



OBSERVATORIO LEGISLATIVO

SERVICIO NACIONAL DE REINSERCIÓN SOCIAL JUVENIL



OBSERVATORIO LEGISLATIVO

SERVICIO NACIONAL DE REINSERCIÓN SOCIAL JUVENIL

Análisis del proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la ley N°20.084, sobre responsabilidad penal de adolescentes, y otras normas que indica.

[BOLETÍN 11174-07]

Participantes¹

Ana María Morales, Fundación Paz Ciudadana

Catalina Droppelmann, Programa de Estudios Sociales del Delito, Instituto de Sociología UC

Daniela Bolívar, Escuela de Trabajo Social UC

Gonzalo Berríos, Facultad de Derecho Universidad de Chile

María Elena Santibáñez, Facultad de Derecho UC

Mauricio Duce, Espacio Público - Facultad de Derecho Universidad Diego Portales

Miguel Cillero, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales

Pablo Carvacho, Programa de Estudios Sociales del Delito, Instituto de Sociología UC

Edición

Elisa Piña, Gabriela Lara y Magdalena Letelier, Centro de Políticas Públicas UC

¹ Las opiniones y propuestas contenidas en este documento no representan necesariamente el pensamiento de las instituciones en las que se desempeñan los participantes.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY	6
1. Diseño y orgánica del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil	6
1.1. Estructura del Servicio	6
1.2. Modelo de gestión de programas	7
1.3. Modelo de intervención	8
2. Reformas a la Ley N° 20.084	9
2.1. La regulación de las salidas alternativas	9
2.2. Medidas y sanciones	10
2.3. Informe técnico	11
3. Modelo de especialización	11
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	13
REFERENCIAS	15

INTRODUCCIÓN²

En abril de 2017, el ejecutivo ingresó el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (Boletín 11174-07). Este tiene como propósito generar un servicio público descentralizado, encargado de administrar e implementar las medidas y sanciones contempladas en la Ley N°20.084, la cual establece un sistema de responsabilidad penal adolescente. Junto a ello, estipula políticas sectoriales y programas que contribuyan a la intervención, rehabilitación y reinserción social de jóvenes que hayan entrado en conflicto con la ley.

El actual proyecto surge a partir de los diversos diagnósticos que señalan la necesidad de realizar la separación de funciones del actual Servicio Nacional de Menores (Sename), distinguiendo entre un servicio focalizado en la infancia vulnerada y otro a cargo de la reinserción social juvenil de jóvenes infractores. Dentro de estos diagnósticos, se encuentra la recomendación realizada en 2006 por el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas y otros reportes que concluyen ciertas falencias de la Ley N°20.084³. En efecto, si bien esta normativa significó un paso importante para el país, puesto que estableció un sistema de responsabilidad para aquellos adolescentes infractores de la ley penal consistente con las obligaciones internacionales adquiridas por el país al suscribir la Convención de Derechos del Niño (Cillero, 2006), se ha señalado que no logra garantizar una efectiva reinserción social de los adolescentes tratados y, a su vez, no consigue ser eficaz en el ámbito de la prevención (Fauré et al., 2015).

En este sentido, de acuerdo al mensaje del proyecto, el actual sistema penal de adolescentes no logra reinsertar ni se muestra eficaz en términos preventivos. Además, como se ha señalado, no garantiza la especialización orgánica efectiva de los intervinientes en el sistema penal adolescente

(Espejo, 2014; Duce y Couso, 2013) toda vez que la deja entregada a la voluntad e iniciativa de las instituciones. En suma, el país hoy no cuenta con un verdadero sistema de justicia juvenil con carácter especializado.

Por lo anterior, el proyecto de ley asume el compromiso de generar una política nacional de reinserción social juvenil, para lo que contempla una reforma a la ley N°20.084, la especialización del circuito judicial, la creación de un Modelo de Intervención y del Servicio Nacional de Reinserción Social, entre otros aspectos.

En este contexto, el Centro de Políticas Públicas y el Programa de Estudios Sociales del Delito, ambos de la Pontificia Universidad Católica, convocaron a un grupo de expertos en la materia a conformar una mesa de trabajo, con el fin de generar un documento que aporte a la discusión sobre las propuestas de política pública que brinda el proyecto. Para lograr este objetivo la mesa de trabajo se reunió en nueve oportunidades entre los meses de junio y octubre de 2017, abordando algunas de las temáticas que considera el proyecto de ley.

Para cada una de estas instancias, los expertos prepararon y presentaron una minuta con el análisis de los siguientes temas: diseño y orgánica del Servicio; las reformas a las Ley N°20.084 y su nuevo diseño del sistema de salidas alternativas y sanciones; y, finalmente, el modelo de especialización. Al mismo tiempo, se excluyeron varios aspectos de regulación procesal o sustantiva que, pese a su relevancia, no dicen relación directa con la estructura del nuevo Servicio o los sistemas de intervención social con adolescentes infractores. Dentro de estos temas sustantivos y procesales excluidos se encuentran los siguientes: reiteración delictiva, determinación de la pena,

2 Este documento fue presentado en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC el día 25 de enero de 2018. En él participaron como panelistas el Subsecretario de Justicia Nicolás Mena; Nicolás Espejo, asesor ONU; y Catalina Drogelmann, académica del Instituto de Sociología UC y Directora Ejecutiva del Programa de Estudios Sociales del Delito.

3 Véase el documento sobre la “Evaluación de la ley N° 20.084. Que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley pena”, el cual contiene diagnósticos, opiniones, observaciones y recomendaciones de distintos actores involucrados en el ámbito de la justicia juvenil.

regulación del sistema de quebrantamiento, supresión del procedimiento monitorio, instancia judicial de consentimiento informado, regulación del procedimiento abreviado. Esta decisión se fundamentó en que la misión de la mesa convocada estuvo centrada en el análisis de la política pública de reinserción social juvenil propuesta por el proyecto. Por lo demás, un análisis acabado de estos aspectos, propios del sistema y proceso judicial juvenil, requeriría una instancia separada de análisis.

En consecuencia, el presente documento no pretende dar cuenta de una revisión exhaustiva y

completa del proyecto de ley, sino más bien discutir algunos aspectos de la propuesta desde el punto de vista de la política pública, la estructura institucional y contribuir a sus mejoras, a partir de la experiencia y visión de los expertos participantes, con el propósito de contar con una mejor institucionalidad que se haga cargo de los adolescentes infractores de ley.

Por último, el documento presenta una versión resumida de sesiones de análisis y de discusión de larga duración, las cuales han sido esquematizadas a fin de facilitar la lectura y una mayor comprensión de los temas.

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

En términos generales se considera un proyecto positivo, ya que aborda los principales problemas que enfrenta el sistema de reinserción juvenil actual, a la vez que contiene los elementos que se consideran críticos para la conformación de un servicio adecuado. Entre otras cosas, se destaca la inclusión de estándares para la acreditación de programas, el uso del sistema de Alta Dirección Pública para la elección de las máximas autoridades del servicio, la búsqueda de descentralización e intersectorialidad. También se valora que este proyecto cuente con un presupuesto y un esquema de implementación a nivel orgánico.

Más allá de los componentes críticos que se desarrollarán a continuación, el proyecto no posee una clara fundamentación ni explicitación de las ideas matrices o principios que lo sustentan. De la misma forma, no son claros los modelos teóricos que sustentan la visión respecto de la delincuencia juvenil que se ofrece, lo cual puede tener repercusiones concretas en la definición, por ejemplo, de la oferta programática o el sentido de las sanciones, entre otros aspectos.

1. DISEÑO Y ORGÁNICA DEL SERVICIO NACIONAL DE REINSERCIÓN SOCIAL JUVENIL

1.1. Estructura del Servicio

El proyecto de ley propone una Política de Reinserción Juvenil basada en la separación de las funciones del Sename, con el objetivo de generar dos servicios, ambos con carácter especializados. De esta manera se separan las funciones de la justicia juvenil de las de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes vulnerados en ellos.

El proyecto establece un servicio descentralizado bajo la supervigilancia del presidente de la República, a través del Ministerio de Justicia y Dere-

chos Humanos. Su diseño orgánico se conforma por autoridades unipersonales, es decir, un director nacional y directores regionales, dos subdirecciones, una con carácter técnico y otra con carácter administrativo, una comisión de acreditación y consejos consultivos, en los que se plasma la intención de intersectorialidad. Esto se lleva a cabo a través del Consejo Nacional de Reinserción Social Juvenil, la Comisión Coordinadora Nacional del Servicio y los Comités Operativos Regionales, los cuales desarrollan la Política Nacional de Reinserción Social Juvenil, el Plan de Acción Interinstitucional y el Plan de Acción Intersectorial de Reinserción Social Juvenil, respectivamente.

Estos principios y elementos de diseño planteados por el proyecto van en el sentido correcto. En efecto, la separación de las funciones de Sename, el diseño desde la especialización, el uso de la Alta Dirección Pública, la descentralización y la intersectorialidad son, sin duda, elementos necesarios para el desarrollo de una política de reinserción consistente.

Con todo, la orgánica planteada para el Servicio pudo ser más moderna, a fin de avanzar sobre el esquema tradicional de un director nacional y subdirecciones. En este sentido, es posible pensar en consejos con ciertas facultades y decisiones de carácter vinculante, que generen mayores contrapesos y equilibrio en relación a las amplias atribuciones entregadas al director nacional. De la misma forma, se considera recomendable, al igual que en la Reforma Procesal Penal, estructurar el Servicio distinguiendo entre un director nacional y un director ejecutivo, permitiendo un mejor diálogo con aquellas subdirecciones encargadas de la gestión institucional.

Junto con ciertas mejoras posibles para la orgánica propuesta, el proyecto presenta algunas indefiniciones. En efecto, cuestiones como el desarrollo de otras subdirecciones –como la de estudios o informática–, el financiamiento de los consejos o la determinación de plantas y niveles de distribución de recursos entre el nivel central y los niveles regionales, quedan entregadas a la decisión adminis-

trativa por vía reglamentaria. Aspectos como estos debiesen estar regulados en la ley, al menos en sus líneas generales, puesto que son elementos fundamentales para la efectividad del diseño esbozado.

Otro aspecto factible de ser especificado dice relación con la profundización de la descentralización que propone el proyecto. Este no desarrolla, a nivel de planificación ni orgánico, instrumentos que permitan contar con un Servicio realmente descentralizado. Así, por ejemplo, no se exige que la acreditación de programas tenga pertinencia regional. Tampoco se contempla el desarrollo de una estrategia regional, sin perjuicio de que se señala la inclusión de los objetivos regionales en la política nacional. Finalmente, las funciones al nivel regional parecen ser eminentemente operativas.

Por último, respecto de la coordinación intersectorial, no queda claro el vínculo de este Servicio y su política de reinserción, con el Consejo y su política nacional de infancia. Sobre ello, el proyecto de ley establece que el Consejo Nacional de Reinserción Social solo deberá tener en consideración dicha política, pese a que parece más pertinente que la política de reinserción sea parte integrante de la política nacional de infancia, para lo cual no se mencionan mecanismos de concreción

1.2. Modelo de gestión de programas

El proyecto de ley mantiene el modelo de ejecución mixta y colaboración público-privada, en virtud del cual se externalizan aquellos programas que se ejecutan en el medio libre y se administra directamente, por parte del Servicio, aquellas medidas y sanciones que implican la privación de libertad. Lo anterior se lleva a cabo a través del Sistema de Compras Públicas de la Ley N°19.886, reemplazando al de Subvenciones, consagrado en la Ley N°20.032, vigente a la fecha. Dichos servicios licitados, propone el proyecto, deberán prestarse en función de ciertos estándares de calidad, que son elaborados por el servicio y validados por un Consejo de Estándares y de Acreditación. Por último, dentro de este esquema, son las direcciones regionales las que cumplen la función de monitorear y prestar asesoría técnica a los organismos colaboradores.

Este modelo de gestión de los programas de reinserción es uno de los aspectos más positivos del

proyecto. En particular, la intención de generar estándares de calidad que guíen el desarrollo del trabajo del servicio y sus organismos colaboradores. Pese a ello, no hace referencia a un contenido mínimo o materias sobre las que debieran versar los estándares. Tampoco señala si estos se establecerán, por ejemplo, en función de instrumentos internacionales o prácticas efectivas, dejando solamente al Servicio a cargo de su generación.

Así, conforme al proyecto, los criterios de acreditación de los programas se asocian a la generación de estándares, a la exhibición de resultados en caso de existir, y a la certificación de procesos de calidad. Con todo, en un punto que es especialmente crítico dentro de la formulación del proyecto de ley, no resulta claro si los programas que serán acreditados serán de intervención general o específica, como aquellos destinados a abordar ciertos tipos de delincuencia –como la sexual, violenta o intrafamiliar– o, si por “programa” se entiende la medida o sanción, como ocurre con la legislación actual en virtud de lo dispuesto en la Ley N°20.032 y su reglamento: por ejemplo, si se acredita el programa cognitivo-conductual para infractores juveniles o el programa de libertad asistida de una fundación. Al respecto, la experiencia internacional apunta a acreditar programas estrechamente vinculados con la conducta infractora, ya sean estos generales o específicos, y no se vinculan, por lo tanto, con la sanción o medida propiamente tal, considerando que su duración suele ser distinta a la de la sanción (Aarssen, 2011).

Lo mismo ocurre en cuanto a las bases de licitación, en las que no se mencionan aspectos mínimos que debiesen ser incluidos en ellas. Un ejemplo que podría servir de base para evitar este vacío, es la Ley N°19.718 que crea la Defensoría Penal Pública. En efecto, esta no solo establece los aspectos mínimos que deben abordar las bases de licitación, sino que, además, consagra los criterios sobre los cuales se resolverá el proceso de compra pública, entre otros, el costo del servicio prestado, la permanencia y habitualidad en el ejercicio, la experiencia y calificación de los profesionales. Asimismo, a diferencia de lo que ocurre en esta ley, el proyecto no contempla auditorías externas, a la vez que no es clara la capacidad orgánica de las direcciones regionales para ejercer su rol de monitoreo.

Otro componente que puede ayudar a desarrollar de mejor manera la generación de estándares, dice relación con las facultades del mencionado Consejo de Acreditación. En efecto, el proyecto entrega escasas funciones al Consejo, limitándolas a la validación de los estándares. Este podría tener mayores facultades tanto en la elaboración de directrices y de las bases de licitación, como asesorando al Servicio en otras labores. Además, junto con la validación de estándares para la intervención, se entrega al Consejo la función de acreditar a las instituciones colaboradoras. Para ello se establecen solo criterios relativos a su naturaleza jurídica, esto es, que se trate de personas jurídicas sin fines de lucro, y criterios vinculados a su comportamiento financiero y técnico. Dado que ambas funciones (validar estándares de intervención y acreditar instituciones desde un punto de vista jurídico y administrativo) exigen de conocimientos difícilmente compatibles, puede resultar inconveniente radicarlas en un mismo ente.

1.3. Modelo de intervención

En el mensaje del proyecto se señala que el modelo de intervención se basará en la perspectiva teórica de la criminología evolutiva y del ciclo vital, incorporando prácticas derivadas de la perspectiva de la desistencia delictiva, psicoeducación y justicia restaurativa, sin entregar una definición más precisa ni las razones por las cuales se han elegido estos enfoques teóricos. Así, el modelo se implementa bajo la lógica del manejo de caso, que se operacionaliza a través de una atención individualizada, instrumentos y protocolos de evaluación, relaciones cara a cara que motiven, faciliten y sostengan procesos de cambio, y flujos de coordinación entre todos los intervinientes. Además, como se señaló, el modelo de intervención se basa en estándares fijados previamente y acreditados por un Consejo, ejecutados por instituciones colaboradoras y por el mismo servicio. Finalmente, la intervención contará con un sistema de registro de información y expediente único, el cual contendrá la individualización del niño, niña o adolescente, las medidas y sanciones que se hayan decretado en su contra, su ejecución y certificación de término, los informes y evaluaciones, y los programas asociados a la intervención.

En este punto, se destaca que el proyecto busca esclarecer los enfoques que sustentan el modelo

de intervención. Dada la diversidad de enfoques e instrumentos de evaluación actualmente existentes en el proceso de intervención de Sename, esto resulta ser un gran avance.

Sin embargo, el proyecto no explicita cómo se desarrollan en la práctica los enfoques teóricos que lo fundamentan. De aquí que, por ejemplo, no haya claridad respecto de los instrumentos de evaluación que se utilizarán, es decir, si levantarán solo factores de riesgo (y no protectores), si serán usados rígidamente para definir la intervención o jugarán algún rol en la determinación de la sanción. En este aspecto, además, el proyecto olvida algunos enfoques cruciales como el enfoque de derechos que asegure, entre otras cosas, el acceso a información, la confidencialidad y el derecho de petición. De la misma manera, no se menciona el enfoque de género, fundamental para asegurar intervenciones pertinentes para la población femenina y masculina.

Un aspecto que merece mayor desarrollo en el Proyecto dice relación con la regulación de la ejecución misma de la intervención. Como se ha dicho, parte de esta deficiencia dice relación con la indefinición que muestra el proyecto al no distinguir claramente entre la sanción y la intervención misma. Como consecuencia de esto, si bien el modelo de intervención juega un rol central en el Proyecto, éste se encuentra poco delineado a nivel legal. No se establecen estándares ni principios básicos que lo rijan, lo cual conlleva el riesgo de que varios aspectos queden entregados a la voluntad y criterio de los organismos colaboradores. Así, por ejemplo, no se establece cuándo se intervendrá de manera individual, y en qué ocasiones y bajo qué requisitos, ésta podrá ser grupal. Tampoco se señalan los instrumentos en que se basará la intervención, si será estandarizada o quedará al arbitrio del organismo colaborador. Sobre esto, aunque el proyecto señala que se contará con instrumentos de evaluación, nada dice respecto de cuáles serán dichos instrumentos. Y si bien estos pueden orientar respecto del tipo de intervención, resulta compleja su utilización para efectos de determinar la extensión de la sanción y aún más para la determinación de la pena.

Sumado a lo anterior, el proyecto de ley no menciona la función del delegado. En efecto, el delegado juega un rol fundamental en el ámbito de la intervención, el cual opera como el facilitador

central del proceso de intervención, especialmente en las medidas que se cumplen en el medio libre, pues es quien debe velar por el acceso del adolescente al programa y por el cumplimiento de la sanción. Es por ello que se considera fundamental que esta función sea provista directamente por el Servicio, sin perjuicio de que la administración de programas sea externalizada a privados. En este sentido, sería más adecuado modificar el funcionamiento actual de las medidas y sanciones que se cumplen en el medio libre, sólo externalizando la oferta programática, pero no la supervisión y acompañamiento para el cumplimiento de la sanción.

Finalmente, en cuanto al sistema de registro, no queda claro en qué etapa del proceso, específicamente quienes, ni para qué fines, los actores del sistema judicial podrán acceder a esta información. Dado que se trata de datos sensibles que pueden sesgar los procesos judiciales y la intervención, su contenido y uso debe estar regulado de manera más estricta y en normas de rango legal.

2. REFORMAS A LA LEY N° 20.084

2.1. La regulación de las salidas alternativas

El proyecto de ley modifica la suspensión condicional del procedimiento, limitando su duración a un mínimo de seis y un máximo de 12 meses. Además, se eliminan algunas condiciones para su cumplimiento (como el pago de la indemnización) y se agregan otras nuevas que pueden ser impuestas, a saber: la reparación a la víctima, la prestación de servicios en beneficio de la comunidad, participar en programas de entrenamiento cognitivo, terapia familiar, intervención de la violencia o abuso sexual y otros semejantes.

Junto con aquello, se introduce la mediación como una nueva vía de alternatividad. Esta se hace aplicable a todo proceso en el que proceda la suspensión condicional del procedimiento o el principio de oportunidad. Asimismo, se dispone que no procederá en casos en que se haya declarado el cierre de la investigación, delitos dolosos

contra la vida, contra la libertad ambulatoria, contra la libertad sexual y violencia intrafamiliar, aunque acepta casos excepcionales. Se consagra que en los procesos de mediación participarán el infractor y la víctima de manera personal y voluntaria. Si la mediación se frustra por una razón que no pueda atribuirse al imputado, el mediador dejará constancia de ello, lo que puede atenuar la responsabilidad penal al momento de imponer la condena. La mediación exitosa, por su parte, dará lugar al archivo definitivo o al sobreseimiento.

Al respecto, se destaca la intención del proyecto de adaptar mejor las condiciones de la suspensión condicional del procedimiento a la realidad del joven. Esto se verifica con la reducción de plazos de la suspensión a un mínimo de seis y máximo de 12 meses, y al eliminar algunas condiciones disponibles para los adultos para entenderla cumplida (artículo 238 Código Procesal Penal), como pagar el monto por indemnización. Asimismo, es un gran avance la inclusión de la mediación como nueva vía de alternatividad al proceso. Sobre esta, parece adecuado que se regule su procedencia antes de la formalización, de manera de evitar ingreso formal al sistema procesal. También resulta positivo que el efecto general de una mediación exitosa sea el archivo definitivo o el sobreseimiento, según sea el caso.

Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto desaprovecha una gran oportunidad para mejorar la regulación de las salidas alternativas ampliando la aplicabilidad del principio de oportunidad, las desestimaciones no condicionadas tempranas y los acuerdos reparatorios. En cuanto a la suspensión condicional del procedimiento, el rango de delitos para su aplicación puede terminar limitando su uso aún más. En efecto, si bien aplica a toda falta y simple delito, se excluyen los crímenes (esto es, delitos con penas superiores a tres años), restricción que no existe en el sistema de adultos.

En cuanto a la mediación, el proyecto no ofrece una política pública clara. Así, varios de sus aspectos no quedan resueltos, por ejemplo: el lugar en que se radicará el programa en el Servicio, quiénes serán los mediadores, cómo se seleccionarán y si serán públicos o licitados, entre otros aspectos. Lo anterior es fundamental, en la medida en que la inclusión de prácticas de mediación debe estar en sintonía con una política general que se concentre en el bienestar y en la reinserción de

los jóvenes, de manera que evite su contacto con el sistema penal, lo que no se cumpliría necesariamente en este caso. En este sentido, el proyecto plantea una definición estrecha de mediación, entendida como una estrategia orientada a la víctima y el ofensor, lo que podría limitar su visión puesto que, en justicia juvenil, la participación de la familia –e incluso de otros actores sociales– es crucial.

De la misma forma, el proyecto establece limitaciones a la mediación. En primer lugar, solo incluye a los casos en que procede la suspensión condicional del procedimiento y el principio de oportunidad, esto es, faltas y simples delitos. Además, se agrega un listado amplio de exclusión de delitos, que restringe aún más el ámbito de aplicación, como ocurre con la violencia intrafamiliar, muchas veces violencia entre hermanos o dentro de la familia. Sumado a ello, la restricción temporal de la mediación al cierre de la investigación podría tener un impacto negativo en procesos juveniles que son generalmente muy rápidos y con cierres de investigación tempranos.

Finalmente, en un punto específico, pero que puede ser de gran relevancia práctica, la exigencia de informar “sobre el desarrollo técnico de la mediación” es una temática que debe revisarse en detalle para entender a qué se refiere. Además de la voluntariedad y la neutralidad, la confidencialidad es un principio fundamental del proceso restaurativo, por lo que el mediador no podría bajo ninguna circunstancia informar lo que sucede en el proceso de mediación. Así, de no aclararse este punto, la mediación como alternativa podría verse distorsionada en sus principios más básicos.

2.2. Medidas y sanciones

El sistema de sanciones planteado por el proyecto establece reformas relevantes en relación a la configuración actual. Entre otras cosas, se definen límites mínimos y máximos de sanciones, a saber, de entre seis y 18 meses para la libertad asistida; seis meses y tres años para la libertad asistida especial; seis meses y cinco años para la nueva sanción de libertad asistida especial con internación nocturna; y seis meses y 10 años para la internación en régimen cerrado. Estos límites, además, se garantizan a todo evento, incluyendo casos concursales y también para el régimen de sustitución de condenas.

El Proyecto también limita la aplicación de la amonestación y la multa. En cuanto a la primera, su imposición se limita a dos ocasiones, salvo si ha transcurrido un “tiempo prolongado” desde la última infracción, o si la naturaleza del delito hiciera razonable imponer nuevamente esta misma sanción. Respecto de la multa, ésta no puede imponerse a quienes hayan sido ya condenados previamente por una “pluralidad de delitos de carácter patrimonial”. Junto con lo anterior, se suprime la internación nocturna, reemplazándola por la sanción de libertad asistida intensiva con internación. Por último, se regula la concurrencia de sanciones como adulto y como adolescente. Sobre ello, se establece la unificación de sanciones mediante una regla de absorción que da preferencia a la condena del régimen de adultos, salvo que la condena como adolescente sea más gravosa, entregando criterios para ello según la gravedad de la pena, naturaleza de la sanción y extensión de la misma.

Las modificaciones anteriores resuelven una serie de deficiencias técnico - jurídicas de la Ley actual. Estas buscan, en efecto, regular el problema que surge de tener sanciones meramente nominales y reiterativas, sobre todo en aquellos casos, frecuentes en la práctica, en que se ordena el cumplimiento de varias sanciones de diversa o de igual naturaleza al mismo tiempo. Así, estas modificaciones propuestas ayudan a tener un sistema de justicia juvenil más fiel con los objetivos de la reinserción social de niñas, niños y adolescentes.

Con todo, el Proyecto no establece una innovación trascendental del sistema de sanciones. Estas, en lo central, se mantienen en términos similares a la ley actual. Además, existen una serie de indefiniciones que pueden traducirse en problemas prácticos en un escenario judicial. Muchos de estos problemas dicen relación con la falta de especificación de algunos elementos normativos. Así, por ejemplo, la idea de “tiempo prolongado” para la amonestación, “pluralidad de delitos” o la idea de delitos de “naturaleza patrimonial” para la multa pueden llevar a problemas en su aplicación práctica.

En otro aspecto, si bien la sustitución de la sanción de internación en régimen semi cerrado por la combinación de la libertad asistida especial con una reclusión parcial, busca solucionar una de las críticas asociadas a la ausencia de intervención

de esta sanción, no se hace cargo de otras de las críticas a la misma que apuntan al desarraigo familiar que implica su ejecución y que involucra en muchas ocasiones largos períodos de desplazamiento diario de los jóvenes, considerando que en la mayoría de las regiones, se cuentan con uno o a lo sumo dos lugares del cumplimiento de esta sanción. De esta forma, esta nueva regulación, no recoge ni la experiencia comparada ni la nacional existente para el cumplimiento de la pena de reclusión parcial en adultos, que permite que la sanción sea cumplida en el domicilio del condenado, mediante mecanismos de fiscalización humanos o tecnológicos.

Finalmente, el Proyecto desaprovecha la oportunidad de llevar a cabo una regulación taxativa de la sanción de servicio en beneficio de la comunidad. Esto resulta especialmente importante en el escenario de sanciones de menos de 6 meses y en donde la práctica ha mostrado la falta de herramientas para su aplicabilidad.

2.3. Informe técnico

El proyecto de ley establece la existencia de un informe técnico que podrá ser utilizado exclusivamente en las siguientes actuaciones judiciales: cuando se discuta la medida cautelar; cuando se aprueben las condiciones de la suspensión condicional del procedimiento; y cuando se determine la pena, una vez evacuado el veredicto sancionatorio. El informe podrá ser solicitado por la Defensa o el Ministerio Público. De no solicitarlo, el Tribunal podrá hacerlo ampliándose la audiencia de determinación de la pena hasta por ocho días.

En principio, es posible señalar que, dado que los operadores del sistema de justicia toman decisiones generalmente a ciegas respecto de los casos, la presencia de un informe puede significar un aporte. Sin embargo, se debe ser extremadamente cauteloso en el uso del mismo para la determinación de la pena y para otras actuaciones judiciales. En este sentido, la regulación propuesta por el proyecto resulta ser insuficiente. No hay claridad acerca de la información que deberá contener, cuál será su uso e implicancias, ni quiénes tendrán

acceso al mismo. De esta manera, por ejemplo, no queda resuelto si el informe técnico servirá de base para determinar el plan de intervención o si será utilizado para establecer la sentencia. De hecho, los instrumentos estandarizados han mostrado ser de utilidad para la planificación de la intervención, pero no necesariamente para determinar la sanción más idónea. Del mismo modo, es comprensible que el acceso al informe esté limitado a la Fiscalía, el juez y la defensa, pero no así a los querellantes privados, ya que esto podría atentar contra el interés particular del niño, si es que no se regula la confidencialidad.

3. MODELO DE ESPECIALIZACIÓN

El mensaje del proyecto señala que existe “la necesidad de incorporar reglas que permitan alcanzar la especialización de los actores institucionales que intervienen en la gestión procesal de estos conflictos judiciales”⁴. Para estos efectos, el proyecto consagra tanto una especialización a nivel institucional como una especialización técnica.

En cuanto a la especialización institucional, el proyecto establece tres niveles de especialización para los juzgados de garantía (JG), a través del nuevo artículo 16 bis del Código Orgánico de Tribunales. Estos son:

- ♦ a. Juzgados de garantía de adolescentes (JGA): Santiago, San Bernardo (San Miguel) y Concepción.
- ♦ b. Salas especializadas para el conocimiento exclusivo de causas RPA: JG de Iquique, Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Rancagua, Talca y Temuco.
- ♦ c. Asignación de jornadas, días o salas con dedicación exclusiva en el marco de los procedimientos generales de distribución de causas (“agenda preferente”): los demás JG.

En el caso de los tribunales orales en lo penal, el proyecto les hace aplicables el tercer nivel de especialización indicado para los Juzgados de Garantía, esto es, la priorización de jornadas, días o salas con dedicación exclusiva.

4 Boletín 11174-07, página 15.

Respecto del Ministerio Público, se contemplan fiscales especializados que tendrán dedicación exclusiva a causas de responsabilidad penal adolescente en juzgados de garantía y tribunales orales en lo penal con salas especializadas. Donde funcionen “salas, jornadas o días preferentes” se procurará la misma asignación de especialización. Además, se formaliza en la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público la ya operativa Unidad Especializada de Responsabilidad Penal de Adolescentes y se crea una nueva Unidad Técnica de Responsabilidad Penal de Adolescentes.

Lo mismo ocurre respecto de la Defensoría Penal Pública, para la cual se consideran defensores especializados que tendrán dedicación exclusiva a causas en juzgados de garantía y tribunales orales en lo Penal con salas especializadas. También se formaliza, en la Ley Orgánica Constitucional de la Defensoría Penal Pública, la actualmente operativa Unidad Nacional de Defensa Penal Juvenil.

Por su parte, la especialización técnica establece, en el nuevo artículo 29 ter de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, que los jueces y funcionarios judiciales –que integren “salas especializadas” y los nuevos juzgados de garantía– deberán tener aprobada una formación especializada provista por los programas de perfeccionamiento de la Academia Judicial. Igualmente, los fiscales y defensores penales públicos que intervengan en tales salas y juzgados de garantía deben contar con las acreditaciones y la formación que garanticen un conocimiento especializado de los aspectos particulares que tiene la responsabilidad penal. Para hacerlo efectivo, el proyecto señala los contenidos mínimos que necesitan dominar.

Esta especialización institucional implica un avance respecto de la situación actual, destacándose en especial la creación de tres juzgados de garantía y de “salas especializadas” en siete de ellos, con la obligación de que los fiscales y defensores que litiguen ahí sean de dedicación exclusiva para las causas de responsabilidad penal adolescente.

Pese a ello, quedan dudas acerca de si estos cambios pueden considerarse suficientes o no, en términos de la cobertura especializada de causas que el sistema alcanzaría de aprobarse el proyecto de ley. Así, es posible que el efectivo funcionamiento del sistema implique una corrección del cálculo de la demanda hecha con estándares y horas hombre en función del volumen actual de causas. Junto con ello, podría estudiarse la ampliación a otros juzgados del modelo de salas especializadas para el conocimiento exclusivo de causas de responsabilidad penal adolescente, según criterios más amplios que los de carga y demanda; por ejemplo, en función de la existencia o no de centros privativos de libertad en la jurisdicción. Lo anterior, ya que en el proyecto solo se señalan los juzgados de Iquique, Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Rancagua, Talca y Temuco.

Sobre la especialización técnica, no existen avances que permitan un grado mayor a nivel de cortes de apelaciones, de policías o de exigencias para los funcionarios de Gendarmería que trabajan en el ámbito penal adolescente. No se indica financiamiento ni dotación para la nueva Unidad Técnica de Responsabilidad Penal Adolescente de la Fiscalía, ni para el personal de los nuevos juzgados de garantía de adolescentes.

Finalmente, no se establecen incentivos para que los profesionales se especialicen y trabajen en el sistema juvenil. Esto es crucial en la medida que, por las especificidades del sistema de responsabilidad penal adolescente, existe la percepción generalizada de que las causas de adultos son menos exigentes. En el cuerpo legal, no se consagran mecanismos que permitan controlar el efectivo cumplimiento de la obligación de especialización. Así, por ejemplo, es deseable introducir un informe de la malla especializada aplicada en las cuentas anuales de las instituciones, o que estas se sometan periódicamente a la evaluación de expertos. Además, puede ser de utilidad una capacitación general básica para todos los operadores del sistema, a fin de contar con un piso común sobre las materias de la responsabilidad penal adolescente.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación, se desarrollan las conclusiones del análisis realizado por la mesa de expertos. Asimismo, se entregan algunas recomendaciones para la concreción de la reforma de la justicia juvenil.

En primer lugar, vale la pena destacar que el proyecto es un avance para el estado actual de la justicia juvenil en Chile. Sin perjuicio de las mejoras posibles, contiene los elementos fundamentales para un servicio de reinserción social moderno y, en términos generales, consistentes con la evidencia internacional. Por lo mismo, es que se considera pertinente y posible que el Gobierno entrante del Presidente Sebastián Piñera mantenga y apruebe sus líneas centrales, realizando los cambios necesarios durante la tramitación en el Parlamento. Esto permitiría evitar la dilatación de la separación de funciones actuales del Sename.

En segundo lugar, el diseño orgánico propuesto para el servicio debiese modernizarse. En este punto, se recomienda una revisión de la configuración del servicio a la luz de las prácticas internacionales. Entre otras cosas, se sugiere separar las funciones encomendadas para un director nacional y un director ejecutivo; procurar una menor concentración de facultades en el director nacional; y, establecer mayores atribuciones para el Consejo de Estándares y Acreditación, que debiese jugar un rol de mayor centralidad dentro del nuevo servicio. El Proyecto podría profundizar su intención descentralizadora, sobre todo, a fin de otorgar mayor pertinencia regional a la oferta programática. Lo mismo se recomienda en cuanto a los mecanismos que promuevan la intersectorialidad, especialmente en relación a su vinculación con la Política Nacional de Infancia y las otras instancias vinculadas a la niñez y adolescencia.

En tercer lugar, una de las mayores innovaciones del proyecto, esto es, la generación de estándares de intervención, puede verse en riesgo de no delimitarse con mayor detalle su contenido. En este punto, es deseable que sea una norma de rango legal la que determine el contenido mínimo que deben tener estos estándares de intervención. Para ello, se propone que sea el Consejo de Estándares y Acreditación, conformado por miembros de alto

nivel de especialización, quien elabore dichos estándares, limitándose la validación de los mismos al director nacional y no al revés, como lo propone el proyecto. Este contenido mínimo debe ser, a su vez, reflejado en las bases de licitación para la compra de servicios. De otra manera, se corre el riesgo, como se señaló más arriba, de que sean los oferentes y no el servicio quienes determinen el contenido y calidad de la intervención. Al resguardar los contenidos y estándares mínimos de la intervención a nivel de bases de licitación, será posible asegurar una concordancia con el espíritu de la reinserción social juvenil propuesta por el Proyecto.

Con todo, en cuarto lugar, para que ello sea consistente en la práctica, resulta fundamental regular el rol concreto que tendrá el delegado y cómo se relacionará tanto con los adolescentes sujetos a los programas, como con los organismos colaboradores. En este sentido, es recomendable y necesario precisar la delimitación entre la sanción y los programas de intervención. Esta indefinición puede provocar problemas respecto de los roles y atribuciones de los distintos actores que entran en juego en el proceso de reinserción, desde quienes participan del proceso judicial a los que actúan en la implementación de la oferta programática.

En quinto lugar, el proyecto consagra una serie de reformas a la Ley N°20.084. Sin embargo, es recomendable una modificación más profunda de los distintos aspectos que alejan esta regulación de los principios y objetivos de la reinserción social juvenil. Dentro de esto, se sugiere profundizar y reformar otras salidas alternativas al proceso, como las desestimaciones tempranas no condicionadas y los acuerdos reparatorios. Asimismo, sería deseable una regulación más amplia de la mediación como vía alternativa, la cual dé cuenta de una política pública que introduzca, más que modificaciones a la ley, una idea más acabada de justicia restaurativa, fundamental para la impartición de justicia juvenil.

En el mismo sentido, dentro de las reformas a la ley vigente, se debería contemplar un rediseño mayor al sistema de sanciones. Como se dijo, en

lo esencial, el proyecto no reformula el espíritu adversativo del proceso ni del catálogo de sanciones. Si bien existe una delimitación en tiempo y cantidad para estas últimas, las reformas no desarrollan sanciones centrales de la justicia juvenil como el servicio en beneficio de la comunidad, la reparación del daño o la libertad vigilada especial.

Otro aspecto que merece mayor atención sobre las reformas a la Ley N°20.084, dice relación con el informe técnico. Dada la extrema sensibilidad de la información que puede llegar a contener, se aconseja una regulación legal en detalle que determine concretamente la información que deberá incluir, su reproducción, los actores autorizados y las limitaciones y oportunidades para su uso.

Finalmente, en sexto lugar, más allá de los avances que la especialización orgánica significa,

propone una regulación legal que permita asegurar la especialización a nivel técnico. En efecto, si bien existe la intencionalidad de otorgar mayor especialización a los actores del sistema de justicia juvenil, es necesario, por una parte, resguardar y asegurar la formación y capacitación a las instituciones involucradas, de manera que no quede simplemente entregada a su voluntad. Para ello, se recomienda el establecimiento de auditorías y la obligación de rendir cuentas sobre las acciones y contenidos capacitados. Por otra parte, es necesario incluir en dichas exigencias de especialización a otros actores que intervienen en el sistema de justicia juvenil. Así, resulta altamente aconsejable incorporar a la especialización a ministros de cortes de apelaciones, policías y gendarmes que se vinculan con población adolescente infractora.

REFERENCIAS

Aarten, P., 2011. *Accreditation of offender programmes an overview of accreditation panels and procedures in various countries*. Disponible en <http://www.cep-probation.org/wp-content/uploads/2015/03/Report-Accreditation-of-Offender-Programmes.pdf>

Cillero, M., 2006. Ley N° 20.084 sobre Responsabilidad Penal de Adolescentes. *Anuario de Derechos Humanos*, (356), pp. 189-195. Disponible en: <http://www.anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/issue/view/1130>

Couso, J., Duce, M., 2013. *Juzgamiento penal de adolescentes*. LOM. Santiago.

Espejo, N., 2014. *Hacia una reforma integral del sistema penal de adolescentes en Chile: el desafío de la especialización*. Unicef. Chile. Disponible en: <http://unicef.cl/web/wp-content/uploads/2015/01/WD-18-Especializacion-Ley-WEB.pdf>

Fauré, C., Henríquez, M., López, P., Maturana, P., Flores, S., Manzi, R. & Arrayet, R., 2015. *Evaluación de la Ley N° 20.084. Que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal*. Disponible en http://www.evaluaciondelaley.cl/foro_ciudadano/site/artic/20150406/asocfile/20150406123747/informe_ley_20_084_conportada_docx.pdf [Consultado el 12-09-2017]

Servicio Nacional de Menores (Sename), 2012. *Informe 5 años, Ley de Responsabilidad Penal Adolescente*. Disponible en http://www.sename.cl/wsename/otros/INFORME_ESTADISTICO_5A_LRPA.pdf [Consultado en 07-01-2017]



Centro UC

Políticas Públicas

www.politicaspUBLICAS.uc.cl
politicaspUBLICAS@uc.cl

CASA CENTRAL

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.
Teléfono (+56) 2354 6637.

LO CONTADOR

El Comendador 1916, Providencia.
Teléfono (+56) 2354 5658.