



Primer Informe Comisión de Expertos

*Responsabilidad
Penal Adolescente*

Octubre, 2006

Índice

I. Resumen ejecutivo	3
II. Antecedentes	5
III. Núcleos problemáticos	8
1. Obstáculos normativos y problemas de diseño legal e institucional	10
2. Determinación de la carga de trabajo y flujos del sistema	14
3. Oferta programática	17
4. Creación de un sistema especializado, formación y capacitación de las instituciones involucradas	22
5. Fortalecimiento institucional, seguimiento y coordinación	28
IV. Visita a los centros para jóvenes administrados por Sename	38
V. Anexos	44
- Anexo N° 1	44
- Anexo N° 2	46
- Anexo N° 3	49

I. Resumen ejecutivo

En junio del próximo año, nuestro país contará, por primera vez en su historia, con un sistema de justicia penal para adolescentes, a raíz de la entrada en vigencia de la ley N° 20.084. Esta reforma se fundó en la necesidad de adecuar los estándares jurídicos y sociales, y cambiar la respuesta que el Estado da a quienes siendo aún menores de edad infringen la ley, ha llevado a Chile a reformular las leyes y políticas públicas relacionadas con la infancia y la adolescencia. En ese contexto, ley N° 20.084, establece un nuevo sistema de justicia para jóvenes entre 14 y 18 años, no puede ser entendida, sino como, la formulación de una completa política criminal de prevención y control de la criminalidad adolescentes que se enmarca en un contexto amplio de adecuación de los sistemas de justicia a los principios, directrices y derechos contenidos en la Constitución Política, la nueva justicia penal y diversos instrumentos internacionales vigentes en Chile.

Debe también ser comprendida como el inicio de la instauración de sistema altamente complejo, tanto desde una perspectiva jurídica como de los desafíos de coordinación que involucra y de las transformaciones, cambios y objetivos que pretende y persigue.

Como forma de asegurar su exitosa implementación, la ley N° 20.110 extendió el período de vacancia establecido inicialmente por el legislador a un total de 18 meses, estableciendo la obligación de convocar a una Comisión de Expertos que monitoreara y evaluara este proceso. El

presente informe es el resultado del trabajo realizado por un grupo de profesionales del área de la justicia penal, trabajo con infractores de ley y del ámbito de la política pública, y en él se relevan los principales núcleos problemáticos, que tras un primer análisis, se estima condicionan una exitosa implementación.

Los núcleos problemáticos son:

1. Obstáculos normativos y problemas del diseño legal e institucional
2. Determinación de la carga y flujos del sistema
3. Oferta programática
4. Creación de un sistema especializado, formación y capacitación de las instituciones involucradas
5. Fortalecimiento institucional, seguimiento y coordinación

Es necesario resaltar que estos ejes críticos deben ser abordados prontamente y con la debida urgencia, ya que el éxito de un complejo sistema como el que se pretende implementar, implica realizar todos los cambios técnicos y estructurales necesarios para enfrentarlo. Sólo así Chile contará en junio del año 2007, por primera vez en su historia, con un sistema de justicia penal especializado para los adolescentes infractores de ley.

II. Antecedentes

La Comisión de Expertos¹² -en adelante la Comisión- integrada por quince profesionales del área de la justicia penal adolescente, trabajo con infractores de ley y del ámbito de la política pública ha decidido por la unanimidad de sus miembros remitir, dentro del plazo fijado en la ley, el primer informe al Congreso Nacional, resultado de la deliberación y discusión tras 10 reuniones celebradas en el Ministerio de Justicia^{3 4}.

Además de la deliberación en estas sesiones de trabajo, los comisionados han recibido para su examen, información estadística, estudios y evaluaciones de los programas actualmente vigentes en el Servicio Nacional de Menores (Sename) y el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (Conace), Gendarmería de Chile e información sobre el proceso de implementación de la ley a cargo del Ministerio de Justicia y de las diversas medidas y programas de capacitación desarrollados por algunos de los órganos claves del sistema entre ellos, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones (PICH), Ministerio Público y Defensoría Penal Pública. Asimismo, los comisionados pudieron revisar directamente las instalaciones y entrevistarse con el personal y adolescentes privados de libertad de algunos centros para jóvenes administrados por Sename.

Antes de comenzar el análisis, es necesario tener presente que esta reforma se enmarca dentro de la completa reformulación de las leyes y políticas

¹ La Comisión está integrada por Gonzalo Berríos Díaz, Hipólito Cáceres Barly, Miguel Cillero Bruñol, Mauricio Duce Julio, Paulo Egenau Pérez, Carlos Espinoza Herrera, Alvaro Fernández Díaz, Iván Fuenzalida Suárez, Héctor Hernández Basualto, Rafael Marambio Ortiz, Mariano Montenegro Corona, Francisco Moreno Guzmán, Alejandra Riveros González, Raúl Tavorari Oliveros y Francisca Werth Wainer.

² Alvaro Fernández por razones de trabajo y estudio estuvo fuera del país durante los meses de septiembre y octubre. Por esta causa no firma el presente informe.

³ Junto a este informe se acompaña un CD que contiene la una lista de los informantes, copias de los informes recibidos y de las actas de las sesiones realizadas.

⁴La secretaría ejecutiva de la Comisión creó un blog (<http://comisionexpertosrpa.blogspot.com/>) en el que se puede obtener información sobre el trabajo de la Comisión así como documentos, leyes y artículos relacionados con el tema.

relativas a la infancia y adolescencia, de manera de adecuarlas a los estándares jurídicos y sociales de Chile, y a los principios y directrices contenidos en la Constitución Política de la República, Convención Internacional de Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales vigentes. En el mensaje⁵ que acompañaba la presentación del proyecto de ley a la Cámara de Diputados, en agosto del año 2002, el Ejecutivo expresaba como máxima aspiración el propósito de reformar radicalmente la respuesta del Estado ante los ilícitos que fuesen cometidos por personas menores de 18 años. Este objetivo se lograría introduciendo, por primera vez en Chile, un sistema de responsabilidad especial para los jóvenes entre 14 y 18 años. Agregaba también el mensaje presidencial que, el entonces proyecto de ley, buscaba adecuarse al desarrollo del derecho comparado y consideraba al adolescente como un sujeto de derecho que debía ser protegido en su desarrollo e inserción social logrando, a su vez, objetivos de prevención del delito. De esta forma, se cambiaría radicalmente la reacción jurídica del Estado frente a las infracciones a la ley penal cometidas por adolescentes, pasando de un sistema punitivo tutelar, en el que se confundía la justicia de menores y la criminal de adultos, a un sistema de justicia especializado para jóvenes entre 14 y 18 años. La Comisión entiende, entonces, que la ley sobre Responsabilidad Penal Adolescente ha de ser comprendida en el marco de un conjunto de acciones destinadas a poner en práctica un sistema especial de justicia para los jóvenes, y no meramente una respuesta atenuada del derecho penal de adultos

Con el envío de este proyecto de ley, el Ejecutivo se hacía cargo de una demanda respecto de la cual existía amplio consenso tanto en el ámbito jurídico, político como social: la necesidad de reformar la respuesta punitivo/ tutelar que el Estado entrega a quienes infringen la ley siendo menores de edad. La urgencia de esta reforma resultaba en ese entonces una imperiosa necesidad, y aunque se ha avanzado y se han dado pasos significativos en la construcción de este

⁵ Mensaje N° 68-347 de S.E el Presidente de la República con el que inicia el proyecto de ley que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, Santiago, 2 de agosto de 2002.

sistema, la necesidad de este cambio no ha variado, y hoy se mantiene con igual fuerza y urgencia. Mantener el sistema actual significa la vulneración constante de derechos y garantías de los jóvenes, así como también, no intervenir tempranamente en la interrupción de carreras delictivas.

La postergación de la Ley N° 20.084, en junio pasado, tuvo por principales razones la constatación de que el sistema no estaba listo para operar, y que alguna de las carencias que presentaba ponían en serio riesgo la consecución de sus objetivos, sobre todo en relación, con la administración de las sanciones, en particular las dispuestas en centros semicerrados y programas vinculados con educación y rehabilitación del consumo de drogas.

Junto con postergar la entrada en vigencia de la Ley N° 20.084 por 12 meses más, se estableció la constitución de la presente Comisión con el fin de evaluar su implementación e informar al Congreso Nacional respecto de su avance y desarrollo. En cumplimiento de este objetivo, la Comisión ha elaborado el presente informe que somete a su consideración y análisis.

Éste se estructura en 2 partes: la primera, resume la evaluación realizada por los comisionados en relación con los principales núcleos problemáticos detectados en este primer trimestre de trabajo. Tras el análisis de cada punto se realizan recomendaciones prioritarias, las que deben ser abordadas con prontitud para lograr una implementación exitosa. La segunda parte recoge las principales impresiones y conclusiones de la Comisión tras la visita realizada por lo expertos a los centros privativos de libertad.

III. Núcleos problemáticos para una exitosa implementación de la ley N° 20.084

Como resultado del análisis de los antecedentes revisados, las deliberaciones y las visitas a los centros mencionados, se han logrado identificar 5 núcleos problemáticos que deberán ser abordados para lograr las condiciones mínimas requeridas para la implementación de la Ley de Responsabilidad Penal de Adolescente. Dada la naturaleza del mandato legal otorgado a la Comisión, se estima que su función se extiende a la identificación precisa de estos núcleos problemáticos, su comunicación a ambas Cámaras del Congreso Nacional y autoridades administrativas pertinentes, además del posterior monitoreo de las recomendaciones realizadas para asegurar el avance en cada uno de ellas.

Antes de comenzar el análisis detallado de cada uno de estos puntos, y a modo de constatación general que los cruza a todos, la Comisión ha podido identificar una ostensible brecha entre los objetivos de prevención y garantías explícitamente señalados en la ley y los medios - materiales, personales, institucionales y técnicos - de que se dispone para su aplicación. Esta situación se explica, en parte, porque en el diseño legal y en las percepciones expresadas por algunos operadores, subyace la idea que este nuevo sistema es sólo una atenuación del sistema de persecución establecido en el Código Penal y Procesal Penal. En otros actores, en cambio, pareciera primar la idea que la nueva ley es sólo una extensión del trabajo que actualmente se realiza en el marco de las leyes de menores (Ej. Libertad asistida, facultades policiales, etc.).

Esto explicaría los vacíos normativos que obstaculizan la implementación y los problemas referidos a la adecuación y acreditación de los programas destinados a dar cumplimiento a los procedimientos y sanciones establecidas en la ley.

El sistema de justicia que se pretende implementar es altamente complejo, tanto desde una perspectiva jurídica como de los desafíos de coordinación que requiere. Es mucho más que la sola entrada en vigencia de un nuevo cuerpo normativo, significa importantes cambios de criterios, estándares y objetivos de sus principales actores. Lograr su exitosa implementación implica resolver conflictos y establecer desafíos que impliquen un constante avance y reformulación de fines y objetivos.

Los núcleos problemáticos identificados por la Comisión son:

6. Obstáculos normativos y problemas del diseño legal e institucional
7. Determinación de la carga y flujos del sistema
8. Oferta programática
9. Creación de un sistema especializado, formación y capacitación de las instituciones involucradas
10. Fortalecimiento institucional, seguimiento y coordinación

A continuación se revisará cada uno de los puntos anteriormente señalados con el objetivo de determinar sus alcances e implicancias técnicas y jurídicas.

1. Obstáculos normativos y problemas de diseño legal e institucional

Resulta indispensable llamar la atención del Parlamento sobre ciertos obstáculos normativos y problemas de diseño legal e institucional que condicionan muy fuertemente lo que puede llegar a ser el funcionamiento del futuro sistema de justicia penal de adolescentes, ya que a pesar de tratarse de cuestiones legales, afectan directamente la implementación del nuevo sistema.

Además de algunas disposiciones específicas que merecen ser comentadas desde la perspectiva de la implementación, existe una serie de normas de interpretación dudosa, de las cuales dependen aspectos claves para cualquier planificación del trabajo de instalación del nuevo sistema. Se cuentan entre ellas, la determinación del universo posible de casos que éste conocerá, la mayor o menor incidencia de medidas cautelares personales, la mayor o menor incidencia de los distintos tipos de sanciones, etc.

No es posible en este primer informe hacerse cargo en detalle de todos los aspectos, pero al menos se esbozan los que parecen más importantes:

a) Definiciones a partir de los conceptos técnicos de crimen, simple delito o falta

La ley adopta una serie de decisiones a partir del carácter de crimen, simple delito o falta del hecho imputado al adolescente. La clasificación de los delitos dentro de estas categorías depende de la pena abstracta prevista para el ilícito. En la medida en que el art. 21 de la ley parece imponer marcos abstractos distintos a los del derecho penal de adultos, muchos crímenes de aquel sistema deberían considerarse simples delitos para adolescentes, en tantos que muchos

simples delitos deberían considerarse faltas. Esta consecuencia ha sido ya arduamente debatida en el mundo académico y de quienes serán los principales actores en el nuevo sistema, sin que hasta ahora parezca imponerse un criterio uniforme. Puede adelantarse entonces que, en la práctica, el debate tenderá a agudizarse. No se trata en absoluto de una cuestión teórica, porque de ella depende el carácter mismo de hecho punible de un número significativo de figuras, así como, la extensión de las medidas cautelares durante el proceso, entre otras cuestiones. La Comisión considera que esta cuestión debe ser asumida conscientemente por el Congreso.

b) Normas de determinación y revisión de penas

El régimen de determinación de penas ofrece una infinidad de dudas interpretativas que han dado lugar a un importante debate entre los especialistas, no obstante lo cual persisten grados importantes de incertidumbre, que en la práctica también tenderán a agudizarse. De las soluciones que en definitiva se impongan dependerá en buena medida, el volumen de aplicación que se dará en el sistema a los distintos tipos de sanciones, con lo cual se condicionan las proyecciones de demanda y recursos asociados.

Lo mismo rige respecto de las normas sobre quebrantamiento y sobre revisión de penas, donde faltan criterios más nítidos de procedencia y alcances. Existen en la ley muchas instituciones que se sobreponen y confunden en cuanto a sus requisitos de aplicación, lo que puede condicionar la política criminal que subyace. La situación se agrava por el hecho de que las Cortes de Apelaciones, llamadas a conocer de eventuales recursos de apelación en la materia, no han sido capacitadas ni especializadas en la ley.

c) Sistema de control /Incorporación de información técnica

El actual sistema orgánico que contempla la ley, no asegura que los Juzgados de Garantías, llamados por la ley a ejercer la función de control de ejecución estén en condiciones de poder realizar esta función.

Muy vinculado a lo anterior, se observa ausencia de disposiciones que aseguren que los jueces podrán contar con la información y las opiniones técnicas necesarias para resolver adecuadamente los asuntos sujetos a su decisión, tanto en términos de disponibilidad de fuentes como de canales o escenarios adecuados para recibirlos. Las dudas que, por ejemplo, ha ocasionado la interpretación del art. 40 de la ley (audiencia de determinación de sanciones) refleja paradigmáticamente las falencias del texto legislativo en esta materia.

d) Impacto de modificaciones en el derecho penal de adultos

En la medida que el sistema penal de adolescentes se construye en términos accesorios al que rige para adultos, cualquier modificación en este último impacta directamente - a menos que se haga expresa excepción, alternativa que hasta ahora no se ha practicado - en los alcances prácticos de la nueva justicia penal adolescente. Así, por ejemplo, en el evento de que se aprobaran algunos aspectos de la llamada "agenda corta" que inciden en mayor privación de libertad durante el proceso o en sanciones más gravosas, esos efectos se arrastrarían necesariamente también al derecho penal de adolescentes, sembrando incertidumbre a la hora de planificar respecto de un sistema cuyos márgenes amenazan modificarse en cualquier momento.

Recomendaciones

- *La importancia que los obstáculos descritos presentan para la adecuada construcción e implementación del nuevo sistema, imponen la necesidad de proceder a su revisión y eventual modificación, de manera de adecuarlos a los objetivos propuesto por el legislador.*
- *La Comisión continuará realizando una detallada y exhaustiva revisión de la normativa orgánica y procesal de la ley, como forma de determinar con precisión los obstáculos que dificultan una adecuada implementación.*

2.- Determinación de la carga de trabajo y flujos del sistema

En un proceso complejo, como lo es la implementación del nuevo sistema de responsabilidad penal de adolescentes, resulta indispensable contar con un conjunto de herramientas técnicas que permitan planificar e instalar adecuadamente los diversos aspectos requeridos por el sistema para su correcto funcionamiento. Dentro de estos, el contar con una estimación de la carga de trabajo y flujos constituye una necesidad esencial. Sólo a partir de una estimación certera, específica y completa de la carga de trabajo es posible proyectar las necesidades de las distintas instituciones, determinar los diversos flujos que enfrentará el mismo, discriminar las demandas reales por sanciones y medidas que establece la ley, entre muchas otras cosas relevantes.

En primer lugar, como ya se señaló, se ha comprobado que no existe una información consensuada ni homogénea acerca de la carga de trabajo potencial del sistema. Esto implica discrepancias relevantes respecto a los grandes números de ingresos y causales de los mismos. Tampoco existe consenso respecto de cómo esos ingresos se distribuirán en los diversos caminos que establece el nuevo sistema.

En segundo término, los estudios existentes han sido realizados en distintos períodos de tiempo, algunos incluso durante la etapa de debate legislativo de la ley⁶. Esto ha ocasionado que hoy se encuentren desajustados y desfasados debido a los profundos cambios experimentados en el diseño normativo del nuevo sistema durante su tramitación en el Senado. Así, algunas instituciones utilizaban como fundamento de sus proyecciones estudios realizados por otra institución que ya no son considerados en la misma como una

⁶ Por ejemplo, el estudio de proyección del número de medidas cautelares, sanciones y de la cobertura del sistema asociado a su ejecución realizado por el Ministerio de Justicia para el entonces proyecto de ley sobre responsabilidad penal adolescente data del año 2002 mientras que el estudio de similares características realizado por la Universidad Alberto Hurtado para la Defensoría Penal Pública y UNICEF fue realizado en el año 2004.

fuente de referencia cierta, debido a no corresponder con el modelo aprobado finalmente en la ley.

En tercer lugar, se comprobó que los estudios presentan vacíos que hace que ciertas porciones de trabajo del sistema no tengan determinada cual será su carga de trabajo. La más significativa se refiere al control de ejecución de las medidas establecidas por la ley. Respecto de este tema no existe información que permita proyectar con mínima claridad los escenarios que deberá enfrentar el sistema. Sobra decir que se trata de un área extremadamente sensible para el funcionamiento de la nueva ley de acuerdo a los objetivos que la misma se ha planteado⁷.

Debe señalarse que este panorama se explica por diversas dificultades que se han debido enfrentar durante el período en que se discutió legislativamente el nuevo sistema. Entre estas, es necesario remarcar los múltiples cambios que éste fue experimentando en las sucesivas etapas de tramitación legislativa. En estos momentos, otro factor que dificulta una estimación más adecuada de la carga de trabajo se refiere a la falta de claridad en los contenidos de la oferta programática que debe ir asociada a la ley.

⁷ El Ministerio de Justicia ha informado a la Comisión que durante el presente año ha sesionado en varias ocasiones una comisión cuyo objetivo es implementar la entrada en vigencia de la ley generando las bases de una política de producción y coordinación de información estadística en materia de adolescentes infractores de la ley penal. En ella han participado el Poder Judicial, Sename, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Gendarmería de Chile, Carabineros y Policía de Investigaciones.

Recomendaciones

- *Se estima que el mayor plazo para la implementación del nuevo sistema concedido por la Ley N° 20.110 abre una oportunidad para corregir la situación descrita. En este período debe avanzarse de manera urgente en realizar una estimación actualizada y completa de la carga de trabajo sobre la base del modelo definitivo establecido en la ley y complementado por las normas técnicas que ésta supone en áreas como la oferta programática. Esta estimación de carga de trabajo debe realizarse, además, en forma coordinada con las diversas instituciones involucradas en el sistema, de manera de compartir una visión general del funcionamiento del mismo que se aproveche de la experiencia e información que cada una de ellas maneja.*
- *Para el logro de este objetivo debe revisarse, en forma previa, toda la información empírica de la que se dispone, de manera de evitar la duplicación de esfuerzos en la realización de estudios que ya han sido desarrollados o que no tienen factibilidad técnica de concreción.*
- *En este escenario, se propone que sea el Ministerio de Justicia quien asuma la coordinación de este trabajo ya que es necesario contar con un actor que pueda convocar a todos los involucrados. Además, se estima prioritario que dicho ministerio pueda destinar los recursos que sean necesarios para financiar los estudios requeridos para esta labor.*
- *Finalmente, debido a lo urgente de esta tarea y su impacto general en el proceso de implementación, se considera que este trabajo debe estar concluido en un momento que permita utilizar la información como una guía para el proceso de implementación aún pendiente y para corregir aquellas cuestiones*

que lo requieran. En este contexto, se estima que al 1° de diciembre de 2006 deben existir resultados en este sentido, cuya presentación serán de responsabilidad del Ministerio de Justicia.

3. Oferta programática⁸

La oferta programática vinculada con las sanciones en el medio libre y la que estará disponible para los jóvenes condenados a una pena privativa de libertad constituye uno de los principales ejes en el que el sistema de ejecución de la Ley N° 20.084 deberá apoyarse para cumplir con el objetivo de lograr la responsabilización y plena integración social de los adolescentes.

a) Falta de claridad en los contenidos de programas

Para lograr los fines de la ley, los programas a los que pueden acceder los jóvenes se constituyen en un medio fundamental para la implementación de modelos de intervención. Analizando los contenidos de esta oferta, la Comisión pudo observar una falta de claridad en relación con los programas que la constituyen y las sanciones establecidas por la ley, sobre todo en lo referido a su base normativa, reglamentaria y técnica.

La Comisión estima que debe revisarse el contenido de las orientaciones técnicas, las que actualmente se encuentran en un proceso de reformulación por Sename, ya que los programas que dentro de sus recomendaciones se ejecutan deben responder a criterios técnicos evaluados y estructurados de acuerdo a estándares de atención preestablecidos.

⁸ Un informe del estado de avance del proceso de implementación de la ley N° 20.084 realizado por Sename se puede encontrar en el anexo N° 3.

Aunque sólo se ha realizado un primer análisis y se espera poder profundizar y establecer nuevos requerimientos y metas en la medida que la Comisión continúe con la labor, se estima que debe otorgarse la máxima importancia a este punto ya que, de su claridad y gestión dependen el cumplimiento de los objetivos impuesto por el legislador.

b) Oferta programática en centros cerrados y semicerrados

En el caso de las sanciones que se ejecuten en el sistema cerrado y semicerrado, la ley impone su asociación a programas socioeducativos. Aunque debe continuarse con el análisis comenzado respecto de los programas y modelos que se aplicarán y ofrecerán a los jóvenes dentro de los centros, sobre todo regionalmente, debe señalarse que el éxito y la factible aplicación de éstos se ve fuertemente condicionada por la situación estructural y de infraestructura que existan. El hacinamiento y la falta de espacios adecuados -sólo por nombrar algunos- son elementos que ponen en jaque la aplicación de cualquier modelo de intervención.

Esto reviste un cariz de mayor urgencia respecto de la oferta educativa al interior de los centros privativos de libertad, sobre todo porque ésta se ve enfrentada a problemas de sustentabilidad, por la relación existente entre el pago de la subvención y el alumno atendido, haciendo inviable una acción educativa formal.

La oferta que debe entregarse en los centros cerrados y semicerrados debe permitir al joven continuar su educación, acceso a programas de capacitación e intervenciones que faciliten su reinserción, una vez que haya cumplido su condena. Las visitas realizadas, junto a la revisión de los antecedentes entregados, hacen prever que el sistema enfrentará importantes dificultades para lograr el cumplimiento de estos fines, ya sea por ausencia de oferta o inadecuación de ésta a los fines que persigue.

Con todo, al tenor de la información entregada por SENAME, la oferta programática en su conjunto estaría siendo revisada mediante la contratación de dos consultorías externas. En particular, se encargó la revisión y sistematización de las diversas experiencias educativas habidas en los centros de SENAME. Lo mismo con relación a la oferta de talleres laborales existentes. Ambas consultorías estarían a la fecha en proceso de conclusión⁹.

c) Modalidades de ejecución de una condena en un recinto penitenciario administrado por Gendarmería de Chile.

El artículo 56 de la Ley N° 20.084 establece la excepcionalidad del traslado de un adolescente condenado según las normas de esta ley a un recinto penitenciario administrado por Gendarmería para cumplir el saldo de condena que le reste después de haber llegado a la mayoría de edad. Sin embargo, dispone que en caso de ordenarse su traslado, las modalidades de ejecución de dicha condena deberán seguir siendo ejecutadas conforme a las prescripciones de esta ley. De esta norma se colige que debe existir en los recintos penitenciarios a los que sean trasladados los jóvenes, las mismas condiciones y similar oferta programática que en los centros administrados por Sename. Esto significará un importante impacto para Gendarmería y la necesidad de planificar cómo esta norma será implementada desde esta institución aparece como un importante desafío el que debe ser sopesado adecuadamente.

⁹ Se acompaña como antecedente anexo, el primer informe de la consultoría SERCAL relativa al modelo de capacitación laboral para jóvenes infractores tanto en medio libre como cerrado.

d) Oferta programática en el medio libre y la red social comunitaria

Respecto de las medidas no privativas de libertad, lo que incluye la libertad asistida, la libertad asistida especial, servicios a la comunidad y reparación del daño, cada una de ellas debe expresarse en un programa específico que se desarrolle y funcione en una comunidad concreta. En este sentido, aparte de las orientaciones técnicas a las que deben responder cada uno de los programas, todas las medidas suponen la existencia de una red social y comunitaria en la que deben desenvolverse y la que debe entregar a los jóvenes las posibilidades de inserción que se busca con la intervención específica¹⁰. Lo anterior implica una fuerte participación y demanda para la red social, comunitaria y de servicios públicos en el que cada programa específico se va a desarrollar y se encuentra inserto. Hoy en día, estas redes sociales están siendo insuficientes y deficitarias en el cumplimiento de sus fines, tanto respecto de la población general como de este grupo específico, por lo que difícilmente estarán en condiciones para cumplir con las nuevas exigencias que la ley les impone, de no mediar un esfuerzo coordinado de todos los sectores llamados a intervenir. Esta situación preocupa a la Comisión de manera especial debido al mandato legal del artículo 26 de la ley de utilizar siempre la cárcel como último recurso y a la importancia que tiene como condición indispensable al cumplimiento de los fines del nuevo sistema respecto de lograr la inserción de los jóvenes.

e) Oferta de programas y demanda estimada

Debe señalarse finalmente, que la oferta programática implica una fuerte relación con la demanda y flujos que presentará el sistema. Como se expresó precedentemente en este informe, la ausencia de estudios actualizados de estimación de demanda y posibles flujos que el nuevo sistema presentará,

¹⁰ Ver artículo 13 de la Ley N° 20.084.

condiciona las estimaciones que se puedan hacer respecto de los números de plazas y cupos necesarios en cada medida y programa a aplicar. Esto es particularmente importante respecto de la cobertura y presencia de una línea programática específica en el ámbito regional y local.

Recomendaciones

- *Debe estudiarse el diseño y contenido de las orientaciones técnicas del Sename en relación con los programas que son ejecutados por los colaboradores acreditados, con especial atención en la necesidad de revisar las opiniones de diferentes operadores, sobre todo en el ámbito regional.*
- *La oferta programática disponible permite revisar experiencias concretas y relevar buenas prácticas de intervención que puedan ser validadas y replicadas.*

4. Creación de un sistema especializado, formación y capacitación de las instituciones involucradas

Las normas y estándares establecidos en diversos instrumentos internacionales vinculantes para nuestro país¹¹ establecen como un requisito central de un sistema destinado a determinar la responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal su carácter especializado. Dicha especialización se refiere tanto al diseño de un sistema distinto al de los adultos, como a la capacitación de los operadores del mismo. Se debe asegurar que ellos estén en condiciones de hacerse cargo de manera específica de los problemas particulares que presenta el estado de desarrollo que tienen los jóvenes que participan del sistema.

La Ley N° 20.084 ha constituido un paso central para cumplir con este mandato de especialidad del sistema, representando un avance significativo en nuestro país. En particular, se ha mandatado el establecimiento de un sistema de especialización funcional de los actores del sistema de justicia penal, poniendo especial énfasis en su capacitación como forma de asegurar el adecuado tratamiento de los jóvenes.

De esta manera, resulta clave en el proceso de implementación de la ley que se cumplan con las condiciones para asegurar la especialidad requerida por la legislación internacional. Esto supone, en primer lugar, que los casos en que se persiga la responsabilidad de los adolescentes sean efectivamente llevados adelante por personal especializado que esté en condiciones de aplicar las normas contempladas en la ley de acuerdo a sus objetivos y finalidades. En este sentido, la Comisión destaca con énfasis la necesidad de que los modelos y procesos de trabajo que las diversas instituciones del sistema -particularmente

¹¹ Véase por ejemplo el artículo 40.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y la regla 22 de las Reglas de Beijing.

Ministerio Público, Defensoría Penal Pública y Poder Judicial- aseguren la satisfacción de este mandato.

A continuación se analizan los procesos de capacitación de las instituciones que constituyen los principales actores del sistema, para finalmente proceder con algunas recomendaciones específicas.

Para la Comisión, las necesidades de formación que surgen con la implementación de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, plantean la demanda de proporcionar las capacidades, habilidades y aptitudes necesarias para ser lo más eficientes posibles, a través de una capacitación de los funcionarios que tienda a resolver los problemas y a optimizar las oportunidades de cada una de las organizaciones involucradas para mejor cumplir sus objetivos.

La capacitación debe contribuir a mejorar los servicios que se prestan a los adolescentes, fortaleciendo las competencias generales y específicas de las instituciones y de las personas que gestionan, regulan, controlan y los proveen. Es necesaria entonces, una capacitación constante, donde aparezcan los cuestionamientos teóricos y prácticos relevantes para la población a atender, a fin de alcanzar el grado de profesionalismo mínimo indispensable, para garantizar el espíritu rehabilitador en que se inspira la ley.

Al respecto, la Comisión enfatiza que cualquier aproximación a la intervención en la adolescencia, parte de la base de reconocerla como una etapa crucial del desarrollo humano. La adolescencia es el período en que se produce con mayor intensidad la interacción entre las tendencias individuales, las adquisiciones psicosociales, las metas socialmente disponibles, las fortalezas y desventajas del entorno. Las interacciones sociales competentes son claramente necesarias para el ajuste y funcionamiento exitoso de los adolescentes en sociedad. Los consensos empíricos indican que el desarrollo y los cambios sociales que se producen en la adolescencia, hacen que ésta sea especialmente relevante para el establecimiento y el mantenimiento de la competencia social

de los individuos. Por lo tanto, se hace necesario conocer apropiadamente los diversos aspectos de este período vital antes de intervenir, ya sea en términos normativos, clínicos o en políticas públicas¹².

De acuerdo a la información entregada por las instituciones involucradas, se puede observar que todas han realizado actividades de capacitación con distintos énfasis de especialización, de acuerdo a las particulares áreas de interés institucional. La mayoría de las capacitaciones han sido llevadas a cabo por instituciones académicas y organismos especializados de larga trayectoria, sin embargo, los datos de los que dispone la Comisión no permiten determinar la efectividad de dichos procesos formativos, y por lo tanto, considerar a las personas como acreditadas. Los cursos y talleres varían en factores, tales como, cantidad de horas pedagógicas, teoría v/s práctica, cantidad de alumnos, presencia o no de evaluaciones, etc. La disparidad de contenidos es otro elemento relevante, evidenciándose un desequilibrado énfasis en los aspectos jurídico-normativos por sobre los temas de adolescencia. La Defensoría Penal Pública y el Ministerio Público han desarrollado actividades de capacitación¹³ atendido el tiempo transcurrido entre la promulgación y la postergación de la ley, para formar a defensores y fiscales y certificar su especialización en las áreas temáticas reguladas por la Ley N° 20.084¹⁴. Si bien ambas instituciones han desarrollado programas serios, éstos no cubren aún al número óptimo de los funcionarios necesarios para lograr la especialización a nivel nacional y

¹² Una tabla detallada con la información del contenido de las capacitaciones se encuentra en el anexo N° 1 de este informe.

¹³ La Defensoría Penal Pública estructuró su proceso de capacitación en tres modalidades diferentes: capacitación de defensores penales juveniles (383 horas), programa general de capacitación (72 horas) y capacitación e-learning. El Ministerio Público realizó un programa nacional de capacitación de una semana y capacitaciones regionales.

¹⁴ De esta forma, ambas instituciones han buscado dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 29: "*...estar capacitados en los estudios e información criminológica vinculada a la ocurrencia de estas infracciones, en la Convención de los Derechos del Niño, en las características y especificidades de la etapa adolescente y en el sistema de ejecución de sanciones establecido en esta misma ley.*"

descansan, preferencialmente, en temas jurídico-normativos, sin profundizar en los aspectos psicosociales de la adolescencia¹⁵.

Respecto de la Academia Judicial, y a diferencia de lo acaecido en la Defensoría Penal Pública y el Ministerio Público, ésta se ha limitado a cubrir las demandas de capacitación en los temas jurídico-normativos, evidenciándose una total ausencia de formación en el área de adolescencia. Se considera indispensable que se incorporen los temas de desarrollo adolescente, culturas juveniles, particularidades de la actividad delictiva, etc., como requisitos mínimos de los cursos al momento de licitar.

Sename ha capacitado al 74,18 % de su personal de trato directo encargado de aplicar las medidas de sanción en los sistemas abierto, semicerrado y cerrado, y al 19,4% de los técnicos y profesionales pertenecientes a las instituciones. Considerando la relevancia que tienen los equipos de trato directo, la Comisión considera fundamental ampliar dichas capacitaciones al 100% de los operadores de los programas en las instituciones colaboradoras.

Genchi ha capacitado al 70% de sus funcionarios según la información entregada. Las áreas temáticas se centran exclusivamente en aspectos jurídico-normativos y en la oferta programática del SENAME¹⁶. Al igual que en casos anteriores, la Comisión considera de la máxima importancia la formación de los profesionales de esta institución en temáticas adolescentes.

En relación con los procesos de capacitación de sus funcionarios que realizaron Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones (PICH) debe señalarse que, según lo informado por ambas policías a esta Comisión, se iniciaron procesos de capacitación de su personal e incluyeron dentro de su malla

¹⁵ Según informaron ambas instituciones a la Comisión, la postergación de la ley llevó a la reestructuración de los planes de capacitación, en atención al mayor tiempo del que disponen para realizarlos.

¹⁶ Según lo informado por Genchi, los contenidos de su capacitación incluían 6 módulos: legal, criminológicos, de programas de intervención, intervención en crisis y enfoque preventivo y reactivo.

curricular el estudio de los alcances legales y técnicos de la nueva ley, así como, algunos elementos generales relativos a los objetivos y contenidos de la Convención de los Derechos del Niño. Sin embargo, se pudo comprobar que aún se trata de un proceso que alcanza sólo parcialmente al personal de ambas instituciones, y no existe preparación ni adecuación de la infraestructura y procedimientos de manera de cumplir con los estándares especiales de atención que requieren los adolescentes de acuerdo a la ley y normas internacionales. Por ejemplo, Carabineros informó que ha capacitado a un número aproximado de 9.000 efectivos. Considerando que se cuenta con alrededor de 28.300¹⁷ en servicio activo, existiría a la fecha sólo alrededor del 31,7% de Carabineros capacitados.

La situación informada por la PICH es de similares características. Se pudo concluir que esta situación es aún más evidente en regiones. Aparece como indispensable que no sólo se extienda la cobertura de esta capacitación sino que se contemple en ella los contenidos adecuados para entregar una formación de acuerdo a los nuevos estándares y requisitos del sistema, los que no son los mismos que se han usado por estas instituciones en su trabajo con infancia y adolescencia hasta ahora.

¹⁷ Número de Carabineros en servicio activo al 5 de octubre de 2006 en la rama de orden y seguridad.

Recomendaciones

- *Asumiendo que el proceso formativo de todos los actores relevantes es permanente, deben incluirse ciertas áreas de formación en relación con los jóvenes de prioritaria importancia en los procesos de capacitación de las instituciones que tendrán un rol relevante en la implementación de esta nueva justicia. Debe contemplarse como requisito indispensable en los contenidos que se incluyan en cada capacitación, no tan sólo los aspectos jurídicos normativos de la ley, sino también aspectos relativos desarrollo y etapas de la adolescencia, cultura juvenil, entre otros.*
- *Dentro de los contenidos mínimos recomendados se cuentan: consumo de alcohol y drogas, etnia, género, etapas de la adolescencia, psicopatología del desarrollo, cultura juvenil, grupo de pares y auto cuidado de los equipos¹⁸.*

¹⁸ En el anexo N°1 se entrega una definición de cada una de las áreas mencionadas.

5. Fortalecimiento institucional, seguimiento y coordinación

a) Necesidad de un sistema de coordinación interinstitucional y seguimiento

La magnitud y profundidad de la reforma que representa la creación de un sistema de responsabilidad penal de adolescentes por primera vez en Chile, enfrentará a las instituciones involucradas a desafíos inéditos, debiendo éstas desarrollar nuevos conocimientos y prácticas que exceden los habituales y necesarios programas de capacitación para la aplicación de una nueva normativa. En consecuencia, la implementación de la ley compromete la acción conjunta de diversos organismos públicos - no sólo del ámbito de la justicia - y privados, que deben actuar coordinadamente para poder alcanzar los fines preventivos, de integración social y de garantía que la ley establece, coordinación que debe abarcar todo el territorio nacional.

Por ello, la Comisión identifica como uno de los requisitos para dar cumplimiento a las condiciones necesarias para la implementación de la Ley N° 20.084, el establecimiento de un efectivo sistema de coordinación interinstitucional y de seguimiento de los resultados de la reforma. Hasta el momento, se estima que esta situación no se ha verificado totalmente por lo que constituye un núcleo problemático tanto para el período de implementación como para su funcionamiento posterior.

Asimismo, siguiendo en esto la experiencia de otros países que han avanzado en la constitución de sistemas penales de adolescentes, junto con aprobar la ley, es necesario hacer un seguimiento estrecho y desarrollar conocimientos relativos a los resultados obtenidos con las distintas

intervenciones - particularmente las sanciones -, las características de los casos sometidos a la nueva justicia y de los infractores, el establecimiento de estándares de funcionamiento del sistema y el levantamiento de buenas prácticas profesionales, entre otros que pueden mencionarse. En estas funciones deben concurrir todos los actores públicos y privados, junto a organismos técnicos y académicos especializados.

Como ya se expresó, la Ley Nº 20.084 debe ser comprendida en el marco de un conjunto de acciones destinadas a poner en práctica un sistema especial de justicia para adolescentes que responde a una determinada política criminal. esto hace necesario contemplar la orgánica necesaria que implique jerarquizar adecuadamente la implementación de este sistema. En la práctica, esto debe manifestarse en **una estructura administrativa sólida y de dedicación exclusiva con capacidad de coordinación e independencia.**

Si bien hasta ahora las estructuras regulares del Ministerio de Justicia han abordado esta tarea¹⁹, desde ya se puede esperar que la puesta en marcha requerirá un reforzamiento importante del actual diseño, que debería manifestarse desde el período de vacancia de la ley e intensificarse una vez que la ley entre en vigencia, generándose una adecuada instancia de coordinación de la reforma. Esto debe permitir una elaboración estratégica de largo plazo y el diseño de metas intermedias de logro y gestión. Un ejemplo del tipo de coordinación requerida lo constituye la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal, experiencia que puede tenerse en cuenta al momento de diseñar las estructuras del modelo de gestión del sistema de justicia penal de adolescentes.

¹⁹ Hasta ahora el proceso de implementación de la ley a estado a cargo específicamente del Departamento de Menores de la División Social del Ministerio de Justicia.

b) Dificultades en la coordinación interinstitucional

La Comisión ha observado que, además de las dificultades de coordinación, el desarrollo que cada una de las instituciones involucradas ha realizado, en su propio ámbito institucional, ha sido dispar.

Así Carabineros y la Policía de Investigaciones no han mostrado avances institucionales significativos para la implementación de la ley, pese a haber desarrollado esfuerzos de capacitación de su personal. En este sentido es necesario definir y preparar, de un modo más profundo, las estructuras institucionales que tendrán la responsabilidad de la coordinación y monitoreo de las funciones que la Ley N° 20.084 les otorga. La Comisión se abocará en los próximos meses de trabajo a diagnosticar con más precisión esta situación para poder hacer recomendaciones más específicas.

Particularmente relevantes para el funcionamiento de la ley son las funciones que deberán desarrollar Sename y Genchi. Se puede desprender de los núcleos problemáticos planteados anteriormente, que todavía Sename debe desarrollar un enorme trabajo relativo al diseño de los programas, a su ubicación territorial y a asegurar los medios para ejecutarlos adecuadamente, ya sea directamente o a través de instituciones colaboradoras. La Comisión en este punto recomienda, por ahora, acelerar el trabajo y coordinar los esfuerzos técnicos que realizan los profesionales del servicio con el conocimiento acumulado por las instituciones colaboradoras especializadas en el tema, fundaciones y universidades.

En un próximo informe se harán recomendaciones más específicas, pero desde ya se sugiere jerarquizar tanto profesional como administrativamente estas funciones de la institución para darles la debida solidez institucional, considerando que la estructura orgánica y funcional del Sename no ha sido

diseñada para hacerse cargo de la implementación de un sistema muy complejo como lo es la Justicia Penal de Adolescentes. El reconocimiento de que esta reforma significa un profundo cambio y un gran desafío para todas las instituciones involucradas en él, implica también reconocer que la complejidad que implica su implementación, debe responder a un proceso incremental y de largo plazo.

Respecto de Genchi el problema principal que esta Comisión advierte es que, si bien la intención del legislador es que las personas imputadas o condenadas según esta ley, no permanezcan privados de libertad en recintos administrados por Gendarmería, las proyecciones indican que esta situación contemplada sólo de forma excepcional, podría tender a generalizarse, ya sea por falta de recursos de infraestructura especializada adecuada o bien, por el masivo traslado de los condenados mayores de 18 años cumpliéndose sólo formalmente los requisitos que la ley dispone para estos casos, debido a la necesidad de descongestionar los centros de Sename²⁰.

Ante esa situación la Comisión estima que si bien lo fundamental es cumplir con el principio de especialidad que inspira la Ley, en caso que Genchi reciba excepcionalmente personas mayores de dieciocho años se deben disponer de medidas muy específicas para asegurar que se cumpla el estándar de ejecución dispuesto en la Ley N° 20.084, circunstancia que Genchi todavía no ha estado en condiciones de informar a esta Comisión²¹.

En el caso de Conace, se han revisado por la Comisión un conjunto de antecedentes que este Consejo ha puesto a disposición de lo comisionados, estimándose que en el plano del diseño programático existe un plan de

²⁰ La Comisión ya pudo detectar que mientras se construya el centro especializado en Til Til previsto para fines del año 2008, la situación puede ser crítica en la Región Metropolitana, desconociendo por ahora la situación en otras regiones del país.

²¹ Gendarmería informó a la Comisión la constitución de una mesa de trabajo para abordar este tema y que enviará a la Comisión un segundo informe de avance para que sea analizado por los comisionados.

atenciones adecuado, pero cuya concreción práctica requerirá de coordinaciones estrechas con los diferentes actores que intervienen.

En el ámbito de su interconexión con el sistema judicial hay déficit importantes que deberían subsanarse en relación con el conocimiento de los jueces, fiscales y defensores de la oferta de Conace y de las oportunidades procesales para debatir sobre la pertinencia y naturaleza jurídica de estas intervenciones terapéuticas, así como de la oportunidad para rendir pruebas periciales relativas a la necesidad de tratamiento en el marco de una decisión judicial en sede penal de adolescentes.

En el momento de la ejecución surgen dudas acerca de las posibilidades efectivas de realizar las acciones proyectadas en los centros del Sename y de las posibilidades del sistema de salud para interconectarse con las instituciones privadas encargadas de las sanciones ambulatorias, particularmente con los delegados de libertad asistida.

En atención a las complejas funciones que para la aplicación de la Ley N° 20.084 realizará Conace, parece necesario fortalecer los mecanismos institucionales para asegurar su debida coordinación con los demás organismos judiciales y administrativos y el cabal cumplimiento de sus funciones de diseño de políticas, diagnóstico y ejecución de intervenciones.

En el plano de las instituciones que deben intervenir en el proceso judicial también se observa un desarrollo institucional dispar entre el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública.

Las actividades desarrolladas por el Ministerio Público, como parte de la planificación para preparar sus dispositivos institucionales destinados a enfrentar el nuevo escenario en materia de responsabilidad penal de los adolescentes, han estado condicionados por la exigencia del texto legal en torno a la especialización de los actores del sistema y se han concentrado en los ámbitos

que seguidamente se indican: creación de equipos de apoyo especializado que se concretaron en una Unidad Especializada, y formación especializada de fiscales adjuntos.

La Comisión ha podido constatar que, tal como el Ministerio Público planteó durante la tramitación parlamentaria de la Ley N° 20.084, la atención que debe darse a la demanda de justicia penal generada por la actividad delictiva desarrollada por los adolescentes, exige la dedicación de equipos especializados que apoyen la labor de la Fiscalía Nacional en orden a delinear las políticas institucionales, al tiempo de dar soporte a necesidades específicas de los fiscales adjuntos en la investigación y tramitación de casos concretos.

En este contexto y dada la ampliación de la planta de directivos y de profesionales que contempló la ley, se creó en la Fiscalía Nacional la Unidad Especializada en Responsabilidad Penal Adolescente y Violencia Intrafamiliar, que cuenta con un director y cinco profesionales, cargos que fueron adjudicados en concurso público de antecedentes, encontrándose todos los profesionales en ejercicio de sus cargos²². Resulta importante resaltar que esta Unidad ha delineado un perfil de profesionales que reuniera formación académica y experiencia práctica en la temática de la especialidad. Igual importancia se dio a la necesidad de desarrollar un trabajo interdisciplinario que integrara en los análisis y tareas las visiones de otras disciplinas, además de la jurídica, para obtener la perspectiva integral que se requiera en la intervención punitiva a desarrollarse respecto de los jóvenes y que hacen que este sistema sea naturalmente distinto de la intervención en adultos.

La Defensoría Penal Pública, por su parte, ha creado por decisión del Defensor Nacional, una Unidad Nacional de Defensa Penal Juvenil (UDPJ), como medida concreta para garantizar la especialización de la defensa penal de

²² De este modo, la Unidad Especializada quedó integrada por tres abogados, un psicólogo y un asistente social, todos con experiencia en el trabajo con jóvenes y/o con formación académica de postgrado en el área.

adolescentes. Entre sus funciones se destacan: prestar asesoría especializada en las defensas de imputados y condenados en virtud de la LRPA; realizar seguimiento a la implementación de la ley; apoyar y servir de contraparte a los distintos Departamentos y Unidades, tanto nacionales como regionales, para incorporar la especificidad juvenil en sus programas y actividades; diseño e implementación de actividades de capacitación; entre otras funciones.

La Defensoría ha reclutado para estos cargos a profesionales con experiencia en el trabajo con jóvenes y con formación académica de postgrado en el área, circunstancias que la Comisión valora positivamente. Asimismo la Defensoría ha contratado a través de concurso público a un equipo de defensores que han sido formados especialmente para sus funciones.

Se debe destacar como un aspecto fundamental y positivo el que dependa directamente de la máxima autoridad del Servicio y no de otros funcionarios así como su dedicación exclusiva al ámbito penal juvenil. La dependencia directa del Defensor Nacional fortalece su rol asesor y garantiza que la especificidad de las defensas de jóvenes se incorporen al conjunto del trabajo de la institución, logrando una mayor sensibilización interna acerca de las particulares necesidades de los adolescentes.

La Comisión estima, además, que la idea de iniciar el trabajo de la Defensoría con un programa piloto de defensores juveniles²³ contratados a honorarios, con el propósito de contar con información estadística de al menos 1 año de funcionamiento de la ley antes de desarrollar el proceso de licitación de una parte de las defensas especializadas, debiera mantenerse como criterio por parte de las autoridades respectivas. Las dudas planteadas y detectadas por esta

²³ En este proyecto se contrató a un conjunto de asistentes sociales que forman parte de un proyecto piloto de apoyo a la defensa, cuyas tareas apuntan principalmente a: entregar insumos para a los abogados defensores respecto de antecedentes y argumentos de carácter social, familiar y psicológico del adolescente; mantener contacto y coordinación con la red de Sename, y apoyar el control de la ejecución, de modo de utilizar oportunamente los mecanismos de revisión de la ley.

Comisión en cuanto a las reales cargas de trabajo y flujos del sistema, hacen aconsejable mantener esta medida hasta clarificar meridianamente el punto.

Tanto el Ministerio Público como la Defensoría Penal Pública han desarrollado importantes avances en sus instituciones y personal para asegurar la puesta en marcha de la reforma y se ha mantenido un adecuado equilibrio entre el desarrollo de la defensa y la persecución penal. Sin embargo, se estima que en el ámbito de la coordinación todavía es necesario desarrollar un trabajo, en particular con las policías, Sename y Conace. Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, se considera que existe una debilidad institucional dada por el hecho de que ambas unidades han sido creadas por decisión administrativa y no legal.

La Comisión hasta el momento no ha recibido información sobre aspectos que resultan cruciales para el ejercicio jurisdiccional y el buen funcionamiento de la Ley N° 20.084 relativos, entre otras materias, a la especialización de los Tribunales de Alzada, los posibles problemas relativos al control de ejecución y las coordinaciones que tendrían que realizarse en los casos señalados en la ley con los Juzgados de Familia.

Resulta relevante que, al menos durante el período de vacancia, se designe formalmente a una o más autoridades del Poder Judicial para que el proceso de preparación de la ley incorpore a este importante sector.

Debe destacarse también que existen diversos organismos públicos, de diferentes niveles territoriales que no han sido mencionados pero que deben concurrir con sus esfuerzos a asegurar los objetivos de esta ley, como por ejemplo, los municipios, SENCE, Registro Civil y los diferentes organismos encargados de la producción y difusión de estadísticas relativas a la justicia criminal.

Finalmente, la experiencia internacional revela que el establecimiento de instancias independientes de los organismos encargados de su aplicación que

realicen funciones de seguimiento de reformas penales de adolescentes -dotadas de reconocimiento y financiamiento público- se constituyen en mecanismos que permiten implementar adecuadamente las reformas, desarrollar conocimientos y proteger su institucionalidad, así como favorecen el contacto con la comunidad y la legitimidad democrática del sistema penal de adolescentes.

I. Visita a los centros para jóvenes administrados por Sename

a) COD/ CERECO femenino de Santiago, CERECO Santa Inés de Calera de Tango y COD/CERECO Comunidad Tiempo Joven

Tras el análisis central de los ejes críticos detectados por la Comisión, y a la luz de lo observado por los expertos en la visita realizada a los centros antes mencionados el día 3 de agosto del año 2006, aparece como necesario hacer referencia a un punto de carácter urgente que la Comisión estima indispensable poner en conocimiento de las autoridades.

La Comisión desea especialmente manifestar su preocupación por el estado en que se encuentra la actual infraestructura con que cuenta el sistema cerrado y semicerrado para jóvenes infractores, la que constituirá una parte importante de la capacidad del nuevo sistema para la aplicación de sanciones. Si bien no se ha tenido oportunidad para hacer un estudio acabado sobre la materia a nivel nacional, tarea que la Comisión considera primordial estudiar y revisar en futuros informes, se pudo constatar a través de la observación directa, conversaciones con el personal de los centros y, en algunos casos, con las personas privadas de libertad, que las condiciones generales, especialmente en algunos centros, son precarias y todavía insuficientes para la correcta aplicación de la ley y, más aún, para el logro de los fines educativos y preventivos que se pretende.

La situación es especialmente crítica en el caso de COD-CERECO Tiempo Joven donde se pudo observar que existe una sobrepoblación importante que se ve agravada por las necesidades de segregación que presenta el centro. Esto hace que en ciertas "casas"²⁴ se registren altos índices de hacinamiento lo que

²⁴ Nombre que reciben las secciones al interior de los centros.

contribuye a agravar los problemas estructurales del centro que se pasan a describir. Por ejemplo, al momento de la visita en la Casa N° 1 existía una población de 48 jóvenes recluidos, siendo que la capacidad máxima de la sección es de 32.

Respecto de las condiciones generales de vida, los dormitorios son inadecuados, los espacios reducidos y, en general, se observan instalaciones deterioradas y con niveles de higiene deficientes, particularmente en los baños. Por ejemplo, no cuentan con agua caliente, existiendo dos baños para más de 20 jóvenes y la calidad del edificio donde se encuentran las habitaciones, el que fue recientemente entregado²⁵, ya presentaba filtraciones y condiciones de extrema humedad.

En relación con los espacios de uso común, ellos son totalmente insuficientes y precarios para el funcionamiento mínimo de programas de educación y rehabilitación. Por ejemplo, los jóvenes de la Casa N° 4 no tienen un espacio común donde puedan estar después de las 6 de la tarde, por lo que son encerrados en sus dormitorios - 2 ó 3 jóvenes por celda - encierro que se prolonga hasta cerca de las 7 de la mañana del día siguiente. Asimismo se observa que el programa de inserción escolar es precario y sólo para alumnos de educación básica, no existiendo ninguna oferta para jóvenes que cursen educación media. Se pudo observar también en relación con la infraestructura y espacio físico, las dificultades que se enfrentan para la preparación de una adecuada defensa, ya que no existen las instalaciones en donde los jóvenes puedan reunirse con sus abogados.

Existe consenso empírico acerca de las consecuencias negativas del encarcelamiento, en relación con que la mayoría de las personas que han permanecido por períodos prolongados en cárceles con deterioradas condiciones de infraestructura y hacinamiento, regresan al "medio libre" con altos niveles de

²⁵ Según se informó en el centro, la nueva infraestructura de la casa N° 2 había sido entregada a comienzos de este año.

desórdenes psicológicos - clínicamente diagnosticables - como resultado. Más aún, cuando la población privada de libertad está compuesta por adolescentes - en críticos períodos de maduración psicológica - las deterioradas condiciones del entorno y las alteradas relaciones que de éste surgen, se traducen en daño psicológico con cambios negativos de larga duración.

La mayoría de los especialistas concuerdan en que mientras más extremas, duras, peligrosas o psicológicamente amenazantes sean las condiciones del encierro, mayor será la cantidad de jóvenes dañados, y más profundos y perdurables los daños provocados.

El termino "prisionización" es usado para describir el proceso a través del cual los internos son transformados por el ambiente institucional en el cual viven. El proceso ha sido extensamente estudiado e involucra un particular síndrome de adaptaciones psicológicas que ocurren en respuesta a las extraordinarias demandas de la vida en la cárcel. En términos generales, este proceso involucra la incorporación de las "normas de la prisión" a la manera en que la persona piensa, siente y actúa. La disfuncionalidad de estas adaptaciones puede provocar respuestas patológicas, con consecuencias dañinas para los propios jóvenes y para quienes los rodean.

A la luz de las condiciones observadas, los miembros de la Comisión estiman que cualquier esfuerzo porque las sanciones del nuevo sistema se orienten a la rehabilitación, inserción o educación de los jóvenes se verá seriamente en riesgo derivado de las condiciones actuales en que se encuentran y funcionan tales centros.

Debe agregarse además que se estima que no todos los problemas descritos son pura consecuencia de carencias "físicas" del sistema, sino que ellas están vinculadas a un diseño normativo que pone énfasis en objetivos altamente exigentes y a una estructura organizacional de las instituciones, generándose así una asimetría demasiado pronunciada entre el diseño normativo de la nueva Ley

de Responsabilidad Penal de los Adolescentes y las condiciones del sistema observadas actualmente. La brecha entre lo que existe y lo que se pretende quedó de manifiesto tras la visita realizada.

b) COD CERECO Talitakum y Conchol de la Octava y Novena Región

Como forma de aproximarse a la realidad regional y contrastar la situación observada en el centro Tiempo Joven se visitó Talitakum y Conchol de la Octava y Novena Región respectivamente.

En el primero de ellos se observó que se han habilitado salas para permitir el funcionamiento de una escuela, la que ha realizado una adecuación curricular transformándose, junto a una diversidad de talleres, en el principal eje articulador de las actividades de los jóvenes de este centro. En general, se visualiza un ambiente de preocupación por los jóvenes con una adecuada organización y procedimientos claros, los jóvenes manifiestan conformidad con las actividades y trato al interior del recinto.

Por el contrario, el COD/CERECO Conchol de la Novena Región se ha visto afectado por un presupuesto insuficiente que no permite, por ejemplo, en invierno contar con calefacción en un lugar donde la humedad y el frío son intensos. La carencia de equipo profesionales, en especial de educadores, es delicada ya que al momento de la visita sólo se contaba con 8 educadores, llegando algunos de ellos a cubrir turnos de hasta 26 horas, lo que implica una sobrecarga de trabajo para los profesionales y deficientes niveles de autocuidado. No existe una oferta educativa ni la infraestructura contempla espacios para ello. Se visualiza un débil trabajo individual con los jóvenes.

Si bien es cierto estos dos centros regionales no presentan la precariedad en infraestructura del COD-CERECO Comunidad Tiempo Joven, se hace necesario

asumir que la función rehabilitadora al interior de ellos, pasa por contar con los recursos humanos capacitados en un número suficiente, que junto al control de la medida punitiva, contribuya a una función rehabilitadora y de reinserción social del joven. Los actuales recursos económicos con que cuentan estos centros son insuficientes y se hace necesaria una fuerte inyección financiera que permita contar con la dotación de los equipos técnicos y profesionales. En los dos centros regionales, los educadores tienen una sobrecarga de trabajo, asumiendo largos turnos que comprometen su salud física y mental. Aunque existe vocación y entrega, se ven sobrepasados por una gran carga de trabajo.

Recomendaciones

De conformidad a lo anteriormente expuesto, la Comisión considera:

- *Las actuales condiciones observadas ratifican la gran necesidad que existe en nuestro país de contar con un sistema especializado de justicia para los adolescentes que tempranamente infringen la ley.*
- *Resulta indispensable que se realice un trabajo serio y urgente de adecuación de dichos centros a los estándares mínimos de trabajo que emanan de la nueva ley, lo que debe ser realizado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 20.084. Esto supone avanzar de una manera mucho más intensa en la coordinación del trabajo de las diversas instituciones que deben participar del sistema de ejecución de sanciones previsto por la ley. La adecuación de la infraestructura actual no puede realizarse sin el concurso conjunto de todos quienes intervendrán como actores en la ejecución de sanciones en el nuevo sistema.*
- *Debe establecer un procedimiento que permita a un órgano externo con un equipo profesional con capacidades técnicas hacerse cargo de supervisar el área, para certificar y acreditar que los distintos lugares en donde se cumplirán sanciones satisfacen estos estándares mínimos, así como la idoneidad de los programas de atención que se ofrezcan para obtener los fines señalados en la ley, particularmente considerando que los jueces deberán determinar la naturaleza de la sanción, entre otros factores, por “la idoneidad de la sanción para fortalecer el respeto del adolescente por los derechos y libertades de las personas y sus necesidades de desarrollo e integración social”. (Art. 24 letra f. Ley N° 20.084). El gran desafío que implica esta tarea y la fundamental importancia que tiene para la implementación de la Ley N° 20.084 exceden la*

capacidad de la Comisión de llevar adelante este trabajo de una manera que asegure su término exitoso.

- *Dada la importancia de conocer en terreno las condiciones e infraestructura de los centros, el avance y cumplimiento de los estándares necesarios, se continuarán las visitas a los centros, extendiéndolas hacia todas las regiones. Sería de gran relevancia para el proceso de implementación que parlamentarios pudiesen participar de estos recorridos y así comprobar la urgencia de estas recomendaciones.*
- *Se debe revisar también los mecanismos de fiscalización administrativa y judicial, de manera de contar con mayores antecedentes sobre estos procesos y su rol en relación con el control y supervisión del sistema.*
- *Deben también revisarse los procedimientos disciplinarios que se utilizan al interior de los centros con el objetivo de conocer su forma y apego al respeto de las garantías y derechos de los jóvenes.*

Anexo N° 1

Tabla resumen capacitaciones recibidas por funcionarios de instituciones involucradas en la implementación de la ley N° 20.08

	N° de capacitaciones	N° de horas	Promedio de horas por capacitación ²⁶	N° de capacitados	N° de personal con perfil	% de Funcionarios capacitados	Institución capacitadora									
							U. ARCIS	U. Alberto Hurtado	U. Diego Portales	UJEM	U. Santo Tomas	U. de Chile	U. Acad. Hum. Crist.	Prof. Extranjeros	Prof. Institución u otras Inst. Publicas	Otras Consultoras
SENAME Funcionarios	10	343	34,3	790	1.065	74,18%	X		X	X		X	X	X	X	
SENAME Instituciones Colaboradoras	11	383	34,8	822	4.227	19,4%	X		X	X		X	X		X	
Defensoría Penal Pública	3	403	134,3	631	N/I	N/I			X					X		
GENCHI	1	25	25	700	1.000	70%									X	
Ministerio Publico	1	N/I	N/I	N/I	N/I	N/I									X	X
Jueces y Funcionarios de los Juzgados (Licitado por Academia Judicial)	21	1.360	64,7	525	N/I	N/I		X	X		X	X			X	X
Carabineros de Chile	14	120	8,6	3.052	N/I	N/I									X	
Policía de Investigaciones de Chile	4	276	69	1.280	1.453	88%					X				X	

Fuente: Tabla elaborada a partir de la información entregada por las instituciones mencionadas en ella.

²⁶ Al analizar estas cifras debe considerarse que se trata de un promedio de horas por capacitación, lo que en el caso de algunas instituciones se dividió en más de un curso.

Tabla (continuación)

Institución	Sistema tutelar de menores	Instrumentos internacionales y revisión de casos	Derecho comparado	Caracterización del adolescente	Particularidades y fundamentos de la actividad delictiva adolescente	Ley 20.084:a Análisis sustantivo	Ley 20.084:a Análisis procesal	Oferta programática (SENAME)	Otros talleres (Culturas juveniles, análisis de casos y jurisprudencia)
SENAME Funcionarios	X	X	X	X		X		X	X
SENAME Instituciones Colaboradoras	X	X	X	X	X	X		X	X
Defensoría Penal Pública	X	X	X	X	X	X	X	X	X
GENCHI						X	X	X	
Ministerio Publico	X	X	X	X	X	X	X	X	
Jueces y Funcionarios de los Juzgados (<u>Licitado por Academia Judicial</u>)	X	X	X		X	X	X	X	
Carabineros de Chile		X			X	X			
Policía de Investigaciones de Chile			X		X	X	X	X	

Fuente: Tabla elaborada a partir de la información entregada por las instituciones mencionadas en ella.

Anexo N° 2

Áreas de formación relevantes en los procesos de capacitación

- **Género:** la definición de conceptos referidos tanto a la igualdad de género como a aspectos relacionados la especificidad de la atención que debe entregarse según sexo, por ejemplo, riesgos de salud específicos, desarrollos emocionales, cognitivos y sociales diferentes. Deben distinguirse las estrategias o técnicas terapéuticas de mayor o menor eficacia en hombre o mujeres.
- **Vulnerabilidad social²⁷:** El tema de la vulnerabilidad surge en el contexto de las investigaciones que visualizan el fenómeno de la pobreza no sólo desde la perspectiva de las condiciones de ingreso sino también desde las dimensiones psicosociales, educacionales, laborales, políticas y familiares. Su potencial radica en ofrecer un instrumental analítico que combina distintos elementos con el fin de explicar de mejor forma las dinámicas de reproducción de los sistemas de desigualdad y desventajas sociales.
- **Consumo de alcohol/drogas:** Hay amplio consenso que los problemas con el alcohol y otras drogas afectan más gravemente a los adolescentes que cuando el consumo se da en etapas posteriores del ciclo vital y que también su deterioro tiene un impacto más profundo en todos los ámbitos de la vida. Los adolescentes tienen poca experiencia en el uso de alcohol, una baja tolerancia a sus efectos y limitados recursos para minimizar los riesgos y daños asociados a su uso problemático. Los daños severos relacionados con el alcohol y otras drogas en la adolescencia tienen peores consecuencias - muertes, accidentes graves discapacitantes, embarazo no deseado, enfermedades de transmisión sexual, violencia, que los daños generados por las enfermedades crónicas relacionadas con el consumo problemático en poblaciones mayores (Organización Mundial de la Salud, 1999).

²⁷ La noción de vulnerabilidad es entendida como un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, de ser lesionado o dañado psíquica y/o socialmente ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas. Está particularmente ligado especialmente a la vida de y en la calle, la vulneración de derechos y al nivel de inserción en redes (sanitarias, sociales, escolares, etc.) del adolescente y su familia.

- **Etnia:** Esta variable influye en las modalidades conductuales, en las fuentes de legitimación de esas conductas y en la necesidad de adecuar las intervenciones a esas condiciones para alcanzar resultados.
- **Etapas de la adolescencia:** Se debe considerar que la adolescencia es un proceso continuo que considera las siguientes etapas: Temprana (10 - 13 años), Media (14 - 16 años) o Tardía (17 - 19 años). Cada una de estas etapas establece una diferencia en el desarrollo de la persona y el sentido que motiva el actuar, por lo tanto, las intervenciones deben considerar estas condiciones específicas dadas por el tramo etario en que se encuentra el joven.
- **Psicopatología del desarrollo:** El desarrollo patológico se concibe como una falta de integración de las competencias sociales, emocionales y cognoscitivas, importantes para la adaptación en un nivel de desarrollo particular. Los trastornos del funcionamiento psicológico pueden ser comprendidos desde un contexto del desarrollo normal. Esto es que todo trastorno precoz puede encontrarse en el origen de un trastorno de mayor envergadura que después aparezcan. El papel del enfoque del desarrollo consiste en ayudarnos a comprender los comportamientos anormales a la luz de los procesos de desarrollo.
- **Cultura juvenil y grupo de pares:** La juventud, según la mayoría de los expertos, es considerada como el período de la vida más importante en la toma de decisiones y aprendizajes útiles para lograr una inserción social exitosa²⁸. Durante la juventud suceden un conjunto de experiencias determinantes para la vida de la personas, en tanto se construyen elementos básico del proyecto de vida y se define la propia identidad. El tiempo de “ser joven” varía entre los diferentes estratos socioeconómicos, culturas y clases sociales, puesto que el desarrollo juvenil se da en estructuras de oportunidades y condiciones económico-políticas que se traducen en la heterogeneidad de las juventudes.
- **Autocuidado de los equipos:** Un fenómeno común en las instituciones que trabajan con altos niveles de estrés, como son los centros de tratamiento y rehabilitación de adolescentes, es el llamado “síndrome de agotamiento” o “síndrome de burn-out”, el que se caracteriza

²⁸ Según la Cuarta Encuesta Nacional de la Juventud, los jóvenes realizan durante esta etapa la más importante acumulación de capital humano en la educación formal, ingresan al mundo del trabajo, amplían sus redes sociales, inician el emparejamiento y la sexualidad adulta activa. Además, adquieren responsabilidades y derechos ciudadanos y se exponen a nuevos sanitarios y sociales.

precisamente por un desgaste o agotamiento de la persona, causado por la excesiva demanda de sus energías, fortalezas o recursos. Estas situaciones, de no mediar factores preventivos o protectores, llevan a la persona a manifestar un conjunto de señales físicas y mentales que pueden desencadenar en depresión. Es por este motivo que la preocupación por el cuidado de los equipos es central.

Anexo N° 3

Avances del Servicio Nacional de Menores en el Proceso de Implementación de la Ley.

A. EDUCACIÓN

SITUACIÓN EN LOS SISTEMAS PRIVATIVOS DE LIBERTAD

El desafío estratégico para Sename el 2010, en este ámbito, es el de lograr la instalación de escuelas/liceos de enseñanza básica, media y *técnica profesional (*u otra alternativa de preparación laboral) en todos los centros del país (CIP y CCC), Para ello es necesario concretar al menos las siguientes tareas:

I. Oferta educativa sostenible

1.- Establecer un acuerdo o convenio con Mineduc para crear una alternativa de financiamiento ad-hoc para los jóvenes privados de libertad, estable y permanente (Decreto, Adendum a ley de subvenciones o al financiamiento del la educación de adultos u otra que comprometa además a Mineduc, Hacienda y Justicia.

2.- Establecer una forma de administración que permita la influencia y control directo de Sename para el buen funcionamiento del sistema educativo. Para ello se debe diseñar un reglamento para establecer criterios del funcionamiento de las escuelas y liceos en los centros, involucrando a Sename y otros actores involucrados, para la definición de responsabilidades y muy especialmente, para resguardar la entrega de lo conocimientos específicos y prácticas para lograr las destrezas y competencias esperadas.

3.- En términos de infraestructura y mobiliario, se debe iniciar desde ya un proceso gradual de adecuación a los requerimientos emanados desde la normativa Mineduc (Dec. 548), que permitan poder superar, al 2010, los requisitos establecidos en la Ordenanza de urbanismo y Construcciones, la Dirección General de Obras Municipales de la comuna donde se ubica el centro y las condiciones sanitarias mínimas exigidas por Minsal.

II.- Respecto del modelo educativo,

Contar con Proyecto Educativo Institucional (PEI) durante el 2007, no obstante de ser concebido como un *proceso de reflexión continuo*, articulador de la dimensión pedagógica-curricular.

En este sentido, Sename debe lograr que Mineduc reconozca y valide el PEI adquiriendo especial relevancia la aprobación de sus planes y programas de estudio.

III.- Continuidad de estudios:

El Sename debe lograr que el Ministerio reconozca y certifique la nivelación realizada en el centro (generalmente en modalidad flexible) para así incorporar al adolescente al sistema regular u otro programa pertinente a su situación.

IV.- Personal idóneo,

Es necesario capacitar o preparar a los profesores y/o educadores de los centros privativos de libertad que cumplen el rol de trato directo, para complementar el apoyo a la labor educativa, transfiriéndoles el PEI, involucrándolos en los cambios metodológicos, de manera tal que sean incorporados a la órbita educacional.

Con todo, SENAME cuenta hoy con un diagnóstico que da cuenta del perfil educativo de los (las) adolescentes infractores (as), así como de las experiencias educativas y los sistemas de financiamientos asociados, encontrándose pendiente la licitación de la consultoría que deberá proponer el modelo educacional con que el Estado dará respuesta a la escolarización obligatoria y a la generación de oportunidades de reinserción social para los adolescentes infractores.

SITUACIÓN DE LOS JÓVENES EN MEDIDAS NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD

1.- Sename debe acordar y oficializar con Mineduc mecanismos expeditos para la reinserción escolar fuera de época de matrículas, ya sea a la educación regular (reinserción), a los programas de nivelación de Chile Califica, a los Proyectos de Reescolarización (sean éstos definidos como concursables permanentes desde Mineduc) u otros programas que permitan superar el desfase respecto de los períodos de matrículas. Este acuerdo debería ser operacionalizado desde la Secretaría Ministerial hacia la Provincial, resguardando la proveniencia institucional del adolescente y comprometiéndolo a las autoridades para asegurar satisfacer la demanda. Este mecanismo sería válido y útil además para aquellos jóvenes que se encuentren en centros semicerrados.

2.- Se debe lograr la flexibilización del requisito de edad para la nivelación de Educación Básica, estableciéndola a los 14 años, en coherencia con la LRPA.

3.- Respecto de las iniciativas para jóvenes “vulnerables socialmente”, Mineduc implementa actualmente las Becas de Retención Escolar, donde los jóvenes de la red Sename han tenido dificultades para acceder, no obstante que cumplen con los requisitos. Por esta razón, es necesario establecer formalmente mediante un acuerdo con Mineduc incluir dentro de las prioridades a los jóvenes de los programas ambulatorios que sean matriculados en los Liceos del programa Liceo Para Todos (este acuerdo existe con los adolescentes del programa Puente).

Para el trabajo con Mineduc, se debe construir y activar una mesa de trabajo oficial y permanente donde se logre el concurso, desde Mineduc, de al menos un representante de la División de Educación general, de Ens. Básica y Media, Educación de Adultos y Chile Califica, de la Unidad de Subvenciones, Normativa y Curricular.

B. OFERTA DE PROGRAMAS TERAPEÚTICOS PARA LA INTERVENCIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS.

SITUACIÓN JUNIO 2007

La atención clínica para adolescentes que se encuentren privados de libertad se hará en dos. La primera de ellas a través de un Plan de Tratamiento Intensivo y una segunda modalidad es a través de la denominada Unidad de Corta Estadía que tiene por objetivo tratar la desintoxicación, abordar la descompensación y estabilización del joven.

A junio del 2007 se espera contar con cinco Unidades de Corta Estadía al interior de los centros privativos de libertad en las regiones I, V, Metropolitana, VIII y X, que tendrán un carácter de atención zonal, con un total de 34 plazas de cobertura.

Para la modalidad intensiva en el medio privativo de libertad se ha considerado que en junio del 2007 se encuentre instalado a lo menos un equipo por región con baja demanda (I, II, III, IV, VI, VII, IX y X, XI), 2 equipos en las regiones con una mayor demanda (un V, VIII y Metropolitana) y 4 equipos en la región Metropolitana. Transcurrido un año de la ley se proyecta la instalación a nivel nacional un total de 82 de estos equipos en centros privativos. Por baja demanda se considera que transcurrido 2 años de la ley se instalará uno de estos equipos especializados en la XII región

En el medio libre 3 son las modalidades de atención: el primero de ellos es el Plan Individual de tratamiento de alta intensidad. El segundo de ellos es la Unidad de Corta Estadía especializada (desintoxicación, síndrome de abstinencia y estabilización). La tercera modalidad son centros residenciales de rehabilitación en drogas.

La instalación de estos diferentes modelos se deberá llevar a cabo siguiendo la misma lógica que en los centros privativos de libertad, esto es asegurar la existencia de los diferentes modelos en las regiones y de manera paulatina considerando la demanda que surja.

De esta manera se proyecta que al finalizar el primer año de la ley debería estar instalados 97 Proyectos intensivos ambulatorios, 38 Proyectos residenciales y 94 camas de Corta Estadía en el sistema de salud público.

PROYECCION 2010

A nivel de centros privativos de libertad se proyecta la construcción de seis Unidades de Corta Estadía, con un total de 60 camas, en las regiones II, V, VIII, X y Metropolitana (2). Para Planes Intensivos se proyectan 56 equipos a nivel nacional.

En la modalidad de medio libre se proyectan 108 camas para Unidades de Corta Estadía, 112 proyectos intensivos ambulatorios y 45 proyectos residenciales.

Modelo de salud mental en funcionamiento para la atención de adolescentes privados y no privados de libertad, que lo requieran a nivel nacional.

C. CAPACITACIÓN LABORAL

PROYECCION 2007- 2010

SENAME preocupado del tema de la inserción laboral de los jóvenes infractores y en el marco de la LRPA, ha encargado a la Consultora Sercal el Diseño de un Modelo para la Formación Laboral para los jóvenes con Responsabilidad Penal Juvenil con sanciones privativas y no privativas de libertad. Dicho modelo contempla la estimación de presupuesto en infraestructura, implementación y gastos corriente, de acuerdo a las proyecciones de demanda del estudio de la Universidad de Chile.

Dicho modelo será ejecutado a partir del primer año de implementación de la Ley y progresivamente se irán realizando las solicitudes presupuestarias y mejoramientos en la infraestructura y equipamiento, para contar con una oferta de formación laboral de calidad, acorde a las exigencias del mercado laboral.

Del mismo modo SENAME realizará las acciones necesarias para contar una oferta programas de formación y capacitación laboral permanente para los adolescentes de las sanciones no privativas de libertad.

D. INFRAESTRUCTURA Y SEGURIDAD ESCENARIO 2007 - 2010

Conforme al proceso de implementación de la ley de Responsabilidad penal Adolescente y de acuerdo a los compromisos contraídos con el Congreso para la puesta en marcha de dicho cuerpo legal, podemos decir que en materia de la infraestructura necesaria para un inicio adecuado de funcionamiento se ha dispuesto de un plan que contempla la construcción, reparación y mejoramiento de las condiciones materiales de los Centros de Administración Directa.

Según dicho plan, se ha programado que a Junio del año 2007 se contará con 24 centros para dar cumplimiento a las sanciones privativas de libertad, estipuladas por la Ley.

Tal y como se señaló en el informe al Congreso en el que se solicitó la postergación de la puesta en marcha de la ley, los Centros de administración Directa de Sename no cumplían con los requisitos y estándares de calidad para el cumplimiento de las sanciones estipulados en el cuerpo legal, por lo que a la fecha dispuesta se dará inicio a la puesta en marcha de la ley, en Centros que han sido y serán remodelados para cumplir con dichas especificaciones. Estas son las siguientes instalaciones:

I REGION

a) Arica, Centro Qhalltani

En la comuna de Arica se encuentra el Centro Qhalltani, el que actualmente cuenta con sistema de Cod y Cereco. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, contando además con Escuela, Sala de Actividades, y Unidad de Tratamiento Intensivo de Conace.

Fuera del perímetro de seguridad contará con instalaciones para internación en Régimen Semicerrado.

b) Iquique, Centro Arcoiris

En la comuna de Iquique se encuentra el Centro Arcoiris, el que actualmente cuenta con sistema de Cod y Cereco. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, contando además con Escuela, Sala de Actividades, Unidad de Tratamiento Intensivo y Unidad de Corta Estadía por consumo de drogas.

Fuera del perímetro de seguridad contará con instalaciones para internación en Régimen Semicerrado.

II REGION

Antofagasta, Centro Surgam

En la comuna de Antofagasta se encuentra el Centro Surgam, el que actualmente cuenta con sistema de Cod y Cereco. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, y contarán además con Escuela, Sala de Actividades y Unidad de Tratamiento Intensivo por consumo de drogas.

Fuera del perímetro de seguridad contará con instalaciones para internación en Régimen Semicerrado.

III REGION

Copiapó, Centro Crisol

En la comuna de Copiapó se encuentra el Centro Crisol, el que actualmente cuenta con sistema de Cod y Cereco. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, y contarán además con Escuela, Sala de Actividades y Unidad de Tratamiento Intensivo por consumo de drogas.

Fuera del perímetro de seguridad contará con instalaciones para internación en Régimen Semicerrado.

IV REGION

La Serena, Centro Talay

En la comuna de la Serena se encuentra el Centro Talay, el que actualmente cuenta con sistema de Cod y Cereco. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, y contarán además con Escuela, Sala de Actividades y Unidad de Tratamiento Intensivo por consumo de drogas.

Fuera del perímetro de seguridad contará con instalaciones para internación en Régimen Semicerrado.

V REGION

Limache, Centro Lihuén

En la comuna de Limache se encuentra el Centro Lihuén, el que actualmente cuenta con sistema de Cod y Cereco. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, y contarán además con Escuela, Sala de Actividades, Unidad de Tratamiento Intensivo y Unidad de Corta Estadía por consumo de drogas.

Fuera del perímetro de seguridad contará con instalaciones para internación en Régimen Semicerrado.

VI REGION

a) Graneros, Centro Antuhué

En la comuna de Graneros se encuentra el Centro Antuhué, el que actualmente cuenta con sistema de Cod y Cereco. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, y contarán además con Escuela, Sala de Actividades, Unidad de Tratamiento Intensivo por consumo de drogas.

b) Rancagua, Semicerrado Rancagua

En la comuna de Rancagua se implementará un centro para internación en Régimen Semicerrado.

VII REGION

Talca, Centro Peullas de San Agustín

En la comuna de Talca se encuentra el Centro Peullas de San Agustín, el que actualmente cuenta con sistema de Cod y Cereco. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, y contarán además con Escuela, Sala de Actividades y Unidad de Tratamiento Intensivo por consumo de drogas.

Fuera del perímetro de seguridad contará con instalaciones para internación en Régimen Semicerrado.

VIII REGION

a) Coronel, Centro Talitakum

En la comuna de Coronel se encuentra el Centro Talitakum, el que actualmente cuenta con sistema de Cod y Cereco. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, y contarán además con Escuela, Sala de Actividades, Unidad de Tratamiento Intensivo y Unidad de Corta Estadía por consumo de drogas.

b) Chillán, Semicerrado Llequén

En la comuna de Chillán se implementará un centro para internación en Régimen Semicerrado.

c) Concepción, Semicerrado Concepción

En la comuna de Concepción se implementará un centro para internación en Régimen Semicerrado.

IX REGION

a) Chol Chol, Centro Inapewma

En la comuna de Chol Chol se encuentra el Centro Inapewma, el que actualmente cuenta con sistema de Cod y Cereco. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, y contarán además con Escuela, Sala de Actividades y Unidad de Tratamiento Intensivo por consumo de drogas.

b) Temuco, Semicerrado Temuco

En la comuna de Temuco se implementará un centro para internación en Régimen Semicerrado.

X REGION

a) Puerto Montt, Centro Tiempo de Crecer

En la comuna de Puerto Montt se encuentra el Centro Tiempo de Crecer, el que actualmente cuenta con sistema de Cod y Cereco. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, y contarán además con Escuela, Sala de Actividades y Unidad de Tratamiento Intensivo por consumo de drogas.

Fuera del perímetro de seguridad contará con instalaciones para internación en Régimen Semicerrado.

b) Valdivia, Centro Cau Cau

En la comuna de Valdivia se encuentra el Centro Cau Cau, el que actualmente cuenta con sistema de Cod y Cereco. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, y contarán además con Escuela, Sala de Actividades y Unidad de Tratamiento Intensivo por consumo de drogas.

c) Valdivia, Semicerrado Valdivia

En la comuna de Valdivia se implementará un centro para internación en Régimen Semicerrado.

XI REGION

Coyhaique, Centro Trapananda

En la comuna de Coyhaique se encuentra el Centro Trapananda, el que actualmente cuenta con sistema de Cod y Cereco. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, y contarán además con Escuela, Sala de Actividades y Unidad de Tratamiento Intensivo por consumo de drogas.

Fuera del perímetro de seguridad contará con instalaciones para internación en Régimen Semicerrado.

XII REGION

Punta Arenas, Centro Aönikenk

En la comuna de Punta Arenas se encuentra el Centro Aönikenk, el que actualmente cuenta con sistema de Cod y Cereco. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, y contarán además con Escuela, Sala de Actividades y Unidad de Tratamiento Intensivo por consumo de drogas.

Fuera del perímetro de seguridad contará con instalaciones para internación en Régimen Semicerrado.

REGIÓN METROPOLITANA

a) Santiago, Centro Santiago

En la comuna de Santiago se encuentra el Centro Femenino Santiago, el que actualmente cuenta con sistema de Cod y Cereco. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, y contarán además con Escuela, Sala de Actividades y Unidad de Tratamiento Intensivo por consumo de drogas.

Fuera del perímetro de seguridad contará con instalaciones para internación en Régimen Semicerrado.

b) San Miguel, Centro Arrayán

En la comuna de San Miguel se encuentra el Centro Arrayán, el que actualmente cuenta con sistema Cod. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)

Dicho sistema se encontrará dentro del perímetro de seguridad, y contará además con Escuela, Sala de Actividades, Unidad de Tratamiento Intensivo y Unidad de Tratamiento en Corta Estadía por consumo de drogas.

c) San Bernardo, Centro Tiempo Joven

En la comuna de San Bernardo se encuentra el Centro Tiempo Joven, el que actualmente cuenta con sistema de Cod y Cereco. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, y contarán además con Escuela, Sala de Actividades y Unidad de Tratamiento Intensivo por consumo de drogas.

Fuera del perímetro de seguridad contará con instalaciones para internación en Régimen Semicerrado.

d) Calera de Tango, Centro Santa Inés

En la comuna de Calera de Tango se encuentra el Centro Santa Inés, el que actualmente cuenta con sistema Cereco. Para la puesta en marcha de la ley dicho centro contará con instalaciones para Sistema de Internación en régimen semicerrado. Dicho sistema Sala de Actividades.

e) San Miguel, Semicerrado San Miguel

En la comuna de San Miguel se implementará un centro para internación en Régimen Semicerrado.

Posteriormente al período de puesta en Marcha de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente se iniciará un Plan de Inversiones con plazo al año 2010 que contempla la construcción de 2 nuevos centros:

REGIÓN METROPOLITANA

a) Til Til, Centro Til Til

En la comuna de Til Til se construirá un nuevo centro de cumplimiento de condena con capacidad para XXX plazas. Dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, y contarán además con Escuela, Sala de Actividades, Unidad de Tratamiento Intensivo y Unidad de Corta Estadía por consumo de drogas.

Se espera su entrega para fines del año 2008.

V REGIÓN

a) Lugar por Definir

En una comuna aún por definir se construirá un nuevo centro de cumplimiento de condena con capacidad para XXX plazas. Dicho centro contará con instalaciones para:

- Internación Provisoria (CIP)
- Privación de Libertad (CPL)

Ambos sistemas se encontrarán dentro del perímetro de seguridad, y contarán además con Escuela, Sala de Actividades y Unidad de Tratamiento Intensivo por consumo de drogas.

Fuera del perímetro de seguridad contará con instalaciones para internación en Régimen Semicerrado.

Se espera su entrega para fines del año 2010.

A su vez, se espera generar un proceso progresivo de mejora cualitativa de las instalaciones de los centros vigentes, con un plan de ampliaciones de éstos, de manera de que todos cuenten con las mejores condiciones de calidad de vida para los adolescentes durante el período de cumplimiento de su sanción.

Otro dato relevante dice relación con que al experimentar un proceso de funcionamiento de algunos meses de la ley se evalúa también analizar la demanda de cada región para evaluar la necesidad de contar con centros semicerrados en otras ciudades que no sean capitales regionales y que posibiliten el menor impacto en el desarraigo y desvinculación familiar y comunitaria de los adolescentes.

Con los antecedentes entregados se proyecta que al finalizar la presente gestión se contará con al menos 26 centros de cumplimiento de sanciones en régimen cerrado y semicerrado.

Por último, cabe hacer presente que con el propósito permitir el efectivo cumplimiento de la sanción de régimen semicerrado, SENAME sumó al plan de infraestructura original, un plan de arrendamiento de inmuebles ubicados esencialmente en zonas urbanas, de modo de facilitar el libre acceso de los adolescentes que cumplan dicha sanción a sus hogares y establecimientos educacionales, entre otros.

E. CAPACITACION PERSONAL

Desde el año 2007 en adelante el desafío se concentra en avanzar en la especialización de la intervención, tanto en programas de medio libre como en los centros privativos de libertad, considerando la puesta en marcha de la ley N° 20.084, que impone nuevas exigencias a los equipos y mejores resultados. Lo anterior implica una capacitación paralela de los encargados de asesorar y supervisar los operadores, tanto a nivel nacional como regional.

Proyecciones

Los contenidos señalados en plan de capacitación del Departamento de Derechos y Responsabilidad Juvenil, se organizarán anualmente, considerando los requerimientos específicos que emergen como prioritarios.

Para los funcionarios de Sename, en el año 2007 se presupuestó la realización de los cursos que se detallan a continuación, no obstante cabe señalar que el Plan y Presupuesto de Capacitación, es tarea coordinada y compartida con el Comité Bipartito de Capacitación, concretándose su diseño definitivo a partir del 2º semestre 2006, disponiéndose a partir de ese período de los diversos insumos, ya señalados, que alimentarán y configurarán las acciones que contendrá la propuesta de Plan y Programa de Trabajo 2007 y así sucesivamente para los años siguientes.

PROYECCIÓN CAPACITACIÓN 2007							
Nº	CURSOS	Nº Benef.	Caracterización participantes	Modalidad de capacitación	Nº CURSOS	Nº DÍAS	TOTAL (M\$)
1	METODOLOGÍAS DE INTERVENCIÓN EN CONTEXTOS PRIVATIVOS DE LIBERTAD	140	Jefes técnicos, Profesionales y Educadores	4 Jornadas zonales	4	3	21.700
2	SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DE SUPERVISIÓN	30	Supervisores Regiones	1Jornada Santiago	1	3	6.700
3	AUTO CUIDADO Y METODOLOGÍAS DE NEGOCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	360	Educadores	6 Jornadas zonales	18	2	20.000
4	GESTIÓN POR COMPETENCIA	54	Directores y Jefes Técnicos	1Jornada Santiago	1	3	10.600
5	MODELO DE INTERVENCIÓN SEMICERRADO	290	Director, Jefe Técnico, Tutores y Educadores	2 Jornadas zonales	18	3	27.600
	TOTALES	874			42		\$ 86.600

Para los organismos acreditados la prioridad del año 2007 se asigna a temáticas de intervención específicas, como son:

- el control de violencia y la intervención con abusadores sexuales.
- Trabajo de tutorías: vínculo entre delegados y jóvenes.

Primer Informe Comisión de Expertos
Responsabilidad Penal Adolescente

F. DOTACIÓN PERSONAL

El Servicio se encuentra reelaborando las Orientaciones Técnicas, tanto de las medidas y sanciones privativas de libertad, como las de las medidas y sanciones no privativas de libertad. En cuyos documentos se determinarían las dotaciones de personal que laborará en el área técnica, considerando perfiles, competencias, habilidades para la función.

Actualmente el Departamento de Derechos y Responsabilidad Juvenil, participa de una comisión en conjunto con el área de Gestión Administrativa, del Departamento de Desarrollo de Personas, a objeto de establecer la dotación que requerirán los Centros de administración directas, conforme a la proyección de demanda que maneja el Servicio.

Lo anterior en razón de contar al 2007 con el personal suficiente para la implementación de la ley. Conforme a los estándares determinados por las orientaciones técnicas del Servicio. Esto se cruza con la capacitación que debe contar el personal de los centros de administración directa de SENAME, especificaciones técnicas que se encontrarán en el apartado que trata el tema.

El desafío al 2010 es contar con personal suficiente y necesario, debidamente capacitado en materias de atención con adolescentes infractores, tanto desde el inicio de su ingreso al Servicio, como también durante su permanencia, a través de programas con pertinencia a la labor realizada y que sean constantemente evaluados y reformulados conforme a los avances que se produzcan en temas de adolescencia y juventud.

G. ESTUDIO DEMANDA

El producto esperado a principios de 2007 es una estimación de los flujos de demanda para cada una de las sanciones y medidas de la ley 20.084 y de las plazas necesarias, por Cortes de Apelaciones, sexo y edad

Para mediados o fines de de 2008 (o principios de 2009), se espera contar con la misma información anterior, pero esta vez a partir de la base de datos del Servicio, con lo cual sólo se haría optar por un buen método de proyección para el periodo 2009 - 2015.

Primer Informe Comisión de Expertos
Responsabilidad Penal Adolescente

A partir del año 2008, se espera poder contar con mediciones periódicas de indicadores estratégicos para evaluar el funcionamiento y el proceso de instalación y puesta en marcha de la ley 20.084.

2008 -2009: sistematizaciones y modelos de buenas prácticas en medio libre y sistemas cerrados.

2008 - 2010: Continuación de las mediciones de impacto de los programas y sanciones, a partir de indicadores mejorados (reincidencia, reinserción social).

H. PLAN DE CONTINGENCIA COD CERECO TIEMPO JOVEN

1. Reparaciones de la tecnovigilancia del actual Centro.

Se desarrollará un "Proyecto de mantención y sostenimiento del sistema de seguridad electrónica del Centro".

Fecha término: junio 2007

Proyección 2010: Diseño e implementación de nuevo sistema de tecnovigilancia a nivel nacional.

2. Restitución de los espacios de estar de las casas.

Al mes de junio del año 2007, se restituirá "Sala de Estar" de Casa 4 en base a los espacios que en la actualidad son ocupados como talleres de actividades.

Fecha término Junio 2007.

Relacionado con esta temática la UII desarrolló un proyecto para construir un estar para la casa Nº 4, lo que se constituye en la primera etapa para responder la solicitud formulada. Este proyecto está en proceso de modificación para ser licitado a la brevedad.

Junto con esto se está diseñando el proyecto arquitectónico de nuevas salas de actividades para cada una de las casas del centro, para reponer los espacios para estas funciones.

Fecha Término: dependiendo de disponibilidades presupuestarias Junio 2007, en caso desfavorable diciembre 2007.

3. Pinturas para los dormitorios.

Respecto de las pinturas para los dormitorios, se puede informar que ya se enviaron al Centro los recursos para la compra de la pintura y la contratación de la mano de obra para ejecutar dicha acción. La primera de las casas a intervenir será la N° 4, para luego continuar con las otras, en la medida que los recursos presupuestarios de reparación y mejoramiento 2006 del Servicio así lo permitan.

Fecha término: Diciembre 2006.

4. Reparación de las puertas de los dormitorios de las casas N° 1 y N° 4.

Se solicitó formalmente al contratista ejecutor del proyecto de remodelación de los dormitorios, que proceda a reparar todas aquellas puertas que presenten fallas por defectos de instalación.

Aquellas que no caigan en esta etapa serán reparadas con fondos de reparación y mejoramiento 2006.

Fecha Término: Diciembre 2006

5. Casilleros para todos, en los dormitorios.

La unidad de Inversión e Infraestructura está analizando el diseño de un sistema de repisas ancladas a la estructura metálica que conforma la tabiquería interior.

No se cuenta con recursos destinados a este tema el año 2006, y se realizará con fondos de reparación y mejoramiento 2007.

Fecha término: Junio 2007.

6. Vehículo para traslados.

Con respecto a los vehículos de traslado, el centro cuenta a la fecha con: 2 camiones (sin operatividad) y 2 minibuses. Para el presupuesto año 2007 se solicitó la reposición de los dos camiones que ya han cumplido su vida útil y la compra de 1minibús para el centro semicerrado.