



EVALUACIÓN DE LA LEY
CÁMARA DE DIPUTADOS CHILE

INFORME EJECUTIVO

EVALUACIÓN DE LA LEY N°20.084

Que establece un sistema de responsabilidad de los
adolescentes por infracciones a la ley penal.

Comité Evaluación de la Ley/OCDE
Cámara de Diputados de Chile

Lorenzini Basso, Pablo (Presidente)

Ceroni Fuentes, Guillermo

Gutiérrez Gálvez, Hugo

Gutiérrez Pino, Romilio

Kort Garriga, Issa

Monsalve Benavides, Manuel

Pérez Lahsen, Leopoldo

Robles Pantoja, Alberto

Sepúlveda Orbenes, Alejandra

Octubre de 2015

PRESENTACIÓN PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

Son cerca de 379.753 los casos judiciales que han sido protagonizados por un adolescente desde el 2007 al 2014, según registros del Ministerio Público. Son todos esos jóvenes los que necesitan recibir una respuesta oportuna de un Sistema de Justicia Juvenil que no solo se centre en sancionar las conductas delictivas si no que les entregue herramientas que hagan efectiva su plena integración social.

Han pasado 8 años de la entrada en vigencia de la Ley N°20.084, cuyo principal objetivo fue crear una norma que respondiera al compromiso pactado por el Estado chileno de respetar los derechos de niños, niñas y adolescentes al hacerse parte de la Convención de los Derechos del Niño en 1990.

Hoy, a través del estudio realizado por el equipo de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados de Chile, vemos la necesidad de fortalecer la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, en el ámbito de la ejecución de sanciones de modo de que la norma esté acorde con los objetivos de la integración social y del respeto al interés superior del niño.

Es fundamental generar un sistema de justicia juvenil especializado, que en el día a día considere la obligación de juzgar a los adolescentes infractores como lo que son, personas en desarrollo, en pleno proceso de aprendizaje, que deben formarse en valores para participar en una sociedad que también debe ser capaz de acogerlos y entregarles las oportunidades para enmendar el camino.

No es posible continuar exponiendo a nuestros jóvenes a recintos carcelarios donde solo una muralla los separa de una población penal adulta, con un historial criminógeno que no hace más que reforzar el estereotipo de una generación que se piensa perdida, cuyo destino final será siempre el mismo.

Todos en esta sociedad debemos desarrollar un rol activo cuando se trata de abrir puertas y entregar oportunidades a quienes serán el futuro de Chile. Con el estudio que hoy presentamos, damos cuenta de las debilidades del sistema y proponemos medidas para fortalecerlo y responder al compromiso pactado a inicios del siglo XXI.



Marco Antonio Núñez L.
Presidente
Cámara de Diputados de Chile

PRESENTACIÓN PRESIDENTE COMITÉ DE EVALUACIÓN DE LA LEY /OCDE

La publicación de la Ley N°20.084 en el año 2005 significó un avance importante para nuestro país en el establecimiento de un cuerpo normativo que responsabilizara a los adolescentes infractores de la ley sobre los delitos cometidos, pero que a su vez, otorgara nuevas oportunidades para su integración social.

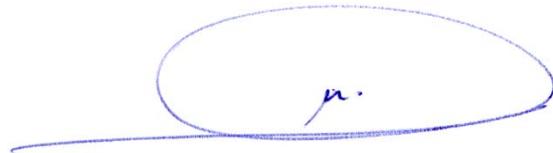
Luego de que el Departamento de Evaluación de la ley de la Cámara de Diputados llevara adelante una investigación que consideró entrevistas con distintas instituciones públicas, expertos y ciudadanía, es posible señalar que aún queda un largo camino por delante para hacer efectivo el compromiso de implementar un sistema de justicia juvenil especializado.

Es necesario entender el problema de la delincuencia adolescente desde una mirada integral que no se centre solo en la persecución penal de los hechos por ellos cometidos. Más bien ésta debe ser capaz de poner a disposición de la justicia y del adolescente una serie de instancias que los acojan, que garantice el acceso a derechos básicos como la salud y la educación y que, a su vez, le entregue oportunidades de capacitación que le permitan integrarse socialmente.

En este contexto, cobran especial relevancia los procesos de intervención que se aplican para ejecutar sanciones, las que deben considerar tanto la naturaleza del delito como las necesidades psicosociales de los adolescentes, en conjunto con la situación familiar en la que se encuentre.

Para ello, se requiere de instituciones sólidas, capacitadas y especializadas en el trato con adolescentes, y de una coordinación multisectorial que permita generar redes de atención oportunas y eficaces.

Esperamos que este informe alimente la discusión legislativa y visibilice las carencias de un sistema que requiere con urgencia reformas para asegurar la plena integración social.



H.D. PABLO LORENZINI B.
Presidente
Comité de Evaluación de la Ley

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE	3
PRESENTACIÓN PRESIDENTE COMITÉ DE EVALUACIÓN DE LA LEY /OCDE	5
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN DE LA LEY N°20.084	10
2. HERRAMIENTAS DE LA LEY N°20.599	11
3. REGLAMENTO DE LA LEY N°20.084.....	11
4. SOLICITUD DE EVALUACIÓN DE LA NORMA.....	12
5. OBJETIVO DEL ESTUDIO	12
6. DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA.....	13
ENTREVISTADOS PARA LA EVALUACIÓN	14
7. DOCUMENTOS APORTADOS POR ENTIDADES EXTERNAS A LA EVALUACIÓN DE LA LEY....	17
CAPÍTULO II. CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL.....	18
CAPÍTULO III. MARCO SANCIONATORIO PRESENTE EN LA LEY	19
CAPÍTULO IV. INSTITUCIONALIDAD PARA LA PLENA INTEGRACIÓN SOCIAL.....	20
CAPÍTULO V. PERCEPCIÓN CIUDADANA.....	21
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	22

INTRODUCCIÓN

La Ley N° 20.084 crea un sistema de responsabilidad penal adolescente, estableciendo un régimen sancionatorio diferenciado al de los adultos, centrado en programas de intervención que permitan la plena integración de los menores entre 14 y 18 años. Lo anterior, constituyó un avance en el reconocimiento de principios como el del interés superior del niño, en consonancia a los principios contenidos en el Derecho Internacional de Derechos Humanos y en la Convención de los Derechos del Niño.

La norma estableció un periodo de vacancia de 6 meses para su entrada en vigor, instancia que permitiría culminar con el proceso de implementación de programas y centros para el cumplimiento de las sanciones en el formato establecido en la norma.

A ocho años de su entrada en vigencia, el Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados realizó el estudio de la Ley N°20.084, que recoge la opinión de las instituciones públicas implementadoras de la norma, expertos y de la ciudadanía sobre el estado actual del sistema de responsabilidad penal adolescente, a partir del análisis de tres ejes fundamentales:

- Adecuación de la ley a la constitución chilena y a los instrumentos internacionales vigentes.
- Idoneidad del marco sancionatorio para hacer efectiva la integración social de los infractores.
- Valoración de la implementación de la especialización del sistema de responsabilidad adolescente.

La evaluación contempla cinco capítulos en los que se abordan los antecedentes de la norma y del estudio, el contexto nacional e internacional, el marco sancionatorio presente en la Ley, la institucionalidad contemplada y la percepción ciudadana.

Es importante destacar, que la participación de la ciudadanía fue recogida a través de dos Foros Ciudadanos realizados en las ciudades de Temuco y Santiago, en el que fueron consultados representantes de organizaciones sociales de la red Sename, que desarrollan intervención psicosocial con adolescentes infractores de ley en el marco de la ejecución de las sanciones contenidas en la Ley, además de talleristas que forman parte de la oferta programática en medio libre y en los centros privados de libertad, en conjunto con profesionales de los programas de tratamiento de adicciones a las drogas y el alcohol.

La Cámara de Diputados, a través del Departamento de Evaluación de la Ley agradece a todos los directivos, funcionarios, profesionales y expertos que participaron con su testimonio a la elaboración de conclusiones y recomendaciones que hoy ponemos a disposición de los legisladores y la ciudadanía con el fin de complementar la discusión legislativa para el perfeccionamiento del Sistema de Responsabilidad penal Adolescente.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN DE LA LEY N°20.084

La Ley N°20.084 tuvo su origen por Mensaje del Presidente de la República en el año 2002. Luego de tres años de tramitación, fue publicada el 7 de diciembre de 2005. Posteriormente, fue modificada por las Leyes N° 20.110, 20.191 y 20.526 en los años 2006, 2007 y 2011, respectivamente.

Los principales fundamentos del proyecto son:

- Reformular las leyes y políticas relativas a la infancia y adolescencia en orden a adecuarlas a los principios de la Constitución y de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.
- Subsanan la falta de controles constitucionales al sistema penal aplicable hasta esa época a los adolescentes y las vulneraciones de sus derechos: procesos sin forma de juicio, aplicación de medidas sin participación de abogados defensores, sanciones privativas de libertad que vulneran el principio de legalidad, entre otras.
- Resolver la equiparación existente entre el tratamiento jurídico de las infracciones a la ley penal (medidas sancionatorias) y las situaciones de amenaza o vulneración de derechos de los niños (protección de los niños).

Dentro de los objetivos del Proyecto, cabe destacar:

- Fomentar el sentido de responsabilidad de los adolescentes y permitir la solución de graves conflictos interpersonales, derivados de las infracciones a la ley penal, a través de un sistema de justicia que garantice los derechos de los imputados y las víctimas.
- Reformar radicalmente la respuesta del Estado ante los actos que revisten carácter de crimen o simple delito cuando son cometidos por personas menores de dieciocho años.
- Introducir un sistema de responsabilidad penal especial para los adolescentes mayores de catorce y menores de dieciocho años.
- Poner término al sistema de imputabilidad basado en la declaración judicial sobre el discernimiento y su sustitución por un límite legal de edad en la que comienza la responsabilidad penal de adultos.
- Establecer un sistema de responsabilidad jurídica de carácter sancionatorio aunque limitado específicamente a la comisión de hechos tipificados penalmente como crímenes o simples delitos en el Código Penal y las demás leyes penales.
- Definir un criterio de intervención penal especial reducida o moderada, tanto en relación a los delitos como a las sanciones.

- Equilibrar legalmente el principio de intervención mínima ante los adolescentes y el de protección de bienes jurídicos a través del criterio de gravedad de las conductas delictivas.

1. POBLACIÓN OBJETIVO O DESTINATARIA

La Ley N°20.084 busca entregar un marco regulatorio especial para aquellos delitos en el que se encuentren involucrados adolescentes. En este sentido, el público destinatario de la norma son los jóvenes infractores, los intervinientes que participan en el proceso judicial, las policías y las instituciones que participan en la ejecución de sanciones.

2. HERRAMIENTAS DE LA LEY N°20.599

- Establecimiento de un sistema especial de responsabilidad penal destinado a jóvenes mayores de catorce y menores de dieciocho años, fundado en la consideración del adolescente como una persona en desarrollo.
- Incorporación del principio rector “interés superior del adolescente”, consistente en el reconocimiento y respeto de sus derechos.
- Aplicación preferente del principio de oportunidad, a través del uso de salidas alternativas, sanciones distintas a la privación de libertad, limitando esta última al mínimo necesario, como herramienta de *ultima ratio*.
- Creación de un catálogo de sanciones sustitutivas a las contempladas en el Código Penal y leyes complementarias, con un marcado enfoque socioeducativo, orientado a la plena integración social. La reinserción social de adolescentes imputados o condenados por la Ley se le encomienda al Servicio Nacional de Menores.
- Capacitación y especialización de jueces, fiscales, defensores y policías en las especiales características de los adolescentes, la legislación internacional que versa sobre la materia, los estudios e información criminológica vinculada y el sistema de ejecución de sanciones establecido en la Ley.

3. REGLAMENTO DE LA LEY N°20.084

La norma cuenta con un reglamento contenido en el Decreto N°1378 publicado el 25 de abril de 2007, el que conforme lo señala su art. 1°, busca regular la ejecución y cumplimiento de las medidas y sanciones contenidas en la Ley N° 20.084.

En todas las actuaciones administrativas relativas a los procedimientos, sanciones y medidas aplicables a los adolescentes infractores de la ley penal, se deberá tener en consideración el interés superior del adolescente, que se expresa en el reconocimiento y respeto por sus derechos, tal como lo dispone el artículo 2°. Lo anterior se traduce en que en la aplicación del presente reglamento, las autoridades tendrán en consideración todos los derechos y garantías que les son reconocidos en la Constitución, en las leyes, en la Convención sobre los Derechos del Niño y en los demás instrumentos internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes.

El artículo 3° consagra los derechos en la ejecución de sanciones y medidas, a saber: ser tratado de una manera que reconozca y fortalezca su respeto por los derechos y libertades de las demás personas, resguardando su desarrollo, dignidad e integración social; ser informado de sus derechos y deberes con relación a las personas e instituciones que lo tuvieren bajo su responsabilidad, entre otros.

Tratándose de adolescentes sometidos a una medida privativa de libertad, éstos tendrán derecho a: recibir visitas periódicas, en forma directa y personal, al menos, una vez a la semana, a la integridad e intimidad personal; acceder a servicios educativos, y a la privacidad y regularidad de las comunicaciones, en especial con sus abogados.

En cuanto a la administración de las sanciones y medidas no privativas de libertad, la norma prescribe que el Servicio Nacional de Menores (Sename) asegurará la existencia en las distintas regiones del país de programas para la ejecución y control de las sanciones y medidas no privativas de libertad, las que serán ejecutadas por los colaboradores acreditados que hayan celebrado los convenios respectivos con dicha institución. La administración de las sanciones y medidas privativas de libertad, en concreto de los centros cerrados de privación de libertad y de los recintos donde se cumpla la medida de internación provisoria, corresponderá siempre y en forma directa al Sename.

Corresponderá al Sename efectuar el seguimiento de los convenios intersectoriales vigentes para los efectos de este reglamento e implementar nuevos convenios con los servicios públicos que corresponda. Será también responsabilidad de Sename efectuar las coordinaciones a nivel regional con los operadores del sistema de justicia, a fin de lograr una cabal implementación de estas normas reglamentarias, conforme lo establecido en el artículo 24 del Reglamento.

El Reglamento también aborda otros tópicos, tales como la administración de sanciones y medidas no privativas de libertad, normas comunes para los centros privativos de libertad, su régimen interno y organización, infraestructura y seguridad, relación abogado y cliente, visitas, entre otros.

4. SOLICITUD DE EVALUACIÓN DE LA NORMA

El Comité de Evaluación de la Ley/OCDE, tras el acuerdo tomado en sesión del día 02 de abril de 2015, solicitó al Departamento la Evaluación de la Ley N°20.084 como resultado del alto interés manifestado por implementadores y organizaciones sociales que participaron de las Evaluaciones de la Ley N°20.000 de Drogas y de la Ley N°20.066 de Violencia Intrafamiliar.

5. OBJETIVO DEL ESTUDIO

Como eje distintivo de la evaluación de leyes realizada por la Cámara de Diputados de Chile, el estudio de la Ley N°20.084 tuvo como marco general el análisis del nivel de cumplimiento de los objetivos planteados en la norma y la detección de efectos no previstos por el legislador, además de conocer la percepción de la ciudadanía sobre la misma.

En este contexto, se determinaron los siguientes objetivos a evaluar:

- Adecuación de la ley a la constitución chilena y a los instrumentos internacionales vigentes.
- Idoneidad del marco sancionatorio para hacer efectiva la integración social de los infractores.
- Valoración de la implementación de la especialización del sistema de responsabilidad adolescente.

Para la evaluación de la percepción ciudadana se profundizó sobre los siguientes ejes:

- Ejecución de sanciones contempladas en la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente
- Oferta programática para la intervención de jóvenes infractores
- Especialización del sistema de responsabilidad adolescente

6. DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

El estudio desarrollado por el Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados es de carácter exploratorio descriptivo y consta de tres fases:

I. Estudio técnico de la Ley

El estudio técnico consideró el análisis jurídico de la Ley y la normativa asociada, los instrumentos elegidos por el legislador para alcanzar los objetivos y la institucionalidad vigente.

El derecho comparado y las experiencias internacionales sobre la intervención psicosocial con infractores de ley, también fueron aspectos considerados en esta fase, así como el análisis de las estadísticas que las distintas instituciones intervinientes en el proceso generan sobre el tema.

Otra de las materias que se aborda en esta primera fase, guarda relación con la identificación de las instituciones involucradas en la implementación de la norma, el rol que estas desempeñan, los principales beneficiarios y/o afectados por la Ley y los posibles efectos no previstos por el legislador. En base a lo anterior, se determina el objetivo del estudio.

Se efectuaron un total de 18 entrevistas semi-estructuradas en las que fueron consultadas las instituciones públicas mandatadas por la ley para implementar la norma, además de expertos del área judicial, salud y de intervención.

De manera complementaria, se realizó un Coloquio en el que participaron cinco académicos con experiencia en temas de justicia juvenil, quienes analizaron la Ley y propusieron modificaciones relacionadas al texto legal y a la institucionalidad para su ejecución.

ENTREVISTADOS PARA LA EVALUACIÓN

MINISTERIO PÚBLICO
Unidad Especializada de Delitos Violentos y Responsabilidad Penal Adolescente
María Angélica San Martín - Jefe (s) Unidad
María José Taladriz - Abogado
DEFENSORÍA PENAL PÚBLICA
Gonzalo Berríos - Jefe de la Unidad de Defensa Juvenil
PODER JUDICIAL
Departamento de Estudios - Corte Suprema
Constanza Collarte - Directora de Estudios
Rafael Silva - Abogado
Manuela Pizarro - Socióloga
Jueces Tribunales de Garantía
Verónica Toledo - Jueza Juzgado de Garantía Valparaíso
Mónica Vergara - Jueza Presidente Juzgado de Garantía XV
Magdalena Casanova - Jueza Juzgado de Garantía de San Bernardo
MINISTERIO DE JUSTICIA
Macarena Cortés- Jefa División de Reinserción Social Juvenil
Francisco Maldonado - Asesor de la Ministra de Justicia
Gabriel Guzmán - Estudio de Reforma al Sistema de Infancia y Adolescencia
SERVICIO NACIONAL DE MENORES
Departamento Nacional de Justicia Juvenil
Mario Acuña - Jefe Departamento
Iris Fuenzalida - Coordinadora de áreas Desarrollo de la Oferta
Catalina Zagal - Profesional de línea área de evaluación
Maria Emilia Moreno - Coordinadora Judicial
Manuel Guzmán - Coordinador Unidad Evaluación de la Oferta
Virginia Mella - Encargada medio Libre, Unidad Desarrollo de la Oferta
Ricardo Veliz - Coordinador Administraciones
Unidad de Justicia Juvenil V región
Ilsia Rojas - Coordinadora Unidad - supervisora Medio Cerrado
Rosa Wastavino - Supervisora Medio Libre
Ana María Elgueda - Coordinadora Judicial
Alex Allende - Supervisor Medidas Cautelares y Salidas Alternativas
Profesionales Centro de Régimen Cerrado (Testimonial)

CARABINEROS DE CHILE

General Marcia Raimann - Jefe Zona Prevención y Protección Policial de la Familia
Claudia Caccutelo - Jefa Departamento Policía de Menores
Capitán Tania Betancourt - Oficina de Operaciones
Daniela Aguayo Alveal - Asesora Jurídica Zona de Prevención y Protección de la Familia
Jessica Salas - Asesora Oficina de Operaciones

GENDARMERÍA DE CHILE

Subdirección Técnica

Pamela Reygadas - Jefa (s) Departamento de Reincursión social en Sistema Cerrado
María Elena Núñez - Encargada Nacional Programa Secciones Juveniles
Teniente Coronel Sra. Lucía Vega Andaur - Jefa del Departamento CIP CRC Limache

UNICEF

Nicolás Espejo - Abogado área Protección Legal
Anuar Quesille - Abogado área Protección Legal

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA

Ana María Morales - Directora Área Justicia y Reinserción

INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Juan Cristobal González - Seguimiento Legislativo
Juan Pablo González - Unidad de Estudios
Luis Torres - Unidad Jurídica

EXPERTOS

Departamento de Psicología - Universidad de La Frontera

Ricardo Perez-Luco - Director Departamento de Psicología y Doctor en Psicología
Alba Zambrano - Doctora en Psicología Social
Sergio Chesta - Magíster en Psicología Jurídica y Forense
Paula Alarcón - Magíster en Evaluación Psicológica Clínica y Forense
Claudio Andrade - Magíster en Psicología Comunitaria
Marina Alarcón - Magíster en Desarrollo Humano Local y Regional
Leonardo Lagos - Magister en Psicología
Carolina Báez - Magíster en Psicología Jurídica y Forense
Marcela Aedo - Doctora en Derecho miembro de las Comisiones Interinstitucionales de Supervisión de Centros de SENAME y académico Universidad Valparaíso.
María Elena Santibañez - Doctorando en Derecho y académico Pontificia Universidad Católica de Chile
Carolina Muñoz - PhD in Social Policy University y Directora de la Escuela de Trabajo Social UC
Claudia Reyes - Doctora en Ciencia Política y Profesora de la Escuela de Trabajo Social UC
Miguel Cillero - Doctor en Derecho y académico en Universidad Diego Portales y Universidad de Chile
Lidia González - Psiquiatra Infante Juvenil y directora Centro Crecer Bien
Isabel Vásquez - Psicóloga coordinadora Centro Crecer Bien

II. Percepción ciudadana

Conocer la opinión de la sociedad civil sobre la norma, es otro de los factores que incorpora la metodología creada para la evaluación de la ley de la Cámara de Diputados de Chile. Para el presente estudio, se realizó un Foro Ciudadano en la ciudad de Temuco y otro en la ciudad de Santiago, donde se convocó a participar a representantes de organizaciones sociales que desarrollan intervención psicosocial con adolescentes infractores de ley en el marco de la ejecución de las sanciones contempladas en la norma, además de talleristas que forman parte de la oferta programática en medio libre y en los centros privados de libertad, en conjunto con profesionales de los programas de tratamiento de adicciones a las drogas y el alcohol. Específicamente, se invitó a aquellas instituciones colaboradoras que prestan servicios mediante la Ley N°20.032 que establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME, y su régimen de subvención.

Mediante grupos de discusión, los representantes de las instituciones colaboradoras opinaron sobre la ejecución de sanciones contemplada en la Ley N°20.084, la oferta programática para la intervención de adolescentes infractores de ley y la especialización del sistema penal adolescente. Durante esta instancia se les invitó a identificar aquellos nudos críticos que obstaculizan la implementación de la norma, las buenas prácticas y a proponer medidas correctivas vinculadas a la norma y a la institucionalidad vigente.

En el Foro realizado en la ciudad de Temuco participaron profesionales de instituciones como CODENI, Tierra de Esperanza, Ciudad del Niño, Acuerdos Temuco, Trawn Peuma, Adekuwn, World Vision, Aldeas S.O.S de Malleco y Padre las Casas, Lacustre Wekintün, Fundación Bautista Para Amar.

Por su parte en la ciudad de Santiago asistieron al foro ciudadano representantes de Fundación Tierra de Esperanza, Corporación de Desarrollo Social de la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ), Corporación para la Orientación, Protección y Rehabilitación del Menor (PROMESI), Corporación de Oportunidad y Acción Solidaria (OPCIÓN), Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), Fundación Nacional para la Defensa Ecológica del Menor de Edad (DEM) y la Asociación Chilena PRO Naciones Unidas.

III. Publicación del Informe

Finalmente, el proceso de Evaluación de la Ley culmina con la publicación de un informe que recoge el análisis efectuado en las fases anteriores, además de incorporar conclusiones y recomendaciones tendientes a proponer nuevos antecedentes que aporten a la discusión legislativa sobre la materia evaluada. Los informes, ejecutivo y su versión completa, son publicados íntegramente en el sitio web del Departamento de Evaluación de la Ley, www.evaluaciondelaley.cl, quedando a disposición del público interesado.

7. DOCUMENTOS APORTADOS POR ENTIDADES EXTERNAS A LA EVALUACIÓN DE LA LEY

Para la evaluación de la Ley N°20.084 instituciones externas aportaron con análisis y estudios sobre la norma, elaborados especialmente para esta investigación. De esta manera, Sename, Carabineros de Chile, Gendarmería de Chile y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), dieron a conocer su opinión sobre la norma e institucionalidad vinculada, además de elaborar propuestas para su mejoramiento.

El Departamento Nacional de Justicia Juvenil del Servicio Nacional de Menores (Sename), junto con sostener dos reuniones donde se explicó el material aportado, realizó una presentación en la que incorpora información actualizada sobre los adolescentes que se encuentran cumpliendo sanciones en medio libre y cerrado, junto con una descripción sobre la oferta programática, la coordinación entre instituciones, supervisión técnica, modelo de medición de reincidencia, indicadores de gestión, coordinación con Tribunales de Justicia, entre otros.

Carabineros de Chile a través de la Dirección de Protección a la Familia (DIPROFAM), junto a su equipo de asesores jurídicos, envió el documento “Evaluación y aporte de Carabineros de Chile a la discusión de la Ley 20.084 de responsabilidad penal adolescente”. En él hicieron referencia, entre otros temas a la coordinación de la institución con otros actores relevantes como Sename y Tribunales de Justicia. Así mismo, se refirieron a la responsabilidad pecuniaria de los padres, tutores, guardadores o encargados del cuidado personal de niños, niñas y adolescentes (NNA), a los recursos necesarios para otorgar la primera asistencia a los adolescentes cuando son detenidos, al adecuamiento de cuarteles para la atención de NNA, realizaron un análisis de las sanciones, entre otros.

Lo anterior fue acompañado por un mapa georeferenciado de la Región metropolitana con ingresos de niños al Programa 24 horas Alerta Temprana, en el cual se consigna tanto a vulnerados e inimputables como a adolescentes infractores.

Por su parte, Gendarmería de Chile emitió el “Informe ejecutivo programa de secciones juveniles primer trimestre 2015” elaborado por la Subdirección Técnica del Departamento de Reinserción Social en el Sistema Cerrado. En el documento se encuentran contenidas estadísticas en relación a la capacidad de las secciones juveniles, ingresos y egresos, junto a descripciones del programa de intervención psicosocial y de la oferta programática con que cuentan dichos recintos. Adicionalmente se hace referencia al presupuesto con el que cuenta la institución y los nudos críticos que surgen de la implementación de la norma, analizando lo antes descrito desde la perspectiva normativa, de recursos humanos, presupuestaria y desde el objetivo de la reinserción.

Mediante oficio, el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), respondió a la consulta realizada por este Departamento sobre la norma en Evaluación. A través de éste realizaron un análisis de la Ley N°20.084, aportando con su opinión general sobre la norma, la ejecución de la sanción accesoria, incorporación del tratamiento como sanción, planes de tratamiento y rehabilitación vigentes y orientaciones técnicas, especialización, coordinación interinstitucional, estadísticas asociadas al tratamiento y rehabilitación, entre otros temas.

En este capítulo se aborda el contexto nacional sobre responsabilidad penal adolescente a partir de los datos presentados por las distintas instituciones públicas vinculadas con la implementación de la norma. Esta sección contiene información referente a la población infractora, las sanciones contempladas en la norma, ingresos y egresos considerando sus causales, datos referidos a la oferta programática, entre otros.

Adicionalmente se exponen los datos sobre sanciones, especialización de los jueces y evaluación de los intervinientes del sistema obtenidos por la Dirección de Estudios de la Corte Suprema, como resultado del levantamiento de información realizado por la institución para conocer cómo está operando a nivel judicial la implementación de la Ley N°20.084.

A la luz de los datos antes señalados, se realiza un análisis sobre la disponibilidad y sistematización de la información para el funcionamiento del sistema de justicia juvenil y la elaboración de políticas públicas sobre la materia.

Por otra parte, se hace referencia al conjunto de normas que conforman el derecho internacional de responsabilidad penal adolescente, incluyendo normas de carácter vinculante y no vinculante. Entre ellas se revisa la Convención de los Derechos del Niño, las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices RIAD), las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), y para la protección de menores privados de libertad (Reglas de Tokio), así como instrumentos generales y el derecho comparado.

La Ley N°20.084, en su Título I, contiene la regulación y detalle de las sanciones que podrán ser impuestas a los adolescentes por infracciones a la Ley Penal. De este modo, el catálogo contemplado en la norma sustituye las penas contempladas en el Código Penal y leyes complementarias.

El Legislador menciona las distintas sanciones en el artículo 6°, estableciendo la Escala General de Sanciones Penales para Adolescentes, entre las que encontramos la Amonestación, Multa, Reparación del daño causado, Prestación de servicios en beneficio de la comunidad, Libertad asistida, Libertad asistida especial, Internación en régimen semicerrado con programa de reinserción social e Internación en régimen cerrado con programa de reinserción social.

Asimismo, la Ley contempla ciertas sanciones accesorias, entre las que destaca la sanción de tratamiento de rehabilitación por adicción a las drogas o alcohol regulada en el artículo 7°.

En este capítulo, se expone la regulación legal de dichas sanciones y las principales críticas o debilidades manifestadas por los implementadores y expertos entrevistados. Lo anterior, tomando en especial consideración los fines resocializadores y responsabilizadores de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente.

Además de aquello, se incorporan los comentarios y análisis sobre las Secciones Juveniles, aquellos establecimientos administrados por Gendarmería, en las cuales cumplen su condena ciertos jóvenes sancionados por la Ley N°20.084 que ya cumplieron la mayoría de edad.

Se exponen, también, ciertas problemáticas relativas a la multiplicidad de sanciones que mantienen ciertos adolescentes, y la complejidad que se presenta cuando una persona mayor de 18 años mantiene pendientes sanciones de RPA y de régimen adulto.

En relación a las medias cautelares, se revisan las figuras de detención en caso de flagrancia, aquellas de cumplimiento en medio libre como la vigilancia de una persona o institución determinada, para centrar el análisis en la evaluación que implementadores y expertos realizaron sobre la internación provisoria en un centro cerrado.

En el presente capítulo, se analiza la institucionalidad del Servicio Nacional de Menores (SENAME), como el organismo mandatado por la norma para entregar una oferta programática que permita dar cumplimiento a las sanciones dictaminadas por los Tribunales de Justicia.

En este sentido, se analiza la oferta programática vigente, ya sea de administración directa de Sename, o a través de la proporcionada por los Organismos Colaboradores a través de procesos de licitaciones. Contempla, además, la duración promedio que tiene cada uno de los programas y expone la actual oferta programática intersectorial que realiza el Servicio para las áreas de Educación, Salud (en cuanto a programas relativos al Tratamiento de Drogas y Alcohol) y Capacitación Laboral, a fin de lograr la reinserción social de los adolescentes infractores de la ley.

Del mismo modo, se analiza la coordinación intersectorial, determinando puntualmente los nudos críticos que se relacionan a ella, en los casos de: la oferta programática multisectorial para la atención de adolescentes infractores y la coordinación al interior de SENAME entre las áreas de Protección y Justicia Juvenil. En razón a lo anterior, se presentan nuevas miradas a la institucionalidad existente.

Se complementan los puntos antes descritos con un análisis de la población adolescente y su relación con el sistema de responsabilidad penal. En primer lugar, se da cuenta de las características propias de esta etapa del desarrollo del individuo de manera general, seguido de un análisis sobre los diversos factores protectores o de riesgo que pueden incidir en el desarrollo de una delincuencia de tipo transitoria o persistente. A partir de lo anterior, se traza un marco de categorización sobre las trayectorias delictivas del tipo persistente, y posteriormente se caracteriza a la población que se encuentra actualmente al interior de las secciones juveniles.

En base al análisis anterior, se procede a dar cuenta a diversas problemáticas del sistema ligadas a las características propias de esta etapa del desarrollo. Así, se da cuenta sobre el error en la visión de la adolescencia por parte de los actores judiciales, la manipulación que realizan los adolescentes que ingresan al sistema, y la evaluación de las intervenciones en consideración de las características propias de la adolescencia. Finalmente, se exponen experiencias sobre buenas prácticas de intervención que fueron identificadas a lo largo de la investigación.

La Ley N°20.084 otorga a la ciudadanía organizada un rol central en su ejecución, siendo la encargada de llevar a cabo los programas asociados a la ejecución de las sanciones contempladas dentro de la norma. Por lo anterior, se realizaron dos foros de participación ciudadana constituidos por instituciones colaboradoras de SENAME, los cuales se realizaron en la ciudad de Temuco y Santiago respectivamente.

Para la evaluación de la norma por parte de la ciudadanía, se establecieron los siguientes objetivos: a) ejecución de sanciones contempladas en la norma, b) oferta programática e institucionalidad, y c) especialización alcanzada por los actores participantes del sistema RPA.

Entre los tópicos que fueron más destacados por la ciudadanía se abordan temas como la idoneidad de la sanción según las trayectorias desadaptativas desarrolladas por los adolescentes, el uso de la internación provisoria como medida cautelar, y la capacidad de acceso por parte de los adolescentes a tratamientos de salud mental y consumo de drogas y alcohol.

Junto a lo anterior, las organizaciones sociales se refirieron al rol desempeñado por SENAME en: la elaboración de la política pública, la relación establecida con los organismos colaboradores, las orientaciones técnicas otorgadas a los programas. Además, se refirieron al sistema de licitaciones y la forma de financiamiento de los programas.

Finalmente, se abordó el nivel de especialización alcanzado por los operarios del sistema de responsabilidad penal adolescente.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Ley N°20.084 se constituye como un avance en el reconocimiento y respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes contenidos en la Convención de Derechos del Niño y en la normativa internacional vigente. Específicamente, en lo que guarda relación con asegurar un trato diferenciado al de los adultos para aquellos jóvenes que han cometido una infracción a la Ley penal.

Sin embargo, la experiencia chilena a ocho años de su entrada en vigencia, aún carece de un sistema de justicia juvenil especializado, debido -entre otros factores- a las precarias condiciones materiales, técnicas y humanas con la que cuentan los actores involucrados para la implementación de la norma.

Así mismo, no se estaría cumpliendo la obligación legal de especialización de dichos actores, quedando esta materia a la voluntariedad y disponibilidad de recursos de las distintas instituciones, situación que impacta en la fragmentación de la intervención que reciben los adolescentes como parte de la sanción impuesta.

Lo anterior, sumado a una escasa coordinación entre los dispositivos judiciales, de salud y de intervención y a una política pública de infancia y adolescencia incipiente, dificulta las posibilidades de desarrollar un abordaje sistémico e idóneo que garantice la reinserción social de los adolescentes infractores.

EVALUACIÓN DEL MARCO SANCIONATORIO DE LA LEY N°20.084

El marco sancionatorio de la Ley N°20.084 contiene una variedad de sanciones que van desde la multa y amonestación, hasta la internación en régimen cerrado, todas aquellas orientadas hacia la responsabilización del adolescente y su integración social. De este modo, se encuentra a disposición del juez un gran abanico de posibilidades, las cuales deben analizarse en virtud de una serie de criterios, entre estos, la idoneidad.

Sin embargo, la investigación dio cuenta que existirían graves falencias tanto en el diseño de algunas sanciones, como de su aplicación práctica, incluyéndose un déficit de presupuesto y de recursos técnicos y humanos, junto con debilidades en la especialización que deben tener todos los actores involucrados.

En relación a la oferta programática asociada a las sanciones, fue posible constatar que tanto la norma como el diseño institucional no habrían previsto que la población que se encuentra cumpliendo sanciones tanto en medio libre como cerrado sería en gran parte adulta. Así, los jóvenes con 18 años y más alcanzan al 48% del universo total de adolescentes infractores que cumplen condena y poseen una escasa oferta adecuada a sus necesidades.

Por lo anterior, el gran objetivo planteado por la Ley, esto es, hacer efectiva la responsabilidad de los adolescentes, *“de tal manera que la sanción forme parte de una intervención socioeducativa amplia orientada a la plena integración social”*, estaría lejos de cumplirse.

Desde la ciudadanía expresaron sus consideraciones respecto a la idoneidad de las sanciones en razón de los objetivos propuestos en la Ley de manera general, y de los objetivos de intervención asociados a los programas de forma específica. Respecto a lo anterior, se señaló que el establecimiento de la pena basada en criterios meramente penales, sin la inclusión de la dimensión psicosocial, redundaría en la dictación de sanciones poco idóneas en base a las necesidades de intervención específicas de cada adolescente. La consecuencia de este fenómeno sería una efectividad limitada de las intervenciones que se realizan con los jóvenes, disminuyendo la adherencia a los programas.

Destacó también que la duración de algunas sanciones no respeta los tiempos requeridos para realizar las intervenciones propuestas desde los programas asociados. De esta manera, se expresó que la duración de las sanciones en medios privativos de libertad sería excesiva, ya que no existirían procesos de intervención efectivos con duraciones como las contenidas en la norma.

AMONESTACIÓN Y MULTA: BAJA EFICACIA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LA LEY

Existe cierto consenso entre los entrevistados respecto a la baja eficacia de la amonestación, en especial respecto de jóvenes reincidentes. Asimismo, en esta sanción no es posible entregar una oferta programática orientada a los fines de integración social y responsabilización que señala la Ley.

Se recomienda:

- Limitar la aplicación de la amonestación, excluyendo de ésta a jóvenes reincidentes.

Por su parte, la multa fue criticada por algunos jueces entrevistados, por cuanto el destinatario de la sanción, es decir, los adolescentes, no contarían, por lo general, con medios de subsistencia propios que les permitan enfrentarla. Por otra parte, la sanción tampoco aborda la conducta infractora por lo que no se encontraría en consonancia con los fines integradores de la Ley. Finalmente, algunos entrevistados dieron cuenta que esta sanción no sería efectivamente cumplida.

Se recomienda:

- Adicionar a esta sanción una oferta programática acorde a los objetivos de la Ley.
- Analizar la pertinencia de la multa en el contexto de Responsabilidad Penal de Adolescentes.

MÍNIMA UTILIZACIÓN DE LA SANCIÓN DE REPARACIÓN DEL DAÑO

Esta sanción, si bien es considerada como positiva por lo general, tiene actualmente una utilización mínima, careciendo de un diseño completo para su aplicación efectiva. Los entrevistados señalaron que se utilizan los acuerdos reparatorios (3,51% durante el 2014 según datos de la Fiscalía) en lugar de la sanción, porque de esta forma se evita la continuación del proceso.

Por su parte, la ciudadanía organizada se pronunció en torno a la utilización de los programas de salidas alternativas, frente a lo cual señaló que esta medida se encontraría subutilizada, aún cuando se presenta como una buena instancia para generar intervenciones con adolescentes que presentan trayectorias delictivas transitorias. Sin embargo, destacó la necesidad de incorporar la dimensión de intervención psicosocial con los jóvenes, ya que al no estar contemplada dentro del catálogo de sanciones no se encuentra incorporada.

Se recomienda:

- Fortalecer esta sanción y propender a un diseño práctico, que permita su aplicación en aquellos casos en que exista idoneidad.
- Incentivar el uso de esta medida cuando fuese pertinente y reforzar la dimensión socioeducativa a los programas de salidas alternativas.

ESCASEZ DE REDES Y POCA ADHERENCIA DE LOS ADOLESCENTES IMPIDEN FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO EN BENEFICIO A LA COMUNIDAD

Esta sanción, si bien es valorada como positiva, tiene altas cifras de quebrantamiento y se calificó como de baja eficacia. Ciertos implementadores entrevistados señalaron que esto se debía a la falta de conocimiento de los adolescentes respecto a su contenido o ausencia de motivación.

Como debilidades, se señalaron también la falta de contenido específico y escasez de instancias reales de cumplimiento. Asimismo, se indicó que los destinatarios son, en su mayoría, jóvenes de alto compromiso delictivo y poca adherencia, por lo que resulta complejo ubicar lugares donde puedan prestarse los servicios.

Se indicó que esta sanción presenta la tasa más alta de reincidencia, lo que podría ser explicado por su utilización en adolescentes para quienes -de acuerdo a su trayectoria o consideraciones técnicas- no sería la más idónea. Por otra parte, se dio cuenta del problema estratégico generado por el quebrantamiento, el cual permite acceder a una libertad asistida de hasta 3 meses, plazo menor al que se puede haber impuesto de prestación de servicios. Esto operaría como incentivo para no cumplir la sanción.

Un diagnóstico similar se desarrolló por parte de las organizaciones sociales, al destacar que dicha sanción no contempla horas suficientes de intervención con los adolescentes en comparación a las horas otorgadas a la realización de los trabajos. Sumado a esto, se detalló que no existe una

articulación a nivel de política pública entre los programas y los territorios donde deben insertarse los adolescentes para cumplir las horas de trabajo, por lo que se ha recurrido a la creación de espacios artificiales que no tienen relación con las dimensiones socioeducativas y de reinserción. Lo anterior, sumado a los incentivos negativos en términos de tiempos de cumplimiento de sanciones por quebrantamiento, redundaría en la alta tasa de deserción de estos programas.

Se recomienda:

- Fortalecer la sanción, dotándola de contenido específico, de carácter educativo, favoreciendo la integración social.
- Revisar las normas relativas al quebrantamiento de esta sanción, de modo de evitar el incentivo al incumplimiento.
- Generar redes que garanticen plazas para trabajos en servicio a la comunidad a través de acuerdos vinculantes entre municipios, hospitales, instituciones públicas y/o privadas.
- Crear incentivos para aquellas instituciones y empresas que otorguen plazas para ejecutar SBC.

LIBERTAD ASISTIDA SIMPLE Y ESPECIAL: PERCEPCIÓN DE ESTAS SANCIONES COMO UNA FIRMA

Existe cierto consenso entre los entrevistados respecto a que los jóvenes perciben ambas sanciones como una “firma” de cierta periodicidad, similar a la remisión condicional de la pena en el sistema de adultos. Asimismo, se señaló que algunos adolescentes deciden quebrantar la sanción de servicio en beneficio de la comunidad (SBC) para acceder a una libertad asistida simple (PLA), ya que es percibida como menos gravosa, aún cuando la Ley las considera de forma inversa.

Además, desde la ciudadanía se constató que para los casos de quebrantamiento, los tiempos establecidos para el cumplimiento de la nueva sanción serían muy acotados, no respetando los tiempos requeridos para la realización de las intervenciones, situación que afectaría de manera específica a los programas SBC, PLA y PLE respectivamente.

Se recomienda:

- Definir de forma más específica el contenido concreto de la sanción y de sus modalidades, a nivel legal y reglamentario, precisando de mejor manera sus diferencias.
- Especificar en el artículo 52 la duración de la libertad asistida especial (PLE) originada por quebrantamiento de la libertad asistida simple (PLA).

PRIVACIÓN DE LIBERTAD: CARENCIA DE RECURSOS, LEJANÍA Y SENTIDO DE PROTECCIÓN PRINCIPALES PROBLEMAS PARA LA EJECUCIÓN

a) Internación en régimen semicerrado

Algunos implementadores dieron cuenta de la utilización de esta sanción en ocasiones con objetivo proteccional y no sancionatorio, respecto de aquellos adolescentes infractores que se encuentran en situación de calle o que presentan consumo problemático de drogas.

Existe consenso entre los entrevistados que las distancias que deben recorrer los jóvenes para cumplir con la internación influye en el escaso cumplimiento de esta sanción por parte de los adolescentes, en particular debido a la existencia de uno o pocos centros a nivel regional, los que se sitúan normalmente alejados del centro de las urbes.

También se puso énfasis en la pertinencia de esta medida en relación al objetivo de reinserción social, por cuanto se señaló que la cobertura territorial con que se dispone actualmente reduce la formación de redes en el medio libre y genera desarraigo de los adolescentes para con sus familias.

A la intermitencia con que los adolescentes asisten a los centros semi cerrados, se sumaría una oferta programática escasa, con carencia de profesionales en áreas como la formación laboral, en donde existe un solo centro a nivel nacional que cuenta con Terapeuta Ocupacional.

Se recomienda:

- Establecer la vinculación de esta sanción a una libertad asistida durante el día, de modo de fortalecer la intervención a realizarse en las cercanías de la residencia.
- Insertar los centros semicerrados en zonas de fácil acceso, manteniendo las plazas y redistribuyendo los centros territorialmente.
- Considerar la modificación de esta sanción hacia una reclusión nocturna domiciliaria, o definir una aplicación más limitada.
- Fortalecer la oferta programática de estos centros.

b) Internación en régimen cerrado

La mayoría de los entrevistados coincide en que existe un déficit de recursos que dificulta el cumplimiento de los objetivos de esta sanción, a saber, la responsabilización y la integración social del adolescente.

Asimismo, se dio cuenta de que ciertos jóvenes se vuelven destinatarios de esta sanción a través del quebrantamiento de la condena en un centro semicerrado, lo que se vuelve especialmente grave para aquellos casos en que fueron condenados al semicerrado por ausencia de factores protectores.

Se recomienda:

- Revisar las normas sobre quebrantamiento, de modo de considerar la idoneidad de la sanción y no una progresión automática de sanción en sanción.
- Dotar de mayor presupuesto y recursos a los centros semicerrados y cerrados, para efectos de una mejor intervención.

NORMA NO CONTEMPLA CASOS DE MULTIPLICIDAD DE CONDENAS

Varios implementadores dieron cuenta de la complejidad que se presenta en aquellos jóvenes que tienen varias sanciones simultáneas por la Ley N°20.084, salvo la aplicación del artículo 25, y la falta de coordinación para el cumplimiento de estas. Lo anterior, teniendo en consideración la idoneidad de las sanciones aplicadas y las posibilidades de éxito de la intervención.

Asimismo, se señaló la problemática que se genera cuando un joven que tiene pendiente una condena como adolescente, es condenado por un delito más grave bajo el régimen de adulto. En este caso, se ha señalado la poca conveniencia desde la perspectiva de la intervención, de que quien haya pasado por una cárcel de adultos cumpliendo condena, luego deba cumplir la sanción bajo el sistema de responsabilidad penal adolescente, indicándose que esta última carece de sentido. A lo anterior, se suma la contaminación criminógena a la que podría exponer el resto de los jóvenes.

Se recomienda:

- Explicitar soluciones legales considerando como posibilidad, la absorción de la pena de RPA por la condena efectiva de privación de libertad de adulto.
- Incorporar una norma que permita unificar sanciones de RPA de modo de conseguir una intervención más eficaz, sin aplicar una mera suma de condenas. Dentro de esto, analizar el otorgar a jóvenes que estén privados de libertad la opción de cumplir sus sanciones pendientes desde el recinto.

CARENCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS PARA DETERMINAR UNA CONDENA IDÓNEA

Existe debilidad en el criterio de idoneidad al momento de imponer las sanciones, por lo que estas no serían las más adecuadas para los jóvenes en miras a su plena integración social. En este sentido, entrevistados aludieron a la falta de elementos técnicos a disposición del juez para considerar de forma acertada la idoneidad, primando, en su lugar, consideraciones de carácter penal y legal, propias del sistema judicial de adultos.

Asimismo, se indicó la necesidad de una mayor especialización de los jueces no sólo jurídica, sino también técnica y psicosocial, atendiendo a las características y trayectoria del adolescente para

determinar la sanción, más que a criterios legales que permitan rebajar o aumentar la pena, de acuerdo al interés particular de cada actor.

Esta crítica se vuelve más fuerte con relación a los quebrantamientos, ya que la norma otorga las reglas de sustitución, sin contemplar la idoneidad ni las consideraciones psicosociales o técnicas necesarias para la reinserción del adolescente.

Se recomienda:

- Dotar de mayor especialización técnica y psicosocial a los actores involucrados en el proceso judicial, especialmente a los jueces.
- Incorporar el criterio de idoneidad en la norma sobre quebrantamientos.
- Incluir criterios de evaluación psicosocial previa sentencia a cargo de un profesional del área.

INTERNACIÓN PROVISORIA UTILIZADA COMO PRISIÓN PREVENTIVA EN ADOLESCENTES

En la práctica, la procedencia de la internación provisoria como mecanismo de *ultima ratio* o último recurso fue objeto de intenso análisis por parte de los implementadores y demás entrevistados, criticando su excesiva extensión temporal, por cuanto afectaría los fines y principios que inspiran a la Ley N°20.084.

En ese sentido, son habituales casos en que los adolescentes cumplen un periodo breve de condena por cuanto la mayor parte de ésta la han pasado en internación provisoria, no siendo posible abordar de forma completa el plan de intervención y de reinserción diseñados. Lo anterior, debido a que el periodo en internación provisoria se imputa al total de la condena.

Por otra parte, existe la percepción entre los implementadores de que esta medida estaría siendo utilizada en exceso, siendo solicitada a los jueces de forma recurrente, entre otros motivos, para en palabras de algunos entrevistados- “sacarlos de circulación”, evitar “la puerta giratoria” o asegurar la comparecencia de los mismos a las audiencias.

Sobre este punto, se destacó que en el proceso judicial seguido contra adolescentes existiría un alto ausentismo a las audiencias por parte de los imputados, circunstancia que motivaría la utilización de la internación provisoria.

Desde las organizaciones colaboradoras se señalaron problemáticas similares a las expresadas por los expertos durante el desarrollo de las entrevistas. Así, en primer lugar se dio cuenta que existiría una desproporción en el uso de la medida cautelar, en cuanto la mayor parte de los infractores obtienen sanciones que deben ser ejecutadas en medio libre, por lo que la medida sería más gravosa que la sanción en sí misma, afectando a su vez los tiempos de intervención dispuestos para los programas, con efectos negativos en los resultados esperados para las intervenciones realizadas con los jóvenes.

Finalmente, se relevó que el contacto criminógeno que se produce al ingresar a este tipo de centros tiene como principal consecuencia la profundización de conductas desadaptativas entre quienes reciben la medida.

Se recomienda:

- Restringir esta medida cautelar a delitos de carácter grave y cuando el adolescente sea un peligro para la sociedad.

SUBUTILIZACIÓN DEL TRATAMIENTO A LA ADICCIÓN A LAS DROGAS Y ALCOHOL POR CONSIDERARLA UNA PENA MÁS GRAVOSA

La mayoría de los implementadores entrevistados dio cuenta de la dificultad que conlleva el carácter de accesoria de esta sanción, por cuanto no está específicamente señalada en la Ley la consecuencia de su quebrantamiento con relación a la pena principal. Frente a esto, y al riesgo de disparidad de criterios judiciales, se indicó que Defensoría se opone a la imposición de esta sanción. Además, esta institución se opondría a su imposición por considerar que aporta mayor carga penal.

Se señaló, además, la poca conveniencia respecto a mantenerla como sanción, existiendo cierto consenso respecto a la importancia de incorporarlo como parte del plan de intervención del adolescente que requiera el tratamiento. Sin embargo, existe división entre los entrevistados respecto a la obligatoriedad de este tratamiento, mientras algunos indicaron la ventaja de poder abarcar a un mayor número de adolescentes, otros señalaron el beneficio de consagrarlo como incentivo, para efectos de una eventual sustitución de condena.

Durante el desarrollo de los foros ciudadanos se expresó que la medida accesoria se encuentra subutilizada, coincidiendo con implementadores sobre el criterio que está aplicando Defensoría, por cuanto no consideran las necesidades individuales de intervención para cada adolescente atendiendo a su trayectoria. También se determinó que la dictación de la sanción accesoria para el caso específico de tratamientos de consumo de drogas y alcohol, dice relación exclusiva con la comisión del delito bajo la influencia de algún tipo de sustancia, sin considerar el historial de consumo del adolescente.

Se generó un amplio consenso entre implementadores y ciudadanía en relación a que el acceso a los tratamientos para quienes no se les decretó la sanción accesoria, actualmente se realiza mediante los convenios de derivación específicos para cada programa. Destacó al respecto, que la capacidad de acceso se encontraría limitada por la cantidad de plazas disponible para la realización de las derivaciones, situación que se agravaría para los programas de servicio en beneficio de la comunidad ya que no cuentan con convenios para ambos tipos de tratamientos.

Cabe destacar que durante los últimos años Sename y SENDA han experimentado importantes avances en cuanto a la coordinación para estas intervenciones, sin embargo, el alto número de

adolescentes que requiere acceder a ellos, en ocasiones, supera la oferta de SENDA, generando listas de esperas para la atención y debiendo recurrir a alternativas de tratamiento para contener episodios críticos.

Se recomienda:

- Analizar la pertinencia del tratamiento como sanción.
- Explicitar en la Ley la consecuencia del incumplimiento de la sanción accesoria con relación al quebrantamiento.
- Incorporar el tratamiento como oferta asociada al cumplimiento del fin de integración social.
- Dotar de recursos a Senda y a los centros de salud para la atención de adolescentes con consumo problemático de drogas, independiente de si cometió o no un delito.

SECCIONES JUVENILES: LEJOS DEL OBJETIVO DE REINSERCIÓN

Varios entrevistados criticaron la existencia de estas secciones, principalmente debido a su dependencia de un órgano cuya misión principal no tiene que ver con materias de adolescencia como lo es Gendarmería de Chile. Esta crítica se ve acentuada por el hecho de que a las Secciones Juveniles llegan los jóvenes con mayores problemas de agresividad y compromiso delictual, que requieren de una mayor intervención.

Si bien han existido esfuerzos por parte de Gendarmería de capacitar a sus funcionarios y contar con profesionales para las intervenciones psicosociales de los jóvenes, estos son estimados como insuficientes debido principalmente a la falta de presupuesto. Asimismo, algunos entrevistados dieron cuenta de la falta de excepcionalidad y criterios objetivos para la derivación de los jóvenes, dando énfasis a la utilización de esta figura de forma punitiva, como un castigo para quienes tienen mala conducta.

Se recomienda:

- Revisar el artículo 56 en cuanto a los criterios por los cuales se puede trasladar a una Sección Juvenil a un joven condenado por RPA que cumplió su mayoría de edad.
- Poner énfasis en la excepcionalidad de la medida consagrada por la Ley, de modo de evitar el contagio criminógeno y el sometimiento del joven a la experiencia de estar en una cárcel.
- Diseñar nuevos centros para quienes cumplen la mayoría de edad, separado tanto de las cárceles y de los centros cerrados de adolescentes, en caso de incumplimiento grave del reglamento del recinto de Sename en el que se haya puesto en riesgo la vida o integridad física de otras personas.

ESCASA COORDINACIÓN ENTRE SENAME E INSTITUCIONES DE SALUD, EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN

Sename también tiene bajo su responsabilidad la coordinación intersectorial con aquellas instituciones que entregan la oferta programática que acompaña el proceso de intervención, en las áreas de salud, educación y formación laboral.

Durante la investigación fue posible constatar que, más allá de los esfuerzos de este Servicio por potenciar acuerdos interinstitucionales, el sistema carece de una oferta especializada y oportuna para la atención de adolescentes infractores, por cuanto estos son considerados como un usuario más. En definitiva su atención estaría condicionada a la voluntad y disponibilidad de las redes de atención más cercanas al centro Sename o de las instituciones colaboradoras. Lo anterior, debido a la inexistencia de un mandato legal que explicita la responsabilidad de las instituciones públicas de las áreas antes mencionadas para entregar una oferta especializada para los adolescentes infractores.

Implementadores también destacaron falencias en cuanto a la oferta educacional, específicamente advirtieron que sus contenidos no se adaptan a las necesidades de los jóvenes, por cuanto no consideran factores como el alto rezago y las dificultades psicoeducativas que muchos de ellos presentan.

En relación a la oferta de salud, es importante destacar que el 58% de la población juvenil privada de libertad, según cifras de Sename, presenta Patología Dual, esto quiere decir que padecen simultáneamente o a lo largo del ciclo vital un trastorno mental y algún tipo de adicción. Esta realidad parece no estar siendo abordada de manera eficiente por el sistema de salud al que optan los adolescentes infractores. Al igual que pasa con educación, los programas especializados en la atención de adolescentes con esta patología, así como aquellos que presentan otros problemas de salud, deben esperar que en el sistema público se libere una plaza para acceder a un tratamiento.

Son también obstáculos para la atención, el escaso número de profesionales con los que cuentan los centros para el traslado de los adolescentes a las atenciones médicas, la falta de vehículos para movilizarlos y el tiempo que tarda en concretarse la consulta. Esta situación se vería agravada por la lejanía en que se encuentran los centros de Sename de los servicios de Salud y la carencia de especialistas en salud infanto-juvenil del sistema público.

Por su parte, las instituciones colaboradoras sostuvieron calificaron el rol desempeñado por Sename -hasta el momento de la evaluación- como deficiente. A su vez, se señaló que el servicio ha descansado en la capacidad operativa de los programas para desarrollar un trabajo articulado en sus territorios y dar solución a las diversas dimensiones que deben ser abarcadas en los procesos de intervención (inserción socio comunitaria, salud, educación, inserción laboral, etc.).

Desde los implementadores destacaron la carencia de redes como un obstáculo para la plena integración de los adolescentes, donde el nexo con las comunidades locales es escaso y depende, en la práctica, de las coordinaciones que cada servicio o institución colaboradora pueda desarrollar. Esto impide que aquellos adolescentes que se encuentran próximos a cumplir su

sanción, puedan desarrollar actividades en el medio libre que les permitan generar una inserción progresiva en la comunidad.

Se recomienda:

- Comprometer un número de plazas de atención especializada y oportuna para los adolescentes infractores por parte de los servicios del área de la salud, educación y capacitación
- Generar acuerdos vinculantes entre las instituciones públicas de las áreas de salud, educación y formación laboral, a través de un mandato legal con base en la creación de incentivos para dichas instituciones.
- Potenciar la especialización de las instituciones en el área infanto–juvenil y en la atención de adolescentes infractores.
- Potenciar redes establecidas con acuerdos entre Sename y las comunidades locales para la integración progresiva de los adolescentes.

CUESTIONAN INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE

Durante la investigación tanto implementadores entrevistados como la ciudadanía hicieron referencia a la necesidad de fortalecer al Servicio Nacional de Menores a través de la inyección de recursos, dotarlo de rango ministerial o dividirlo con el fin de potenciar por separado las áreas de protección y justicia juvenil.

Es esta última propuesta la que reunió el mayor número de menciones, generando tanto posiciones a favor como en contra de la iniciativa. Por una parte, hay quienes señalan que sería positivo separarlo para dotarlo de mayores recursos y autonomía para fiscalizar y solicitar a las instituciones públicas mayor compromiso en la atención de adolescentes infractores. Mientras quienes estaban en contra, destacaron la necesidad de otorgar un abordaje integral del sistema de justicia juvenil, que comprenda las áreas de vulneración de derechos y justicia juvenil en una sola, de manera de evitar la sobre intervención de los adolescentes y otorgar las herramientas necesarias para su efectiva reinserción social.

Es importante destacar que el debate sobre la división al Sename se da en un contexto en el que desde el Poder Ejecutivo se vienen desarrollando una serie de estudios y mesas de trabajo con la participación de distintas instituciones públicas involucradas, organizaciones sociales, académicos y organismos internacionales para presentar, entre otros, un proyecto de reforma al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente y un Proyecto de Ley de garantías de derechos de infancia y adolescencia, norma marco que incorporaría entre otros, modificaciones a la orgánica del SENAME.

En este sentido, se ha propuesto contemplar un sistema de justicia juvenil en el marco de un sistema integral de protección que garantice el pleno acceso de los adolescentes a sus derechos (Unicef, 2014), potenciando la coordinación interinstitucional y una política nacional de infancia

con énfasis en la intervención para la reinserción, así como en el apoyo de la familia y las comunidades locales.

ESCASA ESPECIALIZACIÓN DE LOS ACTORES DEL SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL

La falta de especialización de los actores del sistema de responsabilidad penal adolescente es una realidad transversal que dificulta el acceso a un tratamiento integral para la reinserción de adolescentes infractores de ley.

En particular, tras el estudio se observan carencias en la implementación de un sistema judicial que cuente con salas especializadas, jueces de garantía capacitados para observar la sanción a adolescentes más allá de la pena por el delito cometido, y que le permitan, en consecuencia, dictaminar fallos más idóneos a las necesidades de los jóvenes.

En relación a las salas especiales, se destacó que hasta ahora su implementación ha quedado a la voluntad de cada tribunal, siendo escasas las experiencias de su funcionamiento a nivel país. Éstas, además, cuentan con una sobre carga de causas que exceden su capacidad, siendo el principal motivo de audiencia el control de ejecución, además de escasos recursos para su supervisión efectiva. Por otra parte, hay quienes valoraron como positiva su existencia, aún cuando cuestionaron la dedicación exclusiva de jueces para estas materias.

A lo antes descrito, se suma la ausencia de incentivos que motiven a la especialización de jueces en materias de RPA, siendo posible advertir que ésta ha sido débil en cuanto a otorgar una formación jurídica específica y permanente, tanto en derechos del niño como en desarrollo del adolescente. Si bien la Academia Judicial ha realizado capacitaciones, existe la percepción de que estas se centrarían más en las lógicas penales que en las dimensiones psicosociales necesarias para la determinación de una sanción efectiva.

Otro actor relevante que presenta dificultades en el ámbito de la especialización es el Ministerio Público. La falta de recursos para destinar fiscales con dedicación exclusiva a esta materia, como lo hace Defensoría, afecta al enfoque territorial que posee la institución, a las posibilidades de realizar un seguimiento de causas, entre otros.

Cabe destacar, que el déficit en dotación de fiscales se ha mantenido constante durante los últimos años, lo que ha impedido que la institución garantice la participación en las causas de fiscales especializados.

Al contrario, la Defensoría Penal Pública es reconocida por los distintos actores como la institución con la mayor especialización del sistema, sin embargo, cuestionan los enfoques de su especialización, por cuanto existe la percepción de que se están centrando en obtener la pena más baja sin considerar la idoneidad de la sanción o las trayectorias delictuales de los adolescentes.

Finalmente, las policías han realizado grandes esfuerzos a fin de especializarse en materia de RPA, no obstante, el trabajo que han desarrollado no ha sido considerado en la coordinación intersectorial llevada a cabo por los implementadores de la norma.

Desde la ciudadanía la especialización de los actores del sistema RPA fue objeto de diversas críticas. En primer lugar, se calificó como limitada la especialización llevada a cabo por los actores judiciales, donde no han incorporado en las capacitaciones temáticas relacionadas al ciclo vital de los adolescentes y las dinámicas propias de esta etapa del desarrollo. Sumado a lo anterior, se dio cuenta de que no existen jueces ni fiscales con dedicación exclusiva en la materia, situación que fue objeto de críticas por parte de las organizaciones sociales.

Por otro lado, tanto las Policías como Gendarmería fueron objeto de crítica por parte de la ciudadanía en cuanto se consideró que no se encontrarían especializadas en la temática, teniendo como consecuencia el agravamiento de las situaciones que atraviesan los adolescentes.

Finalmente, fue evaluada de manera negativa la capacidad de acceso a capacitaciones por parte de los programas, donde destacó que Sename no entrega capacitaciones directas, ni considera dentro de los presupuestos otorgados a sus colaboradores la especialización de los profesionales que trabajan con los adolescentes, por lo que ésta depende de la voluntad y capacidad de movilizar recursos de cada institución. Lo anterior tendría como consecuencia la falta de un lineamiento a nivel de política pública que puedan seguir los programas en sus capacitaciones respecto a las nuevas temáticas que deben ser incorporadas, tales como género e interculturalidad.

Se recomienda:

- Realizar capacitaciones conjuntas para todos los actores judiciales con el fin de darle una uniformidad al modo en que se entiende el problema desde los diversos actores intervinientes en el proceso judicial.
- Incorporar en la norma la obligación de especialización de los jueces en temas psicosociales y generar incentivos para su formación.
- Aumentar la dotación de fiscales para abordar las causas con imputado adolescente.
- Considerar a las policías en el trabajo de coordinación intersectorial.

INSTITUCIONES COLABORADORAS CUESTIONAN ORIENTACIONES TÉCNICAS Y ROL DE SENAME

Respecto a las orientaciones técnicas elaboradas por SENAME, las organizaciones sociales expresaron una serie de dificultades para su cumplimiento. En primer lugar, se señaló que no han tenido continuidad ni coherencia en el tiempo, además de presentar una multiplicidad de enfoques teóricos, situación que entorpece la realización de las intervenciones.

Junto a lo anterior, se determinó que las orientaciones presentan una serie de exigencias de atención difíciles de cumplir por parte de los programas en base a los recursos con que funcionan. De esta forma, se destaca que se les exige a las instituciones dar solución a problemas del área proteccional que no han sido solucionados a nivel de Estado, tales como salud y educación. Finalmente, destacó la necesidad de considerar en las orientaciones técnicas las particularidades territoriales, además de la inclusión de temáticas de género, interculturalidad e inmigración.

Las instituciones colaboradoras también se refirieron al desempeño del Servicio. Respecto a esto, si bien valoraron la existencia de instancias de participación, señalaron que no ha habido disposición por parte de Sename para la inclusión de las propuestas emanadas desde estas instancias.

Por otra parte, el rol desempeñado por el Servicio fue calificado de manera negativa, ya que se percibe como una entidad lejana, donde se ha sustituido la idea del acompañamiento técnico por la del control hacia los organismos colaboradores. Sumado a esto, los programas plantearon algunos problemas asociados a las metas administrativas bajo las cuales son evaluados. Así, destacó por un lado que las metas asociadas a la escolarización de la población atendida serían muy altas en comparación a estándares internacionales, y por otro lado, se indicó que se incluye en las evaluaciones la rotación de los profesionales, situación que se debería a factores externos a las instituciones.

FINANCIAMIENTO Y ADJUDICACIÓN DE LICITACIONES COMO INCENTIVOS PERVERSOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

La modalidad de financiamiento de los programas fue evaluada negativamente por los entrevistados. De esta manera se relevaron dos grandes temas en relación a las subvenciones: en primer lugar cuestionaron los montos de la subvención, señalando que sería insuficiente para dar cumplimiento a las orientaciones técnicas emanadas desde SENAME, las que no contemplarían las particularidades territoriales donde se ejecutan los programas. En este sentido, sólo se considera el trabajo directo con los adolescentes, siendo invisibilizado el trabajo indirecto con la población atendida, tales como el monitoreo, el trabajo con familiares o tutores y con aquellos adolescentes que incumplen las sanciones, entre otros.

En segundo lugar, se señaló que la lógica de financiamiento produce inestabilidad a los programas en cuanto a su proyección en el tiempo, situación que aparejaría como consecuencias, la alta rotación de profesionales y la introducción de incentivos perversos para la mantención prolongada de los adolescentes en las intervenciones, ya que el financiamiento depende directamente de esto.

Las organizaciones sociales también se refirieron al sistema de licitaciones que actualmente despliega Sename. Respecto a esto, se dio cuenta de dos situaciones que requieren revisión por parte del Servicio. Por un lado, los tiempos de las licitaciones fueron calificados de insuficientes, donde destacó que los tiempos de las sanciones serían más largos que la duración de los

programas, lo que tendría repercusiones en la continuidad de las intervenciones que se realizan con los jóvenes, y en la capacidad de retención de profesionales (alta rotación).

Por último, se destacó que la lógica de licitaciones debiese contemplar la responsabilidad por territorio para las instituciones colaboradoras, ya que como ha sido desarrollada hasta el momento introduce una lógica de competencia entre instituciones colaboradoras, trayendo como consecuencia el debilitamiento del trabajo en red por parte de quienes ejecutan los programas. Además, la responsabilización por territorio permitiría asegurar la oferta en espacios menos poblados, donde no existen incentivos para atraer colaboradores.

DISPONIBILIDAD Y SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Uno de los principales problemas vinculados a la disponibilidad y sistematización de la información, guarda relación con la ausencia de un sistema integrado de datos. Lo anterior, debido a la dispersión de información estadística construida por cada institución bajo criterios no estandarizados, lo que dificulta la generación de indicadores para construir una política pública de infancia basada en evidencia.

Así mismo, se destacaron los problemas que existirían para acceder a la información de cada imputado durante una audiencia, por cuanto no existe uniformidad debido a que las instituciones poseen información de instancias diversas del sistema que no se retroalimentan.

Se recomienda:

- Generar un sistema integrado que permita acceder de manera oportuna a información relevante, que considere un registro de las distintas variables procesales y de ejecución relacionadas con él adolescentes, con acceso limitado y cuidando la privacidad de los datos.



www.evaluaciondelaley.cl / / Teléfono: (32) 2505424 / emai: evaluaciondelaley@congreso.cl



Diseño y Publicaciones
Cámara de Diputados de Chile