en los adolescentes que favorece sus posibilidades de cambio.

- b. La defensa legal debe ser inmediata, especializada e interdisciplinaria para garantizar efectivamente los derechos del adolescente y el cumplimiento del debido proceso. La inmediatez, la especialización y la interdisciplinariedad se justifican por la condición de personas en proceso de crecimiento y desarrollo que son los adolescentes. La defensa también debe atender la situación de los adolescentes en forma integral: jurídica, personal y social.
- c. La intervención de la justicia con los adolescentes en conflicto con la ley penal se sustenta en la necesidad de fortalecer y desarrollar en ellos el sentido de la responsabilidad, que los lleve a entender las consecuencias de sus actos y a reparar el daño, así como hacerse responsables de su propia vida, actual y futura, enfrentando los riesgos y amenazas con el apoyo de su familia y la comunidad.
- d. Teniendo en cuenta que los adolescentes son personas en desarrollo, los equipos interdisciplinarios proporcionan información y orientaciones técnicas a los defensores, fiscales y jueces para que puedan tomar mejores decisiones teniendo en cuenta la situación personal, el contexto familiar y las posibilidades de su reintegración social.
- e. La experiencia de la remisión, que consiste en apartar al adolescente del proceso judicial cuando el caso no reviste gravedad y hay disposición en el adolescente y su familia a seguir un programa de orientación, ha demostrado que es un instrumento adecuado, útil y efectivo en los procesos de cambio del adolescente, además que favorece la desjudicialización y disminución de la carga judicial, haciendo que el sistema sea más eficiente y económico.
- f. El encuentro y diálogo voluntario entre la víctima, el adolescente infractor y sus familias, facilitado por un tercero, es un instrumento adecuado, útil y efectivo para educar, reparar, reintegrar y prevenir futuras infracciones.
- g. La experiencia nos indica que la respuesta que privilegia la dimensión educativa es más adecuada y eficaz que la intervención punitiva: desde una perspectiva educativa las personas aprenden más y mejor de situaciones gratificantes (estímulos) que de situaciones aflictivas (castigo), y mucho más si son sujetos activos en la propia construcción de conocimientos. En ese sentido, el reparar el daño es para el adolescente sumamente educativo porque constituye una oportunidad para enmendar errores y compensar a otro por los daños ocasionados, es una experiencia reconfortante y gratificante.

5. Fundamentación

El preocupante crecimiento del delito con una participación significativa de adolescentes, tiene un impacto importante en la seguridad ciudadana. Las deficiencias de los servicios de atención agravan el problema por lo que es necesario hacer cambios significativos tanto en el enfoque de tratamiento como en el mejoramiento de los servicios de atención de los adolescentes en conflicto con la ley por parte del sistema de justicia.

Hacia un enfoque de políticas públicas basado en la justicia restaurativa

El propósito de estos lineamientos de política es proponer el enfoque de la justicia restaurativa como marco orientador de las políticas públicas en justicia juvenil. La justicia restaurativa propone y desarrolla respuestas integrales y sistémicas a la infracción y el delito, enfocándose en la reparación del daño, en lugar del castigo, con la participación activa de las personas y las instituciones afectadas e involucradas como los infractores, las víctimas, sus respectivas familias, representantes de la comunidad, operadores de justicia o profesionales sociales, entre otros. Desde esa perspectiva, parte de una visión que asume una responsabilidad compartida entre los miembros de una comunidad para encontrar soluciones a los problemas generados por el delito y la infracción procurando la reparación emocional, material y/o simbólica del daño, el restablecimiento de las relaciones quebrantadas y la reintegración efectiva del infractor y de la víctima.

De acuerdo con los Principios Básicos sobre la Utilización de Programas de Justicia Restaurativa en Materia Penal (Resolución 2002/12 del Consejo Económico Social de las Naciones Unidas) se define a todo programa de justicia restaurativa como aquel que “utilice procesos restaurativos e intente lograr resultados restaurativos” (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito 2007, 135). De acuerdo con dichos Principios se entiende por proceso restaurativo “todo proceso en que la víctima, el delincuente y, cuando proceda, cualesquiera otras personas o miembros de la comunidad afectados por un delito, participen conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito, por lo general con la ayuda de un facilitador”, y por resultado restaurativo, “un acuerdo logrado como consecuencia de un proceso

restaurativo". Se pueden utilizar en los procesos restaurativos diversos mecanismos de diálogo como la mediación, las conferencias familiares o los círculos de paz; y se pueden considerar como resultados restaurativos la reparación, la restitución o el servicio a la comunidad.

Fortalecer roles, funciones y responsabilidades de las entidades que conforman el sistema de administración de justicia de adolescentes

Estos lineamientos también pretenden identificar, clarificar y proponer roles, funciones y responsabilidades específicas para que cada una de las instituciones que conforman el sistema de justicia juvenil (la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio Público y el Poder Judicial) puedan optimizar su desempeño.

Debe tenerse en consideración que, a pesar de que la Convención de los Derechos del Niño y el Código de los Niños y los Adolescentes tienen cerca de 20 años de vigencia, aún no se ha logrado implementar efectivamente muchas de las propuestas en materia de administración de justicia para los adolescentes en conflicto con la ley penal que estos instrumentos jurídicos prescriben. Es necesario identificar los obstáculos y proponer sugerencias y recomendaciones para superarlos.

De igual modo, para que el enfoque de la justicia restaurativa pueda aplicarse con amplitud y profundidad, requiere de mecanismos para ponerla en práctica. La actual legislación contiene ciertas dimensiones favorables a su aplicación; sin embargo, es necesario hacer reformas que desarrollen con mayor claridad el enfoque restaurativo e incorporen instrumentos y herramientas prácticas que favorezcan su implementación.

Mejorar los mecanismos de coordinación e interacción entre las entidades que conforman el sistema de administración de justicia para adolescentes

En la medida que la infracción adolescente es un fenómeno complejo y multi-causal, se requiere una respuesta integral y sistémica. Ello significa que hay una necesidad de una mejor y mayor articulación entre los diversos sectores como la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial, y de estos con otros sectores como Educación, Salud y Trabajo. También es importante considerar la participación de los Gobiernos Regionales y Locales, así como las instituciones de la sociedad civil.

Desde una visión integral se requiere, por un lado, fortalecer el sistema de protección con el propósito de evitar la transformación de situaciones riesgosas hacia comportamientos violentos y/o disruptivos; y, por otro lado, fortalecer el sistema de justicia para que se pueda responder en forma inmediata, proporcional y especializada cuando los adolescentes infringen la ley penal, siempre con pleno respeto de sus derechos.

Ventajas y beneficios de un sistema de justicia juvenil de carácter restaurativo

La justicia restaurativa tiene mayores ventajas y beneficios que la justicia tradicional, por lo siguiente:

- El adolescente que ha cometido la infracción tiene una mayor comprensión de los efectos perniciosos que ha causado su comportamiento; enfrenta las consecuencias y busca reparar el daño ocasionado; entiende los problemas que han condicionado el hecho y se compromete a seguir un plan o programa para revertirlos; finalmente, el esfuerzo realizado para reparar el daño le devuelve la confianza y se le brinda el apoyo necesario para reintegrarse en su comunidad.
- La persona que ha sufrido el daño, como consecuencia de una infracción cometida por un adolescente, no sólo es restaurada en su dignidad personal y reparada por el daño sufrido; además participa activamente en los procesos de solución. La restauración de la persona se da principalmente a través del reconocimiento del hecho y la expresión de una sincera disculpa por parte del adolescente responsable; y la reparación del daño se da a través de la restitución, el resarcimiento o la compensación por el daño sufrido.
- La comunidad, que también se ha sentido afectada por la infracción, restablece el sentido de confianza y seguridad a partir de que la persona que cometió la infracción se ha hecho responsable y ha reparado el daño tanto a la víctima como a la propia comunidad, y además porque ambas personas se han reintegrado en la comunidad. La comunidad participa tanto en los procesos de solución, como en el seguimiento y la reintegración.
- El sistema de justicia se fortalece porque confirma el respeto a las normas reguladoras de la convivencia social, se reducen los niveles de reincidencia de los adolescentes en conflicto con la ley, hay un alto grado de satisfacción en las personas que han sido afectadas por la infracción y hay una reducción significativa de la carga procesal, lo que mejora el funcionamiento del sistema. Todo ello permite cumplir con los estándares internacionales en materia de justicia juvenil.



© Tgh / Gloria Pardo

6. Base Legal

Declaración de los Derechos del Niño

La Declaración de los Derechos del Niño es el primer instrumento internacional que específicamente proclama los derechos del niño en el marco del desarrollo internacional de los derechos humanos. La Declaración enuncia un conjunto de principios generales que han servido de base para posteriores normas e instrumentos jurídicos, y nos ofrecen hoy criterios interpretativos para una adecuada aplicación de aquellos. La Declaración, además de reconocer a los niños como sujetos de derechos, presenta dos conceptos importantes como la protección especial (Principio 2) y el interés superior del niño (Principio 7), que serán piezas claves en la estructuración del derecho internacional de los niños. Fue aprobada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959.

Convención sobre los Derechos del Niño

La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, nos ofrece un nuevo paradigma de la infancia, que se sustenta en la Doctrina de la Protección Integral. La Convención presenta un conjunto de principios y criterios para el tratamiento especializado de adolescentes en conflicto con la ley, asumiendo su condición de sujeto de derechos, señalando un conjunto de garantías del debido proceso y enfatizando el fin educativo y socializador de la respuesta penal estatal. Deben considerarse especialmente los artículos 37 y 40.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing)

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, conocidas como Reglas de Beijing, fue aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1985, mediante la Resolución 40/33. Las Reglas de Beijing forman un instrumento internacional que sirve de orientación a los Estados partes sobre la administración de la

justicia de menores. Las Reglas de Beijing señalan que el objetivo de la justicia es buscar el bienestar del niño y establecen criterios para un tratamiento adecuado: esto es, que se respeten los derechos y que la respuesta penal sea mínima y proporcional a las circunstancias de la infracción y del infractor. Las Reglas establecen criterios para las diferentes etapas del proceso: investigación, procesamiento, sentencia y aplicación de medidas en medio abierto y cerrado. Las Reglas promueven la aplicación de la remisión y consideran que la privación de la libertad debe ser el último recurso a aplicar por el menor tiempo posible.

Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, conocidas como Directrices de Riad, fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1990, mediante la Resolución 45/112. Las Directrices son un instrumento internacional enfocado en la prevención de la infracción juvenil que propone la necesidad de desarrollar una política social que busque el bienestar integral de los jóvenes, desde la primera infancia, a través de la promoción de los derechos y la generación de oportunidades para todos, especialmente para aquellos que se encuentran en situación de riesgo o que requieren protección. Este enfoque preventivo, para las Directrices de Riad, debe llevarse a cabo fortaleciendo los espacios de socialización como la familia, la escuela, la comunidad y los medios de comunicación, y desarrollando planes de prevención en todos los niveles en forma coordinada y articulada entre los organismos públicos, y de estos con las organizaciones de la comunidad. Las Directrices consideran que la remisión y la mediación son instrumentos útiles para la prevención.

Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Reglas de La Habana)

Las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, conocida como Reglas de La Habana, fueron adoptadas por las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1990, mediante Resolución N° 45/113. El objetivo principal de las Reglas es proteger los derechos de los menores de edad privados de libertad para evitar en lo posible los efectos perjudiciales que dicha medida conlleva. Según estas Reglas la privación de la libertad debe ser el último recurso, por un periodo mínimo necesario y limitado a casos excepcionales, teniendo en cuenta que su finalidad es la rehabilitación. La privación de la libertad no significa la negación de otros derechos del adolescente infractor, por el contrario se debe garantizar el derecho a llevar a cabo actividades y programas útiles para su sano desarrollo, asumir el sentido de responsabilidad y fortalecer sus capacidades personales que favorezcan su integración en la

sociedad. Las Reglas de La Habana recomiendan que los centros tengan una población reducida para asegurar un trabajo individualizado; se disponga de personal necesario y debidamente capacitado; y que su ubicación sea descentralizada, de modo que permitan el acceso a las familias y se integren con su entorno social y comunitario. Prohíbe el castigo y toda sanción que ponga en peligro la salud mental y física de los menores privados de libertad.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio)

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad, conocidas como Reglas de Tokio, fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1990, mediante Resolución 45/110. Estas Reglas tienen como objetivo promover la aplicación de medidas no privativas de la libertad con el propósito de reducir las posibilidades de reincidencia e incrementar las posibilidades de reinserción del delincuente, teniendo en cuenta tanto el respeto de sus derechos humanos como los de las víctimas, así como la amplia participación de la comunidad en dichos procesos. Según estas Reglas, las medidas no privativas de la libertad serán utilizadas de acuerdo con el principio de mínima intervención, lo cual significa que existe la posibilidad de evitar recurrir a procesos formales y que, en aquellos casos que ingresan al sistema penal, se disponga de una amplia serie de medidas no privativas de la libertad. Para una adecuada aplicación de dichas medidas se requieren profesionales debidamente capacitados y especializados.

La Observación General N° 10

La Observación General N° 10 es un documento del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas que ofrece a los Estados partes criterios y orientaciones para la formulación de una política general de justicia de menores conforme a la Convención, que les permita prevenir y luchar contra la delincuencia juvenil sin recurrir a procedimientos judiciales. Esta política general tiene en cuenta principios como la no discriminación, el interés superior del niño, la privación de la libertad como último recurso y por el periodo más breve, un trato digno desde el primer contacto y acceso a un juicio justo, entre otros. Y establece un conjunto de elementos básicos de dicha política como la necesidad de prevenir la delincuencia juvenil a partir de promover el desarrollo y bienestar del niño, especialmente de aquellos que se encuentran en riesgo; de disponer al máximo de medidas que no supongan el recurso a procedimientos judiciales, atendiendo el bienestar del menor y la adecuada proporcionalidad de la respuesta estatal; de ofrecer un juicio imparcial y equitativo con todas las garantías legales; y, finalmente, de disponer de una amplia variedad de alternativas posibles a la privación de la libertad, enfatizando una intervención de carácter

social y educativa, evitando todo tipo de tratos o penas crueles o degradantes, y salvaguardando el bienestar, el interés superior y la reintegración social.

Código de los Niños y los Adolescentes

El Código de los Niños y los Adolescentes promulgado mediante Ley N° 26102, en el año de 1992, y modificado por Ley 27337, en el año 2000, establece el marco normativo de la justicia juvenil de acuerdo a los principios rectores de la Convención de los Derechos del Niño. Este Código se basa en la doctrina de la protección integral, que reconoce al niño, niña y adolescente como sujeto de derechos y formula normas sustantivas y procesales para regular el tratamiento de los adolescentes que han infringido la ley penal (Capítulo III del Libro IV). También establece un conjunto de derechos y garantías específicos, promueve la desjudicialización a través de la figura de la remisión, asegura un tratamiento judicial de los menores distinto al de los adultos; dispone la aplicación de medidas socioeducativas en medio abierto como la amonestación, la libertad asistida, la libertad restringida, la prestación de servicios a la comunidad, y precisa que la internación debe ser el último recurso.

7. Declaración de política

Los lineamientos de política **“Hacia un sistema de justicia juvenil con un enfoque restaurativo”**, basados en la Convención de los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales, buscan fortalecer el sistema de administración de justicia especializada para adolescentes, orientándolo hacia un enfoque restaurativo con funciones específicas y complementarias que respondan en forma previsible, oportuna, adecuada y efectiva a la infracción adolescente, así como la atención de las necesidades de las víctimas y de la comunidad.

Estos lineamientos están guiados por los siguientes principios:

- a. Derechos humanos
- b. Interés superior del niño
- c. Especificidad
- d. Intervención mínima
- e. Proporcionalidad
- f. Discrecionalidad
- g. Participación
- h. Diálogo
- i. Empoderamiento
- j. Responsabilidad
- k. Reparación
- l. Reintegración
- m. Parsimonia/ economía

Y están orientados a los siguientes grupos prioritarios:

- a. Adolescentes en conflicto con la ley y sus familias.
- b. Víctimas y sus familias.
- c. Miembros de la comunidad.
- d. Operadores del sistema de justicia.



© Tdh / Gloria Pardo

8 Lineamientos de política

8.1 Hacia un enfoque de políticas públicas basado en la justicia restaurativa

El propósito de estos lineamientos de política es proponer el enfoque de la justicia restaurativa como marco común que oriente el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en justicia juvenil.

Surgimiento de la Justicia Restaurativa

La justicia restaurativa surge en un contexto global de profundas transformaciones sociales y culturales que instalan la inseguridad y el riesgo en la vida social. El crecimiento del crimen, a partir de los años 60, trajo como consecuencia serios cuestionamientos al modelo rehabilitativo predominante en los sistemas de justicia a nivel global, enfatizando sobre su poca efectividad. Esta situación favoreció en los años 80 el resurgimiento del modelo punitivo, sobre todo en Estados Unidos y Gran Bretaña, orientado principalmente a reforzar las medidas de control policial, agravar las penas y masificar las cárceles (Garland: 2007). Es en este contexto que surgieron experiencias locales alternativas de justicia, conocidas luego como justicia restaurativa, que paulatinamente se han ido introduciendo en los sistemas de justicia y en las políticas criminales a nivel mundial (Van Ness: 2010).

Además de este profundo cuestionamiento a la efectividad de los sistemas penales, se dieron otros fenómenos que han contribuido al surgimiento de la justicia restaurativa como: el surgimiento de un movimiento en defensa de los derechos de las víctimas que demanda su inclusión en los procesos judiciales; una creciente conciencia de los derechos humanos y la necesidad de limitar el poder de intervención del Estado; y demandas de los pueblos indígenas para el reconocimiento de sus formas de hacer justicia. Todo ello favoreció el surgimiento en diversos lugares del mundo de experiencias innovadoras de hacer justicia, como por ejemplo en Ontario, Canadá, donde un juez propuso que jóvenes acusados de vandalismo se pusieran de acuerdo con los propietarios para resolver el problema, o en Nueva Zelanda, donde la policía, tomando en cuenta formas de hacer justicia de los maorís, pueblo nativo, promueve conferencias familiares en la atención de jóvenes que han infringido la ley penal, sin necesidad de abrirles proceso. Estas y otras expe-

riencias se difundieron rápidamente e inspiraron muchas prácticas de hacer justicia, algunas integradas y otras separadas del sistema de justicia, y también motivaron una reflexión profunda sobre la justicia restaurativa y permitieron construir un consistente fundamento teórico.

Propósito de la Justicia Restaurativa

La justicia restaurativa es un paradigma alternativo a la justicia retributiva que actualmente predomina en los sistemas de justicia criminal. La diferencia central entre ambas consiste en el modo de hacer justicia, mientras que el propósito principal de la justicia restaurativa es reparar el daño, la justicia retributiva busca reducir el crimen a través del castigo. De acuerdo con este nuevo enfoque de respuesta al crimen, el Estado tiene como objetivo primordial asegurar las libertades y los derechos de los ciudadanos (Braithwaite: 2002), y frente a cualquier acción que afecte estos bienes jurídicos la respuesta de la justicia debe ser procurar la reparación del daño y restaurar la paz social. Significa decir que el centro de la justicia criminal ya no es el castigo, sino la reparación del daño; infligir dolor intencionalmente a una persona es éticamente cuestionable. La privación de la libertad, sólo es factible para delincuentes renuentes a reparar el daño o para incapacitar a aquellos que constituyen un peligro para la sociedad (Walgrave: 2008).

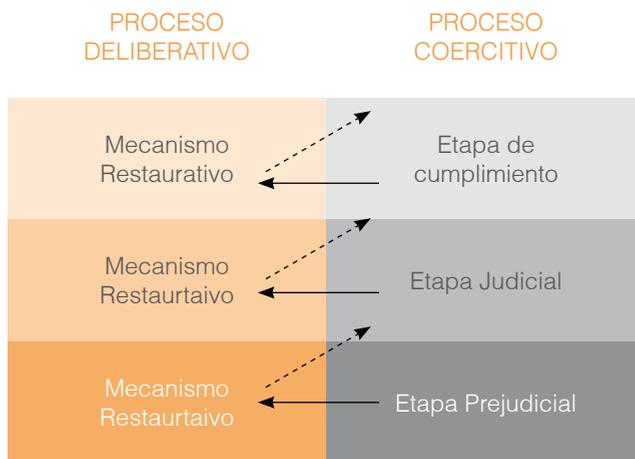
La Justicia Restaurativa propone una confluencia de resultados en la víctima, ofensor y comunidad, así tenemos:

Víctima	Ofensor	Comunidad
<ul style="list-style-type: none"> • Recibir apoyo, asistencia, información. • Enfrentar al infractor, relatar su historia y expresar emociones. • Recibir restitución, reparación, compensación. • Participar en los procesos de justicia, proponiendo alternativas que reparen el daño. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfrentar el daño causado a través del encuentro con la víctima. • Restituir, reparar y compensar a las víctimas. • Realizar un servicio significativo en la comunidad. • Desarrollar actividades productivas y mejorar sus habilidades en la toma de decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a las víctimas. • Involucrarse en la responsabilización y rehabilitación del infractor. • Trabajar con el infractor en proyectos de servicio a la comunidad. • Ofrecer trabajo y oportunidades para que se repare el daño. • Apoyar a las familias de los infractores para que reparen el daño. • Participar en los procesos de justicia con propuestas.

(Bazemore: 1999)

La experiencia de la justicia restaurativa evidencia que los mejores resultados en la reparación del daño a la víctima, responsabilización del ofensor y reintegración de ambos en la comunidad, se dan a través de procesos voluntarios y deliberativos, como por ejemplo los círculos restaurativos, las conferencias familiares o la mediación víctima-ofensor, antes que por procesos coercitivos o sanciones reparatorias aplicadas dentro de un proceso judicial. En todos ellos, el encuentro y diálogo entre las partes permite poder contar las historias desde la perspectiva de cada uno y expresar las emociones y sentimientos de los involucrados, con la intención de entender el daño y encontrar soluciones que puedan plasmarse en acuerdos y compromisos (Umbreit: 2010).

Por esta razón, y en consideración del principio de parsimonia, se recomienda que antes de iniciar un proceso judicial deben explorarse y agotarse todas las posibilidades de procesos restaurativos voluntarios y deliberativos. En caso que no haya disposición de las partes o no se logre un acuerdo, siempre queda la posibilidad de recurrir a un proceso judicial que imponga obligaciones de reparar el daño. En atención a las mismas consideraciones, es también recomendable que en todas las etapas del proceso judicial siempre haya la posibilidad de derivar o remitir hacia procesos voluntarios y deliberativos; y en caso de fracasar, siempre exista la posibilidad de retornar a los procesos coercitivos (Walgrave: 2008).



El Sistema de Justicia Juvenil con un Enfoque Restaurativo

Teniendo en cuenta la justicia restaurativa, presentamos a continuación un esquema ideal de cómo podría ser el funcionamiento de un sistema de justicia juvenil con un enfoque restaurativo en el Perú.

En primer lugar es importante fortalecer el sistema de protección en sus distintos ámbitos y niveles (nacional, regional y local) para atender en forma efectiva y oportuna situaciones críticas que afectan a los niños, niñas y adolescentes, evitando efectos perniciosos que deriven posteriormente en situaciones de violencia e infracción.

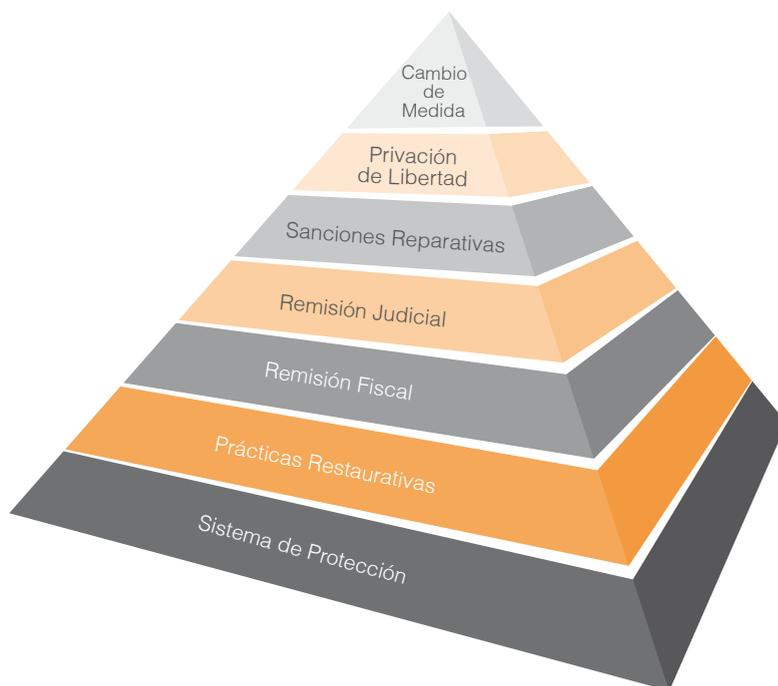
En segundo lugar, es importante contar con programas comunitarios de prácticas restaurativas en escuelas, parroquias y centros comunales, que permitan a los propios actores atender los conflictos a través del diálogo, la participación activa y la responsabilidad compartida.

En tercer lugar, se deben implementar programas especializados de asistencia a la víctima y de justicia restaurativa que atiendan los casos de infracciones a la ley penal que no revistan gravedad sin necesidad de abrir proceso judicial (remisión fiscal), con la participación del Ministerio Público, la Policía Nacional, el Ministerio de Justicia, los gobiernos locales y organizaciones sociales y comunitarias.

En cuarto lugar, en los casos en que se haya iniciado un proceso judicial, se debe contar con mecanismos que remitan a procesos deliberativos para extinguir el proceso (acuerdos reparatorios, remisión judicial, terminación anticipada, mediación, reuniones restaurativas, etc.) siempre que haya una aceptación voluntaria, se reconozca el hecho y/o haya disposición para reparar el daño y seguir un programa de intervención.

En quinto lugar, si han fracasado las posibilidades de reparación del daño en forma voluntaria y deliberativa, la autoridad judicial debe imponer sanciones reparatorias (restitución, compensación, servicio comunitario) que obliguen al infractor a reparar el daño. Debe tenerse en cuenta que la aplicación de la privación de la libertad debe ser el último recurso y por el menor tiempo posible; así mismo, no debe ser considerado un castigo sino un mecanismo que obligue a reparar el daño o de incapacitación a los infractores que constituyen un peligro.

Finalmente, el cumplimiento de la medida debería cambiarse (reducirse, suspenderse o variar) si se cumple con condiciones favorables para la reparación del daño, asumir la responsabilidad del adolescente y favorecer su reintegración en la comunidad.



8.2 Lineamientos Generales

Para que el sistema de administración de justicia especializada para adolescentes en conflicto con la ley penal esté orientado hacia un enfoque restaurativo y funcione en forma adecuada y efectiva, se proponen los siguientes lineamientos generales:

- El Congreso de la República debe hacer una revisión y mejora integral del Código de los Niños y Adolescentes, en especial lo relacionado con los adolescentes en conflicto con la ley penal (Libro IV, Título II, Capítulo III). Esta revisión debe mejorar la regulación de la remisión fiscal y judicial para favorecer la desjudicialización, y hacer énfasis en las medidas alternativas a la privación de la libertad, en especial la prestación de servicios a la comunidad como forma de reparar el daño. También es importante considerar el importante rol de los equipos interdisciplinarios, la necesidad de brindar asistencia a la víctima e incorporar nuevas figuras como la mediación, los acuerdos reparatorios, la terminación anticipada, la revisión, la suspensión o variación de la medida, entre otros.
- El Consejo Nacional de Política Criminal, adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, encargado de planificar, articular, supervisar y dar seguimiento a la política criminal, debe contar con un sistema de información que permita conocer, analizar y difundir en forma sistemática la situación de los adolescentes en conflicto con la ley penal; asumir la justicia restaurativa

como el enfoque primordial de las políticas públicas en materia de justicia juvenil; proponer, impulsar y monitorear una reforma del sistema de justicia juvenil con esta orientación; y coordinar con las instancias de formación de las instituciones que conforman el sistema de justicia para incorporar el curso de justicia juvenil restaurativa (Academia de la Magistratura, Escuela del Ministerio Público, Escuela de la Policía Nacional, Escuela de la Dirección de Participación Ciudadana y Familia de la PNP, Escuela Nacional de Conciliación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre otras).

- El Ministerio de Economía y Finanzas debe promover un Programa Nacional Estratégico de justicia juvenil restaurativa que suministre los recursos financieros a las distintas instituciones del sistema de justicia. Este Programa debe ser ejecutado bajo la modalidad de gestión por resultados.
- El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana debe impulsar la creación de un Programa Nacional de Prevención de la Violencia e Infracción Juvenil, con la participación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio Público.
- La Defensoría del Pueblo debe supervisar la actuación de las diversas instituciones del sistema de justicia juvenil y su interrelación con los otros sistemas e instituciones, a fin de garantizar los derechos de las víctimas, de los adolescentes que han infringido la ley y de la comunidad en general.

8.3 Lineamientos específicos

Estos lineamientos tienen la intención de identificar, clarificar y proponer roles, funciones y responsabilidades específicas de cada una de las instituciones que conforman el sistema de justicia juvenil, en especial de la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de Justicia, el Ministerio Público y el Poder Judicial.

a. La Policía Nacional del Perú

La Policía Nacional del Perú es una institución que tiene por misión garantizar, mantener y restablecer el orden interno; prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia, a fin de permitir el pleno desarrollo social, en el marco de una cultura de paz y de respeto a los derechos humanos.

Funciones

Para poder cumplir con su misión, la Policía Nacional del Perú tiene un conjunto de funciones, entre las que destacan:

- Mantener la seguridad y tranquilidad públicas para permitir el libre ejercicio de los derechos fundamentales de la persona consagrados en la Constitución Política del Perú;
- Prevenir, combatir, investigar y denunciar los delitos y faltas previstos en el Código Penal y leyes especiales, perseguibles de oficio; así como aplicar las sanciones que señale el Código Administrativo de Contravenciones de Policía.
- Garantizar la seguridad ciudadana. Capacitar en esta materia a las entidades vecinales organizadas.
- Brindar protección al niño, al adolescente, al anciano y a la mujer que se encuentran en situación de riesgo de su libertad e integridad personal, previniendo las infracciones penales y colaborando en la ejecución de las medidas socioeducativas correspondientes.

Competencias en la justicia juvenil

El Código de los Niños y los Adolescentes (Ley N° 27337) establece una policía especializada como órgano auxiliar de la administración de justicia del adolescente, que auxilie y colabore con los organismos competentes del Estado en la educación, prevención y protección del niño y el adolescente (Art. 151).

Esta policía especializada tiene entre sus funciones (Art. 155):

- Velar por el cumplimiento de las normas de protección de niños y adolescentes y la ejecución de las resoluciones judiciales;
- Desarrollar, en coordinación con otras entidades, actividades educativas y recreativas tendientes a lograr la formación integral de niños y adolescentes;
- Controlar e impedir el ingreso y permanencia de niños y adolescentes en lugares públicos o privados que atenten contra su integridad física o moral;
- Impedir la posesión o comercialización de escritos, audiovisuales, imágenes, material pornográfico y otras publicaciones que pueden afectar la formación de los niños y adolescentes;
- Vigilar el desplazamiento de niños y adolescentes dentro y fuera del país, especialmente en los aeropuertos y terminales de transporte;
- Apoyar con programas de educación y recreación a las instituciones encargadas de la vigilancia de adolescentes infractores;
- Cuando las circunstancias lo exijan, encargarse de la vigilancia de los adolescentes infractores en centros especializados;

Además de estas funciones, el Código señala que la policía debe apoyar a la justicia en asuntos de niños y adolescentes, efectuando notificaciones por mandato de la autoridad judicial y del fiscal competente y colaborando con las medidas que dicte el Juez (art. 156).

También el Código hace referencia a la función policial con relación a los procedimientos que se siguen a los adolescentes que han infringido la ley penal. El Código señala que sólo se puede detener a un adolescente si hay un mandato escrito y motivado por el juez o si se encuentra en una flagrante infracción penal (art. 185), debiéndosele conducir a una sección especial de la Policía Nacional (art. 200). Una vez producida la detención, debe ser comunicada al juez, al fiscal y a sus padres o responsables, los que serán informados por escrito de las causas o razones de la detención, los derechos que le asisten al menor y la identificación de los responsables de la detención. Se precisa que en ningún caso se les privará del derecho a la defensa (art. 187). Los adolescentes privados de su libertad deben permanecer separados de los adultos (art. 188).

La policía puede entregarlos en custodia a sus padres y responsables, siempre que el hecho no haya sido grave, se verifique el domicilio y si sus padres o responsables se comprometen a conducirlo ante el fiscal cuando sean notificados (art. 201). En los casos en los que ha mediado violencia o grave amenaza, o no se ubican a sus padres, la policía debe conducir al adolescente ante el fiscal en el término de 24 horas, acompañando un Informe Policial (art. 202).

Apreciación

La Policía Nacional del Perú para el cumplimiento de sus funciones se organiza a través de comisarías. Ellas son las encargadas de desarrollar la función policial en determinadas jurisdicciones territoriales distribuidas a nivel nacional.

Cuando un adolescente comete una infracción es conducido a la comisaría más cercana. Los efectivos policiales que los arrestan y los conducen a la comisaría son los agentes que hacen labor de patrullaje y vigilancia. De igual modo, el personal policial a cargo de su detención y de realizar las investigaciones, es el personal asignado al área de investigación de delitos. Es decir que el personal policial que interviene en el arresto, detención e investigación de los adolescentes en conflicto con la ley penal, es el personal policial que atiende a los adultos. A pesar de que en cada comisaría hay personal policial especializado en familia, su intervención con los adolescentes en conflicto con la ley penal es mínima. De igual modo, las instalaciones policiales tampoco cuentan con ambientes separados de los adultos, que permitan una atención adecuada a dichos adolescentes.

En el caso de las víctimas, sobre todo de las infracciones realizadas por los adolescentes, el trato prestado en la comisaría durante la investigación policial no toma en cuenta sus derechos ni la situación personal que les afecta. El per-

sonal policial que les atiende no está sensibilizado ni capacitado para darles un buen trato. Tampoco hay una institución que pueda prestarles el apoyo y la orientación necesaria.

La Policía Nacional cuenta con otras Direcciones especializadas que apoyan el trabajo de las comisarias en coordinación con las Direcciones Territoriales. Una de ellas es la Dirección de la Familia, Participación y Seguridad Ciudadana (DIRPAFASEC) que tiene como misión la prevención e investigación de la violencia familiar y de las infracciones a la ley en que se encuentren inmersos los niños, niñas y adolescentes; así como promover la participación activa y organizada de la comunidad en la seguridad ciudadana para mejorar los niveles de orden, tranquilidad, seguridad, respeto de derechos y desarrollo integral familiar, que posibiliten la paz social y el fortalecimiento de la relación entre la comunidad y la Policía.

La DIRPAFASEC tiene una Escuela de Formación y 5 divisiones: la División de Coordinación Nacional, la División de Seguridad Ciudadana, la División de Programas Especiales, la División de la Familia y la División del Niño, la Niña y el Adolescente. De acuerdo con sus funciones, las 3 primeras están focalizadas en seguridad ciudadana, sobre todo en labores de prevención; mientras que las 2 últimas, trabajan con niños y adolescentes en riesgo. En el caso de la División de Familia, su actuación se focaliza en la protección, promoción, prevención e investigación de la violencia familiar, especialmente aquella que se dirige contra la mujer, así como del niño, niña y adolescente en situación de maltrato o riesgo. Se trata de atender denuncias, investigar y dar protección en albergues temporales a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia, en especial de la violencia familiar. En el caso de la División del Niño y del Adolescente, su actuación está centrada en brindar protección al niño, niña y adolescente, sobre todo a los que se encuentran en abandono o en situación social irregular, a través de su atención en los Centros Preventivos de Salamanca, Zarumilla y San Juan de Miraflores; la formación productiva y empresarial en la Casa del Niño Trabajador (CEO San Martín); y la investigación de casos de delitos contra la libertad (violación de la libertad sexual-tocamientos indebidos) en agravio de niños, niñas y adolescentes.

En términos generales se puede señalar que ni el Código de los Niños y los Adolescentes, ni la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú establecen claramente funciones de la Policía Especializada para intervenir con adolescentes en conflicto con la ley penal. El trabajo de la policía con relación a los adolescentes tiene un carácter principalmente preventivo y tutelar, dejando a la policía común la intervención policial tanto de adultos como de adolescentes. Hay un vacío legal que, en todo caso, justifica esta intervención. Por otro lado, tampoco la organización ni la infraestructura permiten realizar un trabajo especializado.

Sin embargo, para efectos del trabajo restaurativo, la ley le otorga a la policía una atribución valiosa, que debería fortalecerse, al señalar que los agentes

policiales pueden intervenir como conciliadores en casos de conflicto que no constituyan delitos o faltas que alteren el orden y la tranquilidad pública.

Lineamientos

- ✓ La Dirección General de la PNP, para brindar una atención adecuada a los adolescentes intervenidos por infracción a la ley penal, debe disponer la creación de Módulos de Atención a los Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal en coordinación con las Direcciones Territoriales y la DIRFAPASEC. Estos módulos estarán en comisarías ubicadas estratégicamente y deben contar tanto con personal policial especializado como con una infraestructura adecuada para la retención e investigación de dichos adolescentes.
- ✓ La División del Niño y del Adolescente inserta en la Dirección de la Familia, Participación y Seguridad Ciudadana (DIRPAFASEC) de la Policía Nacional del Perú debe asumir un rol activo en la elaboración de normas que regulan la intervención policial en relación con adolescentes en conflicto con la ley penal; así como en el diseño e implementación de programas de formación para la policía especializada encargada de la prevención e intervención a adolescentes en conflicto con la ley penal con un enfoque de justicia restaurativa.

b. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es un organismo del Poder Ejecutivo que tiene la finalidad de promover y difundir los derechos humanos, postulando políticas de acceso a la justicia, con énfasis en las personas en condición de vulnerabilidad. También formula las políticas de defensa jurídica de los intereses del Estado y, en particular, los actos que afectan la probidad en el ejercicio de la función pública. Así mismo, vela por la vigencia del Estado Constitucional de Derecho y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, postulando la vigencia de los principios de igualdad, legalidad, transparencia, ética pública, seguridad jurídica y paz social.

Funciones

Para alcanzar estas finalidades el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene entre sus funciones:

- Promover el respeto de los derechos humanos en el marco de un Estado Constitucional de Derecho.
- Formular las políticas públicas de acceso a la justicia para la inclusión de personas de escasos recursos o en condición de vulnerabilidad, a través de los servicios de defensa pública, asesoría legal gratuita y los medios alternativos de solución de conflictos.

- Orientar y contribuir con el establecimiento de una política criminal y formular la política penitenciaria del Estado.
- Promover una recta, pronta y eficaz administración de justicia. Para tal efecto, mantiene relaciones de cooperación y coordinación con los órganos de gobierno del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, la Academia de la Magistratura, así como con las demás entidades vinculadas al sistema de administración de justicia.

Competencias en la justicia juvenil

El Código de los Niños y los Adolescentes establece que el Estado, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, designa defensores públicos que se encargarán de brindar asistencia judicial integral y gratuita a los adolescentes que la necesiten (art. 146). En el caso de los adolescentes en conflicto con la ley penal, no deben ser procesados sin contar con asesoramiento legal (art. 148).

- Los adolescentes que hayan sido intervenidos por la Policía Nacional por infracción a la ley penal requieren la asistencia de un abogado defensor que pueda asumir la defensa de sus derechos, asegurando especialmente que la detención haya sido efectuada de acuerdo a ley y que el trato dado al adolescente haya sido el adecuado.
- De igual modo, en caso que al adolescente se le haya abierto proceso, tiene derecho a contar con un abogado defensor que pueda asistirlo y hacer valer su derecho a la defensa durante todo el proceso.
- Los adolescentes tienen derecho a contar con un abogado defensor de su elección. En caso que el adolescente o su familia no tengan recursos económicos para ello, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene la obligación de proporcionarle un Defensor Público en forma gratuita.

Apreciación

El derecho a la defensa es uno de los derechos fundamentales de los adolescentes en conflicto con la ley penal. A pesar de su importancia, reconocida en la Convención de los Derechos del Niño, el Código de los Niños y Adolescentes, y otros instrumentos internacionales, su ejercicio es limitado por parte de los adolescentes que han infringido la ley penal, procedentes en su mayoría de los sectores marginales de la sociedad.

Durante la etapa de investigación policial se presentan los mayores riesgos de vulneración de derechos, incriminación y proceso judicial del adolescente, el cual rara vez cuenta con abogado defensor, debido al limitado número de defensores públicos. Es más bien durante la etapa judicial que los adolescentes cuentan con defensores públicos proporcionados por el Ministerio de Justicia.

Es importante considerar que la ausencia o participación limitada de los defensores públicos trae una serie de consecuencias perjudiciales tanto para los adolescentes, sus familias y la sociedad. La mayoría de adolescentes intervenidos por la policía por infracción de la ley, al carecer de abogados defensores se encuentran indefensos y propensos a sufrir abusos y maltratos, incluso con muchas posibilidades de ser incriminados y procesados. De igual modo, si durante el proceso el abogado defensor no asume una defensa efectiva, dichos adolescentes serán condenados y, seguramente, privados de su libertad¹⁴.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene la obligación de proporcionar defensa legal gratuita a quienes carecen de recursos; sin embargo, su presupuesto es insuficiente para incrementar el número de defensores públicos.

Otra situación igualmente preocupante es la desatención a la víctima. En efecto, las víctimas no sólo han sido afectadas en sus derechos por la infracción de los adolescentes, además son victimizadas nuevamente por el propio sistema judicial, que carece de servicios que atiendan sus necesidades y demandas. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha tomado la iniciativa de contratar defensores públicos para asesorar en la defensa de los derechos de las víctimas. Es importante que estos defensores tengan una mirada sistémica y restaurativa.

En términos generales se puede decir que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene un conjunto de funciones clave para atender esta problemática. En primer lugar, debe promover programas orientados al respeto de los derechos humanos en general. En segundo lugar, tiene la obligación de favorecer el acceso a la justicia de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, a través de servicios de defensa pública, asesoría legal gratuita y medios alternativos de solución de conflictos, lo cual puede implicar no sólo disponer de abogados defensores tanto para adolescentes en conflicto con la ley penal como para las víctimas, sino también implementar un servicio de mediación. En tercer lugar, tiene la potestad de diseñar e implementar la política criminal que permita atender la problemática de la infracción a la ley penal. Finalmente, puede elaborar propuestas para la recta, pronta y eficaz administración de justicia en casos de adolescentes.

Lineamientos

- ✓ La Dirección de Defensa Pública y Acceso a la Justicia debe incrementar el número de defensores públicos especializados en materia de justicia juvenil restaurativa y asegurar la implementación de una efectiva defensa de los adolescentes en conflicto con la ley penal, desde la etapa policial hasta la judicial.
- ✓ La Dirección de Defensa Pública y Acceso a la Justicia debe contar con suficientes defensores públicos especializados para brindar asesoría legal y

¹⁴ Los jueces generalmente aplican la medida de privación de la libertad, debido a la capacidad limitada para hacer el seguimiento de las medidas no privativas de la libertad.

orientación sobre los servicios públicos y privados disponibles para la atención de las personas afectadas por la infracción.

- ✓ La Dirección de Defensa Pública y Acceso a la Justicia debe desarrollar un servicio de mediación entre los adolescentes en conflicto con la ley y la víctima, con la finalidad de reparar el daño, buscando que el responsable asuma su responsabilidad en el hecho para promover su reintegración en la comunidad. Este servicio puede ayudar a descongestionar el sistema de justicia.

c. Ministerio Público

El Ministerio Público es un organismo constitucional autónomo que tiene la misión fundamental de defender la legalidad y los intereses públicos tutelados por la ley; prevenir y perseguir el delito; defender a la sociedad, al menor y a la familia en juicio; velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia

Funciones

El Ministerio Público, a través de los fiscales, realiza las siguientes funciones:

- Promover de oficio o a petición de parte la acción en defensa de la legalidad y los intereses públicos tutelados por el Derecho.
- Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de Justicia.
- Representar a la sociedad en los procesos judiciales.
- Conducir, desde su inicio, la investigación del delito.
- Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.
- Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales, en los casos que la ley contempla.
- Ejercer iniciativa en la formulación de leyes y dar cuenta al Congreso o al Presidente de la República de los vacíos o defectos de la legislación.

Competencias en la justicia juvenil

El Fiscal de Familia es el titular de la acción penal y, como tal, tiene la carga de la prueba en los procesos seguidos a adolescentes que han infringido la ley penal, aunque también debe velar por el respeto de sus derechos y garantías (arts. 138-139, Ley 27337).

A efecto de cumplir con ello tiene las siguientes competencias:

- El Fiscal de familia o mixto debe orientar y conducir la investigación policial cuando ha tomado conocimiento de una presunta infracción a la ley penal por parte de un adolescente. Para lo cual, en presencia de los padres y del abogado defensor, tomará la declaración del adolescente infractor, del agraviado y de los testigos, si fuere el caso.
- En caso de que el hecho no constituya una infracción, puede ordenar su archivo. También puede hacerlo si el hecho no es grave y haya mediado el perdón del agraviado.
- En casos que no revisten gravedad, el fiscal puede conceder la remisión, que significa apartar o excluir al adolescente del proceso, siempre que esté de acuerdo. Se evalúa el contexto familiar y la disposición a reparar el daño y a seguir un programa de orientación.
- Promueve la acción penal contra los adolescentes que han infringido la ley penal. La denuncia contiene un resumen de los hechos y se acompañan las pruebas incriminadoras.
- El Fiscal participa en los actuados y diligencias del proceso y al final emite una opinión donde expone los hechos probados en juicio, la calificación legal, la responsabilidad del adolescente y solicita la aplicación de una medida socioeducativa.

Apreciación

El Fiscal de Familia tiene, en casos de infracciones a la ley por adolescentes, dos funciones importantes: por un lado, promueve la acción penal y aporta pruebas durante el proceso judicial; y por otro lado vigila que durante el desarrollo del proceso se respeten y garanticen los derechos de los adolescentes.

En este marco, tratándose de casos que no revisten gravedad, los fiscales pueden aplicar la remisión fiscal, esto es, no accionar el proceso judicial siempre que existan condiciones personales y familiares que puedan hacer posible la reparación del daño y que el adolescente tenga interés de seguir un programa de orientación. Es necesario que el adolescente y su familia den su consentimiento para la aplicación de la remisión.

A pesar que la remisión es una figura contenida en el Código de los Niños y Adolescentes (art. 206) y en la Convención de los Derechos del Niño (art. 40 b) su aplicación ha sido bastante limitada, debido al poco conocimiento de dicha institución jurídica, una falta de reglamentación, ausencia de equipos interdisciplinarios y de instituciones encargadas de aplicar los programas de orientación.

Desde el 2005, a partir del proyecto piloto de Justicia Juvenil Restaurativa desarrollado por la Fundación Tierra de Hombres - Lausanne y Encuentros - Casa de la Juventud en El Agustino y Chiclayo, se ha logrado aplicar la remisión con resultados auspiciosos, incluso con reconocimientos y premios nacionales e internacionales.

A partir de esta experiencia, el Ministerio Público desde el 2010 decidió crear un Programa Nacional de Justicia Juvenil Restaurativa que consiste principalmente en contratar equipos interdisciplinarios para apoyar la aplicación de la remisión fiscal. Estos equipos están conformados por trabajadores sociales, psicólogos y otros profesionales del área social, que tienen por función apoyar con criterios técnicos a los Fiscales en la valoración y aplicación de la remisión, así como hacer seguimiento de los adolescentes en el cumplimiento de sus programas de orientación.

Para los próximos años, el Ministerio Público tiene el desafío de promover la aplicación de la remisión fiscal, a nivel nacional, a través del Programa de Justicia Juvenil Restaurativa; y también para los casos más graves, sujetos a proceso judicial, promover la aplicación de medidas socioeducativas en medio abierto.

Lineamientos

- ✓ El Fiscal de la Nación, en atención al cumplimiento de las funciones del Ministerio Público, debe asegurar que los Fiscales de Familia a nivel nacional tengan las condiciones necesarias para aplicar la remisión fiscal a los adolescentes en conflicto con la ley penal.
- ✓ La Coordinación Nacional del Programa de Justicia Juvenil Restaurativa, creada por el Ministerio Público para promover la aplicación de la remisión con un enfoque restaurativo, debe implementar un plan progresivo para dotar a los Fiscales de Familia de las capacidades técnicas y los recursos humanos y financieros para favorecer la aplicación de la remisión a nivel nacional.
- ✓ Los Fiscales de Familia, para aplicar la remisión fiscal, deben contar con un equipo interdisciplinario especializado que le asiste en la evaluación de la situación personal y familiar del adolescente, así como en la elaboración e implementación de los programas de orientación con el apoyo de las instituciones locales.
- ✓ Los Fiscales de Familia, con el apoyo de un profesional o equipo especializado, promoverán la mediación o la realización de reuniones restaurativas, siempre que haya disposición del adolescente y su familia, así como de la parte agraviada, de reparar el daño. Los Fiscales de Familia deben asegurar el respeto de los derechos de ambas partes.
- ✓ Los Fiscales de Familia, en los casos donde se hubiera abierto proceso, solicitarán, en la medida de lo posible, sanciones con una orientación a la reparación del daño, sobre todo aquellas que no sean privativas de la libertad.



© Tdh / Gloria Pardo

d. Poder Judicial

El Poder Judicial es la institución encargada de administrar justicia a través de sus órganos jurisdiccionales (Salas Supremas, Salas Superiores y Juzgados), garantizando la seguridad jurídica y la tutela jurisdiccional. Su actuación, de acuerdo con su misión, debe contribuir al estado de derecho, al mantenimiento de la paz social y al desarrollo nacional.

Funciones

El Poder Judicial, a través de sus diversos órganos jurisdiccionales, cumple las siguientes funciones:

- Facilita a toda persona el acceso a la administración de justicia, asegurando el cumplimiento y pleno respeto de las garantías constitucionales.
- Debe asegurar que todo proceso judicial, cualquiera sea su denominación o especialidad, sea sustanciado bajo los principios procesales de legalidad, intermediación, concentración, celeridad, preclusión, igualdad de las partes, oralidad y economía.
- Los magistrados son independientes en su actuación jurisdiccional, ejercen la dirección de los procesos de su competencia y están obligados a impulsarlos de oficio, salvo reserva procesal expresa. Con este objeto tienen autoridad sobre todos los intervinientes en los procesos judiciales de su competencia, quienes les deben el respeto y las consideraciones inherentes a su función.

Competencias en la justicia juvenil

De acuerdo al Código de los Niños y Adolescentes, el Juez de Familia es el director del proceso, por lo tanto está a cargo de la conducción, organización y desarrollo del debido proceso. El Juez debe tener en cuenta los derechos y las garantías que le asisten al adolescente que es procesado y sentenciado. Como lo establecen el Código, la Convención y otros instrumentos internacionales, el objetivo de la justicia es rehabilitar y buscar el bienestar de los adolescentes en conflicto con la ley penal. La edad de responsabilidad penal esta comprendida entre los 14 y 18 años de edad.

Para lo cual, el Juez:

- Ordena la detención de adolescentes denunciados por infringir la ley.
- Inicia el proceso judicial a solicitud del Fiscal, lo conduce y organiza.

- Dispone el internamiento preventivo en los casos que la ley autoriza.
- Resuelve las acciones de *habeas corpus*.
- Concede la remisión judicial en casos que no revisten gravedad, con el consentimiento del adolescente y sus padres. La remisión implica la aplicación de una medida socioeducativa, con excepción del internamiento.
- Al final del proceso, emite sentencia. En caso de determinarse la responsabilidad del adolescente, emite una sentencia condenatoria, disponiendo la aplicación de medidas socioeducativas como la amonestación, la prestación de servicios a la comunidad, la libertad asistida, la libertad restringida y el internamiento.

El Poder Judicial, a través de la Gerencia de Centros Juveniles, tiene a cargo la ejecución de las medidas socioeducativas. La Gerencia de Centros Juveniles gestiona 9 Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación a nivel nacional, así como el Servicio de Orientación al Adolescente (SOA); y tiene como principal objetivo rehabilitar y reinsertar a la sociedad a los adolescentes infractores que cumplen una medida socioeducativa impuesta por la autoridad judicial.

Apreciación

La mayor dificultad que enfrenta la administración de justicia especializada para adolescentes está relacionada con la dificultad de aplicar medidas socioeducativas no privativas de libertad y asegurar su efectivo cumplimiento. De acuerdo a la Convención de los Derechos del Niño y el propio Código de los Niños y los Adolescentes, se recomienda que los jueces apliquen preferentemente la remisión judicial y las medidas socioeducativas no privativas de libertad, quedando el internamiento como una medida de aplicación excepcional, de último recurso y por el menor tiempo posible.

Este enfoque, recomendado por el Comité de los Derechos del Niño en la Observación General N° 10, lamentablemente no se cumple. Los jueces aplican mayormente la medida de internamiento por dos razones: por un lado, porque no cuentan con el debido asesoramiento de equipos interdisciplinarios especializados; por otro lado, porque los Centros Juveniles no cuentan con personal suficiente y especializado en la aplicación de las medidas socioeducativas en medio abierto.

De los Centros Juveniles actualmente existentes, sólo el Servicio de Orientación al Adolescente (SOA), ubicado en Lima (distrito de El Rímac), está especializado en la aplicación de medidas socioeducativas en medio abierto; sin embargo, por el modelo implementado y sus insuficientes recursos presupuestales, tiene limitaciones para hacer un seguimiento cercano y personalizado de los adolescentes y sus familias, sobre todo de aquellos que provienen de distritos alejados de su sede en El Rímac. Para una mejor atención, dada la dimensión de la ciudad

de Lima, es necesario descentralizar los servicios del SOA organizando equipos más pequeños y recurriendo a los servicios disponibles en la comunidad.

En cuanto a la aplicación de las medidas socioeducativas no privativas de la libertad en el interior del país, se ha dispuesto que los Centros Juveniles tengan personal especializado para dicho fin. Estos centros son: el CJDR Miguel Grau (Piura), el CJDR José Quiñones (Lambayeque), el CJDR Trujillo (La Libertad), el CJDR Pucallpa (Ucayali), el CJDR El Tambo (Junín), el CJDR Alfonso Ugarte (Arequipa) y el CJDR Marcavalle (Cusco). Esta disposición, en la práctica, se cumple parcialmente porque el personal es insuficiente y tampoco está especializado en la atención en medio abierto. Una situación difícil y complicada se presenta en las ciudades donde no hay Centros Juveniles, porque no hay modo de aplicar las medidas socioeducativas en medio abierto.

En consecuencia, los jueces, al carecer de una asistencia efectiva de los equipos técnicos sobre la medida más apropiada a aplicar y al no visualizar equipos especializados en los Centros Juveniles con suficiente capacidad para ejecutar las medidas socioeducativas, prefieren aplicar la medida de internamiento. Esto se puede apreciar en las estadísticas de la Gerencia de Centros Juveniles, actualizada a abril del 2012, donde el número de adolescentes internados (1,547) duplica el de los adolescentes en medio abierto (742), constituyendo el 67.58% del total de adolescentes atendidos. En consecuencia, no se cumple con la recomendación de que el internamiento debe ser el último recurso a aplicar. Por otro lado, los adolescentes que sí se benefician de una medida socioeducativa en medio abierto en el interior del país, no reciben atención suficiente por la falta de personal de los Centros Juveniles, llegando muchas veces a una situación de no intervención en la situación del adolescente, lo que conlleva riesgo de reincidencia y grave sensación de impunidad para el adolescente y la comunidad.

Por otro lado, la preferencia de los jueces por aplicar la medida de internamiento está llevando a una situación de colapso de los Centros Juveniles, que no son dotados con los correspondientes recursos económicos y humanos. El caso más palpable es el CJDR de Lima que alberga a 749 adolescentes, más del doble de su capacidad prevista.

Esta situación ha llevado a que un gran número de adolescentes con medidas socioeducativas, tanto en medio abierto como de internamiento, no puedan ser atendidos adecuadamente y por tanto, al no seguir un tratamiento orientado a su rehabilitación y reintegración, se elevan las probabilidades de reincidencia.

Lineamientos

- ✓ Los Jueces de Familia deben contar con la asistencia de equipos interdisciplinarios debidamente especializados que orienten sus decisiones.

- ✓ Los Jueces de Familia deben priorizar la aplicación de la remisión judicial como una forma de extinción del proceso, siempre que haya voluntad del adolescente de reparar el daño. Para ello, con el apoyo de profesionales o equipos especializados, podrían hacer uso de la mediación o de reuniones restaurativas.
- ✓ Los Jueces de Familia deben priorizar la aplicación de las medidas socio-educativas de Libertad Asistida y la Prestación de Servicios a la Comunidad, buscando la reparación del daño.
- ✓ La Gerencia de Centros Juveniles del Poder Judicial debe implementar servicios de atención para la aplicación de medidas socioeducativas en forma descentralizada con el apoyo de los servicios y recursos locales.
- ✓ La gestión de los Centros Juveniles debe transferirse al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

8.4 Lineamientos complementarios

Fortalecimiento del Sistema de Protección

Para que un sistema de justicia pueda funcionar de manera adecuada y efectiva requiere la coordinación e interacción con otros sistemas e instituciones. Por un lado, es necesario e imprescindible que el sistema de protección funcione para atender en forma efectiva y oportuna situaciones críticas que afectan a los niños, niñas y adolescentes, evitando efectos perniciosos que deriven posteriormente en situaciones de violencia. Diversos estudios indican que el maltrato o exposición a la violencia desde edades tempranas tienen un efecto en el comportamiento violento ulterior. En la actualidad, el sistema de protección tiene un funcionamiento bastante limitado debido a un diseño poco claro del sistema, a una débil articulación entre el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y los gobiernos regionales y locales, a restringidos servicios y programas, y a escasos recursos económicos.

- ✓ El Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables debe fortalecer el sistema de protección realizando un diseño del sistema, asumir un rol activo en la coordinación con los gobiernos regionales y locales, diseñar e implementar programas y servicios, y dotar de recursos económicos para asegurar su funcionamiento.

Mejorar la coordinación interinstitucional en el sistema de justicia juvenil

La administración de justicia para adolescentes en conflicto con la ley implica todo un sistema que involucra principalmente a la Policía Nacional, el Ministerio Público, el Poder Judicial y otras entidades públicas y sociales. Si bien los roles y funciones de cada institución están establecidos en sus correspondientes leyes orgánicas y el funcionamiento del sistema de justicia está prescrito en el Código de los Niños y los Adolescentes, sin embargo algunas veces se producen desencuentros, por lo que se requieren intensos niveles de coordinación a fin de asegurar el funcionamiento del sistema.

El Consejo Nacional de Política Criminal, recientemente creado, es una entidad estatal adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos encargada de planificar, articular, supervisar y dar seguimiento a la política criminal del Estado. El Consejo, a través de su secretaría técnica, debe evaluar permanentemente el funcionamiento del sistema de justicia juvenil y proponer al más alto nivel los cambios necesarios.

Por otro lado, para que el sistema de justicia se vaya orientado hacia un enfoque restaurativo, es importante constituir una comisión nacional para promover la justicia juvenil restaurativa. La iniciativa debería recaer en la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Criminal, conformada por representantes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio Público, el Ministerio del Interior, el Poder Judicial y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Esta comisión establecerá las condiciones necesarias para el funcionamiento del sistema de justicia juvenil con un enfoque restaurativo. De igual modo, en las zonas donde se vaya implementando la justicia juvenil restaurativa, se establecerán espacios de coordinación entre los representantes locales de dichas instituciones: Comisarios, Fiscales de Familia, Defensores Públicos, Jueces de Familia y Alcaldes.

- ✓ El Consejo Nacional de Política Criminal, a través de su Secretaría Técnica, debe evaluar permanentemente el funcionamiento del sistema de justicia juvenil.
- ✓ El Consejo Nacional de Política Criminal constituirá un Grupo de Trabajo conformado por representantes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio Público, el Ministerio del Interior, el Poder Judicial y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, con la finalidad de asegurar el funcionamiento del sistema de justicia juvenil y la aplicación del enfoque de la justicia restaurativa, a nivel nacional. A nivel local, se establecerán espacios de coordinación entre representantes de dichas instituciones: Comisarios, Fiscales de Familia, Defensores Públicos, Jueces de Familia y Alcaldes.

Coordinación con otros sectores

En la medida que la infracción adolescente es un fenómeno complejo y multicausal, se requiere una respuesta integral y sistémica. Ello significa que hay necesidad de una mayor articulación entre los diversos sectores como la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial; y de estos con otros sectores como el de Educación, Salud y Trabajo. También es importante considerar la participación de los Gobiernos Regionales y Locales, así como las instituciones de la sociedad civil.

Para que el sistema de justicia juvenil se desarrolle con un enfoque restaurativo se requiere la coordinación y colaboración con otros sectores.

- ✓ El Ministerio de Educación debe diseñar e implementar un programa de prevención de la violencia en las escuelas, articulando los diversos programas que actualmente se vienen implementando con policías escolares, fiscales escolares, municipios escolares, etc.
- ✓ El Ministerio de Salud debe brindar facilidades para que los adolescentes de sectores desfavorecidos puedan tener la cobertura del Seguro Integral de Salud, y desarrollar servicios especializados de salud mental, así como del tratamiento de las adicciones.
- ✓ El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo debe facilitar a los adolescentes infractores el acceso a los programas de empleo (Jóvenes a la Obra, Trabaja Perú).

Anexos

Presentamos a continuación un conjunto de lineamientos de política con el propósito de orientar procesos de reforma de la justicia juvenil hacia un enfoque restaurativo, que permita responder en forma adecuada y efectiva a la problemática de la infracción a la ley penal por parte de los adolescentes. Estos lineamientos se desarrollan a continuación.

Lineamientos Generales

Para que el sistema de administración de justicia especializada para adolescentes en conflicto con la ley penal se oriente hacia un enfoque restaurativo y funcione en forma adecuada y efectiva, se proponen los siguientes lineamientos generales:

- El Congreso de la República debe hacer una revisión y mejora integral del Código de los Niños y Adolescentes, en especial lo relacionado con los adolescentes en conflicto con la ley penal (Libro IV, Título II, Capítulo III). Esta revisión debe mejorar la regulación de la remisión fiscal y judicial para favorecer la desjudicialización, y hacer mayor énfasis en las medidas alternativas a la privación de la libertad, en especial la prestación de servicios a la comunidad como forma de reparar el daño. También es importante considerar el importante rol de los equipos interdisciplinarios, la necesidad de brindar una asistencia a la víctima e incorporar nuevas figuras como la mediación, los acuerdos reparatorios, la terminación anticipada, la revisión, la suspensión o variación de la medida, entre otros.
- El Consejo Nacional de Política Criminal, adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, encargado de planificar, articular, supervisar y dar seguimiento a la política criminal, debe contar con un sistema de información que permita conocer, analizar y difundir en forma sistemática la situación de los adolescentes en conflicto con la ley penal; asumir la justicia restaurativa como el enfoque primordial de las políticas públicas en materia de justicia juvenil; proponer, impulsar y monitorear una reforma del sistema de justicia juvenil con esta orientación; y coordinar con las distintas instancias de formación de las instituciones que conforman el sistema de justicia para incorporar a los planes de estudios el curso de Justicia Juvenil Restaurativa (Academia de la Magistratura, Escuela del Ministerio Público, Escuela de la



© TdH

Policía Nacional, Escuela de la Dirección de Participación Ciudadana y Familia de la PNP, Escuela Nacional de Conciliación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre otras).

- El Ministerio de Economía y Finanzas debe promover un Programa Nacional Estratégico de Justicia Juvenil Restaurativa que suministre los recursos financieros a las distintas instituciones del sistema de justicia. Este Programa debe ser ejecutado bajo la modalidad de gestión por resultados.
- El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana debe impulsar la creación de un Programa Nacional de Prevención de la Violencia e Infracción Juvenil, con la participación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio Público.
- La Defensoría del Pueblo debe supervisar la actuación de las diversas instituciones del sistema de justicia juvenil y su interrelación con los otros sistemas e instituciones, a fin de garantizar los derechos de las víctimas, de los adolescentes que infringieron la ley y de la comunidad en general.

Lineamientos específicos

Policía Nacional del Perú

- La Dirección General de la PNP, para brindar una atención adecuada a los adolescentes intervenidos por infracción a la ley penal, debe disponer la creación de Módulos de Atención a los Adolescentes en Conflicto con la ley Penal en coordinación con las Direcciones Territoriales y la DIRFAPASEC. Estos Módulos estarán en Comisarías ubicadas estratégicamente y deben contar tanto con personal policial especializado e infraestructura adecuada para la retención e investigación de los adolescentes.
- La División del Niño y del Adolescente inserta en la Dirección de la Familia, Participación y Seguridad Ciudadana (DIRPAFASEC) de la Policía Nacional debe asumir un rol activo en la elaboración de normas que regulen la intervención policial con adolescentes en conflicto con la ley penal; así como en el diseño e implementación de programas de formación para la policía especializada encargada de la prevención e intervención a adolescentes en conflicto con la ley penal con un enfoque de justicia restaurativa.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

- La Dirección de Defensa Pública y Acceso a la Justicia debe incrementar el número de defensores públicos especializados en materia de justicia juvenil restaurativa; y asegurar la implementación de una efectiva defensa de los

adolescentes en conflicto con la ley penal, desde la etapa policial hasta la judicial.

- La Dirección de Defensa Pública y Acceso a la Justicia debe contar con suficientes defensores públicos especializados para brindar asesoría legal y orientación sobre los servicios públicos y privados disponibles para la atención de las personas que han sido afectadas por la infracción .
- La Dirección de Defensa Pública y Acceso a la Justicia debe desarrollar un servicio de mediación entre los adolescentes en conflicto y la víctima con la finalidad de reparar el daño, buscar que el responsable asuma su responsabilidad y promover su reintegración en la comunidad. Este servicio puede ayudar a descongestionar el sistema de justicia.

Ministerio Público

- El Fiscal de la Nación, en atención al cumplimiento de las funciones del Ministerio Público, debe asegurar que los Fiscales de Familia a nivel nacional tengan las condiciones necesarias para aplicar la remisión fiscal a los adolescentes en conflicto con la ley penal.
- La Coordinación Nacional del Programa de Justicia Juvenil Restaurativa, creada por el Ministerio Público para promover la aplicación de la remisión con un enfoque restaurativo, debe implementar un plan progresivo para dotar a los Fiscales de Familia de las capacidades técnicas y los recursos humanos y financieros para favorecer la aplicación de la remisión a nivel nacional.
- Los Fiscales de Familia, para aplicar la remisión fiscal, deben contar con un equipo interdisciplinario especializado que le asiste en la evaluación de la situación personal y familiar del adolescente, así como en la elaboración e implementación de los programas de orientación con el apoyo de las instituciones locales.
- Los Fiscales de Familia, con el apoyo de un profesional o equipo especializado, promoverán la mediación o la realización de reuniones restaurativas, siempre que haya disposición del adolescente y su familia, así como de la parte agraviada, de reparar el daño. Los Fiscales de Familia deben asegurar el respeto de los derechos de ambas partes.
- Los Fiscales de Familia, en los casos donde se hubiera abierto proceso, solicitarán, en la medida de lo posible, sanciones con una orientación a la reparación del daño, sobre todo aquellas que no sean privativas de la libertad.

Poder Judicial

- Los Jueces de Familia deben contar con la asistencia de equipos interdisciplinarios debidamente especializados que orienten sus decisiones.
- Los Jueces de Familia deben priorizar la aplicación de la Remisión Judicial, como una forma de extinción del proceso, siempre que haya voluntad de reparar el daño. Para ello, con el apoyo de profesionales o equipos especializados, podrán hacer uso de la mediación o de reuniones restaurativas.
- Los Jueces de Familia deben priorizar la aplicación de las medidas socio-educativas de Libertad Asistida y la Prestación de Servicios a la Comunidad, buscando la reparación del daño.
- La Gerencia de Centros Juveniles del Poder Judicial debe implementar servicios de atención para la aplicación de medidas socioeducativas en forma descentralizada y con el apoyo de los servicios y recursos locales.
- La gestión de los Centros Juveniles debe transferirse al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Lineamientos complementarios

- El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables debe fortalecer el sistema de protección realizando un diseño del sistema, asumir un rol activo en la coordinación con los gobiernos regionales y locales, diseñar e implementar programas y servicios, y dotar al sistema de recursos económicos para asegurar su funcionamiento.
- El Consejo Nacional de Política Criminal, a través de su Secretaría Técnica, debe evaluar permanentemente el funcionamiento del sistema de justicia juvenil.
- El Consejo Nacional de Política Criminal constituirá un Grupo de Trabajo conformado por representantes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio Público, el Ministerio del Interior, el Poder Judicial y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, con la finalidad de asegurar el funcionamiento del sistema de justicia juvenil y la aplicación del enfoque de la justicia restaurativa, a nivel nacional. A nivel local, se establecerán espacios de coordinación entre representantes de dichas instituciones: Comisarios, Fiscales de Familia, Defensores Públicos, Jueces de Familia y Alcaldes.
- El Ministerio de Educación debe diseñar e implementar un programa de prevención de la violencia en las escuelas, articulando los diversos programas

que actualmente se vienen implementando: policías escolares, fiscales escolares, municipios escolares, etc.

- El Ministerio de Salud debe brindar facilidades para que los adolescentes de sectores desfavorecidos puedan tener la cobertura del Seguro Integral de Salud, y desarrollar servicios especializados de salud mental, así como del tratamiento de las adicciones.
- El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo debe facilitar el acceso de los adolescentes infractores a los programas de fomento del empleo (Jóvenes a la Obra, Trabaja Perú).

Bibliografía

Bazemore, Gordon. *Restorative Justice, Earned Redemption and a Communitarian Response to Crime*. Florida Atlantic University, 1999.

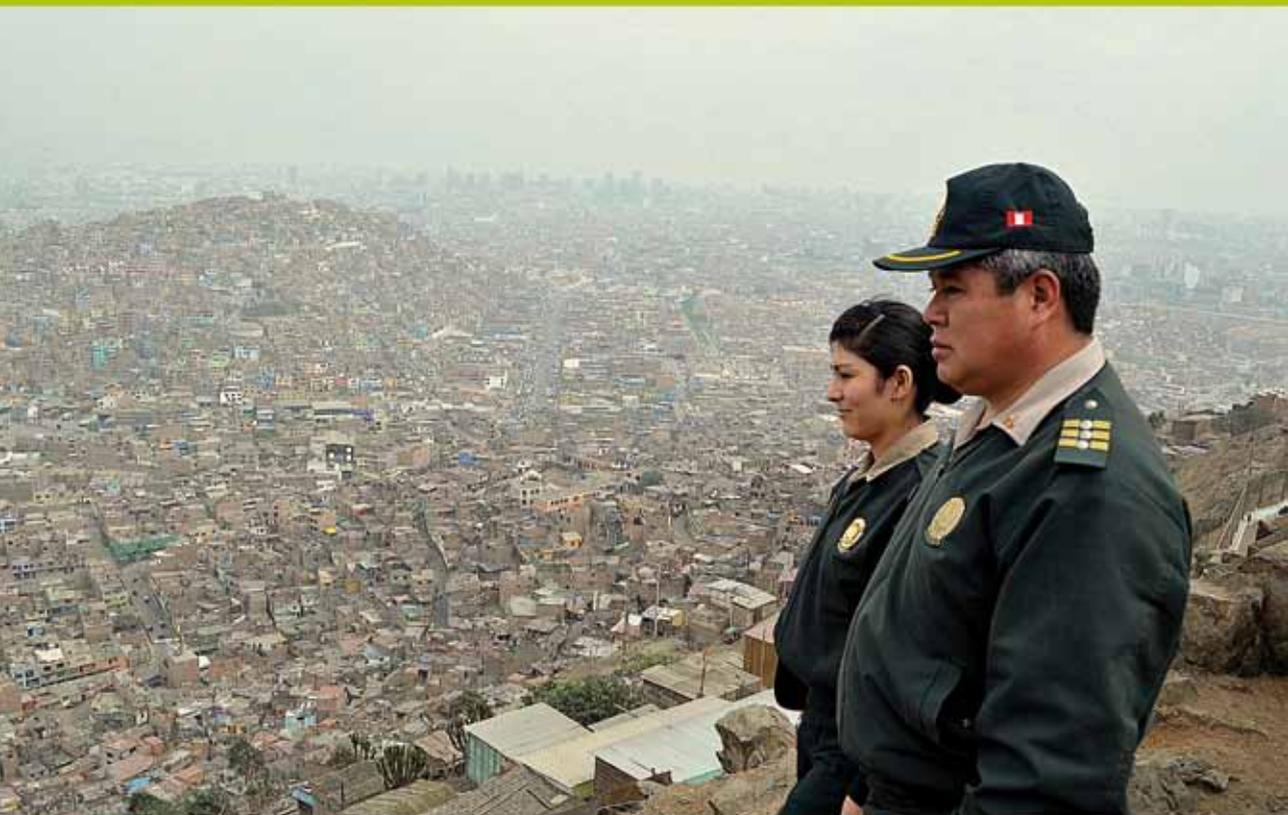
Braithwaite, John & Pettit, Philip...*Not Just Desert. A Republican Theory of Criminal Justice*.- New York, Oxford, 2002.

Garland, David. *Crimen y Castigo en la Modernidad Tardía*.- Bogotá, Siglo del Hombre editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, 2007.

Umbreit, Mark & Peterson, Marilyn...*Restorative Justice Dialogue. An Essential Guide for Research and Practice*.- New York, Springer Publishing Company, 2011.

Van Ness, Daniel & Heetdersks, Karen...*Restoring Justice. An Introduction to Restorative Justice*.- fourth edition.- New Providence, NJ, Matthew Bender & Company, Inc., 2010.

Walgrave, Lode. *Restorative Justice, self-interest and Responsible Citizenship*.- Willan publishing.- 2008



HACIA UN SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL CON UN ENFOQUE RESTAURATIVO

Propuesta de Lineamientos de Política

Este material se ha desarrollado en el marco del Proyecto Justicia Juvenil Restaurativa financiado por:

JUNTA DE ANDALUCÍA



Tutor
Foundation

medicorfoundation
Liechtenstein



Staatsekretariat für Inneres,
Justiz und Kultur
Confédération suisse
Confederaziun Svizra

Agencia Estatal para el Desarrollo
y la Cooperación (AEDC)