



*Segundo Informe
Comisión de
Expertos*

*Responsabilidad
Penal Adolescente*

Abril, 2007

I. Antecedentes

Junto con suspender¹ la entrada en vigencia de la Ley N° 20.084 sobre Responsabilidad Penal Adolescente, el Congreso Nacional estableció la obligación al Ministerio de Justicia de convocar y coordinar la creación de una comisión formada por expertos, que se encargaría de evaluar la implementación de la ley e informar trimestralmente acerca de su estado de avance a las comisiones de Constitución, Legislación y Justicia de ambas cámaras del Congreso Nacional. Conformada en junio del año 2006, esta Comisión² ha desarrollado un continuo trabajo de monitoreo y seguimiento al proceso de implementación de la ley, a través de reuniones periódicas, seminarios, recepción de informes y presentaciones.

Un primer informe del estado de avance y la definición de los principales núcleos problemáticos, que a juicio de los comisionados era urgente abordar para lograr la implementación exitosa de la ley, fue presentado a las comisiones unidas de Constitución, Legislación y Justicia del Senado y Cámara de Diputados el 11 de octubre de 2006.

Antes de comenzar el análisis, resulta conveniente resaltar que la decisión de postergar la entrada en vigencia de la Ley N° 20.084 fue tomada ya que, a la luz de los antecedentes, el sistema no estaba listo para operar y sus carencias eran de tal trascendencia que se ponía en serio riesgo la consecución de los fines perseguidos por el Legislador. Un análisis más detallado de la situación permitió a esta Comisión identificar 5 ejes o núcleos problemáticos que debían ser abordados por la Autoridad con urgencia y prioridad para lograr las condiciones mínimas

¹ Ley N° 20.110

² 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, Guillermo Ramírez, Lilian Urrutia Francot y Francisca Werth Wainer.

requeridas por el sistema para funcionar adecuadamente en junio del año 2007³.

A modo de antecedente general de este Segundo Informe, la Comisión desea reiterar una vez más la importancia que la Ley N° 20.084 tiene para nuestro país. El Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, en las observaciones finales realizadas en el Tercer Informe Periódico sobre Chile⁴⁵, reitera una vez más su preocupación por el alto número de niños enjuiciados en el sistema penal de adultos, así como la falta de suficientes medidas socioeducativas para tratar a niños en conflicto con la justicia. Respecto de la nueva legislación, se señala que el Comité está inquieto respecto de la posibilidad de aplicar medidas privativas de libertad de hasta 5 años a jóvenes entre 14 y 16 años.

Asimismo, dichas observaciones emplazan a Chile a adecuar la ley N° 20.084 y el sistema de justicia juvenil a los principios, normas y tratados internacionales de los que es parte. También se resalta entre las indicaciones, la necesidad de garantizar la existencia de programas de medidas socioeducativas – por medio de la adecuada asignación de recursos humanos y financieros- así como de herramientas de evaluación de los mismos.

Tal como lo expresa el informe antes citado, Chile debe lograr una adecuada y eficiente implementación de la Ley N° 20.084. Sin embargo, este cambio requiere de grandes esfuerzos, no tan sólo por lo complejo y enorme que es la tarea, sino por tratarse un proceso que sólo comenzará a aplicarse el 8 de junio de 2007, pero que tardará mucho tiempo en completar sus capacidades y conseguir sus fines.

En este Segundo Informe la Comisión pretende revisar cada uno de los núcleos problemáticos destacados en el informe anterior, resaltando los problemas que a dos meses del vencimiento del plazo de vacancia

³ Primer Informe de la Comisión de Expertos sobre Responsabilidad Penal Adolescente, octubre de 2006, página 8.

⁴ Publicado tras la convención que se llevó a efecto en Ginebra en enero pasado.

⁵ Informe completo (sin edición) en <http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs44.htm>

quedan pendientes o no han sido abordados. Posteriormente se expondrá brevemente sobre el futuro trabajo de la Comisión y los principales aspectos que pretende abordar, así como la conclusión general que esta Comisión acuerda en relación con la factibilidad de la aplicación e implementación de este sistema.

II. Estado de avance de los núcleos problemáticos para una exitosa implementación

1. Obstáculos normativos y problemas del diseño legal e institucional

En su primer informe, la Comisión destacó a éste como uno de los principales núcleos problemáticos que pueden afectar el éxito del proceso de instalación del nuevo sistema de responsabilidad penal de los adolescentes creado por la Ley N° 20.084, y recomendó proceder a la revisión del texto legal, a fin de adecuar el sistema a los objetivos propuestos por el legislador y hacer posible la implementación de la ley.

Para avanzar en éste y en los otros tópicos observados en el Primer Informe, entre otras actividades, la Comisión se reunió con el ministro de Justicia, señor Isidro Solís, a quién se le planteó la necesidad de revisar el texto de la ley y promover la modificación de aquellas disposiciones cuya interpretación generan problemas para la implementación de la reforma. Esta recomendación no fue acogida en su momento por el Ministerio de Justicia.

La Comisión en este acto viene en reiterar su recomendación anterior, ya que considera que una revisión de los aspectos mínimos señalados en el Primer Informe es indispensable. El no hacerlo, pone en riesgo el éxito

del nuevo sistema, con posibles secuelas muy negativas que la Comisión considera un deber de advertir a los responsables políticos del mismo.

Con independencia de las críticas de fondo que se le pueden hacer al texto aprobado por el Parlamento, cabe destacar que la Comisión se ha limitado a resaltar diversos aspectos que generan dudas interpretativas, que inciden en los límites operativos del nuevo sistema. A nuestro juicio, a las complejidades propias de la implementación de una reforma de esta naturaleza, no resulta razonable que el legislador agregue un elemento adicional de incertidumbre.

Los problemas identificados por la Comisión tienen una directa incidencia sobre la determinación de la carga de trabajo del sistema y, en consecuencia, hacen muy difícil estimar los recursos necesarios para la implementación y valorar si los que se espera que estén disponibles para el 8 de Junio serán o no suficientes.

A continuación se enuncian los problemas más graves e imprescindibles de resolver, algunos de los cuales se han acrecentado al acercarse el fin del plazo de vacancia de la Ley:

a) Insuficiencia de la normativa.

Existen una serie de materias relativas a la forma de ejecución de las sanciones que todavía no se encuentra suficientemente reglada. El Reglamento aún no ha sido aprobado por la Contraloría y sólo recientemente SENAME ha terminado las orientaciones técnicas y convocado a una licitación, para que organizaciones privadas acreditadas en el SENAME ejecuten las sanciones no privativas de libertad.

Es urgente revisar que no existan vacíos en esta materia y que se dé estricto cumplimiento al principio de legalidad en el cumplimiento de las sanciones. Es fundamental crear una mesa de coordinación del más alto nivel con el Poder Judicial, Ministerio Público y Defensoría Penal Pública.

Adicionalmente, a la evidente necesidad de contar anticipadamente con la normativa necesaria para poner en funcionamiento el nuevo sistema, se suma el hecho de que las normas reglamentarias y las orientaciones técnicas son fundamentales para poder regular la ejecución de las sanciones y sus formas de cumplimiento. Esto es imprescindible para que la Comisión pueda estimar de mejor modo las necesidades de los actores judiciales y administrativos para poder controlar que la ejecución de las sanciones y el sistema de quebrantamiento se rijan estrictamente por el principio de legalidad.

En relación con el régimen de quebrantamiento de sanciones, más que dudas interpretativas, la Comisión hace presente que se trata de un régimen particularmente severo, que encubre en buena medida la verdadera severidad del sistema. En efecto, la precaria regulación legal convierte con gran facilidad sanciones menores —por hechos también menores— en sanciones exageradamente gravosas, lo que, amén de no parecer coherente con los propósitos declarados de la ley, implica mayor necesidad de recursos cuyos montos todavía permanecen en la incertidumbre por las razones expuestas en el párrafo anterior.

También es necesario reseñar que la sanción de internación en régimen semicerrado con programa de reinserción social, presenta diversos problemas, que se analizan más adelante, para que su aplicación —en el estado actual y proyectado de la implementación— satisfaga las exigencias de igualdad que supone la aplicación de la Ley penal.

b) Problemas de interpretación

La Comisión quiere reiterar, que existen serios problemas para la interpretación sistemática de algunas normas que, es indudable, dificultarán su aplicación práctica y generarán discusiones que podrán afectar la legitimidad e imagen del sistema, tanto ante los partícipes directos del Sistema de Administración de Justicia, como frente a la comunidad en general.

Así, cuando en el Primer Informe se advierte sobre la justificada dispersión de opiniones existentes en cuanto a la interpretación del artículo 21 de la ley —y sus efectos para la consideración del hecho como crimen, simple delito u falta, de la cual dependen consecuencias de la mayor importancia—, la Comisión está haciendo cualquier cosa menos una disquisición académica. Lo que le está diciendo al Parlamento es que existe un importante número de delitos respecto de los cuales, por la distintas interpretaciones posibles, en estos momentos sencillamente no se sabe si son o no punibles, porque puede entenderse que son faltas, y como tales en general impunes (vid. artículo 21 en relación con el artículo 1 de la Ley); también hay una serie de delitos graves (homicidio simple, violación propia, violación impropia, robo con violencia o intimidación, robo con fuerza en las cosas en lugar habitado, tráfico de estupefacientes, etcétera) a cuyo respecto no se sabe si procede o no la internación provisoria durante el proceso, porque no se sabe si son crímenes, que son los que permiten la medida (vid. artículo 21 en relación con el artículo 32 de la ley). A esto debe agregarse que la escala de sanciones del artículo 6° distingue entre penas de delitos y penas de faltas, lo que determina que en algunos casos, por la incertidumbre aludida, no se sepa si ciertas penas son aplicables, etcétera.

Lo mismo ocurre con las enormes dudas que provocan las normas sobre determinación de las sanciones, donde la ley no cumple con la finalidad básica de cualquier sistema de determinación legal de pena: predecir, del modo más seguro posible, los criterios de individualización judicial de la pena aplicable al caso concreto.

Por otra parte, también se observó en el Primer Informe, que existen dudas acerca de la forma en que los jueces podrán contar con información técnica para resolver adecuadamente sobre las sanciones a imponer a los adolescentes. En esta materia, las dudas se refieren, por ejemplo, a si los intervinientes tendrán o no la facultad para presentar

antecedentes técnicos que puedan ser discutidos en esta audiencia y valorados por el sentenciador en su resolución; a la forma y a la oportunidad procesal en que deben ofrecerse esos antecedentes o si el tribunal debe proveerlos. En este último caso —que, al menos, aparece como una opción probable, aunque no excluyente, dado el texto del artículo 40— existen serias inquietudes acerca de la fuente de esos antecedentes (peritos), de si esto no altera el sentido de pasividad de los jueces y de la forma en que debe proveerse su financiamiento (quien lo asume, por ejemplo). Un aspecto no resuelto dice relación con el hecho de que, una vez impuesta la pena de libertad asistida u otra que requiera de un plan de intervención, no existe un plazo para presentarlos y aprobarlos que guarde relación con otros plazos relevantes del proceso penal, como por ejemplo, el de los recursos procesales contra la sentencia condenatoria.

En síntesis, la Comisión considera necesario insistir en la necesidad de efectuar ajustes y cambios al texto de la ley N° 20.084. Es por ello, que en caso de existir acuerdo por los Parlamentarios, ofrecemos nuestra disposición para colaborar en la elaboración de un proyecto de ley que permita remover estos obstáculos normativos.

2. Determinación de carga y flujos del sistema

En el anterior informe, la Comisión destacó como una necesidad esencial contar con una estimación de la carga de trabajo y flujos que el nuevo sistema enfrentará. Se señaló que en un sistema tan complejo como el que se pretende implementar carecer de esta información podía significar errores en las proyecciones de demanda y oferta de parte de las instituciones, dificultad para determinar los cupos y programas que serán necesarios dentro del sistema de ejecución y además, una inadecuada proyección de los recursos.

Por esto, se consideraba que el mayor plazo para la implementación del nuevo sistema abría una oportunidad para corregir esta situación y se llamaba a avanzar de manera urgente en realizar una estimación actualizada y completa de la carga de trabajo en base al modelo definitivo de la Ley N° 20.084. Se proponía revisar la información empírica de la que se disponía –informes y estudios previos- y que fuese el Ministerio de Justicia quien asumiera la coordinación de este trabajo. Finalmente, el informe señaló que debido a lo prioritario de esta información para el proceso de implementación aún pendiente, los resultados del estudio de determinación de carga de trabajo y flujos del sistema debían estar listos el 1° de diciembre de 2006.

En marzo de este año se entregó el resultado del estudio Estimación de flujos y cobertura de plazas para el sistema de ejecución de sanciones de la ley N° 20.084 (2007-2010). A fines del año 2006, la Defensoría Penal Pública (DPP), publicó su informe anual sobre imputados jóvenes menores de 18 años, que fueron atendidos entre enero y diciembre de ese año, llegándose a 22.258 personas. Cabe señalar que este informe sólo se refiere a adolescentes de 16 y 17 años defendidos por la DPP⁶.

En relación con las plazas, de acuerdo a la información entregada por Sename, para el inicio del sistema en junio del 2007 se contaría con (en anexos se encuentra el detalle completo):

- 17 centros cerrados (1 en las regiones II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XI, XII, 2 en las regiones I, X, y 3 en la RM). La capacidad de estos centros es de 1.470 plazas a nivel nacional, para una demanda esperada – según el estudio de demanda antes citado- del primer año de funcionamiento de 893 plazas totales. 15 de los centros cerrados están con procesos de obras en curso por un monto de inversiones de M\$ 1.700, las que, según los informes recibidos desde el Ministerio de Justicia, estarán terminadas en junio en lo que respecta a las inversiones de adecuación de características de seguridad de los recintos y aplicación de la sanción accesoria de atención de drogas.

⁶ El estudio completo de este estudio se encuentra en el anexo n°1 de este informe.

Después de esa fecha faltara la entrega de algunas obras menores en ejecución en algunos centros.

- 17 centros semicerrados (1 en las regiones II, III; IV, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, 2 en la I Región y V Región, y 3 en la RM). Este sistema cuenta con una proyección nacional de demanda de 801 plazas requeridas, y cuenta con una oferta estimada de plazas de 810 a nivel nacional, de acuerdo a lo informado por el Ministerio de Justicia.

- 5.061 plazas disponibles para la aplicación de las medidas de medio libre, para una demanda estimada de 3.390 plazas. Estas medidas serán aplicadas por organismos colaboradores de Sename, y a la fecha se licitaron las medidas de reparación del daño y servicios en beneficio de la comunidad. Están en proceso las licitaciones de libertad asistida y libertad asistida especial, y la línea de diagnóstico. Para la licitación de las medidas cautelares se está a la espera de la toma de razón en Contraloría General de la República para la modificación del reglamento de la Ley 20.032; lo que preocupa por los posibles retrasos para la aplicación de esta medida.

En relación con el análisis más específico de centros y plazas, si bien se avanzó en el cumplimiento de los compromisos frente al Congreso Nacional de contar con al menos un centro cerrado y semicerrado por región, existiría déficit de oferta de plazas en el sistema semicerrado en algunas ciudades, como por ejemplo, Santiago, La Serena, Talca y Valdivia. Frente a este punto Sename ha informado que se contaría con 5 nuevos centros semicerrados a entregarse entre septiembre 2007 y enero 2008 en Copiapó, Ovalle, San Clemente, Chillán, y Valdivia, con lo que se podría cubrir la demanda proyectada. En el caso de la Región Metropolitana, se proyecta arrendar un nuevo centro para el año 2008. Cabe considerar que los números totales utilizados por el estudio de demanda corresponden a un año completo de operación del sistema, por lo que los flujos procesales permitirían ir llenando el sistema en forma progresiva.

Un aspecto sobre el cual la Comisión ha realizado una particular evaluación corresponde a la suficiencia del sistema semicerrado en relación con la oferta disponible y los requerimientos producto de su metodología de intervención. Es efectivo que se aumentado el número de centros que desde la postergación de la norma –en junio del año pasado existían 6 centros habilitados, ahora se llega a 17- pero claramente este número aún continúa siendo insuficiente de acuerdo con la metodología que esta intervención lleva implícita y a las exigencias del principio de igualdad. En este tipo de sanciones, de tanta relevancia como alternativa a un sistema absoluto de privación de libertad, la intervención implica una alta vinculación del joven con la comunidad (asistiendo a clases, manteniendo los lazos con su familia, participando activamente con su entorno). Con una cobertura nacional que no asegura la existencia mínima de centros ni siquiera en las ciudades más importantes o populosas del país, se pone en duda el cumplimiento de los objetivos y orientaciones que la metodología a aplicar en un centro semicerrado impone condicionando la eficacia y a la larga, la factibilidad de estos programas como alternativa real para el sistema. En el mejor de los casos la oferta efectiva sería parcial afectando el principio de igualdad e imponiendo cargas notablemente más gravosas a unos condenados que a otros, según su lugar de residencia.

Debe señalarse en este punto que la estimación del número de plazas necesarias para que el sistema funcione es sólo un aspecto a considerar respecto de la carga que significa poner en marcha el sistema de responsabilidad penal adolescente. De igual o mayor importancia, al momento de construir o acondicionar la infraestructura, es contar con una definición de estándares mínimos a los que los centros deben responder. La Comisión supervisará en terreno los centros, a fin de cautelar que las condiciones de infraestructura y oferta programática aseguren el respeto de los derechos y garantías de los adolescentes.

La Comisión se hace un deber manifestar que paralelamente con el desarrollo de programas y servicios para jóvenes en riesgo y sus familias, han surgido preocupaciones relacionadas con las consecuencias sociales y económicas de la colocación inapropiada de niños y adolescentes en

sistemas fuera del hogar y desvinculados de su entorno natural. Especialistas han insistido en la implementación de servicios comunitarios coordinados, con énfasis en el trabajo familiar (mantención de vínculos con la familia) y reforzamiento de la relación del joven con sus redes de apoyo (Pecora, Whittaker, Maluccio, & Barth, 2000; Stroul, 1996). Este énfasis en reforzar los vínculos familiares desde los modelos de intervención, es consonante con los planteamientos básicos de la ecología social, la cual reconoce la positiva reciprocidad de influencia entre los individuos y su ambiente social. Esta estrategia, encuentra respaldo empírico en investigaciones que confirman sus efectos positivos en las familias y sus hijos adolescentes. Las agencias especializadas en diversos aspectos de bienestar juvenil en el mundo (justicia juvenil, salud mental, inserción educacional, cultura y recreación, etc.) han abrazado entusiastamente estrategias de entrega de servicios que garanticen la permanencia los jóvenes en su entorno socio-familiar. El apoyo social es un constructo multidimensional que considera una amplia gama de interacciones sociales que tienen efectos conductuales y emocionales beneficiosos en los jóvenes (Cutrona & Russell, 1990; Gottlieb, 1983). La evidencia es consistente en plantear que los efectos positivos del sistema de apoyo social superan a aquellos atribuibles a las fuentes de apoyo formal, cuando estas se otorgan desvinculadas de las redes de los adolescentes (Clark & Clarke, 1996; Lourie, Stroul, & Friedman, 1998).

Los logros obtenidos en los tratamientos se consolidan a través del apoyo natural de las redes que respaldan a los jóvenes en el proceso de integrar y consolidar los cambios realizados en contextos de trabajo profesional (Whittaker & Tracy, 1991). Los modelos que desvinculan a los adolescentes de sus entornos naturales y dificultan o francamente impiden en trabajo cercano con las familias presentan precarios resultados desde distintos indicadores de éxito (Cox, 2005).

3. Oferta programática

a) Sename:

En el informe de octubre pasado, la Comisión resaltó como ejes problemáticos respecto de la oferta: la falta de claridad en los contenidos de los programas, la necesidad de revisar la oferta programática en centros cerrados y semicerrados, importancia de planificar la implementación de la norma respecto de los jóvenes que cumplan la mayoría de edad y tengan una condena pendiente por cumplir en recintos penitenciarios administrados por Gendarmería de Chile, la importancia que tendrá para la oferta programática en el medio libre su vinculación con la red social comunitaria, y la necesidad de contar con una adecuada estimación de la demanda para poder determinar los cupos y plazas que se requerirán.

Sename elaboró las orientaciones técnicas de las sanciones no privativas de libertad y se encuentra licitando la ejecución de los programas por instituciones privadas acreditadas. Sólo una vez terminado este proceso se podrá analizar la suficiencia de la oferta y las condiciones reales de las instituciones para dar cumplimiento a los fines de la Ley. Respecto de los centros de privación de libertad, las orientaciones técnicas están en proceso de publicación, y el traspaso e inducción de estos elementos está incorporada en los módulos de capacitación para los distintos centros de administración directa, iniciado en abril 2007.

Particular preocupación causa a la Comisión, la situación de la oferta educacional dentro de los centros cerrados. La ley asegura en su artículo 17 la continuidad de los estudios básicos, medios y especializados, incluyendo de reinserción escolar a todos los adolescentes que se encuentren en ellos. Aunque el Ministerio de Educación y Sename han instalado una mesa de trabajo, y la oferta para el año 2007 se abordará reforzando las escuelas existentes en los centros e implementando 15 proyectos de reescolarización, los desafíos que cumplir con esta obligación implica, tanto desde la perspectiva de la cobertura e infraestructura como de la

adecuación de los contenidos, competencias y destrezas de esta población específica, son de gran magnitud. Por esto, se requiere la mayor de las coordinaciones y esfuerzos para lograr el cumplimiento de esta disposición, o a lo menos, su consecución gradual de acuerdo a un plan preestablecido que incorpore plenamente la participación del Ministerio de Educación, incorporando esta población en el proceso de discusión vinculado a la nueva Ley de Subvenciones, modalidad necesidades educativas especiales transitorias.

b) Gendarmería de Chile (GENCHI):

La Comisión desea enfatizar el carácter excepcional y restrictivo que la Ley 20.084 establece para el traslado desde Centros de Internación en Régimen Cerrado administrados por Sename a recintos de GENCHI, y a la obligación de que los internos en estos centros tengan derecho iguales estándares que el resto de los condenados por la misma Ley.

La institución informó a la Comisión de la constitución de una mesa de trabajo para elaborar y ejecutar un Programa Nacional de Intervención para aquellas personas condenadas por la Ley N° 20.084 y que al cumplir su mayoría de edad sean trasladadas a recintos administrados por GENCHI.

La institución informa de la selección de 32 secciones juveniles con su respectiva oferta programática, de la dotación de gendarmes para los centros privativos de libertad de Sename como de las secciones juveniles, de la infraestructura, equipamiento, parque vehicular, formación y capacitación y coordinación intersectorial, lo que se anexa en documentos.

La Comisión desea enfatizar la necesidad de avanzar respecto de este punto de forma de asegurar que la continuidad de los esfuerzos realizados y los logros obtenidos por ese joven que debe ser trasladado a un recinto penitenciario administrado por GENCHI no queden truncados. Debe existir en esta materia logros concretos de adecuación de infraestructura y oferta programática que aseguren la transición de acuerdo a los estándares de la Ley N° 20.084.

c) Conace

La institución informó a la comisión que se encuentra firmado el Convenio Marco Ministerio del Interior (CONACE)-MINSAL-FONASA-Sename y protocolo operativo que tiene por objetivo asegurar la implementación del “Programa de tratamiento integral para adolescente infractores de ley con consumo problemático de alcohol-drogas y otros trastornos de salud mental”. Este trabajo intersectorial se traduce en responsabilidades y compromisos técnicos, administrativos y financieros de las partes para la puesta en marcha del programa.

Conace ha informado que se ha avanzado en la elaboración de las normativas, guías clínicas de atención y protocolos de diagnóstico, necesarios para la implementación del sistema, así como en la incorporación en el reglamento de la ley N° 20.084, de la “sanción accesoria de tratamiento por adicción a las drogas o alcohol”, y están en proceso de elaboración documento sobre el marco jurídico y flujo judicial de la sanción accesoria⁷.

Se ha realizado un esfuerzo intersectorial entre Sename y Conace para la inclusión de la sanción accesoria de tratamiento por adicción a las drogas o alcohol en las orientaciones técnicas de las sanciones en el medio libre y privativo de libertad de Sename, con el fin de asegurar la complementariedad de la intervención entre los equipos ejecutores y evitar la duplicidad de funciones y eventual sobre intervención.

En cuanto a la instalación de la red asistencial de centros de tratamiento integral de adolescentes infractores de ley con Consumo Problemático de Alcohol – Drogas y Otros Trastornos de Salud Mental en el medio libre y privativo de libertad, podemos decir que en el medio privativo se contará con 5 unidades de corta estadía (desintoxicación) y habrán equipos aplicando planes intensivo en los 17 centros de administración directa de

⁷ Se adjunta el anexo 2 con la información detallada recibida de CONACE.

Sename. En el medio libre la oferta constará de 10 unidades de corta estadía en hospitales 1 y 2 del sistema público de salud, los planes intensivos y residenciales a lo largo del país serán ejecutados por aproximadamente 64 equipos clínicos especializados en la atención de adolescentes consumidores problemáticos de drogas.

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

En el Primer Informe se señaló lo importante que era, en relación con el cumplimiento de estándares internacionales y disposiciones de tratados suscritos por Chile, que el sistema de justicia adolescente fuese especializado. Esta especialización se refiere, tanto a que se trate de un sistema diferente al que rige a los adultos, como a la capacitación de los operadores del mismo⁸.

En este sentido, la Comisión recalcó la necesidad de asumir que el proceso formativo de quienes están insertos como actores relevantes en el sistema es permanente, y enfatizó la necesidad de incluir ciertas áreas de formación, que no tan sólo abarcarán aspectos jurídicos-normativos, sino también relativos al desarrollo y etapas de la adolescencia, cultura juvenil, entre otros.

Si bien en esta área se han registrado avances, como por ejemplo, la formulación por parte de Sename de una nueva propuesta de capacitación bajo la modalidad de una escuela de formación permanente, la que incluye como una de sus áreas prioritarias la calidad y especialización de la atención en población de adolescentes infractores de ley; la continuidad de los procesos de capacitación de fiscales y defensores; la extensión de la capacitación recibida por Carabineros de Chile, en diversas instancias y estamentos, incorporando las recomendaciones de esta Comisión respecto

⁸ Primer informe de la Comisión de Expertos de Responsabilidad Penal Adolescente, octubre de 2006, página 22.

de la ampliación del contenidos a otros aspectos relevantes aparte del normativo.

Conace ha considerado diferentes niveles de capacitación y habilitación de los actores involucrados, a través de jornadas regionales, cursos de especialización, así como la participación de profesionales de CONACE en las capacitaciones de fiscales, jueces, defensores y Gendarmería de Chile, cuyo detalle se encuentra en el anexo correspondiente a las acciones desarrolladas por la institución.

Respecto de la capacitación de los jueces y miembros del Poder Judicial incluyendo a quienes como los magistrados y jueces de las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema, conocerán de las causas en instancias de revisión, la Comisión valora la formación en aspectos normativos pero reitera la necesidad imprescindible de conocimientos de aspectos psicosociales de la etapa del desarrollo adolescentes, considerados fundamentales para el correcto funcionamiento de la justicia penal adolescente, aspectos que han estado ausentes de los procesos de capacitación.

Es necesario señalar que debido al corto plazo que resta antes de la implementación, es preocupante lo ajustado de los plazos para la capacitación en algunos de los elementos e instrumentos – como las orientaciones técnicas- a los profesionales y personal de los programas.

Tanto la Defensoría Penal Pública como el Ministerio Público han continuado los procesos de capacitación iniciados antes de la postergación de la ley, incluyendo las recomendaciones realizadas por esta Comisión en el Primer Informe. Cabe reiterar la necesidad de que este proceso sea un desafío permanente y contar con los recursos presupuestarios para asegurar la continuidad de este proceso.

5. Fortalecimiento institucional, seguimiento y coordinación

Como último eje, la Comisión señaló en el pasado informe la necesidad de fortalecer el naciente sistema a través de la creación de una instancia de coordinación permanente. Asimismo, se relevó la importancia de realizar un seguimiento de los resultados de esta reforma.

Como avances en esta área, cabe destacar que en la propuesta de Reglamento de la Ley N° 20.084, se crea una Comisión Interinstitucional de Supervisión de los Centros de Privación de Libertad y de las Secciones Juveniles de los establecimientos penitenciarios administrados por GENCHI⁹. Esta comisión tendrá implementación regional y su función principal será la de constituir una instancia permanente de observación de las condiciones de los centros privativos de libertad en el país, a fin de velar por el debido respeto de los derechos de los adolescentes y de sus condiciones de vida al interior de los mismos. Adicionalmente, el Ministerio ha comunicado públicamente su intención de anticipar el funcionamiento de esta instancia.

Se señalaba en el informe de octubre como un importante requerimiento, el contar con una estructura que coordinará los diferentes aspectos que esta reforma implica. Resulta trascendental asegurar la elaboración de una estrategia de largo plazo, con diseño de metas intermedias de logro y gestión. Respecto de este punto, el Ministerio de Justicia, con fecha 5 de abril 2007, creó una coordinación general del proceso de implementación de la Ley, radicada en el Ministerio de Justicia, dotando a su coordinador de las atribuciones necesarias para la coordinación de los servicios

⁹ Existirá una comisión en cada Región y estarán integradas por el Secretario Regional Ministerial de Justicia, un representante de los colaboradores acreditados que trabajen en esta área, un representante de las instituciones de la sociedad civil que trabajen en infancia y adolescencia, un representante del mundo académico, un representante del Poder Judicial, de la Defensoría Penal Pública, Ministerio Público y de UNICEF.

involucrados en la implementación, su puesta en marcha y posterior seguimiento.

Se da cuenta en el informe de octubre de la disparidad presentada en la coordinación interinstitucional que el sistema demanda. Para dar solución a este problema, desde el mes de octubre, se han comenzado a instalar en regiones las Mesas de Justicia Penal Adolescente, dirigidas por los Secretarios y Secretarías Regionales Ministeriales de Justicia, que tienen por finalidad coordinar a las instancias involucradas en la implementación de la Ley N° 20.084, conocer los avances de cada institución, buscar soluciones a los nudos problemáticos y establecer compromisos interinstitucionales.

Respecto de este punto, la Comisión estima necesario reiterar la experiencia internacional en estas materias en que se han constituido instancias independientes de los organismos encargados de su aplicación, cuyo fin principal es monitorear la adecuada implementación de las reformas, desarrollar conocimientos, así como favorecer el contacto con la comunidad y la legitimidad del sistema. Seguir el ejemplo comparado podría resultar relevante tras la puesta en marcha de la ley.

Tras la visita realizada por la Comisión a los centros privativos de libertad COD/CERECO femenino Santiago, CERECO Santa Inés de Calera de Tango, y COD/CERECO Comunidad Tiempo Joven realizada el año recién pasado, la Comisión manifestó su preocupación por el estado en que se encontraba la infraestructura de los centros visitados. Aunque Sename ha entregado un estado de avance sobre las condiciones proyectadas para los centros semicerrados y cerrados a lo largo del país, la Comisión solicitó desde septiembre realizar otras visitas. Recientemente se ha acordado con el Ministerio de Justicia visitará los centros, para verificar en terreno las condiciones y el cumplimiento de estándares mínimos de habitabilidad y de los programas de inserción social. Aunque el Ministerio de Justicia ha informado que dotará a la Comisión del soporte logístico necesario para cumplir con estas visitas, a la fecha aún no se ha concretado.

Asimismo, una preocupación especial de la Comisión en el período que resta para el 8 de Junio será analizar los mecanismos que permitan asegurar el pleno respeto de la ley durante los períodos de detención, en particular en relación al principio de separación de los adolescentes de los adultos, de presencia de fiscales y defensores, de verificación judicial de la legalidad de la detención, de modo que se tomen los resguardos necesarios y se implementen efectivamente los mecanismos que permitan que la persecución penal se realiza bajo el estricto amparo de la legalidad, que es la mejor garantía para su eficiencia y legitimidad.

III. Conclusión y propuestas

La Comisión reitera la preocupación manifestada en el Primer Informe y posterior presentación en el Congreso Nacional, sobre el estado de implementación de la ley, la que se ve acrecentada por el breve plazo que resta antes de su aplicación. **Para esta Comisión, y de acuerdo a los antecedentes tenidos en consideración, a la fecha no se dan las condiciones mínimas necesarias desde el punto de vista del texto legal, y no es posible garantizar que la infraestructura, el estado de los programas y la administración general del sistema permitan una adecuada puesta en funcionamiento integral de la justicia penal adolescente en junio próximo.**

En este escenario, se hace del todo desaconsejable la puesta en marcha del nuevo sistema en los términos previstos hasta ahora. Como alternativa a una nueva postergación del conjunto del sistema, que implicaría que el país mantuviera una situación irregular desde el punto de vista de sus compromisos internacionales, la Comisión sugiere a las autoridades políticas responsables que la entrada en vigencia de la ley se realice de manera gradual según rango etario, dejando para una primera fase a los jóvenes de 16 y 17 años (que si se dan las condiciones podría comenzar el próximo 8 de junio), y para una segunda, que comenzaría en una fecha que debería determinarse a partir de una propuesta del Ministerio de Justicia con compromisos precisos de implementación, que incorpore a los adolescentes de 14 y 15 años.

En el marco de la gradualidad propuesta, la Comisión tiene antecedentes como para pensar que, si se adoptan las reformas urgentes al texto legal y se avanza en la implementación y la coordinación general de los diferentes actores del sistema (Ministerio de Justicia, Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, las Policías, Sename, instituciones privadas acreditadas ante el Sename, GENCHI, Conace y Ministerios de Salud y Educación), éste estaría en condiciones de entrar en vigencia. Ello,

con excepción de los centros semicerrados que requieren de un diseño totalmente diferente para cumplir con las finalidades que la Ley estableció.

Los argumentos en que esta Comisión funda la propuesta anterior son los siguientes:

- La ley viene a reemplazar un sistema que se ha aplicado por más de 80 años, que tenía fines diversos a los que la actual legislación pretende. Sin embargo, no puede desconocerse que el nuevo sistema se apoya y construye sobre las instituciones y medios del antiguo. Para que se logren los objetivos que se pretenden alcanzar en el nuevo sistema de justicia debe existir una estrecha correlación entre estos fines y los medios con los que se cuenta. De acuerdo con lo anterior debe reconocerse que el sistema que se pretende implementar es altamente complejo e implica y ha implicado una completa transformación de las instituciones, organismos y estructuras que lo sustentan. En esta lógica, debe tenerse presente que la implementación de la nueva ley de Responsabilidad Penal Adolescente debe ser entendida como un proceso progresivo e incremental, de manera de comprender que si bien el cuerpo legislativo entrará en vigencia el 8 de junio, la transformación del sistema se verificará en un plazo mucho mayor. Segmentar la aplicación de la norma al grupo de jóvenes de 16 y 17 años, permite reducir la carga de este sistema, reconocer su naturaleza incremental y darle la oportunidad de perfeccionamiento que requiere.
- El texto del proyecto de ley que llegó a convertirse en la Ley N° 20.084 fue modificado de manera importante en el Congreso Nacional, no aquilatándose de manera suficiente el impacto que estos cambios producirían en la instalación del nuevo sistema, cuya implementación había sido estudiada sobre la base de parámetros diferentes de cargas y flujos. En particular, no se consideró un sistema de transición o empalme entre el nuevo sistema y el anterior. Como antecedente a considerar, la Defensoría Penal Pública tiene en la actualidad más de 8.000 imputados jóvenes menores de 18 años,

cuyas causas aún están en tramitación y que, conforme a las normas constitucionales y legales que rigen la aplicación temporal de la ley penal, deberían pasar a conocimiento de la nueva justicia penal de adolescentes. Debe agregarse además que existe un número indeterminado de personas que han sido condenadas como adultos por haberse resuelto judicialmente que obraron con discernimiento y que podrán pedir la revisión de sus condenas de acuerdo con las mismas normas constitucionales y legales. Asimismo según información entregada a la Comisión en recintos de Gendarmería de Chile cumplen penas privativas de libertad cerca de 800 personas cuya situación deberá ser revisada al tenor de la nueva legislación. La ley N° 20.084 no contempla normas específicas para regular la tramitación de estas solicitudes, órgano judicial competente e institución administrativa encargada de emitir los informes.

- De acuerdo con lo anterior el nuevo sistema presentará graves problemas de implementación, derivados de la inexactitud de las estimaciones de la carga de trabajo, así como de vacíos y obstáculos legislativos que inciden también en la transición del sistema vigente al nuevo. En particular se puede estimar que al momento de su entrada en vigencia el sistema judicial y los centros de internación provisoria se verán fuertemente demandados por las causas pendientes ya referidas. En el sistema privativo de libertad —debido a la prolongada extensión de las medidas— se producirá un efecto de acumulación hasta que se logre un equilibrio entre ingresos y egresos al sistema (relación entre número de condenas y de cumplimientos o sustituciones). En el intertanto (probablemente a partir de comienzo del segundo año de funcionamiento) se pueden producir problemas de sobrepoblación.
- En relación con la sanción contenida en el artículo 16 de la Ley 20.084 “internación en régimen semicerrado con programa de reinserción social”, esta Comisión estima que si bien al momento de postergar la entrada en vigencia de la Ley se estableció que existiría un centro semicerrado por región, y que Sename ha asegurado que

esta oferta estará casi en su totalidad disponible al 8 de Junio de 2007, la exigencia legal excede largamente el estándar de un centro semicerrado por región, porque ella supone una ejecución cercana a la comunidad de residencia del adolescente y en espacios de convivencia que favorezcan su inserción social. Por ello, la Comisión considera que su aplicación, aún para los adolescentes de 16 y 17 años, lesionaría gravemente el principio de igualdad, ya que la naturaleza (imposibilidad de aplicación en ciertos territorios debido a la distancia) e intensidad de la sanción penal (restricciones de contacto con la familia, continuidad de estudios, etcétera) quedaría determinada por el lugar de residencia del condenado.

Por estas razones, mientras no exista una oferta a nivel nacional que satisfaga el principio de igualdad, esta sanción no debiera entrar en vigencia. Entre tanto, deben realizarse las adecuaciones legales necesarias para ajustarse a la nueva escala de sanciones.

- Aunque los problemas antes enumerados persistirán en relación con el rango etario respecto del cual se propone comenzar de todos modos a aplicar la ley, se estima que existirá una menor carga, tanto para el sistema judicial como para el de ejecución, que permitirá reducir el impacto y realizar las transformaciones y modificaciones pertinentes afectando de menor manera a los derechos y garantías comprometidos, así como a las finalidades de reinserción social y futuro comportamiento conforme a la ley de los adolescentes condenados. Debe hacerse notar que, al menos, las proyecciones de carga respecto de los jóvenes de 16 y 17 años son mucho más seguras, en la medida en que el sistema vigente se hace cargo siquiera parcialmente de su situación¹⁰.
- Adicionalmente, la Comisión estima que deben extremarse los resguardos respecto del grupo de 14 y 15 años que hasta ahora se ha mantenido formalmente fuera del ámbito del sistema de justicia

¹⁰ En anexo N° 1 se adjunta un análisis completo de las Estadísticas de este tramo de edad de la Defensoría Penal Pública.

criminal. Los errores de diseño e implementación en este segmento no sólo afectan al sistema en cuanto tal, sino que, y esto es sin duda lo más delicado, pueden tener efectos devastadores e irreparables en los destinos individuales de los afectados. En consecuencia, nunca se podrá destacar suficientemente la pesada responsabilidad técnica y política que implica asumir el inicio de la aplicación del nuevo sistema en las condiciones actuales en relación con estos adolescentes.

- Por último, el paralelo que ofrece el desarrollo de una reforma exitosa en buena medida por su implementación gradual como ha sido la reforma procesal penal en contraste con las serias deficiencias que ha exhibido la implementación de una sola vez de la nueva justicia de familia, sugiere vehementemente, a juicio la Comisión, la conveniencia de la implementación gradual por tramo etario.

La Comisión estima y desea resaltar que esta propuesta se realiza sólo como una medida de urgencia para responder a las dificultades que el sistema presenta, sin perjuicio de enfatizar la necesidad de repensar la estructura de la ley y del sistema que se quiere implementar. La implementación parcial permitiría, sin postergar la entrada en vigencia del nuevo sistema en cuanto tal, evaluar la realidad de su funcionamiento, dando tiempo para concluir las tareas de implementación ya iniciadas y, especialmente, para las modificaciones que la experiencia señale como necesarias, muchas de las cuales ya se vislumbran en la actualidad pero no han sido confirmadas por la práctica.

De antemano la Comisión está disponible para colaborar con sugerencias legislativas concretas que podrían favorecer una mejor entrada en vigencia de la ley, tanto en lo inmediato (8 de junio), como especialmente para una revisión más amplia.

La Comisión exhorta a los responsables políticos de la entrada en funcionamiento del nuevo sistema a sopesar cuidadosamente el actual estado de implementación del mismo y la propuesta que aquí se hace,

poniendo como norte el deber de favorecer la reinserción social de los jóvenes infractores cuya responsabilidad penal se está regulando —que es la base de la legitimidad democrática del sistema de Justicia Criminal de Adolescentes— por sobre otros cálculos, disputas o consideraciones. Esperamos que el diagnóstico, conclusiones y recomendaciones expuestas, contribuya a la generación de un consenso que permita tomar las decisiones necesarias para obtener los fines que, tanto el Gobierno como el Congreso Nacional, tuvieron en consideración al aprobar esta legislación.

IV. Conclusión de minoría

Para iniciar la puesta en marcha de la Ley 20.084, y considerando la magnitud de la transformación que el sistema de justicia juvenil, en materias de administración de justicia, infraestructura, oferta programática, especialización de actores, y generación de nuevas modalidades de atención, el Ejecutivo acordó con el Congreso Nacional **8 compromisos de implementación**, que deberían cumplirse al 8 de junio del 2007, para asegurar una adecuada puesta en marcha de la reforma del sistema de justicia juvenil; los miembros de la Comisión de Expertos, Carlos Espinoza (Gendarmería de Chile), Mariano Montenegro (CONACE) y Lilian Urrutia (Servicio Nacional de Menores), evaluamos que el nivel de avance logrado en cada uno de estos compromisos, permite iniciar la puesta en marcha de la Ley 20.084 en las fechas acordadas.

Creemos que la nueva Ley genera condiciones de garantías y especialización, fundamentales para adecuar nuestra legislación al desafío de contar con una justicia juvenil especializada, que mejoran sustantivamente el sistema vigente, y que se traducen en mayores oportunidades de rehabilitación y reinserción social para los jóvenes infractores.

Toda reforma requiere tiempo para su completa instalación, y la experiencia de otros países que han innovado en estas materias señala que son procesos arduos y complejos que requieren un perfeccionamiento gradual,

que solo se puede ir generando evaluando y monitoreando una vez que el sistema inicie sus operaciones.

El primer compromiso consiste en contar en todas las regiones de país con centros privativos de libertad para la internación en régimen cerrado con programa de reinserción social. Al 8 de junio de 2007 se contará con 17 centros cerrados a nivel nacional, habilitados para la aplicación de la medida.

El segundo compromiso consiste en disponer de 1 centro semicerrado por región, con programa de reinserción social, a ser desarrollado tanto al interior del centro como en medio libre. Al 8 de junio 2007 se contará con 17 centros semicerrados a nivel nacional, 8 están construidos, 4 arrendados, uno en construcción y uno en comodato.

El tercer compromiso es dar cumplimiento del proceso de educación formal de los adolescentes privados de libertad, lo que considera la plena garantía de continuidad de sus estudios básicos, medios y especializados. Para el inicio de la Ley se contará en los centros cerrados con 7 escuelas administradas por sostenedores y 10 proyectos especializados de reescolarización que ya está licitándose, para generar la oferta de educación básica y media en modalidad educación de adultos, cubriendo de esta manera los requerimientos iniciales de operación del sistema.

Para los sistemas semicerrados y abiertos, se cuenta con una coordinación especial con educación a nivel provincial para la reinserción y apoyo de los jóvenes infractores.

El cuarto compromiso corresponde a garantizar el acceso de los jóvenes infractores sometidos al cumplimiento de sanciones penales tanto en el medio libre como en el sistema cerrado a la implementación del modelo de atención integral de adolescentes infractores de ley con consumo problemático de alcohol, drogas y otros trastornos de salud mental. A la fecha está garantizada la atención de todos los jóvenes que requieran la sanción accesoria de droga, y rehabilitación del consumo de drogas.

CONACE cuenta con 311 planes intensivos/mes y 43 camas de corta estadía/mes, para el sistema privativo de libertad; y para el medio libre con 512 planes intensivos ambulatorios/mes, y 275 planes residenciales/mes. Oferta que está licitada.

A su vez, CONACE ha desarrollado todos los manuales, normativas y capacitaciones requeridas para hacer operativo el sistema.

El quinto compromiso consiste en contar con la oferta necesaria de delegados para el programa de libertad asistida. Este compromiso se cumplirá en un 100%, toda vez que se cuenta con un total de 3.405 plazas ofertadas a nivel nacional para una demanda proyectada de 2.685, proceso que está licitado.

El sexto compromiso es el contar con la disponibilidad de la oferta de formación y capacitación laboral para los y las adolescentes infractores de ley. Para el cumplimiento de este compromiso se cuenta con la continuidad del convenio de colaboración entre SENCE y Sename firmado el 3 de octubre 2006, destinado a generar la oferta para talleres de empleabilidad juvenil, alfabetización digital, capacitación en oficio vía becas individuales y programa de aprendices.

El séptimo compromiso se refiere a contar con el reglamento aprobado y otras normas asociadas con el proceso y flujo del funcionamiento de la Ley 20.084. Este reglamento se encuentra para la toma de razón en Contraloría General de la República, proceso que se espera esté terminado para junio 2007.

El octavo compromiso consiste en la realización de los procesos de especialización y capacitación de los distintos actores. En este punto los servicios encargados de la implementación de la Ley, han generado los procesos de capacitación necesarios para que los operadores del sistema cuenten con los elementos necesarios para la entrada en operaciones del sistema.

Adicionalmente se cuenta con un sistema de monitoreo y seguimiento, que permitirá realizar las evaluaciones necesarias de los distintos sistemas implementados, a fin de ir retroalimentando el sistema y realizando las adecuaciones que la operación concreta del sistema vaya demandando.