

I. Introducción

La creación de un sistema de justicia especial para jóvenes infractores de ley aparece como una necesidad ampliamente debatida por nuestra sociedad. La delincuencia es una de las preocupaciones centrales para la ciudadanía¹, más aún cuando el infractor es una persona joven, debido tanto a las circunstancias en que el hecho ocurre como al alto impacto que apropiadas respuestas pueden tener en su vida futura. La inadecuada reacción que el actual sistema ofrece, basado en medidas de protección y en un sistema de justicia para adultos según exista o no discernimiento en el obrar del joven, ha puesto de manifiesto la necesidad de su reformulación.

A continuación se presentará la evolución que ha presentado la participación de jóvenes entre 14 y 17 años en delitos de mayor connotación social² (DMCS) de acuerdo a las estadísticas sobre aprehensiones de Carabineros de Chile, desde 1986 a 2002. Se analizarán también las tendencias que presentan las condenas recibidas por los jóvenes según su edad y delito cometido. Posteriormente, se expondrán los antecedentes que justifican la creación de un nuevo sistema de justicia para los jóvenes infractores de ley y las principales características que presenta el proyecto de ley sobre

Responsabilidad Juvenil presentado por el Ejecutivo al Congreso Nacional en 2002. Finalmente, se verán

cuáles son los principales desafíos que esta reforma enfrenta en relación al cumplimiento de su principal objetivo: establecer un sistema de justicia especializado que permita distinguir entre aquellos niños y jóvenes que requieren protección y asistencia, por una parte, de los que infringen la ley penal y respecto de los cuales debe propenderse a su plena integración social por medio de una respuesta adecuada, por otra.

II. Evolución de las Infracciones a la Ley Penal Cometidas por Jóvenes: Principales Tendencias

a) Antecedentes

El análisis estadístico de las tendencias que muestran la participación de niños y jóvenes en infracciones a la ley penal, su importancia relativa en relación con los delitos cometidos por adultos y el tipo de infracción más común entre los jóvenes resulta fundamental para comprender los alcances y efectos de una realidad altamente expuesta tanto en los medios de comunicación como en el debate académico y jurídico.

Ante la ausencia de una encuesta de victimización nacional, son las estadísticas sobre denuncias y aprehensiones la única fuente de información con la que se cuenta para realizar dicho análisis.

Las denuncias que se realizan ante Carabineros de Chile no siempre permiten una adecuada caracterización de los presuntos autores de los delitos denunciados, ya sea porque o no fueron identificados por las víctimas o porque, muchas veces, éstas simplemente desconocen su identidad. Debido a lo anterior, a continuación se analizarán la

* Este documento ha sido elaborado por Francisca Werth y Martha Sepúlveda, investigadoras de Fundación Paz Ciudadana.

¹ En este sentido ver encuestas de opinión del Centro de Estudios Públicos, Serie "Estudio Nacional de Opinión Pública".

² Clasificación utilizada por el Ministerio de Interior en la entrega de sus estadísticas. Esta clasificación está compuesta por el delito de robo con violencia o intimidación en las personas, robo con fuerza en las cosas, hurto, lesiones, homicidio y violación. A esta lista se agrega la violencia intrafamiliar, que si bien no es un delito, reúne características de infracción que causan impacto social. Por no tratarse de un ilícito penal, no fue incluido en el presente análisis.

evolución y tendencias que la participación de los jóvenes ha tenido respecto de los DMCS, así como su relación con los ilícitos cuyo autor es un adulto, sobre la base de estadísticas sobre las aprehensiones.

Se presentarán, también, las tendencias que muestran las condenas recibidas por jóvenes respecto a los delitos que las originan, y las principales características de los jóvenes que son condenados, todo en comparación con los adultos condenados.

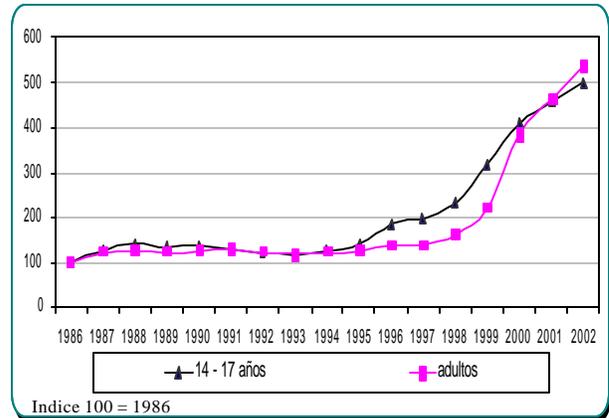
Es importante destacar que la información con la que se cuenta respecto de las condenas sólo se refiere a los jóvenes entre 16 y 18 años quienes, habiendo obrado con discernimiento según el Juez de Menores, son juzgados en el Sistema Penal Adulto. Respecto de aquellos jóvenes menores de 16 años y los declarados sin discernimiento, en la actualidad no existen series de información públicas periódicas³.

b) **Aprehensiones**

Entre 1986 y 2002 las aprehensiones de menores de 18 años aumentaron un 398% (ver gráfico n°1). Las aprehensiones de adultos registraron un aumento de un 436%. En el quinquenio comprendido entre 1995 y 2000, las aprehensiones de jóvenes realizadas por Carabineros presentaron un

incremento mayor que el de las de la población adulta.

Gráfico n° 1
Evolución del índice de aprehendidos por DMCS
entre jóvenes de 14 a 17 años y adultos (1986-
2002)⁴



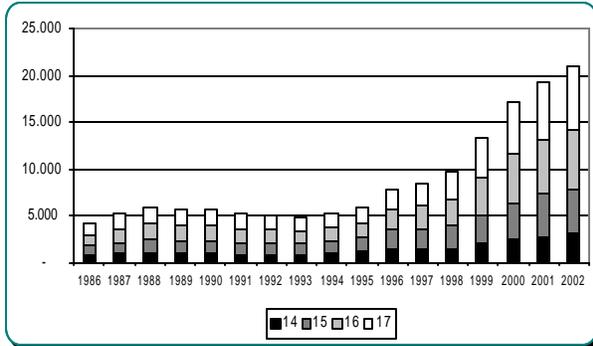
Fuente: Sistema Integrado de Estadísticas de Carabineros de Chile
Anuario de Estadísticas Criminales - Fundación Paz Ciudadana

El principal aumento de las aprehensiones se produce entre los jóvenes de 16 y 17 años, aun cuando las aprehensiones de jóvenes de 14 y 15 años también se incrementó (ver gráfico n°2). Contrario a lo que muchas veces se sostiene, el mayor número de delitos sería cometido por los jóvenes mayores.

³ Respecto de aquellos jóvenes menores de 16 años y los declarados sin discernimiento, los que siguen un proceso ante la Justicia de Menores, sólo se dispone de la información que contiene el estudio "Juventud: Potencial y Peligros" (FPC) de 1998. Dicho estudio fue elaborado por Fundación Paz Ciudadana y contó con información entregada por SENAME, Carabineros de Chile y la Corporación Administrativa de Poder Judicial, entre otra, respecto a ingresos, causales, delitos cometidos por jóvenes, programas, etc. Esta información permitió caracterizar adecuadamente el procedimiento aplicado a jóvenes infractores así como estimar cuántas de las personas menores que eran aprehendidas por haber cometido un ilícito penal recibían una condena y cuántos una medida de protección.

⁴ Las series estadísticas presentadas incluyen los años para los cuales existe información.

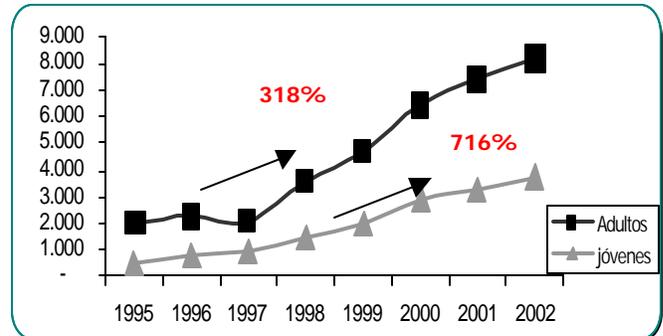
Gráfico n° 2
Aprehendidos por DMCS entre 14 -17 años
(1986-2002)



Fuente: Sistema Integrado de Estadísticas de Carabineros de Chile
 Anuario de Estadísticas Criminales - Fundación Paz Ciudadana

No obstante lo anterior, el delito que registra el mayor aumento de los aprehendidos menores de edad entre 1995 y 2002 es el delito de robo con violencia, con un 716% ⁵ (ver gráfico n°3). Si bien el número total de aprehendidos por robos con violencia es, durante todo el período, mayor en el caso de los adultos que en el de los jóvenes, la participación de los jóvenes ha aumentado más de dos veces respecto de los adultos. Las características de violencia o intimidación ejercida sobre las personas que presenta este delito y el aumento registrado en la participación de los jóvenes justifican la preocupación que generan estas cifras.

Gráfico n° 3
Evolución de los aprehendidos por robo con
violencia. Jóvenes /Adultos. (1995-2002)



Fuente: Sistema Integrado de Estadísticas de Carabineros de Chile
 Anuario de Estadísticas Criminales - Fundación Paz Ciudadana

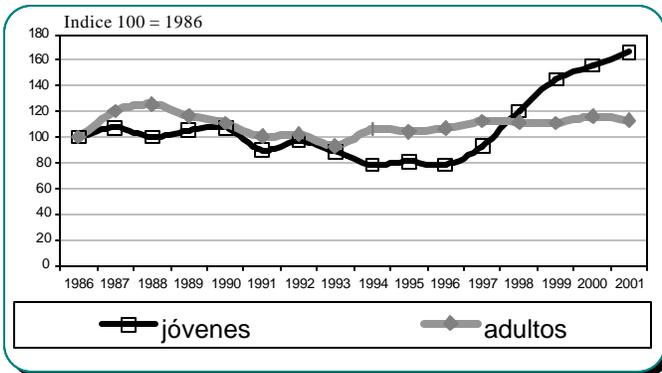
c) Condenas

Entre 1986 y 2001 los jóvenes condenados al año por un DMCS han aumentado en un 67%, mientras que los condenados adultos lo han hecho sólo un 13% (ver gráfico n°4).

⁵ Los demás delitos contra la propiedad presentan porcentajes de aumento importantes: 61% el robo con fuerza en las cosas y 380% el Hurto.

Gráfico n° 4

**Evolución del índice de condenados por DMCS
 entre jóvenes de 16 a 17 años y adultos
 (1986-2001)**

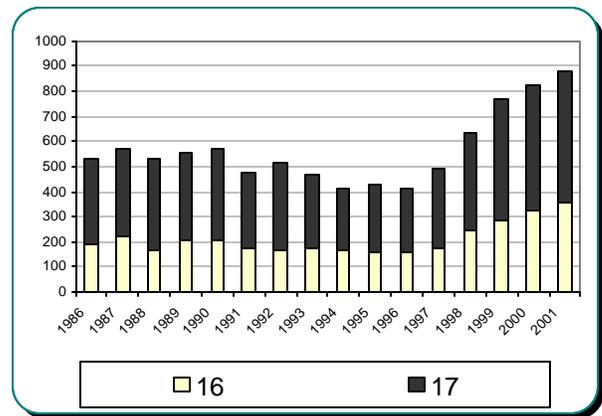


Fuente: Tribunales de Justicia "Tarjeta B" - I.N.E.
 Anuario de Estadísticas Criminales - FundaciónPaz Ciudadana

Los jóvenes de 17 años que recibieron una sentencia condenatoria entre 1986 y 2001 aumentaron en un 54%. El grupo de 16 años es el que presenta un mayor nivel de aumento dentro de los jóvenes condenados cada año, con un 89% de incremento, tal como puede apreciarse en el gráfico n° 5.

Gráfico n° 5

**Condenados por DMCS entre 16 -17 años
 (1986-2002)**



Los jóvenes condenados por robo con violencia han aumentado en un 562% (ver tabla n°1), mientras que los adultos condenados incrementaron un 293% (ver gráfico n°5). Mientras en 1986, 1 de cada 14 condenados por este delito fue un joven de 16 o 17 años, en el 2001, esta cifra ascendió a 1 de cada 9.

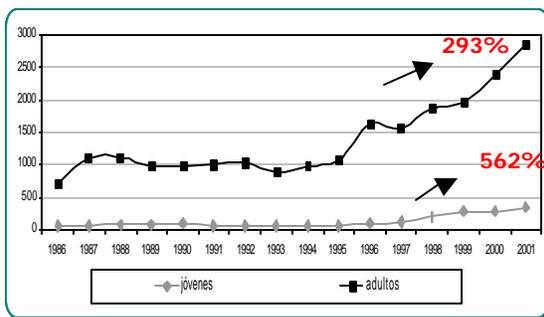
Tabla n° 1

**Evolución condenados según delitos
 16 y 17 años**

	Condenados		Variación 1986-2001 (%)
	1986	2001	
Homicidio	30	45	50
Lesiones	42	44	5
Violación	19	10	-47
Robo con violencia	52	344	562
Robo sin fuerza	213	344	62
Huic	172	98	-46
DMCS	528	800	67

Fuente: Tribunales de Justicia "Tarjeta B" - I.N.E.
 Anuario de Estadísticas Criminales - FundaciónPaz Ciudadana

Gráfico n° 6
Evolución de los condenados por robo con
violencia jóvenes y adultos
(1986-2001)



Fuente: Tribunales de Justicia "Tarjeta B" - I.N.E.
Anuario de Estadísticas Criminales - Fundación Paz Ciudadana

II. Hacia un Nuevo Sistema de Justicia para los Jóvenes Infractores de Ley

a) Antecedentes

Existe consenso entre organismos técnicos especializados y entes gubernamentales en que el actual sistema que rige para los niños y jóvenes infractores de la ley penal manifiesta una grave contradicción entre los procedimientos y medidas que se aplican y los derechos fundamentales garantizados tanto por la Constitución de la República como por tratados internacionales vigentes y ratificados por Chile.

Esta situación fue reconocida explícitamente por el Gobierno cuando en agosto de 2002 envió al Congreso Nacional el proyecto de ley que establece

“Un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por Infracciones a la Ley Penal”⁶. Este proyecto busca establecer, por primera vez en nuestro país, un sistema de responsabilidad penal especial para aquellos jóvenes mayores de 14 y menores de 18 que hubiesen cometido un ilícito penal. De esta forma, se busca reformar radicalmente la respuesta punitiva que el Estado da a los jóvenes, eliminando un sistema según el Gobierno es, “fuente permanente de vulneración de derechos constitucionales, tanto en el ámbito procesal, como en el de las garantías sustanciales”.

Esta reforma no está aislada dentro de las propuestas legislativas impulsadas por la actual administración. En 2001, el Gobierno elaboró, con la participación de 22 instituciones (Ministerios y Servicios Públicos), una Política Nacional a Favor de la Infancia y la Adolescencia y su respectivo Plan de Acción Integrado 2001-2010. El objetivo de esta propuesta es enfrentar el bicentenario de la independencia con un sistema jurídico referido a niños y jóvenes que permita el máximo desarrollo de sus potencialidades y capacidades y el respeto a las garantías fundamentales que como sujetos de derecho les corresponde. Dentro del Plan de Acción se establecen áreas estratégicas de intervención que buscan lograr el desarrollo y cumplimiento del objetivo descrito. Entre éstas está la provisión de servicios especiales para la protección integral de los derechos de la infancia y adolescencia y dentro de esta área de acción es en la que se enmarcan la mayoría de las reformas⁷ que se han impulsado y

⁶ Mensaje 68-347, Proyecto de Ley, agosto 2002.

⁷ Los proyectos presentados por el Gobierno son: Proyecto de Ley sobre Tribunales de Familia aprobado en junio de este año por la Cámara de Diputados y remitida al Senado para su discusión; Nuevo Sistema de Financiamiento de la Red de Atención Cooperadora del SENAME, actualmente en discusión en la Comisión de Hacienda del Senado, y el proyecto sobre un Nuevo Sistema de Justicia Juvenil, presentado en agosto de 2002. Junto a estos proyectos en discusión parlamentaria, existen los ante-proyectos relativos al Régimen de Protección de los Derechos del Niño y Adolescente, que sustituirá a la actual ley de

que tienen por objetivo principal modificar radicalmente la forma que hasta ahora se les ha entregado protección a los niños y jóvenes vulnerados en sus derechos y la respuesta penal del Estado frente a las infracciones a la ley penal cometidas por jóvenes.

El sistema tutelar que rige nuestro derecho y que ha generado los modelos existentes se basa en entregar amparo, protección y orientación a aquel niño o joven que lo necesita, ya sea porque sus derechos no han sido respetados o porque ha cometido lo que la ley califica como delito, pero por el cual no puede ser responsable debido a su edad. Los sistemas de protección se basan, de esta forma, en una mirada del niño o joven como un objeto de protección y no como sujeto de derechos.

Esta doctrina cambia cuando surge en el ámbito internacional la teoría de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia, que da origen a la concepción del joven como sujeto al que le corresponden garantías y que, por lo tanto, debe responder por las infracciones y delitos que cometa ante un sistema jurídico especial que permita al Estado reaccionar teniendo en consideración el interés superior de ese niño o joven⁸ y el respeto irrestricto de sus derechos. Chile ratificó la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1989 y desde ese momento entra en contradicción el sistema jurídico nacional vigente con los principios de ese tratado internacional. Esta contradicción se manifiesta principalmente de dos maneras. Por una parte, las normas que regulan la responsabilidad penal de los jóvenes están contenidas en una cantidad de regulaciones de diversa jerarquía e inspiración que hacen que,

Menores n°16.618 y una nueva ley orgánica que regulará al Servicio Nacional de Menores (SENAME).

⁸ Convención sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas, 1989, artículo 2 n° 2.

además de disperso⁹, este sistema genere inseguridad jurídica y debilite la posibilidad de ejercicio de la tutela efectiva de los derechos¹⁰. Por otra, según la doctrina, el sistema tutelar permite que los niños y jóvenes sean sometidos a medidas de protección que muchas veces los privan de las instancias y garantías procesales que les correspondería de tratarse de un sistema jurídico penal.

La discusión con respecto al actual sistema se ha centrado en la edad desde la cual los jóvenes son imputables de responsabilidad penal. Los menores de 16 años y los de 16 y 17 años que hayan actuado sin discernimiento están exentos de responsabilidad penal. En el caso de constar que el joven de 16 ó 17 ha obrado con discernimiento, le es aplicado el procedimiento penal de adultos con algunas atenuantes establecidas en consideración a su juventud. En el primer caso, el juez de menores puede aplicar en su favor medidas de protección que la práctica ha demostrado tienen un carácter claramente punitivo. Por lo tanto, se ha generado la contradicción de que ese joven, a quien la ley busca proteger, se ve enfrentado a medidas que pueden llegar incluso a la privación de libertad sin que cuente con las garantías del debido proceso. Por otra parte, se argumenta que el trámite en el que se debe calificar el discernimiento con que un joven actuó, no satisface las necesidades de retribución ni

⁹ Las normas referentes a la responsabilidad penal del joven están contenidas en la Constitución Política de la República, Códigos Penal, Procesal Penal y de Procedimiento Penal, Ley de Menores (1967), Ley sobre Erradicación de Personas Menores de 18 años de las Cárceles de Adultos (1994), Ley sobre Normas Adecuatorias del Sistema Legal Chileno a la Reforma Procesal Penal (2002), Decreto Ley 2.465 que crea el Servicio Nacional de Menores (SENAME) (1979) y Decreto con Fuerza de Ley 1.385 del Ministerio de Justicia (1980) que establece el Régimen de Subvenciones de Instituciones Colaboradoras de SENAME.

¹⁰ Cilleros, Miguel y Bernales, Martín, "Derechos Humanos de la Infancia/Adolescencia en la Justicia Penal de Menores de Chile: Evaluación y Perspectivas", Revista de Derechos del Niño, N° 1, 2002.

responsabilidad necesarias para lograr que ese adolescente no vuelva a cometer un delito. Debido a esto último la opinión pública entiende que, al ser declarado sin discernimiento, aquel joven infractor no recibe sanción alguna por el delito que cometió.

Otro aspecto relevante del sistema actual y que el conjunto de reformas pretende solucionar, es la forma en que operativamente se ejecuta la privación de libertad de niños y jóvenes, ya sea mientras esperan el trámite de discernimiento, cuando son privados de libertad como medida de protección o cuando son declarados con discernimiento y se encuentran a la espera de una condena. Pese a que la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño señala como aspiración básica que la detención o encarcelamiento debe proceder siempre como última opción y, en todo caso, por el menor tiempo posible, ésta parece ser la norma que presentan una de las más graves contradicciones respecto a la realidad nacional.

La Ley de Menores autoriza la privación de libertad tanto para los jóvenes que han cometido un delito como para quienes, de acuerdo a la ley, requieran protección. Se confunde una medida de naturaleza tutelar, como la necesidad de asistencia y protección que el Estado busca entregar a los niños, niñas y jóvenes vulnerados en sus derechos, con una de carácter punitiva.

La internación de jóvenes en recintos penales de adultos se da incluso cuando está pendiente el trámite de discernimiento. De esta forma, un joven de 16 ó 17 años que ha cometido un delito puede ser recluido en una cárcel de adultos si es que no existe un Centro de Orientación y Diagnóstico (COD)¹¹. De acuerdo a lo anterior, un joven que según la

Justicia de Menores ha obrado sin discernimiento y, por lo tanto, es considerado inimputable, puede pasar un tiempo privado de libertad junto a adultos con los riesgos y contagio criminológico que ello implica.

Con excepción de la Región Metropolitana donde existen centros de menores, en todas las regiones existen cárceles de adultos con secciones especiales para personas menores. De los 54 centros autorizados para privar de libertad durante el trámite de discernimiento, 38 son cárceles de adultos y 16 COD. Antes de la aprobación de la ley sobre Erradicación de Personas Menores de Edad de las Cárceles de Adultos de 1994, se estimaba que en el 84% de los recintos de Gendarmería habían menores de edad. Incluso un 26% del total de ellos estaban internados por simple protección, lo que se agravaba en el caso de las mujeres ya que, al existir menos recintos penitenciarios para ellas, las recluidas por protección en centros penitenciarios de adultos alcanzaba a 57%¹².

Principales deficiencias del sistema vigente

- Inexistencia de una justicia especial para jóvenes que han cometido un delito, los que al haber obrado con discernimiento, son procesados y condenados en un sistema de adultos.
- Confusión en los procedimientos y medidas aplicados a los niños, niñas y jóvenes que han infringido la ley penal y los que necesitan asistencia y protección.
- Lo anterior se traduce en que no se entrega una respuesta adecuada para personas menores que han sido vulnerados en sus derechos ni para aquellos infractores que necesitan medidas

¹¹ El artículo 71 de la Ley de Menores se faculta al Presidente de la República para designar los centros de

reclusión donde puedan estar los niños si es que no existe un COD.

¹² Idem nota 6

efectivas que les permitan enfrentar su conducta con responsabilidad y posibilidades de reinserción social.

- En el caso de los niños y jóvenes inimputables, la privación de libertad es utilizada como medida de protección sin que existan los derechos y garantías del debido proceso, tales como derecho a defensa, limitación en el tiempo o posibilidad de acceso a beneficios.
- Inexistencia de elementos de justicia restaurativa que podrían beneficiar tanto a infractores como a las víctimas.
- Ineficacia del trámite de discernimiento produce en la opinión pública una sensación de impunidad en relación con los delitos cometidos por jóvenes.

b) Proyecto de Ley

La presentación al Congreso Nacional del proyecto de ley que establece un Sistema de Responsabilidad Juvenil para Adolescentes Infractores a la Ley Penal, constituyó un paso fundamental para el logro del objetivo de reformular las leyes y políticas relativas a la infancia y adolescencia en nuestro país. El proyecto presentado en agosto de 2002 tiene las siguientes características:

- Creación de un sistema de justicia especializado para aquellos jóvenes mayores de 14 y menores de 18 años que hayan cometido un delito.
- Este sistema busca asegurar la aplicación de principios jurídicos de debido proceso, entregando especialidad en el procedimiento (jueces y fiscales) y proporcionalidad en las sanciones.
- Se busca la diversidad en las medidas que podrán ser aplicadas, las que se distinguen entre privativas y no privativas de libertad.

Aquellas que implican encarcelamiento deben ser usadas sólo como última ratio y sólo para los delitos más graves.

- Por medio de la aplicación de un procedimiento especial, se pretende separar por completo a aquellos jóvenes que necesitan protección de quienes han cometido un delito, así como también a jóvenes de adultos.
- Establece que la duración máxima de una pena privativa de libertad es de 5 años.
- Establece un catálogo de sanciones que incluye medidas tales como la amonestación, reparación del daño causado, servicio a la comunidad, libertad asistida a cargo de un delegado, y la privación de libertad en casos especiales atendiendo a la gravedad del hecho.

c) Principales desafíos

La necesidad de crear un nuevo sistema de justicia para jóvenes que genere las respuestas adecuadas y logre garantizar a niños y jóvenes un desarrollo pleno, requiere que exista un sistema integrado y público de información estadística. Esta información debe ser completa e integral respecto de los ingresos y sus causales por las que personas menores se vinculan tanto con el sistema de protección a la infancia vulnerada en sus derechos como con la Justicia Penal. Resulta fundamental conocer cuántos de los aprehendidos fueron puestos a disposición de la Justicia, cuántos recibieron una medida de protección o una sanción penal y cuáles son los programas específicos con los que se vincularon. De esta forma, se podrán formular y evaluar las políticas tanto en relación con la prevención como con las respuestas que aseguren la reinserción social del joven.

Junto a lo anterior se debe lograr la aprobación, por parte del Poder Legislativo, no sólo el nuevo Sistema de Responsabilidad Juvenil sino también

del paquete de reformas legales¹³ propuestas por el Ejecutivo de forma de poder construir un sistema para la infancia y adolescencia integrado y coherente. Junto al proyecto anterior es necesario lograr la aprobación de leyes que permitan contar con tribunales especializados en materias de familia o un adecuado marco de financiamiento de aquellas instituciones especializadas que trabajan con jóvenes. Asimismo, el Ejecutivo debe también presentar todos los otros proyectos de ley propuestos como forma de completar el paquete de medidas que implican el cumplimiento de la estrategia propuesta en el Plan de Acción 2001-2010.

Finalmente y vinculado con lo anterior, debe crearse un sistema adecuado de ejecución de penas, sobre todo respecto de las penas no privativas de libertad. Este último punto es quizás el desafío más importante que enfrenta el nuevo sistema. Esta reforma no presentará, en la práctica, cambios sustanciales respecto de la situación actual si al mismo tiempo no se generan las condiciones que permitan un adecuado control de las medidas de ejecución y la atención de los jóvenes que queden sujetos a algún tipo de sanción. Por esto resulta trascendente que se aprueben proyectos de ley complementarios a esta reforma, tales como la que establece un nuevo Sistema de Financiamiento de la Red de Atención Cooperadora del SENAME.

La creación e implementación de un Servicio de Ejecución de Sanciones para Adolescentes es primordial si se decide iniciar una reforma al sistema criminal juvenil. La importancia de este servicio radica en que si éste no se crea, ningún cambio real o sustancial se podrá producir: quienes ejecuten las penas impuestas a los jóvenes -sean éstas privativas o no de libertad- deben estar

formados y dedicados en forma exclusiva a esta labor y mantener como objetivo fundamental el promover y apoyar la reintegración social del joven a la sociedad. Este nivel de formación, capacidad y compromiso requiere de un profundo conocimiento del mundo juvenil. La integración social de un joven que ha infringido la ley sólo se producirá si la respuesta del Estado y los particulares es integral, tanto desde un punto de vista jurídico y de garantías como social y de reinserción.

¹³ Ver nota 9.