

Desafíos y características del nuevo sistema de justicia juvenil chileno

Francisca Werth W.,
abogada de la Universidad
Católica de Chile e
investigadora de la
Fundación Paz Ciudadana.

E

n Chile no existe un sistema de justicia juvenil. Sólo a comienzos del siglo XXI nuestro país decidió enfrentar el tema de la mayor participación de jóvenes en hechos delictivos, ya que el Estado no cuenta con una respuesta especial y adecuada para quienes son menores de edad e infringen la ley penal. Por lo mismo, el gobierno se planteó como meta establecer una política pública que -considerando el desafío de llegar al año 2010 como una nación desarrollada y socialmente integrada- abordara la situación de los niños y jóvenes chilenos desde una perspectiva integral en la que se respeten sus derechos y garantías y se consiga su responsabilización y reinserción social.

Pero, ¿por qué podría resultar fundamental establecer una política nacional a favor de la infancia y la adolescencia? La respuesta se resume en el informe del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (2002), que tras evaluar a nuestro país por segunda vez¹, señaló: “Pese a que Chile ha incorporado una política gubernamental intersectorial respecto a los derechos de los niños y niñas, y cuenta con estrategias políticas y económicas relacionadas con la infancia y adolescencia, el Comité nota la ausencia de una política legislativa y confusión respecto a una estrategia general en relación con la infancia”. Agrega, además, que el cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el primer informe de 1994 es insatisfactorio, ya que aún existen dudas respecto a lo que se entiende por menor de edad para efectos de la responsabilidad criminal, e infracciones graves a los derechos de los niños y jóvenes vulnerados e infractores de ley.

En este artículo se analiza la situación actual de nuestra legislación relativa a infancia, adolescencia y a la participación de los jóvenes en la comisión de ciertos delitos. Así mismo, se revisarán las principales conclusiones de un estudio realizado por la Fundación Paz Ciudadana en el que se comparan los sistemas de justicia juvenil en Estados Unidos, Reino Unido y Canadá. Finalmente, se dará cuenta de

¹ La primera evaluación fue hecha en 1994, año en el que se realizaron una serie de recomendaciones respecto al funcionamiento del sistema de protección y sistema jurídico, en relación con los niños y adolescentes en Chile.

los principales avances que ha tenido la tramitación del proyecto de ley sobre responsabilidad penal juvenil, aprobado en su primer trámite constitucional por la Cámara de Diputados en julio de 2004. Esto debido a que antes de la aprobación del proyecto de ley el país debe enfrentar importantes debates relacionados con una adecuada tramitación legislativa y la puesta en marcha de este nuevo sistema de justicia especializado en jóvenes.

1. LA SITUACIÓN LEGAL DE NIÑOS Y JÓVENES.

Chile ratificó la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1990 y, desde ese momento, entró en contradicción el sistema jurídico nacional vigente con los principios del tratado internacional. Esta contradicción se manifiesta de dos formas. Por una parte, las normas que regulan la responsabilidad penal de los jóvenes están contenidas en una pluralidad de regulaciones de diversa jerarquía legal e inspiración. Por ejemplo, en la Constitución Política (1980), la Ley de Menores (1967), la ley sobre Normas Adecuatorias del Código Procesal Penal (2002), y en el decreto ley que crea el Servicio Nacional de Menores (SENAME, 1979). Sin embargo, no es la dispersión legislativa el principal problema. Desde que se promulgó la Ley de Menores, en 1967², se considera a todos los niños y adolescentes menores de 18 años en situación irregular necesitados de una protección que debe ser entregada por el Estado. De esta forma, la respuesta estatal no distingue entre aquellos que han sido vulnerados en sus derechos y quienes han infringido la ley. Simplemente, decide protegerlos hasta que las causas personales o sociales que los han llevado a esta situación dejen de existir, o el niño cumpla la mayoría de edad.

La confusión de vías –responsabilización y protección– generó un sistema por completo ineficiente: no entrega protección a quienes lo requieren, ni logra la responsabilización y reinserción social de los infractores de ley, vulnerando los derechos de ambos grupos de niños y jóvenes.

Actualmente, en Chile los jóvenes menores de 16 años no son imputables de delito: se encuentran exentos de responsabilidad penal y las medidas judiciales a las que son sometidos consideran su vulnerabilidad y entorno social, más que la infracción cometida. Por esto, es el juez de menores quien aplica al joven infractor una medida de protección que puede ir desde ser devuelto a sus padres, hasta ser internado en un centro de SENAME para su diagnóstico e intervención.

Para los jóvenes mayores de 16 y menores de 18 años que han cometido un delito debe determinarse, antes de ser sometidos a juicio, si actuaron con

o sin discernimiento. Básicamente, este trámite consiste en la decisión de un juez de menores que se basa en informes realizados por psicólogos y asistentes sociales, para definir si el joven sabía y entendía que actuó en forma injusta e incorrecta. Si es declarado imputable, el joven será juzgado por los Tribunales del Crimen y sometido al procedimiento de adultos. En caso contrario, será derivado al Juzgado de Menores respectivo y se le aplicará el mismo procedimiento y medidas que a un menor de edad.

Este sistema ha mostrado su ineficiencia. Por una parte, no realiza una adecuada intervención en los jóvenes sometidos al sistema de protección, ya que no los responsabiliza en relación con el hecho ilícito y muchas veces aplica verdaderas medidas punitivas sin ninguna de las garantías del debido proceso penal. Por otra, aplica un sistema de adultos a jóvenes en desarrollo y respecto de quienes una adecuada intervención podría evitar la reincidencia.

CUADRO N°1:
DISCERNIMIENTO POR REGIONES, 2002

| REGION | SIN DISC | CON DISC | % CON DISC | TOTAL |
|--------|----------|----------|------------|-------|
| I | 205 | 103 | 33,4% | 308 |
| II | 135 | 86 | 38,9% | 221 |
| III | 148 | 58 | 28,2% | 206 |
| IV | 130 | 114 | 46,7% | 244 |
| V | 630 | 158 | 20,1% | 788 |
| VI | 302 | 87 | 22,4% | 389 |
| VII | 174 | 212 | 54,9% | 386 |
| VIII | 477 | 593 | 55,4% | 1070 |
| IX | 27 | 65 | 70,7% | 92 |
| X | 362 | 357 | 49,7% | 719 |
| XI | 34 | 39 | 53,4% | 73 |
| XII | 3 | 48 | 94,1% | 51 |
| RM | 1715 | 183 | 9,6% | 1898 |
| PAIS | 4342 | 2103 | 32,6% | 6445 |

Fuente:
Base de Datos del DEDEREJ, SENAME

² La mayoría de los autores considera que esta ley es sólo una modificación de la ley 4.408, de 1928.

Se puede afirmar que el sistema actual manifiesta una doble perversión: aplica medidas punitivas tutelares a quienes busca proteger, generando en la sociedad una sensación de impunidad en relación con los jóvenes infractores de ley, y sanciona como adultos a adolescentes en proceso de desarrollo, vulnerando sus derechos y garantías.

2. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Con el fin de aportar elementos de análisis y comparación a la discusión nacional respecto a este tema, Fundación Paz Ciudadana realizó un estudio³ comparado sobre la legislación de Estados Unidos, Canadá y Reino Unido⁴. Pese a que la forma en que cada país estructura su sistema de justicia juvenil varía según la tradición y costumbres, se pueden identificar tendencias mundiales que van desde la protección del joven como sujeto en desarrollo, hasta respuestas más punitivas y cercanas al tratamiento de los adultos. De hecho, la primera conclusión del estudio es que no existe consenso respecto a cuán efectivos son los sistemas de justicia juvenil en el logro de sus objetivos y tampoco en la forma en que se estructuran las diferentes jurisdicciones. Quizás el único consenso es que los jóvenes son diferentes a los

adultos y, por ende, deben ser tratados de una manera especial. En relación con las características comunes de los sistemas estudiados, es posible señalar:

- Todos tienen leyes y tribunales especializados para conocer y fallar respecto de las infracciones cometidas por los jóvenes.
- Su gestión involucra a varias unidades y niveles de gobierno, respondiendo a una política intersectorial. Las áreas de prevención y control de la delincuencia juvenil se entrecruzan en la comunidad: ésta es co-responsable, junto a la autoridad local, de evitar que los jóvenes en riesgo cometan un delito y de lograr la reinserción los que infringen la ley.
- Existen sistemas de derivación que impiden que jóvenes primerizos que han cometido delitos menores entren en contacto con el sistema de justicia formal, evitando la estigmatización y el contagio criminológico.
- Las medidas y penas que se aplican a los jóvenes infractores son variadas y de diversa intensidad. Los catálogos de medidas son extensos e incorporan elementos de justicia restaurativa⁵.

La siguiente tabla contiene una síntesis de las principales características de la

Se puede afirmar que el sistema actual manifiesta una doble perversión: aplica medidas punitivas tutelares a quienes busca proteger, generando en la sociedad una sensación de impunidad en relación con los jóvenes infractores de ley, y sanciona como adultos a adolescentes en proceso de desarrollo, vulnerando sus derechos y garantías.

TABLA N° 1:
LEYES JUVENILES EN OTROS PAÍSES

| | EE.UU | ESCOCIA | INGLATERRA | CANADÁ | CHILE |
|---|-------|---------|------------|--------|-------|
| Existencia de Cortes Juveniles | b | | b | b | b |
| Posibilidad de traspaso a cortes adultas | b | | | b | |
| Facultades de derivación de la policía (discretion) | b | b | b | b | |
| Énfasis en las penas no privativas de libertad | | b | b | | b |
| Estrategia nacional antidelinuencia | b | b | b | b | |

* Chile no contará con tribunales especiales pero sí con jueces, defensores y fiscales especializados.

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio "Sistemas de Justicia Juvenil: La Experiencia Comparada", Fundación Paz Ciudadana, 2004.

³ Sistemas de Justicia Juvenil: La Experiencia Comparada, Francisca Werth, 2004, en edición.

⁴ El análisis del Reino Unido se refirió a Escocia e Inglaterra.

⁵ La justicia restaurativa implica un fuerte énfasis en la participación de la víctima y del autor del delito en la resolución del conflicto. De esta forma, el infractor de ley comprende lo injusto de su actuar y las consecuencias de sus acciones y se permite a la víctima participar y disminuir los efectos de la victimización secundaria.

legislación juvenil en los países mencionados y una comparación con la situación chilena, en caso de que se aprobara el proyecto en trámite.

3. EL PROYECTO DE LEY: AVANCES Y DESAFÍOS.

El proyecto de ley para regular el sistema legal aplicable a jóvenes que han infringido la ley penal fue presentado por el gobierno al Congreso el día 22 de agosto de 2002. Tras casi dos años de discusión en la Cámara de Diputados, el 14 de julio de 2004 fue aprobado por amplia mayoría en dicha instancia legislativa⁶.

El proyecto establece un nuevo sistema de responsabilidad para los jóvenes infractores de ley y fija un rango de edad entre los 14 años y los 18 años. Los niños y jóvenes menores de 14 años serán inimputables, es decir, incapaces de ser responsables de un delito ante la ley penal. De esta forma, se pone fin a uno de los aspectos más cuestionados de la legislación: el trámite de discernimiento. Como ya se mencionó, el proyecto busca evitar dos de las consecuencias más negativas del actual sistema. Por una parte, entregar una respuesta a los infractores de ley adecuada a su condición y etapa de desarrollo, y por otra, terminar con la supuesta impunidad⁷ de los declarados sin discernimiento. Las principales características del proyecto en trámite son:

A-. Catálogo de sanciones y uso de la cárcel. Al tener como principal objetivo la reinserción e interés superior del joven, se establece que la cárcel debe ser usada siempre como última alternativa. Se

regula un catálogo de medidas no privativas de libertad, como por ejemplo, una amonestación del juez al joven infractor, la imposición de prestar un servicio a la comunidad por un período de tiempo determinado y la libertad asistida.

En cuanto al proyecto mismo, Fundación Paz Ciudadana ha sostenido desde el inicio de su tramitación que el principal desafío del sistema radicaría en la eficiencia con que se logren ejecutar las penas impuestas a los infractores. Esto debe traducirse en el uso de programas socioeducativos que permitan dar ejecución a las penas no privativas de libertad, entregando al joven la posibilidad de reinserción y una instancia de responsabilización por el delito cometido. SENAME deberá -tal como lo señala el proyecto de ley en su artículo 70- revisar periódicamente la pertinencia e idoneidad de los programas, fiscalizando el cumplimiento de sus objetivos. Un sistema que se estructura sobre la base de enfatizar las medidas no privativas de libertad debe asegurar su efectividad, ya que de no ser así, se corre el riesgo de que la aplicación de estas sanciones sea entendida o percibida por la sociedad como una forma de impunidad en favor de quienes cometen un delito.

B-. Infracciones graves.

Se establece el principio de que las penas privativas de libertad deben ser usadas sólo en los casos más extremos. Para esto, el proyecto de ley considera un número taxativo de infracciones -calificadas como graves- por las cuales se puede imponer una pena privativa de libertad. El homicidio, la violación, el robo con violencia o intimidación en las personas, son algunos ejemplos de este

catálogo restringido. Durante la discusión legislativa se debe poner especial atención para lograr consenso con respecto a la definición de los delitos graves que estarán contenidas en él.

C-. Juez de control de la ejecución.

Una innovación para nuestro ordenamiento jurídico es la creación de la figura del Juez de Control de la Ejecución⁸. En cuanto a la ejecución material de las sanciones, es SENAME quien administrará los centros privativos de libertad y asegurará la existencia en todas las regiones del país, de los programas necesarios para ejecutar las medidas establecidas en el proyecto⁹.

D-. Necesidad de consenso político.

Sin desconocer que la aprobación de este proyecto de ley constituye un avance de suma importancia en el ordenamiento jurídico y responde a un proceso de consenso político, los desafíos que se presentan de ahora en adelante -tanto en su tramitación en el Senado como en su eventual puesta en marcha y ejecución- no son menores, y constituyen el paso más importante para lograr su completo establecimiento a lo largo del país.

Por lo pronto, es necesaria la implementación de la Reforma Procesal Penal en Santiago, ya que sin este sistema no existirá justicia especializada para jóvenes. A su vez, debe sumarse a la promulgación de la ley que establece los Tribunales de Familia, la aprobación de todos los otros proyectos que son parte de la Política Nacional a Favor de la Infancia y Adolescencia -Subvenciones, Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia, entre otros¹⁰- impulsados por el gobierno.

⁶ Copia del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados se puede encontrar en www.bcn.cl, boletín n° 3021-07

⁷ Se dice supuesta impunidad, ya que en la práctica se produce que a los jóvenes declarados sin discernimiento se les puede aplicar una medida de protección que permite internarlos, por lo que se ven privados de libertad sin ninguna de las garantías del debido proceso. En ocasiones, esta medida dura más que si hubiera existido una sanción condenatoria en el sistema adulto.

⁸ Será competente el juez de garantía del lugar del cumplimiento de la sanción decretada teniendo como misión controlar la legalidad de ésta.

⁹ En este contexto, se entiende la necesidad de aprobar el proyecto de ley sobre subvenciones, el cual regula la relación entre privados y el Estado -a través de la entrega de un aporte en dinero- y establece criterios objetivos para su asignación.

¹⁰ Los proyectos en trámite son: Nuevo Sistema de Financiamiento de la Red Colaboradora de SENAME (en 2° trámite constitucional), Régimen de Protección de los Derechos de la Infancia y Adolescencia (primer trámite constitucional), y la recién promulgada ley que establece los Tribunales de Familia.

E-. Determinación de costos y cargas

Es importante considerar que no toda infracción cometida por un menor de edad debe judicializarse. Una intervención rápida y eficaz puede provocar mejores efectos de responsabilización e inserción del joven. La experiencia comparada así lo demuestra. Los programas de derivación -donde la policía ejerce un rol fundamental al determinar qué casos deben ser resueltos por los tribunales de justicia de acuerdo a su naturaleza y gravedad- son muy efectivos en evitar la reincidencia de jóvenes con bajo compromiso delictual. De esta forma se evita sobrecargar el sistema y el contacto prematuro del menor de edad con la justicia formal.

F-. Especialización de los actores

Enmarcado en el nuevo sistema de justicia procesal penal, uno de los desafíos más importantes del sistema de justicia juvenil para jóvenes es la especialización de todos los actores, tanto defensores públicos como fiscales, jueces, policías y funcionarios administrativos. Esta exigencia impone la necesidad de preparar a todos los mencionados, lo que implica contemplar recursos adicionales, definir quién impartirá esta capacitación y cuáles serán los contenidos y exigencias mínimos.

Deben calcularse los costos, cargas de trabajo y necesidades de la puesta en marcha que este proyecto le impondrá a los principales actores del sistema. De hecho, el proyecto no contempla actualmente una estimación de qué significará para las instituciones mencionadas su entrada en vigencia. El tema de la infraestructura también debe considerarse a tiempo. La ley impone en su artículo 37 la especial protección de la vida privada del adolescente. Por lo tanto, debe planificarse desde ya la existencia de salas exclusivas para las audiencias de control de la detención, juicios orales, celdas y lugares de permanencia.

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES

Al finalizar el presente análisis, cabe preguntarse: ¿qué se puede esperar si se aprueba el proyecto de ley en discusión? Primero, un sistema más eficiente en el que se respeten los derechos y garantías de los niños y jóvenes infractores de ley.

En segundo término, el logro de la completa separación de las vías de protección y responsabilidad. Finalmente, en cuanto a reinserción, se podría suponer que con un manejo adecuado de los programas y una evaluación permanente del cumplimiento de sus objetivos y metas por parte de la autoridad central, debería disminuir la reincidencia y el inicio temprano de carreras delictuales.

En síntesis, para conseguir la superación exitosa de estos desafíos se necesita, especialmente, el cumplimiento de dos importantes requisitos: lograr el consenso político que permita llevar adelante una tramitación rápida y eficaz de este proyecto en el Congreso, y asegurar los recursos económicos indispensables para poner en marcha un sistema tan complejo y fundamental para el desarrollo de Chile.

Pese a que la forma en que cada país estructura su sistema de justicia juvenil varía según la tradición y costumbres, se pueden identificar tendencias mundiales que van desde la protección del joven como sujeto en desarrollo, hasta respuestas más punitivas y cercanas al tratamiento de los adultos... El único consenso es que los jóvenes son diferentes a los adultos y, por ende, deben ser tratados de una manera especial.