

Serie reflexiones:
Infancia y adolescencia



**HACIA UNA REFORMA INTEGRAL
DEL SISTEMA PENAL DE
ADOLESCENTES EN CHILE: EL
DESAFÍO DE LA ESPECIALIZACIÓN**

Mayo de 2014



Serie reflexiones
INFANCIA Y ADOLESCENCIA N° 18

C H I L E

**HACIA UNA REFORMA INTEGRAL
DEL SISTEMA PENAL DE
ADOLESCENTES EN CHILE: EL
DESAFÍO DE LA ESPECIALIZACIÓN**

Mayo de 2014

Autor: Nicolás Espejo Yaksic * *

* Ph.D. (Warwick); M.St. (Oxford); LCJS (Diego Portales) y Abogado. Consultor de UNICEF y Visiting Fellow del Kellogg College de la Universidad de Oxford. Profesor de Postgrado de las universidades de Concepción, Adolfo Ibáñez, Diego Portales y Central.

* Este trabajo se ha elaborado en base a diversas presentaciones hechas sobre la materia, especialmente aquellas pertinentes para el proceso de una eventual reforma a la Ley N° 20.084, en el contexto de la Comisión de Expertos convocada por el Ministerio de Justicia de Chile entre abril de 2013 y enero de 2014 y en la que el autor participó como invitado, en representación de UNICEF. El autor agradece especialmente los aportes de Luis Vial Recabarren y Anuar Quesille Vera.

“Las opiniones que se presentan en este documento, así como los análisis e interpretaciones, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de UNICEF”.

CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	5
I. ESPECIALIZACIÓN ORGÁNICA EFECTIVA: LA DEUDA PENDIENTE DE LA LEY N° 20.084	8
1. Necesidad de Tribunales orgánicamente especializados	10
2. Creación de unidades orgánicas especializadas en el Ministerio Público	15
3. Consolidación del modelo de defensa orgánica especializada en la Defensoría Penal Pública	18
4. Creación de unidades orgánicamente especializadas en las Policías	20
II. REFORMAS ORIENTADAS A LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DEL SISTEMA PENAL ADOLESCENTE	23
1. Creación de un Sistema Informático Integrado para el Monitoreo de la Justicia Penal Adolescente (SIMPA)	23
2. Centros privativos de libertad de alto estándar y fin de las secciones penales juveniles	24
3. Establecimiento de Indicadores para la justicia juvenil y mecanismos eficaces de coordinación interinstitucional	25
4. Modelos de intervención y oferta de calidad para adolescentes infractores de ley con planes de reinserción social.	26
5. De la necesidad de contar con un Sistema de Protección Integral a la Infancia	27
CONCLUSIONES	29

INTRODUCCIÓN

La entrada en vigencia el 8 junio de 2007 de la Ley N° 20.084 (LRPA), que establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por infracción a la Ley Penal¹, complementada por su Reglamento de 13 de diciembre de 2006², debiera haber marcado un antes y un después en cuanto al respeto efectivo de los derechos de los adolescentes infractores de ley y su reinserción a la sociedad. En efecto, como lo establece el propio Mensaje de la Ley N° 20.084, con esta nueva normativa se pretendía reformular completamente la legislación sobre la materia y adecuarse a los principios, directrices y derechos reconocidos por el Derecho Internacional de Derechos Humanos vigente en Chile y, particularmente, a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), aprobada en 1989 por la Asamblea General de Naciones Unidas y ratificada por Chile en 1990³. Se pretendía, de este modo, avanzar sustancialmente hacia el reconocimiento y consolidación de un sistema de justicia penal adolescente especializado –esto es, con algunos elementos que lo diferencien del sistema penal de adultos–⁴, cumplir con las recomendaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño al Estado de Chile⁵ y cumplir con los mandatos de protección integral consignados en la Política Nacional a Favor de la Infancia y la Adolescencia del Gobierno de Chile (2001-2010)⁶.

La nueva legislación significó un evidente avance hacia la progresiva superación de un enfoque punitivo-tutelar vigente en Chile hasta ese momento, reconociendo la plena vigencia de los derechos sustantivos y procesales que limitan el poder punitivo del Estado en el marco de la justicia penal aplicable a las personas entre 14 y 18 años de edad. Sin embargo, junto a estos propósitos, la discusión de la ley se presentó como una oportunidad para introducir –durante su tramitación parlamentaria– criterios para reforzar la seguridad ciudadana y para endurecer la respuesta punitiva, extendiendo las hipótesis para imponer la privación de libertad y la duración de ese tipo de sanciones. Con ello, se produjo una importante presión sobre los centros de privación de libertad, cuya administración recae, en conformidad a la ley, exclusiva y directamente sobre el Servicio Nacional de Menores (SENAME), organismo dependiente del Ministerio

1 Publicada en el Diario Oficial con fecha 07.12.2005, y modificada sucesivamente por la Ley N° 20.110, publicada en el Diario Oficial de fecha 01.06.2006 y por la Ley N° 20.191, publicada en el Diario Oficial de fecha 02.06.2007.

2 Decreto Supremo N° 1378, Ministerio de Justicia, publicado en el Diario Oficial con fecha 25.04.2007.

3 “El Gobierno se ha propuesto, como un importante desafío, la completa reformulación de las leyes y políticas relativas a la infancia y la adolescencia de modo de adecuarlas a los nuevos requerimientos jurídicos y sociales del país y, en especial, a los principios y directrices contenidos en la Constitución Política de la República, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales vigentes en Chile”, Mensaje N° 68-347, Ley N° 20.084.

4 Sobre los elementos diferenciadores y principios específicos de los sistemas penales juveniles, ver, Francisco Maldonado, «La Especialidad del Sistema de Responsabilidad de Adolescentes», en Justicia y Derechos del Niño, N° 6, UNICEF, Santiago, 2004, pp. 103; Jaime Couso, “Notas para un estudio sobre la especialidad en el derecho penal y procesal penal de adolescentes: el caso de la ley chilena”, en Justicia y Derechos del Niño, N° 10, UNICEF, Bogotá, 2008, pp. 97-112; Mauricio Duce, “El Derecho a un Juzgamiento Especializado de los Jóvenes Infractores en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su Impacto en el Diseño del Proceso Penal Juvenil”, en Ius et Praxis, N° 1 (2009), pp. 73-120.

5 Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al Artículo 44 de la Convención, Observaciones Finales (Chile), CRC/C/CHL/CO/3, 23 de abril de 2007, párr. 71.

6 Gobierno de Chile, “Política Nacional y Plan de Acción Integrado a Favor de la Infancia y Adolescencia 2001-2010”. Santiago, Chile, 2001.

de Justicia⁷. A su vez, y muy especialmente, la implementación de la Ley N° 20.084 tuvo lugar en el marco de la ausencia de aquellas condiciones materiales básicas que hubieren permitido contar con una justicia debidamente especializada, fiscales y defensores de dedicación exclusiva y centros y programas adecuados, tanto en cantidad como en calidad⁸.

La falta de especialización orgánica efectiva de las instituciones del Sistema Penal de Adolescentes ha dificultado gravemente las posibilidades de desarrollar criterios de persecución penal especiales (preventivo especiales) para adolescentes infractores de ley, dictar sentencias que no sólo resulten ser justas de acuerdo a los criterios generales del Derecho Penal sino idóneas para el adolescente específico que resulta condenado; aprobar y supervisar estricta y adecuadamente los planes de intervención de los adolescentes; y evitar la excesiva privación de libertad de adolescentes sometidos a la medida cautelar de internación provisoria. Resulta esencial, por tanto, que cualquier propuesta futura de reforma a la Ley N° 20.084 evite poner un énfasis en el endurecimiento de las sanciones y consecuencias negativas sobre los adolescentes infractores de ley, sin asumir, en primer término, el cumplimiento de las obligaciones pendientes por parte del Estado de Chile respecto de aquellos adolescentes que se encuentran en conflicto con la ley penal. En este sentido, no resultará ni serio ni justo avanzar en reformas a la LRPA sin que tales modificaciones generen la obligación legal y disposición de los recursos necesarios para garantizar una efectiva especialización orgánica del Ministerio Público (con unidades especializadas), del Poder Judicial (con jueces de garantía especiales y de salas únicas de Corte de Apelaciones, a lo menos en aquellas jurisdicciones con una población considerable de adolescentes en conflicto con la ley penal), de la Defensoría Penal Pública (garantizando una adecuada cantidad y estabilidad laboral de defensores y equipos asistentes), así como de las policías y del personal del futuro Servicio Penal Adolescente.

Tomando en cuenta el desafío de cumplir con la obligación de contar con un Sistema Penal de Adolescentes efectivamente especializado, este trabajo busca identificar algunas de las principales deficiencias observadas en relación a la falta de unidades orgánicas especializadas para el conocimiento de causas penales de adolescentes, tanto a nivel de jueces, fiscales y defensores, como de policías. En esa dirección, se proponen algunas recomendaciones particulares respecto de aquellas modificaciones legales que se requerirían para garantizar la obligación de “especialización” del Sistema Penal de Adolescentes tanto en la legislación nacional como en la internacional. Adicionalmente, en este documento se da cuenta de algunas condiciones institucionales generales y particulares, para que organismos especializados puedan cumplir cabal y efectivamente sus funciones. A nivel particular, se destaca la necesidad de que Chile cuente con indicadores de justicia penal de adolescentes, que permitan medir el cumplimiento de metas concretas en materia

7 Miguel Cillero y Nicolás Espejo, “Derechos de los Adolescentes Privados de Libertad en Chile: En búsqueda de la tutela judicial efectiva”, en Revista General de Derecho Penal, N° 9, IUSTEL, año 2008, pp. 1-12, disponible en http://www.unicef.cl/cursos/docs/bloques.php?f=Derechos_de_los_adolescentes_privados_de_libertad.pdf

8 Francisca Werth, Revisión de las capacidades proyectadas del sistema para la ejecución de las sanciones según el Proyecto de Ley de Responsabilidad Penal Juvenil (Boletín 3021-07), disponible en http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2005-06-22_minuta-de-analisis.pdf; Primer informe Comisión de Expertos Responsabilidad Penal Adolescente (14-10-2006), disponible en <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2006/10/primer-informe-comision-de-expertos.pdf>; Segundo informe Comisión de Expertos Responsabilidad Penal Adolescente (29-04-2007), disponible en <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/segundo-informe-comision-de-expertos-responsabilidad-penal-adolescente/>

penal, con una perspectiva clara de derechos anclada en la Convención sobre los Derechos del Niño. En el mismo sentido, se indica la urgencia de poder establecer en el país un sistema estadístico integrado del Sistema Penal de Adolescentes, que permita al Estado contar con elementos para el análisis global del comportamiento del sistema, tomando en cuenta no sólo las variables propiamente penales, sino también aquellas sociales (educación, salud, reinserción, etc.), que son fundamentales para los adolescentes. Finalmente, y a nivel general, en este artículo se insiste en la urgente necesidad de contar con un marco global de protección integral a la infancia en Chile, que pueda generar un contexto de prestaciones y protección a los derechos de aquellos adolescentes que, excepcionalmente, entran en conflicto con la ley penal.

I ESPECIALIZACIÓN ORGÁNICA EFECTIVA: LA DEUDA PENDIENTE DE LA LEY N° 20.084

Como es bien sabido, desde su temprana implementación, la LRPA enfrentó importantes dificultades para la consecución del logro de su objetivo primordial: establecer la responsabilidad penal de adolescentes infractores de ley, en el marco del pleno respeto de sus derechos civiles, políticos y sociales, de modo de garantizar su efectiva reinserción social⁹. Tal y como lo han constatado algunos trabajos e informes y documentos oficiales, el Sistema Penal Adolescente se encuentra muy lejos de satisfacer los estándares de especialización jurídica, coordinación interinstitucional, calidad en la oferta y respeto efectivo de los derechos de los adolescentes en contacto con el sistema penal de justicia¹⁰.

Durante el año 2012, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado realizó una evaluación de la aplicación de la Ley N° 20.084 en sus cinco primeros años de vigencia. El Informe de dicha Comisión formula un amplio diagnóstico de la aplicación de la ley y propone impulsar modificaciones en diversas materias. Entre los ámbitos analizados por el Informe, destacan la regulación y control de la sanción accesoria; la eficacia de la amonestación, multa, reparación del daño causado y prestación de servicios a la comunidad; la revisión de la libertad asistida y libertad asistida especial, así como de los programas vigentes en centros de reclusión cerrada y semi-cerrada dependientes del SENAME y de Gendarmería de Chile (GENCHI). El Informe del Senado también plantea la necesidad de revisar una serie de aspectos procesales del Sistema Penal de Adolescentes, tales como: la procedencia e interpretación del procedimiento abreviado para adolescentes; el eventual rol del Juez de Familia a través de la dictación de medidas de protección; la regulación del registro de ADN para la protección de la dignidad y privacidad de los adolescentes; las dificultades observadas a raíz del mecanismo de determinación de sanciones fijado en la ley; la ausencia de un sistema de justicia especializada y la necesidad de fortalecer dicha especialización en jueces, fiscales y defensores; las deficiencias en los centros de cumplimiento de sanciones, incluida la violación del principio de separación entre población adulta y de adolescentes y las distorsiones generadas

9 Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 10 (2007), “Los derechos del niño en la justicia de menores”, 44° período de sesiones, Ginebra, CRC/C/GC/10, 25 de abril de 2007.

10 Cfr., Senado de la República de Chile, Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en la evaluación de la aplicación de la Ley N° 20.084, que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, en sus cinco primeros años de vigencia, Boletín N° S 1.555-14, aprobado por el Pleno del Senado con fecha 06 de marzo de 2013, disponible en: http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20130306/asocfile/20130306161051/informe_constituci_n.pdf; UNICEF, Estudio de la ejecución de sanciones de la Ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal adolescente, en la Región del Biobío, octubre de 2012, Boriána Benev Ode y Luis Vial Recabarren (autores), disponible en: http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/390/LRPA%20Sanciones%20Biobio.pdf; Defensoría Penal Pública/UNICEF, Informe Estadístico 3 años de Vigencia: Ley de Responsabilidad Penal del Adolescente (08 de junio de 2007 - 07 de junio de 2010), abril de 2011, disponible en: http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/349/INFORME%203%20anos%20RPA.pdf; Mauricio Duce, “El Derecho a un Juzgamiento Especializado de los Jóvenes Infractores en el Nuevo Proceso Penal Juvenil Chileno”, en Polít. crim. Vol. 5, N° 10 (diciembre 2010), Art. 1, pp. 280-340; y Nicolás Espejo y Luis Vial, “La protección de los derechos de adolescentes privados de libertad a tres años de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente”, en 10 años de Reforma Procesal Penal en Chile, Revista 93, Defensoría Penal Pública, N° 4, año 1, diciembre 2010, pp. 49-51; Oficio de la Corte Suprema de Chile a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de la República de Chile, de 21 de Octubre de 2009, disponible en <http://justiciapenaladolescente.blogspot.com/2009/10/oficio-de-corte-suprema-comision-del.html> y; Defensoría Penal Pública, Informe Estadístico de Primer año de Vigencia Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (8 de junio 2007 a 7 junio de 2008), disponible en: <http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/8b1f1e8511e7d4db91209c4c6dac46ed.pdf>.

en la ejecución de sanciones de aquellos adolescentes que cumplen la mayoría de edad y; la revisión del mecanismo de ejecución de sanciones, quebrantamiento y sustitución de las mismas. Finalmente, el Informe del Senado formula una serie de sugerencias de orden general, entre las que destacan la creación de nuevos servicios especializados, la implementación de un sistema informático integrado en materia penal adolescente, una mayor coordinación interinstitucional a nivel nacional y regional, la contextualización del Sistema Penal de Adolescentes en el marco de un sistema amplio de protección integral al adolescente infractor, entre otras¹¹.

A su vez, el Ministerio de Justicia de Chile ha coordinado dos instancias específicas para el seguimiento de la implementación de la Ley N° 20.084. En primer lugar, dicho Ministerio convocó durante el año 2010 una Mesa Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente¹². Tal instancia fue requerida nuevamente durante el año 2013¹³, dando lugar a un Informe Final en el que distintas reparticiones públicas pudieron plantear sus puntos de vista sobre una serie de materias relevantes para una mejor operatividad del Sistema Penal de Adolescentes¹⁴. En segundo lugar, y a partir de estos antecedentes, el Ministerio de Justicia convocó a una Comisión de Expertos, entre abril de 2013 y enero de 2014, con el objeto de determinar los problemas o nudos críticos de la LRPA, proponiendo soluciones y modificaciones en el ámbito normativo¹⁵. El trabajo de la Comisión se orientó a identificar las medidas necesarias para consolidar el sistema de justicia penal adolescente, por una parte, formulando propuestas de reforma legal en materias que pueden ser abordadas en el corto plazo y, por otra, señalando las medidas estructurales, especialmente de orden institucional, de las que –en opinión de la misma Comisión– depende la eficacia de cualquier reforma en la materia. En este sentido, y sin perjuicio de las propuestas normativas de corto plazo en las que se pudo avanzar, hubo acuerdo transversal entre los miembros de la Comisión en la necesidad de conminar al Estado para que avance a la brevedad posible en el estudio, estimación y propuesta de reformas estructurales orientadas hacia la efectiva especialización del Sistema Penal de Adolescentes. Entre otras reformas, la Comisión estimó: la *especialización* orgánica de jueces y

11 Boletín N° S 1.555-14 del mes de marzo de 2013.

12 La Mesa Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente, coordinada por el Ministerio de Justicia, estaba conformada por representantes de las siguientes instituciones: Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Servicio Nacional de Menores y Gendarmería de Chile.

13 La Mesa sesionó en 7 oportunidades durante el año 2013, los días 31 de enero, 14 y 28 de febrero, y 7, 14, 21 y 26 de marzo, en dependencias del Ministerio de Justicia.

14 Las principales materias tratadas fueron: aplicabilidad del Procedimiento Abreviado y estándar del consentimiento informado; especialización de tribunales en materia de responsabilidad penal adolescente; plazo para declarar cierre de la investigación; revisión de la medida cautelar de internación provisoria; plazo de la Suspensión Condicional del Procedimiento; suspensión de la Imposición de la Condena; perfeccionamiento de criterios de determinación de sanciones; aprobación de planes de intervención individual; regulación especial de la multiplicidad de delitos y sanciones; unificación de sanciones para jóvenes que no estén en el supuesto de los nuevos incisos del artículo 21 propuesto (artículo transitorio); orden de prelación en cumplimiento de sanciones en caso de multiplicidad; adultos cumpliendo sanciones de responsabilidad penal adolescente; revisión de la regulación del quebrantamiento; requisitos en caso de cumplimiento de la mayoría de edad del joven condenado privado de libertad (artículo 56); limitación de la aplicación supletoria del Código Penal o bien catálogo específico de delitos aplicable a la Ley N° 20.084 y; aplicabilidad de la pena de multa y procedimiento monitorio (Informe disponible en el Ministerio de Justicia de Chile).

15 Esta Comisión fue integrada por: José Francisco García, Coordinador de Políticas Públicas del Instituto Libertad y Desarrollo; Javiera Blanco, Directora Ejecutiva de Fundación Paz Ciudadana; Profesor Miguel Cillero; Profesor Orlando Poblete; Profesor Álvaro Fernández; Profesor Jaime Couso; Profesor Nicolás Espejo (en representación de UNICEF) y; Rolando Melo, Director del Servicio Nacional de Menores. A partir del mes de julio del año 2013, participó en la Comisión Catalina Mertz, en su calidad de nueva Directora Ejecutiva de la Fundación Paz Ciudadana en reemplazo de Javiera Blanco, así como Ana María Morales, Directora del Área de Justicia y Reinserción de la Fundación Paz Ciudadana. Igualmente se invitó a los H. Senadores Lily Pérez, Hernán Larraín y Patricio Walker; y a los H. Diputados Marcelo Díaz y Jorge Burgos.

fiscales; la generación de indicadores de la justicia penal de adolescentes y de bases estadísticas integradas entre las diversas agencias del sistema y; el cumplimiento de sanciones exclusivamente en centros de alto estándar y para uso de adolescentes condenados bajo la LRPA. En otras palabras, y como nudo crítico central, la Comisión de Expertos identificó un aspecto que cruza transversalmente el sistema: la falta de especialización¹⁶.

La especialización de la Justicia Penal de Adolescentes es un deber positivo del Estado de Chile. La fuente jurídica de este mandato se expresa en la Convención sobre los Derechos del Niño. En concreto, el artículo 40.3 establece la obligación de los Estados parte de “promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos”. El Comité de los Derechos del Niño interpreta esta norma en la Observación General N° 10 (2007), indicando que la especialización implica dos elementos definitorios. En primer lugar, el establecimiento de la especialidad de los actores involucrados con adolescentes en conflicto con la ley, vale decir, de unidades especiales en las policías, fiscalías, tribunales, órganos de ejecución (párr. 92). En segundo término, que dichos actores especiales sean, a su vez, especializados en los aspectos normativos, físicos, psicológicos, de salud mental, sociales y, particularmente, en las necesidades especiales de los niños más vulnerables (párr. 40)¹⁷.

Como se ha indicado, la promulgación y entrada en vigencia de la Ley N° 20.084 significó un avance por parte del Estado de Chile en materia de respeto a los derechos de los adolescentes infractores de ley. Sin embargo, y a pesar de dicho progreso, la ley no garantizó la *especialización orgánica efectiva* de los intervinientes en el Sistema Penal Adolescente, cuestión particularmente preocupante en el caso del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los equipos de SENAME y del diseño y de la estructura de los centros privativos de libertad.

1. Necesidad de Tribunales orgánicamente especializados

La LRPA no creó una categoría especial de tribunales respecto del conocimiento, juzgamiento y ejecución de la responsabilidad penal de los adolescentes. Frente a este déficit normativo, el Poder Judicial ha regulado los criterios de actuación de los tribunales en materia penal adolescente, a través de dos instrumentos: a) Auto Acordado 90-2007 (7/06/2007), que fija el texto refundido del auto acordado sobre el funcionamiento del Centro de Justicia de Santiago y; b) Auto Acordado 91-2007 (7/06/2007), que fija el texto refundido del auto acordado sobre procedimiento en los tribunales que tramitan con carpeta electrónica.

16 Informe Final de la Comisión de Expertos de la Ley N° 20.084, Ministerio de Justicia de Chile, enero de 2014, pp. 8-9 (Informe disponible en el Ministerio de Justicia de Chile). Al mismo tiempo, y como aspectos específicos de orden meramente normativos, la Comisión de Expertos destacó la necesidad de precisar los criterios de determinación de sanciones; regular adecuadamente la multiplicidad y concurso de sanciones (orientando al Sistema hacia la determinación de una pena única); disminuir los plazos para la revisión de la medida cautelar de internación provisoria, fijar criterios más estrictos de proporcionalidad para decretar tal medida y; fortalecer las medidas alternativas a la privación de libertad.

17 En un sentido similar, Cfr., lo establecido en los artículos 3, 4, 40.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño; Reglas 81 y 85 de las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad; Reglas 22.1 y 22.2 de las Reglas de las Naciones Unidas para la administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing) y; artículos 42, 94 y 155 del Reglamento de la Ley N° 20.084. Para una panorámica general sobre el derecho penal de adolescentes chileno a la luz de la Convención sobre los Derechos del Niño, ver Ignacio De Ferari, “Desafíos para la especialización del Derecho Penal de Adolescentes chileno a la luz de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”, en Revista General de Derecho Penal, N° 17, IUSTEL, año 2012.

A estas dos iniciativas formales, se han sumado una serie de avances observados en el trabajo del Poder Judicial, entre los que destacan:

- El interés formal de la Excelentísima Corte Suprema por mejorar las condiciones de implementación de la LRPA.
- Modelo de gestión de sala única en juzgados de garantía. En las jurisdicciones de San Bernardo y Valparaíso¹⁸ se introdujo el modelo de sala única para todos los asuntos de Responsabilidad Penal Adolescente (RPA), bajo la modalidad de la alternancia del juez especial abocado a dichos asuntos.
- Modelo de sala única en Corte de Apelaciones de Valparaíso. La Corte estableció un criterio de distribución de las causas de adolescentes, las cuales se radicarán anual y rotativamente en una sala de la Corte. La sala designada para tal efecto al inicio del año judicial, junto con conocer todos los asuntos que la ley entrega a su competencia, será la única que resolverá sobre las causas de adolescentes. Esto favorece la especialización del debate jurídico en torno a los principios de la CDN y el derecho penal juvenil y; contribuye a salvaguardar el derecho a defensa especializada de los adolescentes.
- Formación de jueces en materias del derecho penal juvenil.

Sin perjuicio de estos avances, subsisten dificultades importantes para garantizar la necesaria especialización de la judicatura en materia penal adolescente. Entre ellas, destacan:

- Ausencia de una judicatura orgánicamente especializada, en torno a la figura de un juez penal adolescente y de equipos técnicos de apoyo a la función judicial.
- Carencia de un modelo de gestión de causas de adolescentes centrado en la perspectiva de derechos.
- Falta de formación jurídica específica y permanente, en derechos del niño.
- Carencia de formación continua y de excelencia en materias relacionadas con el Sistema Penal de Adolescentes.
- Escasos conocimientos en temas relacionados con la psicología, la salud mental, las condiciones sociales y culturales de los adolescentes.
- Falta de formación criminológica respecto del fenómeno de la adolescencia y la infracción normativa.
- Enfoques tutelares y/o de seguridad ciudadana que repercuten en la privación de libertad.
- Ausencia de un modelo computacional (SIAJ) de registro y estadística, que comprenda todas las variables procesales y de ejecución relacionadas específicamente con adolescentes. Los administradores de tribunal sostienen que debe crearse un sistema informático especial para asuntos

¹⁸ Durante los años 2009, 2010 y 2011 UNICEF apoyó activamente a los actores del Sistema de Justicia de la Región de Valparaíso, a través de un proyecto piloto para la especialización en el Sistema Penal de Adolescentes, incluidos los tribunales de justicia y la Ilustrísima Corte de Apelaciones de dicha región.

RPA. Asimismo, revelan la obliteración o inexistencia de comunicaciones institucionales eficaces, lo que repercute en la dilación de las audiencias. Un ejemplo de ellos es que, para efectos de resolver el quebrantamiento o definir la agravante de reincidencia, los jueces no tienen información inmediatamente disponible sobre si las sanciones han sido efectivamente cumplidas.

- El SIAJ consigna la actuación del tribunal, pero es muy difícil acceder a los registros de otros tribunales. A su vez, la información de los distintos tribunales no es factible de ser sistematizada por el sistema informático. La base de datos y cruce de variables no se corresponde con la complejidad de los asuntos RPA. Esto repercute en la dilación de las audiencias.

La falta de especialización orgánica por parte del Poder Judicial es particularmente relevante. Lo anterior se debe a que la carencia de jueces de garantía especiales, así como de salas únicas de Corte de Apelaciones, dificulta gravemente las posibilidades de desarrollar criterios de persecución penal especiales, dictar sentencias pertinentes, generar planes de intervención adecuados y supervisar efectivamente la ejecución de las sanciones y planes. La creación de la figura del juez penal de garantía para adolescentes, así como la determinación de un sistema de sala única en Cortes de Apelaciones (a lo menos, en aquellas jurisdicciones con una cantidad relevante de adolescentes en conflicto con la ley penal), podría generar una serie de beneficios al Sistema Penal Adolescente, entre los que destacan:

- **Sanciones adecuadas**

Para la efectividad del Sistema Penal Adolescente es esencial que las sanciones que se dicten en contra de un infractor sean pertinentes. Es decir, se debe tratar de sanciones que no sólo resultan justas de acuerdo a criterios punitivos generales, sino que, también, resulten idóneas; esto es, que tales sanciones se correspondan con el perfil de la infracción y del infractor. Para cumplir con este cometido, debe existir un juez que tenga los conocimientos (jurídicos y sociales), los recursos materiales y técnicos y la exclusividad necesarios para pronunciarse sobre aquella sanción que resulte más idónea para el adolescente concreto que enfrenta el proceso (a diferencia del sistema penal de adultos, en el caso sólo se verifican aspectos penales sustantivos). Un juez ignorante sobre la especificidad del derecho y la criminalidad adolescente, sobre psicología y sociología infantil y, en especial, sobre aquellos elementos que ayudan a dictar una sanción adecuada al caso particular (y que deben ser provistos por los distintos intervinientes del sistema), dictará sentencias bajo criterios puramente formales y sin pertinencia al caso concreto (ello podría explicar varios de los casos en que adolescentes han sido condenados reiterativamente a penas que parecen no generar efecto alguno en ellos). Por tal motivo, es que es fundamental la existencia de unidades judiciales orgánicamente especializadas, asesoradas por equipos técnicos adecuados, y con los recursos y la exclusividad necesarios para avocarse a la materia.

- **Planes de intervención pertinentes**

A diferencia del sistema penal de adultos, las sanciones penales para adolescentes van acompañadas de un plan de intervención individual y que se orienta hacia la reinserción efectiva del infractor. La inexistencia de audiencias adecuadas, en las que

se revise la pertinencia de los planes, y la falta de una función formal de control de la ejecución de las sanciones una vez impuestas, generan una falta sistemática de control sobre la idoneidad, calidad y eficacia de los planes de intervención individuales generados. Es necesaria una discusión pronta y activa del tribunal sobre los planes de intervención, modificando de oficio, si es necesario, el plan implementado y realizando los cambios pertinentes cuando aquél no dé cuenta de las necesidades, intereses o habilidades del adolescente (en este punto es donde, por ejemplo, pueden surgir aspectos referidos al uso problemático de drogas y qué programas y recursos son fundamentales para su superación).

- **Supervisión de la ejecución de sanciones y planes de intervención**

La existencia de un juez penal especializado para la etapa de ejecución (del domicilio en el que se ejecuta la sanción) es un aspecto esencial de la reforma. En este sentido, un juez especializado de ejecución de sanciones podría revisar periódica y minuciosamente el avance de la implementación del plan de intervención y los fines de la pena, aplicar las medidas de sustitución, remisión y otras con pleno conocimiento de causa y ejercer un férreo control jurisdiccional sobre la intervención de los equipos encargados de acompañar al adolescente infractor (tanto en el medio cerrado como abierto). A su vez, un juez especializado para esta etapa podría unificar la notificación directa de todas las actuaciones necesarias para el control de ejecución, impidiendo así dilaciones innecesarias y una mejor y más pronta respuesta a los conflictos planteados durante tal etapa (que deberán, ahora, responder órdenes judiciales directas).

Ahora bien, en lo relativo a la carga actual del Sistema Penal de Adolescentes y la cantidad de jueces requeridos para garantizar una especialización orgánica, resultará fundamental que el Ministerio de Justicia realice aquellos estudios de demanda y costos que permitan hacer una estimación completa del diseño requerido. Sin perjuicio de lo anterior, UNICEF y Fundación Paz Ciudadana han hecho una estimación (aproximación preliminar) de la cantidad de tribunales que se requerirían para la creación de una justicia penal adolescente especializada previa a la fase de juicio oral y para el control de ejecución de las sentencias¹⁹. Para la consecución de dicho objetivo, y en base a datos proporcionados por la Corporación Administrativa del Poder Judicial durante el segundo semestre de 2013, se han considerado algunas de las siguientes alternativas:

- a. **Juzgados de garantía de dedicación exclusiva**
- b. **Jueces exclusivos para RPA con la asignación de nuevos jueces pero no de personal administrativo** (utilizando la infraestructura y recursos humanos pre-existentes, con la apertura de una sala exclusiva), y
- c. **Jueces preferentes**, es decir, con dedicación preferente en RPA pero sin dedicación exclusiva por el volumen de causas que deberían tramitar, fortaleciendo sus capacidades por la vía de la formación y actualización

¹⁹ Presentación de UNICEF y Fundación Paz Ciudadana “Estimación preliminar y exploratoria de carga de trabajo para la creación de tribunales de garantía penal especializados en Responsabilidad Penal Adolescente” a la Comisión de Expertos en sesión del 26.08.2013, en Informe Final de la Comisión de Expertos de la Ley N° 20.084, Op. Cit, *nota N° 16*, pp. 19-21.

permanente de sus conocimientos y competencias acorde a los objetivos y fines que establece la ley.

La posibilidad de implementar una u otra alternativa variará de acuerdo a la carga de trabajo observada en Responsabilidad Penal Adolescente.

En síntesis, la estimación inicial hecha por UNICEF y Fundación Paz Ciudadana recomienda:

- Realizar un estudio de demanda para proyectar la carga de trabajo a 3 años como mínimo, considerando el comportamiento de la demanda desde el año 2008 en adelante.
- Elaborar un estudio de costos, teniendo en cuenta las necesidades tanto de personal administrativo y profesionales acorde a la demanda proyectada y a los fines de la RPA, como de nueva infraestructura, si fuese necesario.
- Frente a una eventual especialización de la judicatura, sería conveniente generar un Manual de procesos para cada una de las alternativas a implementar, considerando funciones específicas, y acorde a las necesidades de especialización en RPA.
- Considerando el análisis efectuado por esta primera aproximación, aparece conveniente la generación de tres alternativas para atender la demanda de justicia especializada en responsabilidad penal adolescente: a) jueces preferentes, b) de dedicación exclusiva y, c) tribunales especializados con dedicación exclusiva en RPA acorde a la carga de trabajo proyectada en el estudio de demanda, teniendo en cuenta la distribución territorial de las fiscalías regionales y de los centros de privación de libertad, la presencia de organismos colaboradores de SENAME y la oferta local municipal en reinserción social.
- En aquellos lugares en que la carga de trabajo permita la instalación de un tribunal especializado en RPA menor o de un juez de dedicación exclusiva, se sugiere que se asigne un mínimo de 1 juez para cada unidad, junto con otorgar dedicación exclusiva a un juez existente, lo que se justifica en el aumento de la carga que implica la especialización y la necesidad de mantener la continuidad de atención especializada en caso de turnos de fines de semana, trabajo de despacho, licencias médicas y feriados.
- En principio, parece recomendable mantener la situación actual en juzgados de competencia común y juzgados de garantía menor, dada su gran dispersión geográfica y baja demanda de tramitación de causas. Sin embargo, se sugiere fortalecer capacidades y competencias de jueces por la vía de la formación y actualización permanente de conocimientos vinculados a responsabilidad penal adolescente, poniendo especial atención a los modelos de trabajo que se puedan generar en aquellas unidades con dedicación exclusiva.
- Realizar un proceso de implementación gradual, en un período mínimo de 2 años, dejando como última etapa la Región Metropolitana.

2. Creación de unidades orgánicas especializadas en el Ministerio Público

Actualmente, el Ministerio Público sólo cuenta con una estructura organizacional dirigida a la asesoría en materias de aplicación de la ley penal relacionadas con los adolescentes. A nivel país, la Fiscalía Nacional creó una unidad que actualmente se denomina Responsabilidad Penal de Adolescentes y Delitos Violentos. Esta Unidad se encuentra integrada por abogados y un psicólogo y llama la atención que la unidad especial esté dirigida tanto a adolescentes infractores, como a los delitos violentos. En regiones, cada Fiscalía Regional dispone de un abogado asesor en materias de RPA, cuya función es asistir jurídicamente a los fiscales y realizar defensas orales ante las Cortes.

La Unidad de Responsabilidad Penal de Adolescentes y Delitos Violentos fue creada durante el año 2012. La antecedió la Unidad de Responsabilidad Penal Adolescente y Violencia Intrafamiliar que, a pesar de su trabajo en esta materia, no logró generar un impacto significativo en la perspectiva de la especialización de la función persecutoria, acorde a los estándares de la CDN y otros instrumentos internacionales. El foco central de dicha Unidad fueron los delitos relacionados con la violencia intrafamiliar, quedando relativamente al margen los asuntos relacionados con el Sistema Penal Adolescente.

Desde un punto de vista normativo interno, las actuaciones del Ministerio Público son reguladas por Oficio FN 483/2009, que contiene la "Instrucción General que Imparte Criterios de Actuación en Materias de Responsabilidad Penal de Adolescentes". En lo sustancial, la normativa no establece criterios de especialidad, sino más bien da criterios de actuación y aplicación de la integración de la Ley N° 20.084 con el Código Procesal Penal y otras leyes penales especiales.

A pesar de la ausencia de un modelo orgánico efectivamente especializado, el Ministerio Público ha impulsado algunas iniciativas destacables en esta materia, entre las que vale la pena consignar:

- Los funcionarios del Ministerio Público han recibido capacitación en materias de responsabilidad penal de adolescentes.
- Existe una instrucción general que regula la persecución penal, de la que se rescata las obligaciones de separar de los adultos a los niños detenidos; de citar a los padres, por parte de las policías, cuando sea la primera audiencia motivada por una detención (por flagrancia o judicial); y de reserva de la identidad del adolescente.
- A nivel territorial, algunas Fiscalías Regionales han iniciado procesos para especializar la respuesta penal respecto de los adolescentes imputados de infringir la ley penal. A saber, la Fiscalía Regional de Valparaíso (2011), la Fiscalía Regional de La Araucanía (2012) y la Fiscalía Regional Metropolitana Sur (2012).

Sin perjuicio de estas iniciativas, la ausencia de una especialización orgánica efectiva del Ministerio Público en materia penal adolescente ha creado una serie de dificultades, entre las que destacan:

- Ausencia de estándares y criterios especializados de actuación relacionados con la coordinación judicial, la persecución penal del delito, la desjudicialización e intervención en la fase de ejecución de condena.
- En materias de internación provisoria, el Ministerio Público no establece criterios especializados que privilegien la adopción de medidas cautelares en el medio libre.
- También respecto de internación provisoria, la instrucción no establece limitaciones del plazo de la medida. Si bien el legislador regula esta materia (otorgando bastante laxitud), el Ministerio Público no adoptó criterios especiales que fortalezcan la brevedad de la misma. Incluso se hace restrictiva respecto de la decisión de no perseverar en caso de internación provisoria. Debe ser autorizada por el Fiscal Regional.
- No existen unidades especializadas consolidadas, a nivel nacional y regional, que apoyen a las Fiscalías Regionales en lograr una especialización de la justicia juvenil.
- En las Fiscalías Regionales existen criterios dispares entre los fiscales respecto de la persecución y desjudicialización.
- Desentendimiento del Ministerio Público en la fase de ejecución de las sanciones, salvo cuando corresponde solicitar el quebrantamiento para efectos de imponer una sanción privativa de libertad.
- Bajo involucramiento del Ministerio Público en materia de coordinación interinstitucional e intersectorial.
- Carencia de capacitación en temas relacionados con la psicología, la salud mental, las condiciones sociales y culturales de los adolescentes.
- Bajo conocimiento en técnicas de entrevistas con adolescentes (orientadas a que el adolescente entienda la información que le da el fiscal respecto de los derechos que le asisten, los efectos concretos que el sistema penal puede tener sobre él, etc.).
- Escaso conocimiento en materias relacionadas con la criminología, el derecho comparado y de modelos especiales de persecución penal.
- Bajos incentivos para innovar la actuación institucional respecto de los adolescentes.
- Carencia de un sistema informático especial que englobe las variables propias que caracterizan el comportamiento del adolescente en relación con el sistema penal; esto es, de un registro del cumplimiento o no de las sanciones por parte del adolescente, de la disponibilidad de las audiencias relacionadas con la ejecución.
- Respecto del conflicto entre el Estado de Chile y el pueblo Mapuche, el Ministerio Público ha privilegiado la utilización de instrumentos legales

contrarios a la Convención sobre los Derechos del Niño (como la Ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad), a pesar de aquellas reformas legales que prohíben su aplicación a menores de edad²⁰.

A la luz de estas consideraciones, resulta indispensable que el proceso de reforma a la Ley N° 20.084 promueva la consolidación de un modelo de especialización efectiva para el Ministerio Público. Lo anterior se debe al rol fundamental que dicho organismo juega en un sistema acusatorio, como el vigente en Chile, y donde el *Fiscal Especializado* debe contar con las herramientas, recursos y orgánica adecuados para tomar una decisión que no sólo resulte ser efectiva desde el punto de la eficiencia de la acción punitiva del Estado sino, también, justa e idónea desde la perspectiva de los fines de reinserción social y de la mínima intervención que inspiran el Sistema Penal de Adolescentes²¹.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, un modelo de especialización orgánica del Ministerio Público debiera considerar, a lo menos, los siguientes elementos:

- Crear por ley unidades de Responsabilidad Penal Adolescente, dotándolas de los recursos humanos multidisciplinarios y financieros correspondientes, que tengan por finalidad constituirse en unidades de estudios en la aplicación y orientación efectiva de los modelos comparados de especialidad penal adolescente. Estas unidades nacionales y regionales deberán liderar la especialización de la justicia penal de adolescentes, relacionada con las funciones de investigar y acusar.
- Fortalecer el enfoque territorial de criterios de actuación del trabajo de los fiscales. Tanto en los casos en que se disponga la especialización/avocación a causas RPA, como en aquellas fiscalías que no es posible designar fiscal especial o preferente.
- Promover en las Fiscalías Regionales la fijación de estándares y criterios especializados de actuación, que se dirijan a la desjudicialización, la intervención mínima, la brevedad de la privación de libertad en fase procesal, etc.
- Promover y velar por la desjudicialización de los asuntos vinculados al derecho penal de adolescentes, en conformidad con el mandato del artículo 40.4 de la CDN.
- Promover la coordinación con los actores del ámbito de la ejecución de medidas y sanciones (cautelares y programas). Que las fiscalías cuenten con mapas de oferta socioeducativa (nombre del programa, modelo de intervención, plazas disponibles, plazas efectivamente ocupadas) y se establezcan dinámicas de coordinación con el futuro Servicio Penal de

20 Cfr., Estrategias de Defensa y Protección Jurídica de Adolescentes Mapuche, Serie Reflexiones Infancia y Adolescencia, N° 16, UNICEF, Santiago de Chile, abril 2013, disponible en: http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/417/WD_16_Estrategias_de_defensa_WEB.pdf

21 Cfr., Jaime Couso, “La especialidad del derecho penal de adolescentes. Fundamentos empíricos y normativos y consecuencias para una aplicación diferenciada del derecho penal sustantivo”, en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso”, XXXVIII (Valparaíso, Chile, 2012, 1er Semestre), en particular, pp. 288-291.

Adolescentes.

- Crear y fortalecer modelos de gestión interna que permitan concretar modos de especialización en derecho penal de adolescentes. A saber, reuniones trimestrales de análisis y diagnóstico de la situación regional y local, asesoría con expertos, etc.
- Fortalecer la vinculación de las fiscalías con entes académicos –nacionales y/o regionales– que fortalezcan la adquisición de conocimientos y habilidades relacionados con la realidad del adolescente. A saber, Facultades de Psicología o Ciencias Sociales, Facultades de Derecho, etc.
- Establecer un modelo informático especial para RPA que contenga los hitos relevantes de la fase de ejecución (audiencias relacionadas con la sustitución, quebrantamiento o remisión de las sanciones), amigable y que permita disponer al fiscal de todos los documentos relevantes (informes de avance de los programas en el medio libre, resoluciones sobre los institutos especiales de ejecución). Dicho modelo debiera dialogar e integrarse con un Sistema Informático y Estadístico Nacional, compuesto por todos los actores del Sistema Penal Adolescente.
- Fortalecer el aprendizaje de materias relacionadas con la especialidad del sujeto (jurídicas, psicológicas, sociales, criminológicas, de salud mental, modelos de intervención en los medios libres y cerrados) y el diseño de políticas de actuación en coherencia con los aprendizajes.
- Incorporar explícita y estructuralmente la perspectiva de género e interculturalidad en el desarrollo de la política de persecución penal de adolescentes.
- Con urgencia, establecer una base de datos especial, debidamente integrada a un sistema estadístico nacional del sistema penal adolescente, completa y fidedigna respecto de los adolescentes que ingresan al sistema penal por la vía del Ministerio Público.

3. Consolidación del modelo de defensa orgánica especializada en la Defensoría Penal Pública

La Defensoría Penal Pública creó, en coherencia con la entrada en vigor de la Ley N° 20.084, una Unidad de Defensa Penal Juvenil²². Su cometido es prestar asesoría especializada relativa a los servicios de defensa penal proporcionados por la Defensoría a los adolescentes imputados y/o condenados de infringir la ley penal. Definen su quehacer el análisis de legislación y jurisprudencia; la elaboración de documentos de trabajo para apoyar la labor de los defensores y de los profesionales de apoyo a la defensa penal juvenil; otorgar respuesta a las diversas consultas de carácter técnico que defensores y otros profesionales de la Defensoría Penal Pública formulan para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, coordina la realización de estudios e investigaciones para contribuir a las decisiones que la institución debe tomar para prestar un servicio de defensa especializada.

²² http://www.dpp.cl/pag/37/95/unidad_de_defensa_penal_juvenil

La Unidad cumple funciones de observación y monitoreo constante del sistema de persecución penal de adolescentes, junto con diseñar e implementar capacitaciones a los defensores juveniles; estas últimas contemplan tanto los aspectos fácticos del funcionamiento del sistema chileno, como los teóricos dogmáticos sobre los sistemas comparados de justicia juvenil y el sistema de protección internacional de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

El trabajo de especialización por parte de la Defensoría Penal Pública es, sin lugar a dudas, el más desarrollado dentro del Sistema Penal Adolescente. Este esfuerzo se ha manifestado en una serie de logros, entre los que destacan:

- Creación de defensores juveniles, especializados y capacitados en los aspectos jurídicos relacionados con los adolescentes (Convención sobre los Derechos del Niño, sistema internacional de protección de los derechos humanos, principios y objetivos del derecho penal juvenil; análisis dogmático de la LRPA).
- Cuenta con una unidad de estudio altamente calificada que apoya el desempeño de los defensores juveniles.
- Vocación de generar estudios sobre el funcionamiento de la RPA, la dogmática penal y las tendencias criminológicas comparadas que se amolden a los objetivos de integración social y protección de derechos.
- Compromiso con la promoción de los derechos de los niños (definida formalmente como una de las áreas prioritarias de intervención, junto con otros grupos especialmente vulnerables, tales como las mujeres, los pueblos indígenas y los extranjeros).
- Opción por prestar directamente servicios de defensa a los adolescentes sometidos a la Ley N° 20.084. La Defensoría Penal ha prescindido de licitar la defensa penal, con el objeto de garantizar la responsabilidad institucional por la calidad de los servicios de defensa que se prestan a los adolescentes.

A pesar de los importantes avances observados, es posible advertir algunos déficits concretos para la plena consolidación del modelo de especialización orgánica de la Defensoría Penal Pública en materia penal adolescente. Entre ellos, figuran:

- Falta de cobertura por parte de los defensores especializados y de los equipos administrativos que los acompañan. En este sentido, un eventual aumento en el presupuesto del Ministerio Público debe ir, necesariamente, acompañado también por mayores ingresos regulares a la Defensoría Penal Pública, de modo tal que ésta pueda velar adecuadamente por la igualdad procesal.
- Por regla general, el régimen laboral de los defensores especializados se ha sujetado a la modalidad de honorarios, sin perjuicio de los casos en que el vínculo laboral se ha configurado bajo la modalidad administrativa de la contrata. Además, la remuneración que recibe un defensor penal adolescente no es equivalente a la que reciben los defensores penales públicos de adultos. Lo anterior repercute en la rotación de profesionales especializados en defensa penal juvenil, lo que desmedra la calidad de los servicios que reciben los adolescentes. Asimismo, las capacitaciones de alto nivel que reciben los defensores pierden

impacto al abandonar estos la línea de defensa juvenil especializada.

- Menor cobertura y falta de un rol activo de los defensores especializados en la etapa de ejecución de sanciones (que resulta menos preponderante que en aquella exhibida en las etapas anteriores del procedimiento)²³.
- Falta de formación en temas relacionados con adolescencia, salud mental y peritajes psiquiátricos.
- Deficiencias del sistema informático para efectos de registrar la información relativa a la gestión con adolescentes.

En virtud de las consideraciones anteriores, es indispensable que el proceso de reforma a la LRPA contemple las siguientes medidas:

- Fortalecer la línea de los defensores juveniles para cumplir con el 100% de la cobertura especializada de defensa penal adolescente y garantizar estabilidad laboral a quienes la ejercen. Para ello, resulta necesario una modificación urgente a la Ley N° 19.718, con el fin de aumentar la actual dotación de profesionales grado 13, la dotación de administrativos grado 19 y garantizar un número mínimo adecuado de defensores penal juveniles (que de acuerdo a la propia Defensoría Penal Pública, se estima en 50 profesionales).
- Adecuar el sistema informático de registro de las variables relacionadas con la ejecución de sanciones y consolidar la participación del sistema informático general de la Defensoría Penal Pública a una base estadística nacional integrada del Sistema Penal Adolescente.
- Fortalecer la coordinación judicial e intersectorial.
- Asegurar una capacitación permanente no sólo en materia jurídica dogmática penal, sino también en temas relacionados con la psicología, la salud mental, formación en trato con adolescentes, etc.

4. Creación de unidades orgánicamente especializadas en las Policías

El sistema creado por la Ley N° 20.084 no contempló la creación de unidades orgánicas especiales y especializadas en materia de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley. Esta especialización comprende una categoría más amplia que la prevención y persecución de las infracciones a la ley penal. El sistema legal chileno ha reducido la especialización de las policías en materias de infancia al establecimiento administrativo de unidades policiales relacionadas con la protección de la familia. Sin perjuicio de lo anterior, el sistema juvenil estableció para las policías estándares legales de especialización, que el antiguo sistema no contempló siquiera.

El trabajo de especialización de las policías es prioritario para efectos de que la implementación del sistema de justicia penal de adolescentes funcione en base a criterios de territorialidad, especialización, descentralización y gestión local de las

23 Cfr., UNICEF, Estudio de la ejecución de sanciones de la Ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal adolescente, en la Región del Biobío, Octubre de 2012, Boriana Benev Ode y Luis Vial Recabarren (autores), disponible en: http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/390/LRPA%20Sanciones%20Biobio.pdf

matrices legales del sistema. A su vez, una especialización efectiva de las policías en materia penal adolescente podría constituir un aporte considerable para un aumento progresivo en la protección de los derechos de los y las adolescentes, en el contexto de los procedimientos policiales²⁴.

Sin perjuicio de la ausencia de unidades orgánicas especializadas en las policías chilenas (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile), se han observado algunas iniciativas importantes, entre las cuales destacan:

- El establecimiento legal de un estándar mínimo de especialización de las policías (artículo 30 Ley N° 20.084).
- Disposición a la elaboración de estrategias de trabajo intersectorial y de capacitación permanente de los funcionarios.
- Desarrollo de un nuevo plan de formación para capacitadores de Carabineros de Chile, en conformidad con los estándares fijados por la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Creación del Departamento de Derechos Humanos al interior de Carabineros de Chile.

A pesar de estos avances, permanecen déficits importantes en la debida especialización de la intervención policial en materia penal adolescente. Entre otros, vale la pena destacar:

- No existen unidades especializadas en el territorio nacional bajo los parámetros de la Observación General N° 10 del Comité de los Derechos del Niño.
- No existen protocolos especiales y precisos (distintos a la sistematización de la legislación aplicable a la detención y el procedimiento penal) relacionados con el trato debido a los adolescentes; tanto respecto de quienes son imputados de infringir la ley penal como de aquellos en conflicto con la ley.
- Las policías no son incorporadas en el trabajo intersectorial de coordinación.

Considerando los puntos anteriores, toda reforma a la LRPA debiera considerar, en relación a la función policial, los siguientes elementos:

- Promover y fortalecer la especialización de unidades policiales (inexistentes hasta ahora). La unidad especializada no necesariamente debe estar en cada comisaría o tenencia. Sin embargo, es necesario considerar una unidad especializada a nivel central, que pueda orientar y ordenar el trabajo de las policías en materia de infancia y adolescencia (y coordinar las acciones que a continuación se recomiendan).
- Creación de procedimientos de denuncia especialmente diseñados para adolescentes bajo detención policial, que se realicen en los propios centros

²⁴ Cfr., UNICEF, Procedimientos Policiales y Derechos del Niño, Septiembre de 2012, disponible en: http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/399/Procedimientos_policiales_web.pdf

de detención, y sean tramitados de manera rápida y efectiva.

- Promover y fortalecer el trabajo en red con el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública y los órganos de ejecución en el medio libre.
- Las policías debieran contar con protocolos policiales especialmente diseñados para velar por los derechos de los niños, niñas y adolescentes (incluidos aquellos que entran en conflicto con la ley penal). Dichos protocolos debieran evitar la repetición de normas procesales vigentes y precisar, en cambio, aspectos precisos referidos a la intervención policial, de modo tal de reducir las denuncias recibidas por malos tratos. Dichos protocolos debieran contemplar, a su vez, mecanismos de denuncias expeditos y directos para aquellos adolescentes que estimen necesario formular una queja en contra de los procedimientos implementados en su contra.
- Formación de excelencia para los miembros de las unidades especiales.
- Conformación de las unidades por profesionales de las ciencias sociales y del derecho, además de los funcionarios policiales. Configuración de equipos multidisciplinarios y coordinados con los demás actores del sistema.
- Capacitación permanente a los policías en los ámbitos que el Comité de los Derechos del Niño fija en su Observación General N° 10 (no eventual, sino como parte de los currículums fijos de las instituciones policiales).

II REFORMAS ORIENTADAS A LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DEL SISTEMA PENAL ADOLESCENTE

Los aspectos indicados anteriormente y referidos a la centralidad de la especialización orgánica en el proceso de una eventual reforma de la Ley N° 20.084 no deben inducir a la convicción que la mera creación de unidades especializadas al interior del Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública y las policías, debiera bastar para cumplir con los objetivos de la reforma. La especialización orgánica se ve reforzada por algunas modificaciones coadyuvantes de las funciones de los actores del Sistema, y sin las cuales, un eventual proceso de reforma a la LRPA puede resultar ineficaz. Entre aquellas reformas adicionales que debieran contemplarse para garantizar la consolidación institucional del Sistema Penal de Adolescentes, se encuentran:

1. Creación de un Sistema Informático Integrado para el Monitoreo de la Justicia Penal Adolescente (SIMPA)

En Chile existe abundante información estadística en cada una de las instituciones del sistema de justicia, sin embargo, esta se encuentra dispersa y no permite abordar el proceso completo con una perspectiva integral y social. Se observan diferencias entre instituciones respecto a los datos, lo que dificulta llegar a acuerdos y establecer en forma cierta y precisa la magnitud de los nudos críticos. El hecho que no se utilice estratégicamente la información estadística relacionada con la justicia juvenil contribuye a la ausencia de garantías de protección del adolescente en conflicto con la ley, y no permite evaluar la brecha existente entre la situación vigente y la plena satisfacción de los estándares establecidos en los diversos tratados, normas internacionales y nacionales aplicables. Estas dificultades impiden, por tanto, relacionar el impacto de los cursos de acción de la política pública en esta materia y del comportamiento de la justicia ante las exigencias ya planteadas.

En razón de lo anterior, resulta fundamental la creación de un “Sistema Informático Integrado para el Monitoreo de la Justicia Penal Adolescente” (SIMPA). La creación de un sistema de esta naturaleza –al que deben concurrir el Ministerio del Interior, las policías, el Ministerio Público, SENAME, GENCHI, la Defensoría Penal Pública y el Poder Judicial, a lo menos– permitiría al Estado de Chile contar con cifras e índices objetivos sobre aprehensiones, imputaciones, defensas, acceso a salud, educación y formación técnica, y reincidencia, además de supervisar adecuadamente los avances y las dificultades observadas. En la actualidad, UNICEF trabaja en un proyecto para la creación de un modelo de base de datos integrada de justicia juvenil, el desarrollo de una aplicación que sirva a este propósito y la posterior puesta en marcha de un sistema actualizado y uniforme de procesamiento de información, que entregará sistemáticamente reportes y datos descargables sobre el estado de la justicia penal juvenil en forma agregada, a partir de los datos que dispone cada una de las partes signatarias.

2. Centros privativos de libertad de alto estándar y fin de las secciones penales juveniles

El control judicial y administrativo de la etapa de ejecución de las sanciones es uno de los elementos centrales para la efectividad del Sistema Penal Adolescente. En este sentido, y sumado a lo que ya se ha indicado en relación a la necesidad de crear unidades orgánicas especializadas, tales como la figura del juez penal de adolescentes (que dentro de sus funciones, ejerza un activo y eficiente control de la ejecución), no debe descuidarse la existencia y calidad de aquellos mecanismos administrativos que deben intervenir en la supervisión de los derechos de los adolescentes infractores, en especial de aquellos privados de libertad.

Uno de los componentes más novedosos y destacados del Sistema Penal Adolescente en Chile ha sido la creación, en el reglamento de la Ley N° 20.084, de un mecanismo semi-autónomo de control no jurisdiccional: las Comisiones Interinstitucionales de Supervisión de Centros Privativos de Libertad y Secciones Penales Juveniles (CISC)²⁵. Este mecanismo de supervisión complementa y refuerza el trabajo de control que, de acuerdo a las nuevas competencias otorgadas por la ley, deben desarrollar los jueces de garantía en esta materia²⁶. En este sentido, el trabajo desarrollado por el Ministerio de Justicia de Chile, con el apoyo técnico de UNICEF, ha sido fundamental para consolidar un sistema de monitoreo a los derechos de los adolescentes privados de libertad en base a informes públicos, con pautas progresivamente tendientes a la homologación de la información obtenida y orientadas a la adopción de medidas concretas para mejorar las condiciones de vida, dignidad, seguridad y acceso a derechos sociales de esta población²⁷.

En efecto, precisamente en base a los informes de visitas de las CISC acumulados en cinco años de trabajo (2007-2011), el Ministerio de Justicia de Chile adoptó en el año 2012 un plan de medidas tendientes a mejorar las condiciones de los centros privativos de libertad y secciones penales juveniles²⁸. Con todo, y a pesar de estos esfuerzos, los centros privativos de libertad y secciones penales juveniles no alcanzan a satisfacer los altos estándares requeridos para una efectiva ejecución de las sanciones y planes individuales que se orientan a la reinserción social.

25 Artículos 90°, 91° y 159° del Reglamento de la Ley N° 20.084. En Chile existe un total de 50 centros privativos de libertad: 16 centros semi-cerrados (incluyendo el de Concepción, que a consecuencia del terremoto del año 2010, no se encuentra en uso); 18 centros de internación provisoria y centros de reclusión cerrados y; 16 secciones juveniles (al interior de cárceles de adultos, y dependientes de Gendarmería de Chile). Al 31 de diciembre del año 2012, en centros privativos de libertad administrados directamente por SENAME, había un total de 1.882 adolescentes, de estos, 88 correspondían a mujeres y 1.794 a hombres; de este universo, 557 adolescentes (30%) se encontraban en internación provisoria; 684 en centros de internación en régimen cerrado (36%) y 641 en centros de internación en régimen semi-cerrado (34%). Por otra parte, al 28 de febrero de 2013, 182 jóvenes estaban privados de libertad en secciones juveniles administradas por Gendarmería, 5 jóvenes son del sexo femenino; el total de jóvenes reclusos en estos establecimientos por Ley N° 20.084 equivale al 0,3% de la población total reclusa en recintos administrados por Gendarmería. Boletín Estadístico Anual de los niños(as) y adolescentes vigentes en la red SENAME, Justicia Juvenil año 2012, disponible en: http://www.sename.cl/wsename/otros/bestnacionales/2012/4/BE_INFRACTORES_201212.pdf y Estadística mensual de Gendarmería, disponible en: http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/ARCHIVOS_ADJUNTOS_febrero.xlsx

26 Cfr., Sebastián Briceño, “Supervisión de Centros Privativos de Libertad para Adolescentes: El modelo Chileno a la luz del modelo Inglés”, en Justicia y Derechos del Niño, N° 10, UNICEF, Bogotá, 2008, pp. 181-196.

27 Los informes de las CISC pueden ser consultados en: http://dosvias.minjusticia.gob.cl/cisc_rpa.html. Para una presentación del desarrollo del modelo de supervisión de centros en Chile y su concordancia con el progresivo cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas ver, Nicolás Espejo Yaksic y Luis Vial Recabarren, El sistema de supervisión de centros de privación de libertad de adolescentes en Chile: logros y desafíos, Serie reflexiones: Infancia y adolescencia N° 19, UNICEF, Santiago de Chile, (en imprenta).

28 “Plan Jóvenes”, Ministerio de Justicia de Chile, 2012, documento en poder del Ministerio de Justicia de Chile.

Estas deficiencias en la calidad de dichos centros y de la oferta que en ellos se ejecuta pueden llegar a ser superadas con ocasión del proceso de reforma del actual Servicio Nacional de Menores (SENAME) y la creación del nuevo Servicio Penal Adolescente. En efecto, al buscar aumentar sustancialmente los estándares de especialización y calidad de la intervención, el actual proceso de reforma al SENAME puede ser visto como una oportunidad no sólo para crear una nueva estructura orgánica para el servicio y la fijación de planes, metas e indicadores mejorados para su trabajo. Esta reforma debiera también considerar una revisión de la cantidad de recursos actualmente disponibles para otorgar una oferta de calidad, tanto en la ejecución de las medidas que se decreten en el medio libre (vía ley de subvenciones), como de aquellas administradas directamente por el Servicio.

La promoción de nuevos estándares de calidad para el Servicio Penal Adolescente debiera incluir, también, un plan audaz en construcción y habilitación de centros de alto estándar (entendidos como unidades adecuadas para la reinserción, relativamente pequeñas, integradas a la comunidad y con personal altamente capacitado). A su vez, y debido a los mejorados estándares de satisfacción de derechos que se espera del nuevo Servicio, debiera llevar a la inevitable conclusión de que “toda” sanción dictada y “todo” plan de intervención aprobado en el contexto de la LRPA, sea responsabilidad final del Servicio Penal Adolescente (y no, como ocurre en el caso de las unidades penal juveniles-UPJ, por Gendarmería de Chile-GENCHI).

La conclusión de reformar la Ley Nº 20.084, de modo tal de prohibir el encarcelamiento de jóvenes condenados en virtud de las normas especiales del Sistema Penal de Adolescentes en unidades dependientes de GENCHI, se basa en dos razones básicas. Primero, porque las condiciones de las UPJ son particularmente apremiantes, toda vez que GENCHI carece de los equipos, recursos y centros para garantizar los fines de la sanción y los objetivos de los planes de intervención (ello, a pesar de los esfuerzos desplegados por el Ministerio de Justicia en esta materia). Segundo, porque los nuevos estándares de especialización propuestos para el Servicio Penal Adolescente generarían una discriminatoria protección de los derechos de aquellos condenados por la LRPA (algunos, que podrían acceder a mejores estándares de especialización y calidad y otros, que debieran contentarse con cumplir sus penas en unidades inadecuadas y no idóneas).

3. Establecimiento de Indicadores para la justicia juvenil y mecanismos eficaces de coordinación interinstitucional

Chile carece no sólo de un plan nacional para la reintegración de adolescentes infractores, sino también, de indicadores²⁹ específicos para medir el logro de las metas que el Sistema Penal Adolescente debe lograr. El año 2004, UNICEF propuso a nivel global 15 indicadores para los niños y niñas en conflicto con la ley penal (justicia juvenil)³⁰. Estos indicadores fueron posteriormente complementados el año

29 Un indicador proporciona una manera uniforme de cuantificar y presentar la información que revela si se está cumpliendo con las normas.

30 Disponibles en <http://es.scribd.com/doc/46003929/UNICEF-15-Indicadores-de-Justicia-Juvenil>

2008 por un Manual para Cuantificar los Indicadores de la Justicia de Menores³¹, y que busca ayudar a los Estados en el proceso de implementación de estos instrumentos fundamentales.

Si bien el proyecto de ley que actualmente se discute en el Congreso Nacional y que crea el Servicio Penal Adolescente establece la obligación de generar, por cada clase de sanción o medida aplicable, metas, estándares de funcionamiento administrativo y técnico de la intervención e indicadores de medición de resultados y procesos³², resulta indispensable que el Sistema Penal Adolescente, en su conjunto, cuente con indicadores de justicia juvenil.

Los indicadores de la justicia de menores brindan un marco para cuantificar y presentar información específica sobre la situación de los niños en conflicto con la ley. Esta información se refiere tanto a valores cuantitativos –como el número de niños privados de libertad en una fecha particular de censo– como a la existencia de políticas pertinentes. Los indicadores no tienen el propósito de ofrecer información completa sobre todos los aspectos posibles relativos a los niños en conflicto con la ley en un país en especial. Antes bien, representan un conjunto básico de datos y un instrumento comparativo que ofrece un punto de partida para la evaluación, el desarrollo de servicios y la elaboración de políticas públicas³³. Así comprendidos, los indicadores de justicia juvenil permiten el logro de tres fines de vital importancia: a) contar con una visión global básica del sistema; b) asegurar el compromiso de los agentes locales y; c) facilitar la revisión de las políticas del sistema³⁴.

A su vez, en materia de coordinación interinstitucional, resulta también fundamental consagrar la obligación legal de las distintas agencias del Estado (justicia, salud, educación, trabajo, drogas, municipios), de participar integradamente. En este sentido, la experiencia de trabajo de los actuales Consejos Regionales Interinstitucionales (CRI), sin perjuicio de algunas excepciones, no ha sido del todo exitosa y exhibe un disímil desarrollo a lo largo del país. La creación, por ley, de los denominados Consejos Regionales de Responsabilidad Penal Adolescente, así como los Planes Regionales de Integración Social del Adolescente, debiera ser un aporte vital a esta tarea³⁵.

4. Modelos de intervención y oferta de calidad para adolescentes infractores de ley con planes de reinserción social.

Como es bien sabido, una de las particularidades de la Ley N° 20.084 fue el disponer que toda sanción penal dictada respecto de un adolescente, debe ir acompañada de un plan de reinserción social. Es decir, al adolescente infractor de ley no sólo se le debe sancionar por la comisión de un delito, sino, a la vez, garantizar que la intervención

31 Naciones Unidas contra la Droga y el Delito/ UNICEF, Manual para Cuantificar los Indicadores de la Justicia de Menores, New York, 2008, disponible en: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/JJ_indicators_Spanish_webversion.pdf

32 Cfr., Boletín 8487-07 (incluida la modificación aprobada por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, que agrega “metas” a los estándares e indicadores indicados).

33 Op. Cit., nota 31, p. 3.

34 Ibid., pp. 3-4.

35 Estas dos instituciones se contienen en el proyecto de ley que crea el nuevo Servicio Penal Adolescente. Cfr. Boletín 8487-07 (incluida la modificación aprobada por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, que agrega a representantes de los municipios en su composición).

del Estado, en el contexto de su intervención penal, estará orientada y buscará garantizar la reinserción de dicho adolescente.

Lo anterior lleva, necesariamente, a revisar la disponibilidad, cobertura y calidad de la oferta de la intervención actual con adolescentes infractores de ley. En el caso chileno, la Universidad de la Frontera (Chile) ha desarrollado un trabajo pionero en la identificación de distintas formas de delincuencia adolescente (estacional, delincuencia persistente y delincuencia compleja), llamando la atención sobre la necesidad de contar con una intervención diferenciada de acuerdo a cada categoría en particular. Lo anterior supone, en tanto, la existencia de recursos profesionales especializados que permanezcan en el tiempo, con disponibilidad 24/7 mientras dure la sanción³⁶.

El estudio de la Universidad de la Frontera analiza los nudos críticos de la forma de intervención actual, relevando que desde la perspectiva del trato hacia el adolescente existe debilidad metodológica, que se hacen intervenciones básicamente intuitivas y que desde el punto de vista del contexto social–institucional hay incoherencia sistémica. El mismo trabajo destaca, a su vez, como principal problema la inexistencia de una política pública integradora que se sustente en un organismo que favorezca la regulación. En este sentido, se hace hincapié en la necesidad de un Servicio encargado de la articulación de la información e intervenciones en un territorio dado. En particular, el estudio en cuestión recomienda las siguientes medidas: 1) generar condiciones para una intervención especializada con adolescentes que presentan trayectorias persistentes y delincuencia compleja; 2) garantizar cumplimiento de intervención mínima con adolescentes que presentan delincuencia estacional; 3) que exista sintonía entre las necesidades de intervención del adolescente y el sistema de sanción aplicado: que esta sea una verdadera oportunidad de intervención diferenciada por trayectorias, favoreciendo la integración psicosocial; 4) adecuar el sistema de financiamiento para favorecer un trabajo con orientación territorial que garantice continuidad y complementariedad y; 5) contar con un sistema de seguimiento y monitoreo.

Parece entonces, fundamental, que el Estado de Chile avance en la revisión de los modelos de intervención con adolescentes infractores de ley. Una oportunidad privilegiada para llevar adelante esta revisión, es el proceso legal de creación de un futuro nuevo Servicio de Responsabilidad Penal de Adolescentes, que reemplace las estructuras, lógicas y funciones que actualmente desempeña el SENAME en esta materia.

5. De la necesidad de contar con un Sistema de Protección Integral a la Infancia

A algunas de las deficiencias *internas* del Sistema Penal Adolescente –y que he intentado sistematizar en este trabajo– se suman otras de tipo *externo*, especialmente relacionadas con la ausencia de un Sistema de Protección Integral a la Infancia en Chile. Como es bien sabido, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas

³⁶ Estudio en poder del Ministerio de Justicia de la República de Chile.

ha recomendado al Estado de Chile (2002 y 2007) que derogue la Ley N° 16.618 (Ley de Menores), de 1967, reemplazando dicho cuerpo normativo, basado en una visión tutelar de la infancia, por una auténtica ley de protección integral a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La existencia de un sistema de protección integral, creado en virtud de una Ley de Protección Integral de los Derechos de la Infancia, permitiría contar con aquellas herramientas necesarias para superar los obstáculos que los órganos del Estado (Poder Judicial, Congreso y Ejecutivo) exhiben para el pleno goce de los derechos de los niños y niñas. A su vez, tal reforma legislativa obligaría al Estado de Chile a fijar una serie de principios, reglas y obligaciones que fijen el marco de su acción en la elaboración de las políticas de infancia, las reformas legales, la interpretación judicial, las prioridades presupuestarias fijadas por el Congreso, el diseño e implementación de las políticas de infancia a nivel comunal y la debida coordinación de todos los órganos del Estado en materia de infancia.

Pues bien, es precisamente a través de una Ley de Protección Integral que el Estado genera las garantías generales y especiales y las estructuras nacionales, regionales y locales (comunales) que facilitan la efectividad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, tal y como lo establece el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Con ello no solo se logra mejorar el ejercicio de los derechos de la infancia y adolescencia, sino también ayudar al necesario reordenamiento de la intervención de las distintas agencias del Estado (ministerios, intendencias, gobernaciones, municipalidades, tribunales de justicia, órganos auxiliares de la justicia, policías, etc.), ampliando la capacidad de inclusión de los niños, niñas y adolescentes en las políticas universales (en vez de su tardía “reinserción social”) y reduciendo el rol de las políticas focalizadas al ámbito de la protección, la reparación y la intervención penal con adolescentes infractores de ley³⁷.

En otras palabras, los adolescentes infractores de ley requieren no sólo de un Sistema Penal Adolescente especializado, moderno y eficaz. Estos tienen derecho y requieren del establecimiento en Chile de un sistema integral de protección, basado en garantías legales, administrativas y judiciales explícitas que mejoren el acceso a la satisfacción de sus necesidades y derechos sociales fundamentales (educación, salud física y mental, vivienda, etc.) y libertades y derechos civiles y políticos básicos (integridad física y psíquica, derecho a ser oído y tomado en cuenta, debido proceso, no-discriminación). Con la creación de tal Sistema de Protección Integral, el Sistema Penal Adolescente pasaría a constituir aquella respuesta especializada para la intervención del sistema penal y de los programas de reinserción social, pero en el marco de una intervención universal, en base a una Política Nacional de Infancia, una oferta pública y privada diseñada en base a tal Política y una red de intervenciones orientadas a la prevención del delito, el reforzamiento del ámbito escolar, el apoyo a aquellas familias que lo necesitan, el fortalecimiento de los espacios y programas comunales de infancia y el aseguramiento de una red de protección a la que los adolescentes infractores puedan recurrir antes, durante y después del cumplimiento de una sanción penal.

37 Para una presentación general de los elementos que debieran conformar una reforma global a la institucionalidad de infancia en Chile, incluida la Ley de Protección Integral a los derechos de los niños y niñas ver, Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia en Chile: Aportes de la sociedad civil y del mundo académico, Serie reflexiones, Infancia y Adolescencia, N° 13, UNICEF, Santiago de Chile, enero de 2012, disponible en: http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/413/WD%2013%20Ciclo%20Debates%20WEB.pdf.

CONCLUSIONES

La promulgación y entrada en vigencia de la Ley N° 20.084 significó un avance por parte del Estado de Chile en materia de respeto a los derechos de los adolescentes infractores de ley. A pesar de dichos avances, la ley no garantizó la especialización orgánica efectiva de los intervinientes en el Sistema Penal Adolescente, cuestión particularmente preocupante en el caso del Ministerio Público y del Poder Judicial.

La falta de especialización orgánica, como se ha indicado, dificulta gravemente las posibilidades de desarrollar criterios de persecución penal especiales, de carácter punitivo especial, para adolescentes infractores de ley, dictar sentencias que no sólo resulten ser justas de acuerdo a los criterios generales del Derecho Penal sino idóneas para el adolescente específico que resulta condenado; aprobar y supervisar estricta y adecuadamente los planes de intervención de los adolescentes y evitar la excesiva privación de libertad de adolescentes sometidos a la medida cautelar de internación provisoria. Resulta esencial, por tanto, que el proceso de reforma a la LRPA genere la obligación y disponga los recursos para garantizar una efectiva especialización orgánica del Ministerio Público (con unidades especializadas), del Poder Judicial (con jueces de garantía especiales y de salas únicas de Corte de Apelaciones, a lo menos en aquellas jurisdicciones con una población considerable de adolescentes en conflicto con la ley penal), de la Defensoría Penal Pública (garantizando una adecuada cantidad y estabilidad laboral de defensores y equipos asistentes), así como de las policías y del personal del futuro Servicio Penal Adolescente.

A su vez, el Sistema Penal Adolescente requiere, con urgencia, contar con ciertos elementos institucionales que resultan indispensables para la efectiva especialización de la intervención penal. Entre tales requerimientos destacan: a) la creación de un sistema informático y estadístico integrado a nivel nacional, al que concurren, obligados por ley, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública, el SENAME, GENCHI y las policías, y en base al cual se puedan adoptar medidas informadas y precisas; b) contar con centros privativos de libertad de alto estándar y poner fin a las unidades penales juveniles dependientes de GENCHI, con el objeto de garantizar la reinserción social; c) contar con un sistema de indicadores de satisfacción de derechos del Sistema Penal de Adolescentes que brinde un marco para cuantificar y presentar información específica sobre la situación de los niños en conflicto con la ley y; d) revisar la calidad, cobertura y disponibilidad de modelos y programas de intervención con adolescentes sancionados, distinguiendo intervenciones de acuerdo al tipo de compromiso delictual observado y garantizando la oferta y coherencia de las intervenciones.

Finalmente, resulta fundamental advertir las limitaciones que el Derecho Penal en general y el Derecho Penal de Adolescentes en particular, exhiben como instrumentos que puedan garantizar una inserción social de los adolescentes en conflicto con la ley. La efectividad de la Ley N° 20.084 depende no sólo de la especialización orgánica y funcional de los actores del Sistema de Justicia, sino también de la posibilidad de hacer uso de un sistema de protección integral que garantice el pleno y universal acceso a derechos para esos adolescentes. Sin acceso a una educación de calidad, a servicios de salud física y mental, sin posibilidades para el desarrollo de su formación técnica y profesional, sin el desarrollo de su formación democrática y

participativa y sin un debido apoyo a sus familias y comunidades locales, aquellos adolescentes sancionados penalmente verán frustrado su derecho a insertarse justa y decentemente a la sociedad. A su vez, sin un sistema público de infancia y adolescencia a nivel nacional, regional y municipal, debidamente coordinado, los esfuerzos sectoriales del Ministerio de Justicia y sus servicios dependientes, serán siempre insuficientes e ineficaces. En otras palabras, sin protección integral, no habrá reinserción social.