



EVALUACIÓN DE LA LEY
CÁMARA DE DIPUTADOS CHILE

EVALUACIÓN DE LA LEY N°20.084

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

COMITÉ EVALUACIÓN DE LA LEY/OCDE

CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

Lorenzini Basso, Pablo (Presidente)

Ceroni Fuentes, Guillermo

Gutiérrez Gálvez, Hugo

Gutiérrez Pino, Romilio

Kort Garriga, Issa

Monsalve Benavides, Manuel

Pérez Lahsen, Leopoldo

Robles Pantoja, Alberto

Sepúlveda Orbenes, Alejandra

Noviembre de 2015

Departamento de Evaluación de la Ley

Camila Fauré Sánchez

Maryan Henríquez Ayala

Pedro López Cabrera

Paulina Maturana Arancibia

Sebastian Flores Cuneo

Ricardo Manzi Egenau (Colaborador)

René Arrayet Pinto

PRESENTACIÓN PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

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

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

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

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

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

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



Marco Antonio Núñez L.
Presidente
Cámara de Diputados de Chile

PRESENTACIÓN PRESIDENTE COMITÉ DE EVALUACIÓN DE LA LEY /OCDE

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

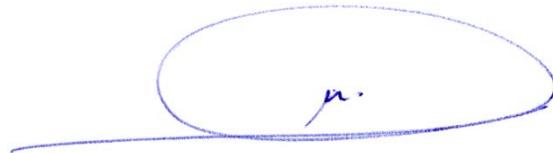
Luego de que el Departamento de Evaluación de la ley de la Cámara de Diputados llevara adelante una investigación que consideró entrevistas con distintas instituciones públicas, expertos y ciudadanía, es posible señalar que aún queda un largo camino por delante para hacer efectivo el compromiso de implementar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

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

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

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

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



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

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE	3
PRESENTACIÓN PRESIDENTE COMITÉ DE EVALUACIÓN DE LA LEY /OCDE	5
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN DE LA LEY N°20.084	10
CAPÍTULO II. CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL	18
1. ESTADÍSTICAS REFERENTES A ADOLESCENTES INFRACTORES DE LEY EN CHILE.....	19
2. DERECHO INTERNACIONAL EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE.....	46
CAPÍTULO III. MARCO SANCIONATORIO PRESENTE EN LA LEY	50
1. NUDOS CRÍTICOS PRESENTES EN EL CATÁLOGO DE SANCIONES DE LA LEY N°20.084.....	51
2. SANCIÓN ACCESORIA DE TRATAMIENTO DE REHABILITACIÓN	64
3. SECCIONES JUVENILES	68
4. MULTIPLICIDAD DE SANCIONES.....	70
6. MEDIDAS CAUTELARES.....	75
CAPÍTULO IV. INSTITUCIONALIDAD PARA LA PLENA INTEGRACIÓN SOCIAL.....	79
1. CARACTERIZACIÓN DE LOS ADOLESCENTES Y FACTORES VINCULADOS.....	80
2. OFERTA PROGRAMÁTICA PARA EL CUMPLIMIENTO DE SANCIONES	85
3. OFERTA PROGRAMÁTICA INTERSECTORIAL.....	94
4. NUDOS CRÍTICOS EN TORNO A LA COORDINACIÓN INTERSECTORIAL PARA LA PLENA INTEGRACIÓN SOCIAL DEL ADOLESCENTE.....	102
5. ESPECIALIZACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL	118
CAPÍTULO V. PERCEPCIÓN CIUDADANA.....	125
1. EVALUACION DE SANCIONES	126
2. OFERTA PROGRAMÁTICA Y ROL SENAME.....	132
3. ESPECIALIZACIÓN DEL SISTEMA RPA Y CAPACITACIÓN DE LOS ACTORES.....	136
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	138

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los principales fundamentos del proyecto son:

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

Dentro de los objetivos del Proyecto, cabe destacar:

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

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

1. POBLACIÓN OBJETIVO O DESTINATARIA

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

2. HERRAMIENTAS DE LA LEY N°20.084

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

3. REGLAMENTO DE LA LEY N°20.084

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

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

El artículo 3° consagra los derechos en la ejecución de sanciones y medidas, a saber: ser tratado de una manera que reconozca y fortalezca su respeto por los derechos y libertades de las demás

personas, resguardando su desarrollo, dignidad e integración social; ser informado de sus derechos y deberes con relación a las personas e instituciones que lo tuvieren bajo su responsabilidad, entre otros.

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

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

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

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

4. SOLICITUD DE EVALUACIÓN DE LA NORMA

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

5. OBJETIVO DEL ESTUDIO

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

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

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

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

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

6. DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

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

I. Estudio técnico de la Ley

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

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

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

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

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

ENTREVISTADOS PARA LA EVALUACIÓN

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

CARABINEROS DE CHILE

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

GENDARMERÍA DE CHILE**Subdirección Técnica**

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

UNICEF

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

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA

Ana María Morales - Directora Área Justicia y Reinserción

INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

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

EXPERTOS**Departamento de Psicología - Universidad de La Frontera**

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

II. Percepción ciudadana

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

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

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

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

III. Publicación del Informe

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II. CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL

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

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

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

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

1. ESTADÍSTICAS REFERENTES A ADOLESCENTES INFRACTORES DE LEY EN CHILE

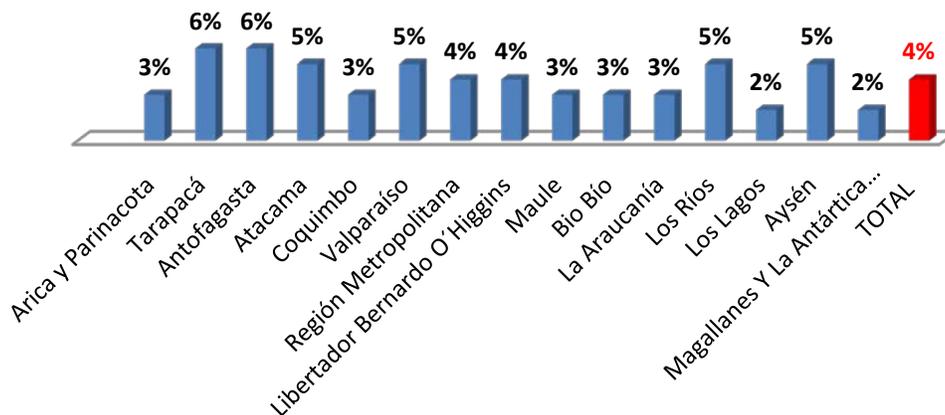
A continuación se presenta el contexto nacional sobre responsabilidad penal adolescente a partir de los datos presentados por las distintas instituciones públicas vinculadas con la implementación de la norma. Esta sección contiene información referente a la población infractora, las sanciones contempladas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

Mención especial merece la información compartida para esta evaluación por la Dirección de Estudios de la Corte Suprema, quienes facilitaron los resultados del levantamiento de información que realizaron para conocer cómo está operando a nivel judicial la implementación de la Ley N°20.084, con especial énfasis en la especialización de los jueces en Chile.

1.1 Situación actual de la aplicación de sanciones y medidas contempladas en la Ley N°20.084

Esta sección presenta un desarrollo estadístico descriptivo de los datos referidos a jóvenes procesados por la Ley N°.20.084. De esta manera, se expone el porcentaje que representa cada región por estas causas, además de las estadísticas descriptivas según sexo, edad y tipo de sanción.

Porcentaje de Causas RPA con base en la Población Regional entre 14 a 18 años.¹

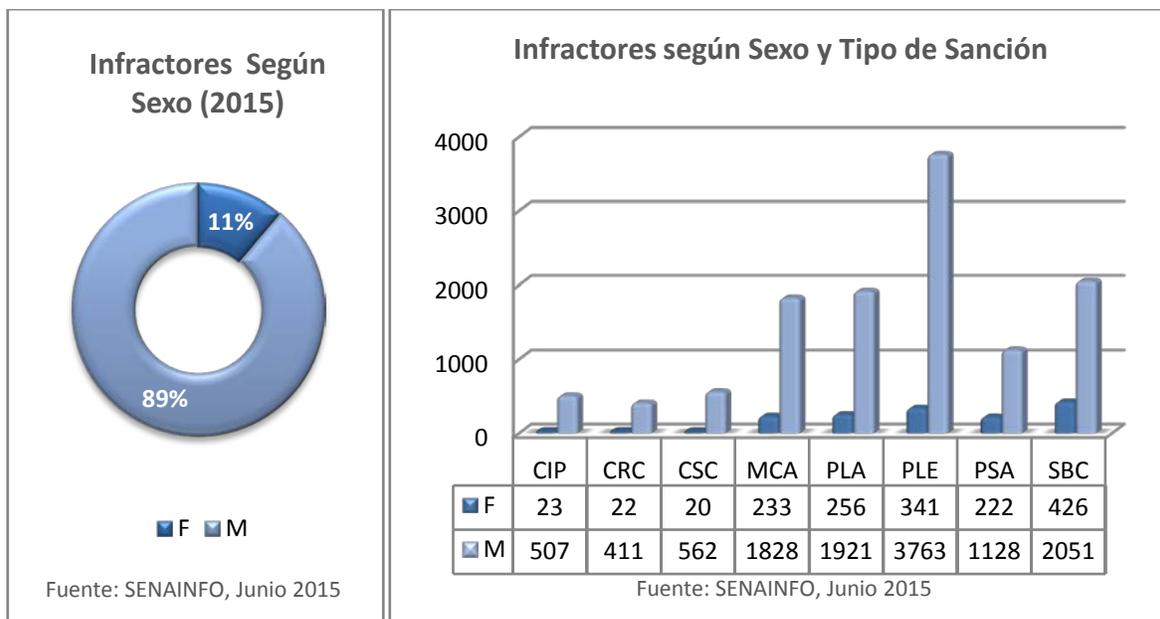


¹ Población determinada según datos de la Encuesta CASEN 2011.

Fuente: Diagnóstico RPA 2013, Poder Judicial

En cuanto a la distribución de adolescentes que han sido procesados por la Ley N°20.084, destaca que tan solo el 4% de la población adolescente ha incurrido en algún delito o crimen en el cual se aplica el catálogo de sanciones incorporado en la norma. A su vez, al observar la distribución según región, destaca la X Región de Los Lagos, la XII Región de Magallanes y la Antártica Chilena con los menores porcentajes de adolescentes ingresados al sistema, con un 2% cada una.

Por otro lado, se observa que las regiones que aportan mayor cantidad de adolescentes infractores de ley ingresados al sistema, serían la I Región de Tarapacá y la II Región de Antofagasta, con un 6% del total nacional cada una.

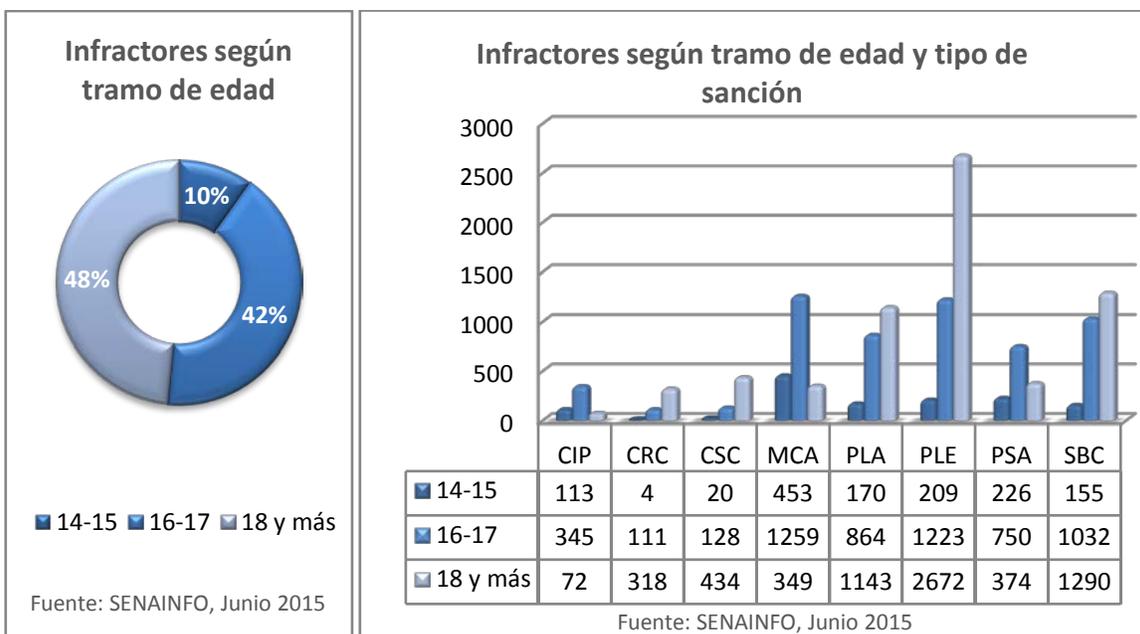


Como se observa en el cuadro anterior, el 89% de los adolescentes que están cumpliendo penas de RPA son hombres, situación que ha sido una constante en el tiempo, por ende, es esperable que en todas las medidas y sanciones disponibles, la cantidad de hombres sobre mujeres sea siempre mayor.

Cuando se controla la información según sanción o medida aplicada, se observa que la frecuencia más alta la presenta el Programa de Libertad Asistida Especial, la cual agrupa cerca del 22% de los jóvenes en medidas contempladas en la norma. Le siguen en frecuencia los Servicios en Beneficio a la Comunidad (SBC) y los Programas de Libertada Asistida. Destaca además, que los programas de libertad asistida especial concentran casi un 31% del total de los hombres que actualmente se encuentran con alguna sanción.

Respecto al régimen en el cual se da cumplimiento a la sanción, es posible afirmar que más del 80% de los infractores cumple sanciones en medio libre, mientras que aquellos que lo hacen privados de libertad, se concentran en los Centros de Internación Semicerrados (CSC) con un régimen mixto.

Al considerar sólo las medidas cautelares, esto es las medidas previas a la sentencia o absolución del caso, tanto en mujeres como en hombres, prevalece la Medida Cautelar Ambulatoria (MCA) por sobre la Internación Provisoria en Régimen Cerrado (CIP). Además, la quinta medida más aplicada, para ambos sexos, son los Programas de Salidas Alternativas, representando cerca de un 10% de los casos.



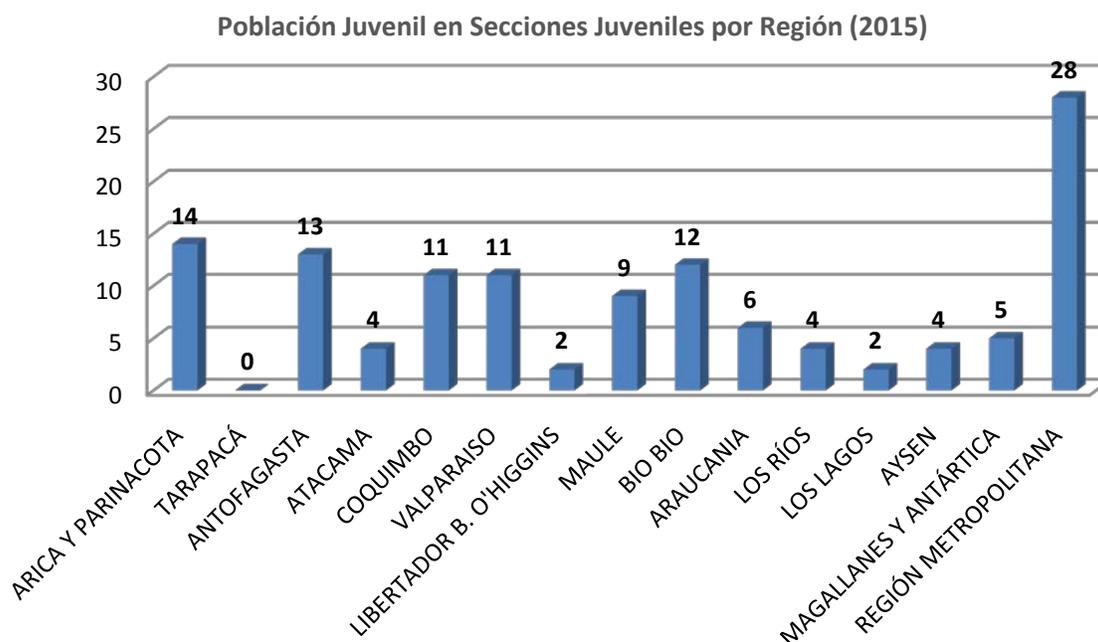
Cuando se observan los datos según los tramos de edad contemplados en la Ley, se da cuenta que un 10% corresponde a los infractores del tramo más joven, siendo este el porcentaje más bajo. Le siguen con un 42% para los que tienen entre 16 y 17 años. Finalmente, la población mayor de edad con penas de RPA es el grupo más numeroso, representando un 48% de la población.

Al controlar la distribución de las sanciones según edad, se observa que tanto para el tramo más joven, como para el tramo de 16-17 años, la sanción más recurrente es la Medida Cautelar Ambulatoria (MCA), con 453 y 1.259 jóvenes respectivamente. En cuanto a quienes cumplen sanciones de RPA siendo adultos, la medida que concentra el mayor número de sancionados sería el Programa de Libertad Asistida Especial (PLE), con 2.672 casos, seguido por el Programa en Beneficio a la Comunidad, con 1.290 infractores cumpliendo sanción bajo esta modalidad. Destaca para este grupo, que un 12% cumplen condenas privativas de libertad, sin considerar medidas cautelares y salidas alternativas.

Si se observa únicamente las sanciones contempladas en el catálogo de la Ley N°20.084, restando de la información antes referida los programas CIP, MCA y PSA, es posible señalar que el 89% de los infractores sancionados por la Ley N°20.084 cumplen condena en programas en medio libre, mientras que el resto lo hace en programas privativos de libertad (6% en régimen semicerrado, y un 5% en régimen cerrado). Al desagregar los datos por sanción en medio libre, podemos observar que el 42% corresponde a infractores en Programas de Libertad Asistida Especial, el 22% corresponde a jóvenes en Programa de Libertad Asistida y el 25% restante a programas de Servicio en Beneficio de la Comunidad.

1.2 Situación actual infractores de Ley N° 20.084 en secciones juveniles

La norma dispone que cumplido los 18 años de edad y previa evaluación de Sename, los jóvenes infractores que cumplen condenas en centros privativos de libertad en modalidad de Régimen Cerrado pueden ser transferidos a las Secciones Juveniles habilitadas en 27 establecimientos penitenciarios a nivel nacional, bajo la supervisión de Gendarmería. El porcentaje de jóvenes por sexo, la cantidad de infractores por establecimiento y capacidad utilizada versus la real, a Marzo de 2015, se presentan a continuación.



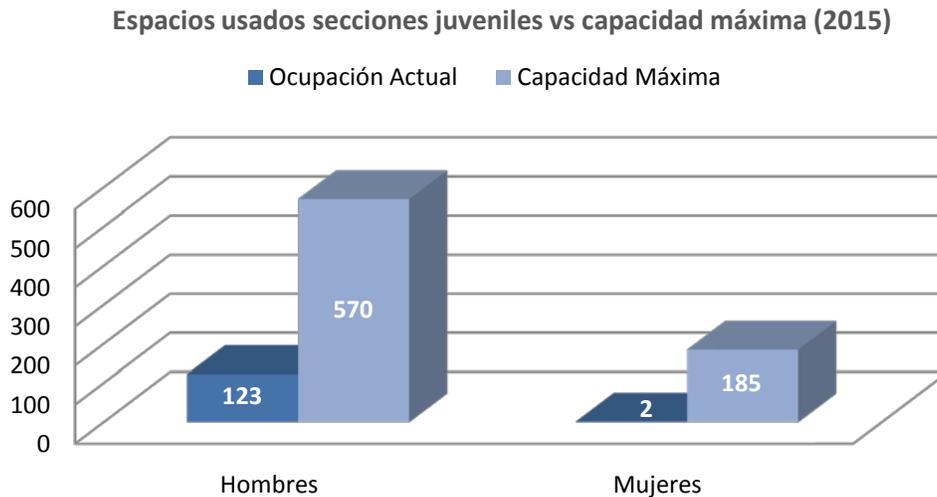
Fuente: Unidad de Estadística de Gendarmería (Marzo 2015)

El 98% de los infractores de responsabilidad penal adolescente en secciones juveniles son hombres, siendo el 2% restantes mujeres. Al desglosar la cantidad de internados según región, tomando en cuenta que en varias regiones del país hay más de un establecimiento privativo de libertad con sección juvenil operativa, es que surgen los datos de la tabla anterior. Se ha tomado la decisión de no desagregar la información según sexo, ya que existen sólo dos infractoras en todo el país: una está en el complejo penitenciario (CP) de Arica, mientras que la otra está en el CP de Concepción.

En todas aquellas regiones que poseen más de un establecimiento penal preparado para recibir a jóvenes infractores, sólo uno de estos, por región, está en uso efectivo para la internación de los jóvenes infractores; con la excepción de la región del Bío-Bío, en la que hay internos tanto en el complejo penitenciario de Concepción como en el Centro de Cumplimiento Penitenciario (CCP) de Chillán. A nivel nacional, sólo 15 de las 27 secciones juveniles operativas están realmente en funcionamiento.

La mayor cantidad de jóvenes en secciones juveniles se da en la Región Metropolitana, lo cual es esperable considerando que es la región más poblada del país. Caso distinto a quienes le siguen, siendo la XV Región de Arica y Parinacota y la II Región de Antofagasta, respectivamente.

Con respecto a las regiones con menos jóvenes en secciones juveniles, observamos en primer lugar que la Región de Tarapacá no presenta ingresados en la sección juvenil del CCP de Iquique; la siguen tanto la Región del Libertador Bernardo O'Higgins, como la Región de Los Lagos con 2 infractores residiendo en la sección juvenil respectivamente.



Fuente: Elaboración Propia en Base a Gendarmería - Subdirección Operativa- Depto. de Infraestructura

La distribución entre la ocupación de las plazas en cada sección juvenil y la capacidad máxima de personas que puede alojar en esa sección del establecimiento se presenta en el gráfico anterior. Tomando en cuenta que se utilizan solo 15 de los 27 establecimientos acondicionados para ello, no es de extrañar la escasa utilización de estos. En el caso de los hombres, las 123 plazas utilizadas corresponden al 18% del total de los cupos destinados a los hombres, mientras que las 2 mujeres corresponden sólo al 1% del total de las plazas destinadas a infractoras de la Ley N°20.084 en secciones juveniles. Es así que al considerar en su conjunto a hombres y mujeres, el porcentaje de utilización de las secciones juveniles, a Marzo de 2015, es de un 16,56%.

1.3 Estadísticas sobre Ingresos en Medidas Contempladas en Responsabilidad Penal Juvenil

Los datos sobre ingresos y egresos al sistema judicial de los jóvenes infractores, que a continuación se presentan, son construidos por el Ministerio Público. Adicionalmente, y para los fines de este estudio, se consideraron los datos obtenidos del diagnóstico sobre responsabilidad penal adolescente realizado por la Corte Suprema en 2013.

Infactores menores de edad, ingresados al Ministerio Público

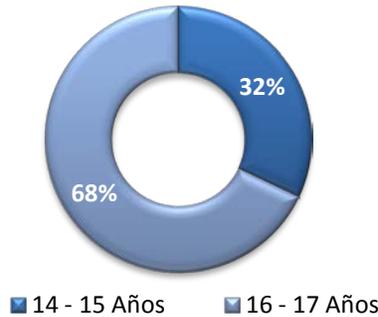
REGIÓN	TOTAL 2010	TOTAL 2011	TOTAL 2012	TOTAL 2013	TOTAL 2014
I	1.330	1.351	1.436	1.687	1.886
II	2.570	2.764	3.247	2.771	2.399
III	1.536	1.558	1.356	1.270	1.250
IV	2.137	2.324	2.249	2.017	1.887
V	6.104	7.365	6.251	6.130	5.639
VI	2.466	2.785	2.804	2.879	2.708
VII	2.390	2.865	2.887	2.861	2.672
VIII	4.777	5.500	5.068	5.009	4.761
IX	2.915	3.194	2.989	2.720	2.631
X	2.629	3.107	2.695	2.456	2.159
XI	511	587	408	377	386
XII	435	393	415	311	340
XIV	1.161	1.330	1.268	984	1.011
XV	726	850	613	579	660
RM CENTRO NORTE	6.787	8.955	7.617	5.868	5.458
RM ORIENTE	5.197	6.414	5.246	4.872	4.799
RM OCCIDENTE	5.392	5.960	4.735	4.187	4.086
RM SUR	4.365	5.645	4.856	4.295	4.399
TOTAL NACIONAL	53.428	62.947	56.140	51.273	49.131

Fuente: Elaboración Propia con base en Boletines Anuales de Fiscalía (2010-2014); Información Obtenida del SAF.

La cantidad de jóvenes infractores ingresados al Ministerio Público en el periodo comprendido entre 2010 y 2014, al analizarlo a nivel nacional, ha tenido una progresión diversa. Entre 2010 y 2011 la cantidad de jóvenes infractores ingresados subió significativamente, siendo el 2011 el año en el que se registró el mayor número de ingresos, alcanzando 9.519 adolescentes más que el año anterior. Posterior a ello, los ingresos tienden a la baja año tras año, llegando a 49.131 en 2014, siendo la menor cantidad de ingresados en el periodo analizado.

La mayoría de los casos se concentran consistentemente en la Región Metropolitana Centro Norte durante el periodo 2010-2014, siendo sólo superada por la V Región para los años 2013 y 2014. Por su parte, la XII Región de Magallanes y la Antártica chilena presentan los menores ingresos totales del periodo, así como la menor cantidad de ingresos en un año, sólo 311 en 2013.

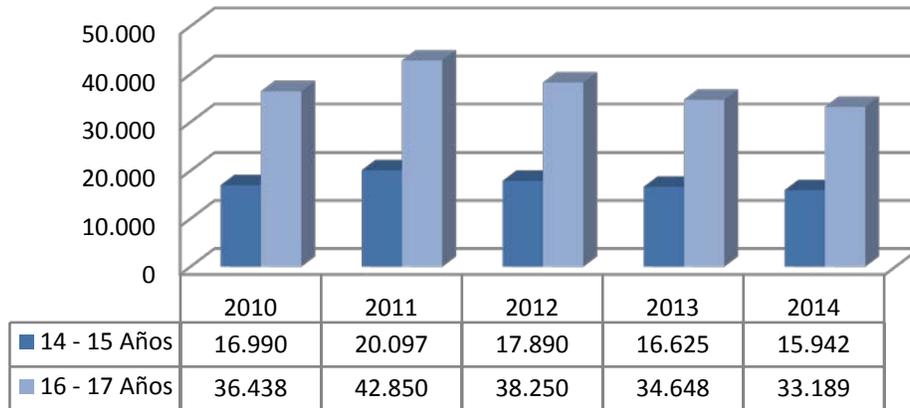
Ingresados Ministerio Público por tramo de edad (2010 -2014)



Fuente: Extraído de Boletines Anuales de Fiscalía (2010-2014), Información Obtenida del SAF

De los ingresados al Ministerio Público desde 2010 a 2014, el treinta y dos por ciento de ellos corresponden a jóvenes de 14 a 15 años, mientras que el sesenta y ocho por ciento restante a menores de 16 a 17 años.

Infractores RPA ingresados en M. Público por tramo de edad



Fuente: Elaboración Propia con base en Boletines Anuales de Fiscalía (2010-2014); Información Obtenida del SAF

Al igual como se observa a nivel nacional, la cantidad de ingresados, para ambos tramos de edad, alcanza su máximo en 2011, con 20.097 ingresados en el tramo de edad de 14 a 15 años, mientras que 42.850 lo hicieron para el tramo de edad de 16 a 17 años. Los mínimos se producen, en ambos casos, en el año 2014, con 15.942 y 33.189 ingresados respectivamente. En todos los años, la cantidad de ingresados fue mayor para el tramo de mayor edad.

Ingresos a sistema de RPA por delitos

CATEGORÍA DE DELITOS	2010	2011	2012	2013	2014
CUASIDELITOS	126	122	129	113	101
DELITOS CONTRA LA FE PÚBLICA	115	135	126	104	359
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD E INTIMIDAD DE LAS PERSONAS	4.525	5.185	5.155	4.934	4.723
DELITOS CONTRA LEYES DE PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL ¹	-	-	-	-	186
DELITOS DE JUSTICIA MILITAR ¹	-	-	-	-	8
DELITOS DE LEYES ESPECIALES	661	827	755	697	774
DELITOS DE TORTURA, MALOS TRATOS, GENOCIDIO Y LESA HUMANIDAD ¹	-	-	-	-	0
DELITOS ECONÓMICOS ²	231	219	210	204	203
DELITOS FUNCIONARIOS	8	7	4	13	10
DELITOS LEY DE DROGAS	969	1.028	1.254	1.047	1.102
DELITOS LEY DE TRÁNSITO	247	281	272	254	322
DELITOS SEXUALES	1.016	1.111	1.164	1.092	950
FALTAS	11.160	11.839	10.487	8.686	8.342
HECHOS ¹	-	-	-	-	804
HOMICIDIOS ³	168	162	173	135	142
HURTOS	6.887	7.635	7.349	7.401	7.801
LESIONES	7.497	8.106	7.586	7.004	6.869
OTROS DELITOS	4.400	5.808	4.954	4.646	2.378
OTROS DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD	4.523	5.334	4.983	4.996	4.968
ROBOS	3.739	3.566	3.310	3.639	3.798
ROBOS NO VIOLENTOS	4.138	4.070	3.951	3.764	3.849
TOTAL NACIONAL	50.410	55.435	51.862	48.729	47.689

¹ Categorías consideradas desde el año 2014.

² Categoría Modificada en 2014 como Delitos Económicos y Tributarios.

³ Categoría Modificada en 2014 como Homicidios de Relevancia Criminal.

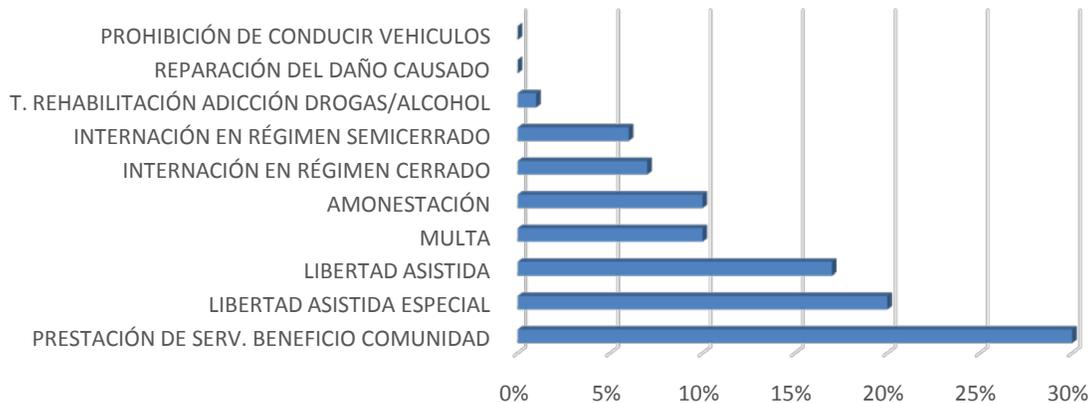
Fuente: Elaboración Propia con Base en Boletines Anuales de Fiscalía (2010-2014), Información Obtenida del SAF.

Al momento de considerar los delitos por los cuales ingresaron al sistema del Ministerio Público los jóvenes infractores de ley, hay que tener en cuenta que algunas de las categorías en las que se desagrega la información fueron modificadas o adicionadas desde el año 2014, tal como lo expresan las notas de la tabla respectiva.

Excluyendo aquellas categorías incluidas en 2014, se vislumbra que las faltas son, en todos los años, el delito mayoritariamente producido por los jóvenes infractores que ingresan al sistema de Responsabilidad Penal Juvenil; aunque el porcentaje de estos va consistentemente a la baja. Si en 2010 el porcentaje de faltas respecto al total de delitos era de un 22,14%, esta llega al 17,49% en 2014.

En contraste, los hurtos sufrieron una constante alza porcentual en la ocurrencia de estos, pasando de un 13,66% en 2010 a un 16,36% en 2014, avanzando del tercer al segundo delito más frecuente en el periodo comprendido; siendo desde 2013 las lesiones el tercer delito más común. Otros delitos al alza son “otros delitos contra la propiedad”, subiendo de 8,97% a 10,42% y “delitos contra la libertad e intimidad de las personas”, subiendo de un 8,98% a un 9,90% en 2014 (alcanza un pick de 10,13% en 2013).

Porcentaje de aplicación de sentencias o medidas condenatorias (2013)



Fuente: Diagnóstico RPA 2013, Poder Judicial

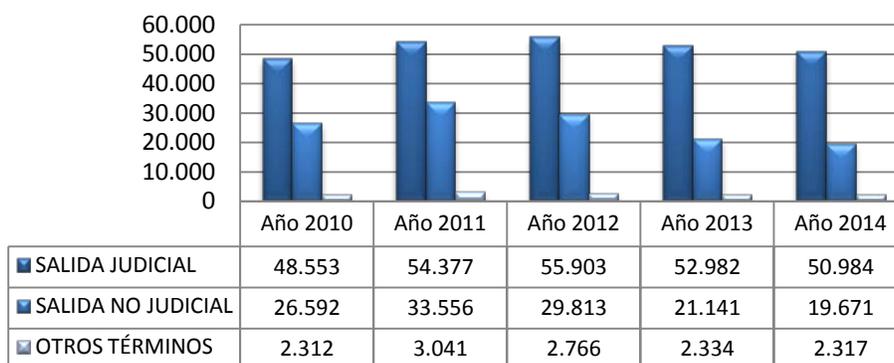
En base a los datos obtenidos de la Corte Suprema en 2013, se observa que la medida más adoptada para los adolescentes infractores de ley es la prestación de servicios en beneficio de la comunidad, la cual se aplicó, en ese año, en un 30% de las situaciones. Seguida por la libertad asistida y la libertad asistida especial con un 20% y 17% de aplicación respectivamente. En tanto, la reparación del daño y la medida accesoria de prohibición de conducir vehículos motorizados son usadas de manera residual, con valores tendientes al 0%. Las sanciones en medios privativos de libertad suman un total de 13% de los casos.

1.4 Estadísticas referentes a egresos en medidas contempladas en la Ley N°20.084

Los egresos contemplan las múltiples razones y vías por las cuales se da término a la aplicación de un programa o sanción. Las salidas pueden ser por vías judiciales como no judiciales. A la vez, para instituciones como SENAME o Gendarmería (GENCHI), también son contabilizados como medios de egreso el quebrantamiento de condena, la fuga, la sustitución de pena o la muerte del joven infractor, entre otras.

En los datos presentados en ésta sección se muestran, con base en información de Fiscalía, los términos de condena según tipo de salida en los años 2010 a 2014, así como comparaciones entre la tasa de egresos con respecto a los ingresos exclusivamente en 2014. Además, se presenta el porcentaje y número de egresos en el mismo año según sanción o medida aplicada con información proporcionada por Sename.

Términos de condena a nivel nacional, segmentado por tipo



Fuente: Elaboración Propia con base en Boletines Anuales de Fiscalía (2010-2014), Información Obtenida del SAF

Con respecto a los tipos de egresos, los que se producen en mayor cantidad, en todos los años que componen el rango 2010 a 2014, son aquellos correspondientes a salidas judiciales, entre las que se encuentran sentencias definitivas condenatorias y absolutorias, sobreseimiento definitivo y temporal, la suspensión condicional del procedimiento, acuerdo reparatorio y la facultad para no investigar.

En segundo lugar se dan las salidas no judiciales, en las que encontramos la consideración del archivo personal, la decisión de no perseverar, el principio de oportunidad y la incompetencia.

La cantidad de egresados por año en el periodo considerado es fluctuante, lo cual es esperable, debido a que la duración de las condenas que están cumpliendo es variable caso a caso. Es debido a esto, que como se expresa en la siguiente tabla, a veces a pesar del aumento en egresados por un tipo de salida del sistema de RPA, porcentualmente es menor los egresados por esa causa.

Términos de Condena a Nivel Nacional, Segmentado por Tipo, Expresado en Porcentaje.

TIPO DE TÉRMINOS ^{1,2}	2010	2011	2012	2013	2014
SENTENCIA DEFINITIVA CONDENATORIA	29,05%	23,09%	25,44%	28,17%	32,80%
SENTENCIA DEFINITIVA ABSOLUTORIA	0,89%	0,70%	0,73%	1,12%	1,48%
SOBRESEIMIENTO DEFINITIVO	3,94%	1,96%	2,31%	3,29%	4,74%
SOBRESEIMIENTO TEMPORAL	0,89%	0,58%	0,61%	0,63%	0,62%
SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCEDIMIENTO	22,59%	28,24%	30,24%	29,80%	23,80%
ACUERDO REPARATORIO	2,47%	2,49%	3,02%	3,15%	3,51%
FACULTAD PARA NO INVESTIGAR	4,80%	4,80%	2,86%	5,31%	5,21%
SUBTOTAL SALIDA JUDICIAL	64,61%	61,84%	65,22%	71,48%	72,16%
ARCHIVO PROVISIONAL	13,09%	14,53%	13,95%	11,33%	11,34%
DECISIÓN DE NO PRESERVAR	3,64%	3,35%	3,81%	3,97%	4,27%
PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD	15,32%	16,96%	14,23%	10,97%	10,36%
INCOMPETENCIA	3,34%	3,32%	2,80%	2,26%	1,87%
SUBTOTAL SALIDA NO JUDICIAL	35,39%	38,16%	34,78%	28,52%	27,84%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

¹ Se consideran los términos aplicados durante el año en curso, independiente de la fecha de recepción.

² Los porcentajes de término por Salidas Judiciales y Salidas No Judiciales se calculan excluyendo la categoría 'Otros términos'.

Fuente: Extraído de Boletines Anuales de Fiscalía (2010-2014), Información Obtenida del SAF

En el análisis porcentual, en el cual las categorías pertenecientes a “Otros Términos” no son consideradas por parte de Fiscalía, podemos observar que la mayoría de los casos, para todos los años del rango contemplado, corresponden a las categorías de Salidas Judiciales, las que oscilan entre un 61,84% y un 72,16%, presentando su valor más bajo en 2011 y luego subiendo porcentualmente de forma paulatina. Las salidas no judiciales corresponden a porcentajes entre un 27,84 y un 38,16 por ciento dependiendo del año; donde el máximo se presenta el año 2011 y el mínimo en 2014.

Mientras en los años 2010 y 2014 el término de condena más común era la sentencia definitiva condenatoria, le sigue de cerca la suspensión condicional del procedimiento y más distanciada de las anteriores, aparecen las salidas no judiciales, donde la más común entre 2010 y 2012 era la aplicación del principio de oportunidad, mientras que en los dos restantes años, era el archivo provisional.

Ingresos y Términos de Condena de Responsabilidad Penal Adolescente en 2014

Región	CASOS			DELITOS ¹		
	Ingresos	Términos ²	% Términos	Ingresos	Términos ²	% Términos
I	1.714	1.694	98,83%	1.807	1.874	103,71%
II	2.116	2.444	115,50%	2.194	2.642	120,42%
III	1.123	1.294	115,23%	1.214	1.468	120,92%
IV	1.763	2.221	125,98%	1.892	2.460	130,02%
V	5.271	6.220	118,00%	5.682	6.998	123,16%
VI	2.473	3.017	122,00%	2.733	3.475	127,15%
VII	2.527	3.053	120,82%	2.640	3.381	128,07%
VIII	4.504	5.383	119,52%	4.797	5.929	123,60%
IX	2.461	2.952	119,95%	2.646	3.302	124,79%
X	1.978	2.433	123,00%	2.089	2.629	125,85%
XI	356	483	135,67%	387	533	137,73%
XII	297	380	127,95%	301	404	134,22%
XIV	887	1.004	113,19%	962	1.131	117,57%
XV	575	567	98,61%	605	590	97,52%
RM CENTRO NORTE	4.810	5.415	112,58%	5.099	6.077	119,18%
RM ORIENTE	4.307	5.179	120,25%	4.533	5.821	128,41%
RM OCCIDENTE	3.651	4.294	117,61%	3.946	4.823	122,23%
RM SUR	3.951	4.183	105,87%	4.162	4.537	109,01%
TOTAL NACIONAL	44.764	52.216	116,65%	47.689	58.074	121,78%

¹ La estructura interna de un caso, permite que en él exista más de un delito.

² Se consideran los términos aplicados durante el año en curso, independiente de la fecha de recepción.

Fuente: Extraído de Boletín Anual 2014 de Fiscalía, Información Obtenida del SAF

Con el fin de tener una perspectiva más amplia respecto a si está o no aumentando la cantidad de jóvenes ingresados a los diversos medios contemplados en la Responsabilidad Penal Juvenil, se hace pertinente analizar los ingresos y términos de condenas por región, utilizando la información disponible más reciente de año completo, vale decir, 2014. Esta información está separada por casos y delitos, ya que tal como aparece en la nota (1), puede haber más de un delito por caso.

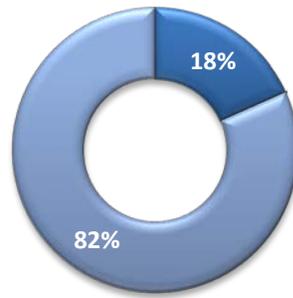
Como es esperable, la Región Metropolitana concentra la mayoría de los casos de ingresos y términos. Usando la separación de las fiscalías en las cuatro zonas delimitadas en aquella región, podemos ver que la mayoría de los casos de ingresos y de términos, considerando la cuenta tanto por casos como por delitos, se dan en la Quinta Región, con 5.271 casos ingresados y 6.220 terminados en el año, de los cuales corresponden a delitos 5.682 ingresos y 6.998 términos. Le sigue la Región Metropolitana Centro Norte, con 4.810 casos ingresados y 5.415 terminados, así como 5.099 delitos ingresados y 6.077 terminados. La Región de Magallanes y la Antártica Chilena es la que tiene los menores casos y delitos en el año 2014.

El porcentaje de términos que aparece en la tabla corresponde a la cantidad de términos producidos en el año 2014 con respecto a la cantidad de ingresos en el mismo periodo. A excepción de la Región de Arica y Parinacota, en que el porcentaje de términos en casos y delitos es menor a los ingresos, siendo la región con la menor tasa (98,61% y 97,52% respectivamente); y en la Región de Tarapacá en que los casos, más no así los delitos, son menores a los ingresos, se da cuenta que en todas las regiones hubo más términos de penas que ingresos por nuevas causas/delitos.

Las regiones más australes del país (XI y XII) son las que poseen las mayores tasas de egresos con respecto a ingresos. En Aysén la tasa es de 135,67% en los caso y de un 137,73% en los delitos, mientras que en Magallanes, son de un 127,95% y un 134,22% respectivamente.

A nivel nacional, los ingresos correspondieron a 44.764 internados por caso versus unos 52.216 casos egresados, lo que da una tasa de egreso de 116,65%. Al analizar por delito se obtiene que hubo 47.689 ingresos y 58.074 egresos, por lo que da una tasa de porcentaje de término del 121,78%. A partir de lo anterior, es posible señalar que la cantidad de egresados es mayor que la de ingresados en casi todo el territorio nacional en el último año.

Porcentaje de Egresos según Tipo de Medida (2014)



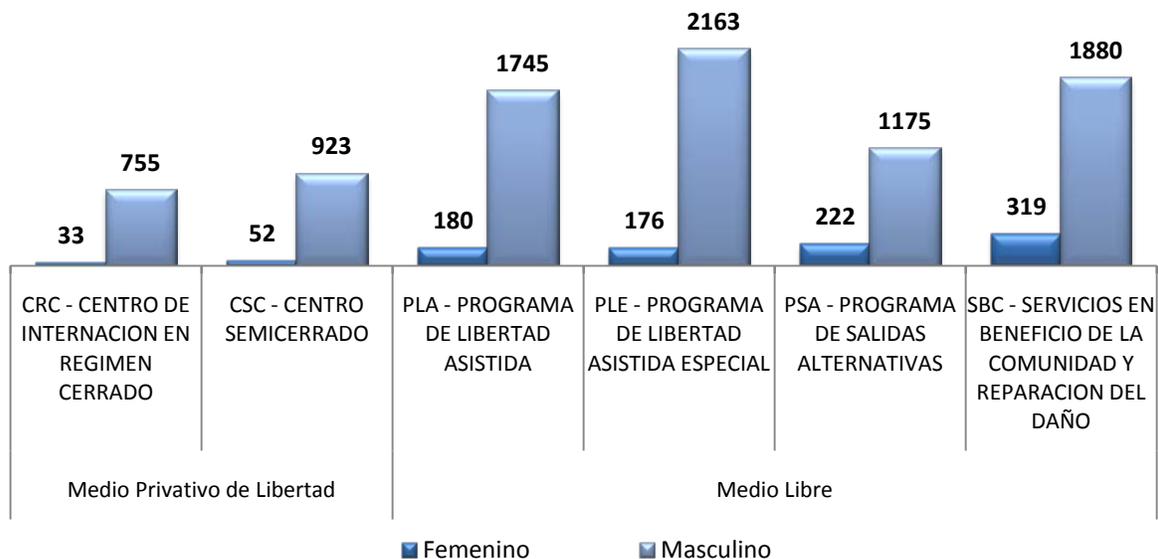
■ Medio Privativo de Libertad ■ Medio Libre

Fuente: Elaboración Propia en Base a SENAME - Boletín estadístico Niños/as, Adolescentes

Sename a través de los datos entregados por el tercer boletín estadístico niños, niñas y adolescentes, Tercer Trimestre de 2014 (la información más reciente disponible para la elaboración de este informe), presentan los datos de cuantos jóvenes están cumpliendo sanciones en cada una de las medidas que contempla la Ley N°20.084. Cabe destacar, que en los datos presentados en el apartado de Programas de Medio Libre, está incluida las Salidas Alternativas, que propiamente no están contempladas de manera tácita en la Ley N°20.084, pero que son comúnmente aplicadas. Los egresos expresados en estos datos pueden darse por múltiples motivos, que no necesariamente corresponden al cumplimiento de los objetivos trazados.

El gráfico anterior muestra que en 2014, el 82% de los egresados fueron de programas en Medio Libre, mientras que el 28% restante en Medios Privativos de Libertad.

Jóvenes infractores egresados (2014)



Fuente: Elaboración Propia en Base a SENAME - Boletín estadístico Niños/as, Adolescentes Tercer Trimestre 2014, Infractores.

Con respecto al análisis de los egresos de forma desagregada, podemos observar que la mayor cantidad de egresos en hombres, se da en los Programas de Libertad Asistida Especial (PLE) con 2.163 casos, seguido por los Servicios en Beneficio de la Comunidad (SBC) con 1.880, y el programa de Libertad Asistida (PLA) con 1.745 egresados.

En mujeres, el egreso más común se da en los SBC con 319 egresadas, seguidos por el Programa de Salidas Alternativas (PSA) con 222 y el PLA con 180 casos.

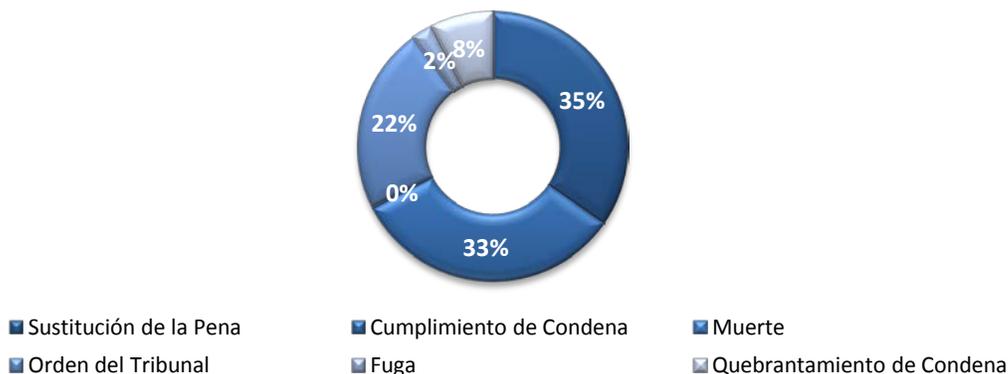
En hombres y mujeres las sanciones en donde menos egresan, numéricamente hablando, las infractoras juveniles de ley, son las privativas de libertad, y específicamente la menos aplicada, es la Internación en Régimen Cerrado (CRC). Sólo 33 mujeres y 755 hombres cumplieron y egresaron de este tipo de sanción. Al sumar hombres y mujeres, la sanción en que se generan más egresos es en el programa de Libertad Asistida Especial, con un total de 2.339.

Tomando en cuenta los datos correspondientes a infractores vigentes dentro del sistema de Responsabilidad Penal Juvenil del apartado 2.1, es que podemos concluir que los resultados obtenidos aquí son esperables, toda vez que considerando la suma de ambos sexos, PLE es la sanción en la que hay más infractores, seguido por SBC y PLA, situación que se replica a nivel de egresos, al menos, por el año 2014.

1.5 Egresos en Secciones Juveniles

Los datos de egresos presentados a continuación corresponden a información recabada por Gendarmería de Chile en el periodo 2007 – 2012. Presentamos los porcentajes de egreso según causal a nivel porcentual, así como de manera desagregada.

Causales de Egreso según Porcentaje (2007 - 2012)



Fuente: Gendarmería - Informe Ejecutivo Secciones Juveniles Primer

Gendarmería, en su informe ejecutivo del primer trimestre de 2015 registró 479 egresos en el periodo 2007 y 2012, los que en su mayoría se producen por sustitución de la pena (35%), seguido por el cumplimiento de la condena con un 33% y las salidas decretadas por parte del tribunal en

un 22% de los casos. Las fugas y el quebrantamiento de condena corresponden conjuntamente solo al diez por ciento de los casos. Es importante señalar, que sólo se produjeron dos muertes durante el mismo periodo.

1.6 Estadísticas sobre reincidencia en medidas contempladas en la Ley N°20.084

A través de la información entregada por Sename para la elaboración de este estudio, se pueden extraer varias interpretaciones en base a los resultados de los estudios de reincidencia de los jóvenes infractores de ley que ingresan tanto a los medios privativos de libertad, los cuales están administrados directamente por el Servicio, como quienes son atendidos en los programas de medio libre, desarrollados por las Organizaciones Colaboradoras Acreditadas de la Red Sename.

El análisis de la reincidencia, el cual busca cumplir con los preceptos de estandarización, sistematicidad, comparabilidad y validación autoimpuestos por el servicio, se desarrolla en base a un seguimiento prospectivo de dos años, analizando caso a caso las sanciones ejecutadas por Sename a infractores juveniles. Desde 2013, se hace un cruce de los datos de Sename con la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ), lo cual posibilita lograr un análisis más completo, ya que se pueden incluir los casos en que infractores de RPA pasen, por distintos motivos, a cumplir penas en el sistema adulto.

Ambas Bases consideran el mismo criterio de cohorte: el año de egreso de una pena inicial en el sistema juvenil de responsabilidad penal. La reincidencia se ve en dos espacios de tiempo: (i) hasta 12 meses desde el egreso de la condena inicial, y (ii) hasta los 24 meses de egreso de la condena inicial. Los datos presentados en las siguientes páginas consideran los años 2009 a 2011, comprendiendo los dos años que se requieren para el análisis prospectivo. Los datos de la cohorte 2012 no estaban disponibles al momento de redactar este informe.

La reincidencia se contabiliza en base a las recondenas, y como se remite en la información entregada por Sename: *“la comisión de un hecho delictivo por parte de jóvenes infractores de ley atendidos por Sename, con posterioridad a una condena índice y resultante en una nueva condena”*. (Sename, Documento aportado para la investigación)

Se utiliza como fuente de comparación el egreso de una sanción primaria de RPA, ya que “permite estimar de mejor manera el efecto socioeducativo de la intervención implicada en el cumplimiento de la Sanción”, así como lograr una mayor comparabilidad con tasas de reincidencia internacionales. En estos datos, no están incluidos las condenas por faltas, los quebrantamientos, las suspensiones de condena, ni la pseudo-reincidencia, que hace referencia a las condenas generadas por delitos previos al egreso de la sanción por Ley N°20.084 inicial.

Las causales de egreso consideradas en las sanciones iniciales, a fin de generar el cálculo de la reincidencia, son las siguientes: incumplimiento de la sanción o medida, no establecerse contacto

con el adolescente, tribunal decreta suspensión de la condena, cumplimiento de la sanción, salida alternativa, remisión de la condena o revocación de la sanción.

Previamente al análisis de reincidencia, es importante aclarar que si bien el tamaño de la cohorte ha aumentado con los años (5.062 en 2009, 5.992 en 2010 y 6.015 en 2011), hay que comprender que esos números corresponden a egresos y no a ingresos al sistema de RPA, por lo que el tiempo de condena de los individuos varía caso a caso, situación que no permite evaluar un alza en los condenados como si lo harían variables de ingreso a sanciones de Responsabilidad Penal Adolescente.

Tasa de Reincidencia General (a los 12 y 24 meses)

Año	Cohorte	Frecuencia 12 Meses	Frecuencia 24 Meses	Tasa 12 Meses	Tasa 24 Meses
2009	5.062	2.067	2.779	40,83%	54,90%
2010	5.992	2.204	3.047	36,78%	50,85%
2011	6.015	2.135	3.001	35,49%	49,89%

Fuente: SENAME en Base a Información de SENAINFO, Junio 2015

La tabla anterior presenta los porcentajes de reincidencia de los jóvenes con una condena basal de RPA a los 12 y 24 meses desde su egreso. Podemos observar que en cada nueva cohorte, la tasa de reincidencia de delitos es menor que en la cohorte anterior, tanto al considerar 12 como 24 meses desde el egreso. Los egresados de 2009 presentan la mayor tasa: 40,83% reincidieron a los 12 meses, mientras que esta cifra subió a 54,90% a los 24 meses. La variabilidad porcentual (el aumento al extender el periodo de análisis) en la tasa de reincidencia al considerar 24 meses con respecto a las presentadas a los 12 meses, en todos los casos, fue de alrededor de un 14% del total de jóvenes infractores pertenecientes a la misma generación de egreso.

Reincidencia General por Tramo Etario

Edad	Dimensión	12 Meses desde Egreso			24 Meses desde Egreso		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
14 a 15 años	Frecuencia	102	105	76	123	130	94
	Cohorte	165	170	131	165	170	131
	Tasa	61,82%	61,76%	58,02%	74,55%	76,47%	71,76%
16 a 17 años	Frecuencia	838	889	673	1.079	1.132	908
	Cohorte	1.702	1.810	1.483	1.702	1.810	1.483
	Tasa	49,24%	49,12%	45,38%	63,40%	62,54%	61,23%
18 años o más	Frecuencia	1.127	1.210	1.386	1.577	1.785	1.999
	Cohorte	3.195	4.012	4.401	3.195	4.012	4.401
	Tasa	35,27%	30,16%	31,49%	49,36%	44,49%	45,42%

Fuente: SENAME en Base a Información de SENAINFO, Junio 2015

Al considerar los datos controlando según tramo de edad, podemos observar las siguientes situaciones. A medida que aumenta la edad, aumenta la cantidad de egresados, lo cual es esperable, entendiendo que las sanciones de larga ejecución no puedan ser contempladas en los primeros grupos.

La cantidad de egresados y de reincidentes a medida que pasan los años no presenta una variación consistente: aumentaron en todos los tramos de edad de 2009 a 2010, pero disminuyeron de 2010 a 2011 con excepción del tramo de mayores de edad. En todas las generaciones, siempre la mayor tasa de reincidencia se produce en los adolescentes que egresan a menor edad (tramo de 14 a 15 años) tanto al considerar la reincidencia a los 12 meses, como a los 24 meses desde el egreso de la sanción basal. La tasa más alta, al considerar 12 meses, se da en la cohorte 2009 con un 61,82%, mientras que al considerar 24 meses, está en los adolescentes en el tramo de 14 y 15 años con un 76,47%.

En contraste, los egresados de la cohorte 2010 con 18 años o más de edad, tanto a los 12 como a los 24 meses, presentaron las más bajas tasas de reincidencia (30,16% y 44,49% de reincidencia a los 12 y 24 meses respectivamente). En términos generales, para todas las cohortes de egreso y tramos de edad considerados, el aumento porcentual en la cantidad de casos de reincidencia al ampliar el plazo de estudio a los 24 meses, está en el intervalo de un 13 a 16%.

Tasa de Reincidencia General por Modalidad de Atención

12 Meses	2009	2010	2011
CRC	37,84%	47,51%	39,30%
CSC	53,58%	46,71%	50,64%
PLA	35,69%	35,06%	36,28%
PLE	38,32%	30,50%	30,58%
SBC	42,02%	39,84%	34,37%
24 Meses	2009	2010	2011
CRC	54,58%	68,51%	57,20%
CSC	68,55%	61,43%	67,57%
PLA	48,64%	50,03%	50,40%
PLE	52,10%	42,46%	42,99%
SBC	56,86%	54,25%	49,70%

Fuente: SENAME en Base a Información de SENAINFO, Junio 2015

Si se considera la reincidencia con respecto al tipo de sanción basal por la cual egresaron en primera instancia los reincidentes, se observa que, a pesar de aumentar el plazo de análisis a 24 meses, la mayor tasa de reincidencia se centra en las mismas sanciones que al considerar 12 meses. Es así como en las cohortes 2009 y 2011, la mayor tasa de reincidencia se agrupa en los egresados de centros semi-cerrados de SENAME (2009: 53,58% y 68,55% en 12 y 24 meses respectivamente; 2011: 50,64% y 67,57%), mientras que en la cohorte 2010 la mayor tasa se presenta en los centros cerrados (47,51% y 68,51%).

La menor tasa de reincidencia, en cambio, se observa en la cohorte 2009 para los egresados de programas de libertad asistida, tanto en el periodo de 12 y 24 meses desde el egreso de la sanción índice (35,69% y 48,64% de reincidentes respectivamente). En tanto para las cohortes 2010 y

2011, para ambos plazos de estudio, es en los programas de libertad asistida especial donde se producen las menores tasas de reincidencia (2010: 30,50% y 42.46%; 2011: 30.58% y 42.99% respectivamente).

Progresión General de Severidad del Delito de Adolescentes y Jóvenes Reincidentes

12 Meses	2009	2010	2011
Severidad Aumenta	7,31%	6,31%	5,29%
Severidad se Mantiene Grave	3,68%	4,54%	5,06%
Severidad se Mantiene No Grave	50,99%	49,27%	44,64%
Severidad Disminuye	38,03%	39,88%	45,01%
24 Meses	2009	2010	2011
Severidad Aumenta	7,63%	6,79%	5,46%
Severidad se Mantiene Grave	3,99%	4,56%	4,23%
Severidad se Mantiene No Grave	49,08%	47,49%	44,05%
Severidad Disminuye	39,29%	41,16%	46,25%

Fuente: SENAME en Base a Información de SENAINFO, Junio 2015

Al evaluar la reincidencia se torna relevante, comprendiendo la reinserción como un proceso paulatino de corrección de actitudes, determinar si los nuevos delitos son más, menos o igual de graves a los delitos cometidos previamente. De esta manera, se puede observar el real impacto de los procesos de reinserción social a los cuales están centrados los programas ofrecidos a los infractores de ley.

En el caso de las reincidencias que mantienen la severidad del delito, se diferencia en si estas son graves o no graves. Observamos que en los egresados reincidentes de las generaciones 2009 y 2010, la gran mayoría de sus nuevos delitos se mantienen en la categoría de “Severidad se Mantiene No Grave” tanto en el periodo de 12 meses (2009: 50.99%; 2010: 49,27%), como en el periodo de 24 meses (2009: 49,08%; 2010: 47,49%). En 2011, podemos observar como la mayoría de los casos de reincidencia se produjo en delitos de menor severidad que el delito que generó la sanción basal (45,01% para 12 meses y 46,25% para el análisis a los 24 meses).

Cabe destacar, que al desarrollar el análisis a los 12 meses, para todas las cohortes de egreso, entre un 10% y un 11% de los casos de reincidencia son casos en que la severidad aumenta o se mantiene grave. En el caso del análisis a los 24 meses del egreso basal, los casos en que la severidad aumenta o se mantiene grave están entre un 11 y 12% en el caso de las cohortes 2009 y 2010; la 2011 en cambio, ve una disminución respecto al valor porcentual demostrado en el análisis a los 12 meses (10.35%) y es menor a los resultados observados por las generaciones anteriores: sólo el 9,69% de los casos de reincidencia se mantienen graves o aumentan en su severidad.

Progresión de Severidad del Delito de Adolescentes Reincidentes según Modalidad de Atención de Egreso Inicial en Medio Libre (Seguimiento a los 12 y 24 meses).

12 Meses	SBC			PLA			PLE		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Severidad Aumenta	11,56%	10,37%	8,70%	8,11%	6,73%	8,87%	2,32%	2,84%	2,04%
Severidad se Mantiene Grave	0,56%	0,48%	0,63%	4,30%	4,04%	3,63%	6,96%	10,23%	8,66%
Severidad se Mantiene No Grave	82,11%	83,11%	86,39%	44,63%	54,04%	55,24%	21,91%	15,91%	16,30%
Severidad Disminuye	5,78%	6,03%	4,27%	42,96%	35,19%	32,26%	68,91%	71,02%	73,01%
24 Meses	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Severidad Aumenta	11,82%	11,34%	9,30%	8,41%	7,82%	8,56%	2,80%	2,31%	2,17%
Severidad se Mantiene Grave	0,66%	0,66%	0,44%	5,43%	4,04%	3,34%	7,36%	9,25%	7,25%
Severidad se Mantiene No Grave	81,20%	81,93%	85,56%	39,05%	47,98%	53,27%	19,61%	16,87%	15,22%
Severidad Disminuye	6,32%	6,11%	4,70%	47,11%	40,16%	34,83%	70,23%	71,56%	75,36%

Fuente: SENAME en Base a Información de SENAINFO, Junio 2015

Finalmente se hace relevante el análisis de si la severidad del delito al momento de reincidir aumenta, permanece o disminuye según el tipo de medida o sanción aplicada en la condena basal. En aquellos adolescentes que cumplieron condenas en medios no privativos de libertad se observa en el análisis a los 12 meses, para todas las cohortes contempladas, tanto en el Programa de Servicios en Beneficio a la Comunidad y en el Programa de Libertad Asistida, la mayoría de los casos se concentran en la categoría severidad se mantiene no grave en los nuevos delitos cometidos. Para estos mismos programas, la situación se mantiene similar en el caso del SBC al hacer el análisis a los 24 meses, mientras que en el caso del PLA, la mayoría de las generaciones se mantiene la severidad no grave, pero no así en la generación 2009, la cual presenta un mayor porcentaje en que la severidad del delito disminuyo.

Tanto para SBC y PLA en todas sus generaciones y en ambos modelos de análisis, el menor porcentaje de los casos se centra en que la severidad aumenta. En el caso del Programa de Libertad Asistida Especial, la gran mayoría de los reincidentes, en todas las generaciones de egreso, tendieron a cometer delitos menos graves que el(los) previamente realizado(s). Para todos los tipos de sanción inicial, año de egreso y periodo de análisis (12 o 24 meses) el porcentaje de delitos de reincidencia en que aumenta o se mantiene grave la severidad del delito oscila entre un 10 y un 13,1%.

Progresión de Severidad del Delito de Adolescentes Reincidentes según Modalidad de Atención de Egreso Inicial en Medio Privativo de Libertad (Seguimiento a los 12 y 24 meses).

12 Meses	CSC			CRC		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Severidad Aumenta	0,81%	1,24%	0,63%	1,43%	0%	0%
Severidad se Mantiene Grave	6,88%	6,64%	9,15%	8,57%	5,81%	5,94%
Severidad se Mantiene No Grave	11,34%	10,37%	10,09%	8,57%	8,14%	4,95%

Severidad Disminuye	80,97%	81,74%	80,13%	81,43%	86,05%	89,11%
24 Meses	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Severidad Aumenta	0,95%	1,26%	0,47%	0,97%	0%	0%
Severidad se Mantiene Grave	7,59%	7,89%	7,57%	5,83%	7,26%	5,44%
Severidad se Mantiene No Grave	10,44%	10,41%	9,22%	6,80%	7,26%	5,44%
Severidad Disminuye	81,01%	80,44%	82,74%	86,41%	85,48%	89,12%

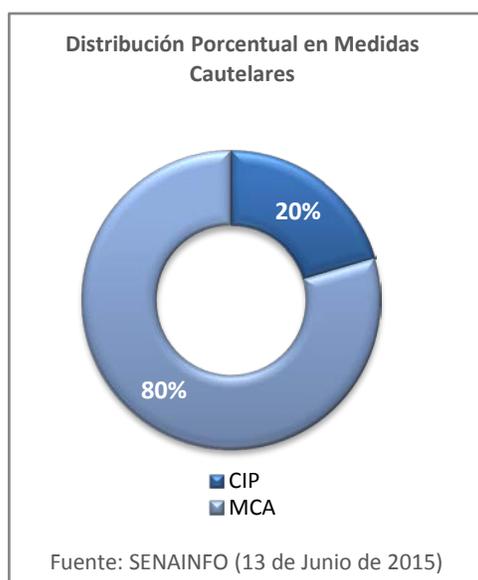
Fuente: SENAME en Base a Información de SENAINFO, Junio 2015

Al hacer el análisis en los medios privativos de libertad, se observa que para todos los tipos de sanciones basales, generación de egreso y periodo analítico, entre un 80 y un 90 por ciento de los casos de reincidencia, la severidad de los delitos disminuye. A la vez, también es destacable que porcentualmente la menor cantidad de delitos aumenta en su severidad, teniendo su valor más bajo, de un 0%, en las generaciones 2010 y 2011 en Centros Cerrados, y el más alto en la generación 2009 del Centro Cerrado con un 1,43% en análisis al año de egreso basal, que baja ostensiblemente a 0,97% en el análisis a los 2 años. En conjunto, los casos en que la reincidencia aumenta o mantiene grave la comisión de delitos oscilan entre un 5,44 y un 9,78 por ciento.

En aquellos casos que se han aplicado, según la prelación de la ley, las sanciones más graves, el porcentaje en el que los delitos de reincidencia sean menos graves es cada vez mayor. Los porcentajes en que la gravedad disminuye son mayores en aquellos sancionados previamente en medios privativos, que aquellos en medios no privativos de libertad.

1.7 ESTADÍSTICAS REFERENTES A LAS MEDIDAS CAUTELARES (CIP/MCA)

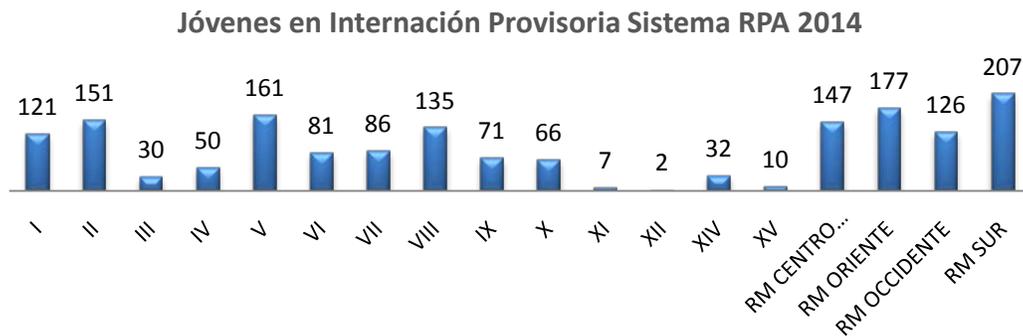
Al igual que en el sistema de responsabilidad penal para adultos, en la RPA, se aplican medidas cautelares cuando el juzgado competente lo considere pertinente. Estas corresponden al Centro de Internación Provisoria en Régimen Cerrado (CIP) y la Medida Cautelar Ambulatoria (MCA) adoptadas según lo prescrito en el Art.155 letras a, b, c, d, e, f y g del código penal).



Los siguientes datos se presentan a través de diversas fuentes: Distribución porcentual de las medidas cautelares (SENAINFO – SENAME), porcentaje de CIP finalizados en penas privativas de libertad (Corte Suprema), Cantidad de Jóvenes en Internación provisoria (Fiscalía) y Cantidad de egresados según Medida Cautelar.

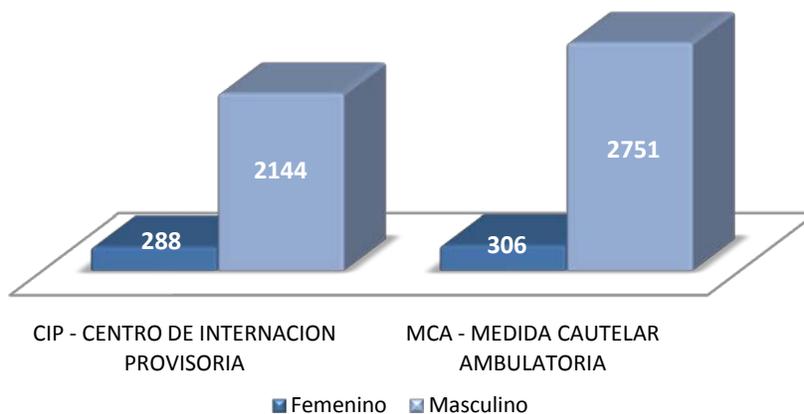
Al momento de aplicar las medidas cautelares, con información obtenida del Sistema de Registro de Información Estadística del Servicio Nacional de Menores (SENAINFO) se obtiene que 4 de cada 5 de ellas corresponden a Internación Provisoria en Centros con Régimen Cerrado; el restante correspondiente a medidas cautelares ambulatorias desarrolladas en Medio Libre.

Con respecto a aquellos que se les aplicó Internación Provisoria (CIP), se observa, que sólo el 8% de los jóvenes (hombres y mujeres) a quienes se les aplica esta medida, son a posteriori, condenados a sentencias o medidas en Medios Privativos de Libertad, según datos de la Corte Suprema.



Fuente: Extraído de Boletín Anual de Fiscalía 2014, Información Obtenida del SAF

El Ministerio Público, en tanto, posee un registro de internación provisoria dividida por Fiscalía, una por región excepto la Región Metropolitana de Santiago, que posee cuatro. La Región Metropolitana Sur es la que tiene más internos de forma provisoria con 207, seguido por la RM Oriente con 177 y la Quinta Región de Valparaíso con 161 (porcentualmente corresponden a un 12,47%, 10,66% y 9,7% respectivamente). La Región con menor cantidad de jóvenes en internación provisoria es la Región de Magallanes y la Antártica Chilena, con dos, lo que representa el 0,12% de los internos a nivel nacional. La región metropolitana posee un total de 657 jóvenes en Internación Provisoria durante el año 2014, lo que representa el 39,58% a nivel nacional.

Egresados de Medidas Cautelares (2014)

Fuente: Elaboración Propia en Base a SENAME - Boletín estadístico Niños/as, Adolescentes Tercer Trimestre 2014, Infractores.

Con respecto a los egresos por medida cautelar, y en base a datos de Sename del año 2014, la mayoría de egresos, en hombres y mujeres, se da en las Medidas Cautelares Ambulatorias (MCA). Mientras el 56,2% de los hombres egresan de MCA, en las mujeres este porcentaje es ligeramente menor, con un 53,5% egresadas de este plan versus la Internación Provisoria en un Centro del Sename.

1.8 Estadísticas referentes a la oferta programática de tratamiento de drogas y alcohol

Un elemento central dentro de la oferta programática para infractores de la Ley N° 20.084 consiste en los programas de tratamiento de drogas y alcohol. Debido a que muchos de los infractores (como se evidenciará en los datos que presentaremos a continuación) sufren de dependencia a alcohol, o drogas, o ambas. Además, hay que considerar que el tratamiento de drogas y alcohol está dentro del catálogo de sanciones disponibles para aplicar a los jóvenes por parte de los jueces bajo la figura de sanción accesoria.

La siguiente información proviene del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) y del Servicio Nacional de Menores (SENAME). El orden de presentación de los datos es el siguiente (entre paréntesis institución de la que proviene la información): Ingresos a Tratamiento según Edad y Sexo (SENDA), Oferta de Tratamientos de Drogas Y Alcohol (SENAME), Permanencia por Tipo de Plan en Meses (SENDA), Presencia de Patología Dual por Tramo de Edad (SENAME) y Presencia de Patología Dual en Jóvenes Privados de Libertad (SENAME), Porcentaje de Ejecución de la Sanción Accesoria (SENDA) y Promedio de Permanencia en Meses al aplicar la Sanción Accesoria (SENDA).

Ingresos a Tratamiento según Edad y Sexo

Edad	2010			2011			2012			2013			2014		
	M	H	Total												
14-15	88	759	847	25	211	236	47	368	415	61	447	508	53	326	379
16-17	199	2283	2482	134	1430	1564	180	1687	1867	244	1971	2215	216	1740	1956
18 y más	85	1274	1359	250	3008	3258	251	2943	3194	236	2679	2915	293	3206	3499
Total	372	4316	4688	409	4549	4958	478	4998	5476	541	5097	5638	562	5272	5834

Fuente: Elaboración Propia en Base a Oficio 1543, SENDA, Agosto 2015

La tabla anterior presenta los ingresos según edad y sexo a tratamientos de drogas y alcohol elaborados por SENDA, durante un periodo comprendido por los años 2010 a 2014. Tal como se puede observar, la cantidad de ingresados, hombres y mujeres, a la oferta presentada es cada vez mayor, pasando de 4.688 ingresados en 2010 a 5.834 en 2014.

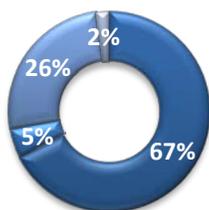
Hasta el momento es posible observar una progresión en el tiempo en relación a la edad de los infractores de ley, muchos de los cuales superan los 18 años de edad y aún se encuentran cumpliendo condenas de adolescente. Es precisamente sobre ese tramo de edad, donde se concentra el mayor número de ingresos a los programas de drogas y alcohol, situación que se ha mantenido constante desde el año 2011.

Con respecto a los datos obtenidos según sexo, se da cuenta que a nivel general, cada año hubo una mayor cantidad de mujeres ingresadas a los Tratamientos de Drogas y/o Alcohol, con respecto al año anterior; pasando de 372 ingresadas en 2010 a 562 en 2014. En cuanto a su distribución por tramos de edad, se puede concluir que las mujeres mayores de edad concentran la mayoría de los ingresos, excepto para el periodo 2013. Mientras que el tramo que menos ingresos concentra, para todos los periodos, sería el tramo que comprende entre los 14 y 15 años de edad, con excepción del año 2010, que el tramo que concentra menores ingresos a estos programas son aquellas mujeres mayores de 18 años.

Los datos respecto a los ingresos de los hombres muestran que la cantidad de ingresados a tratamiento ha ido creciendo constantemente. Si en 2010 hubo 4.316 ingresos, en 2014 estos fueron unos 5.272.

Exceptuando el año 2010, que al igual que las mujeres hubo un mayor ingreso de jóvenes varones del tramo etario de entre los 16 y los 17 años, desde 2011 en adelante la mayoría de los ingresos a los tratamientos se daban en los mayores de 18 años. A diferencia de las mujeres, en los hombres en todos los años del tramo en cuestión, la menor cantidad de ingresos se dieron en el grupo de los adolescentes de 14 a 15 años.

Oferta Tratamiento Drogas y Alcohol (Enero - Mayo 2015)



■ PAI ML ■ PR ■ PAI MP ■ UHCE ML

Fuente: SENAINFO (13 de Junio de 2015)

La oferta de tratamientos de drogas y alcohol por parte de SENDA presenta cinco programas: Programas Ambulatorios Intensivos en Medio Libre y en Medio Privativo de Libertad (PAI ML y PAI MP respectivamente), Programas de Corta Estadía en Medio Libre y Privativo de Libertad (UHCE ML y UHCE MP respectivamente), y los Programas Residenciales, desarrollados en Medio Libre (PR).

El gráfico expuesto presenta la oferta disponible por programa de tratamiento de drogas y alcohol durante el primer cuatrimestre del año 2015, en base a información del Sename. En ella no se encuentra considerada la oferta presentada en Unidades de Corta Estadía en Medios Privativos de Libertad (ubicadas en Iquique, Coronel, Valdivia, y el Centro metropolitano Norte de Til-Til), debido a que como se explica en la información entregada por Sename para la elaboración de este estudio, presentan proyectos anuales, en vez de planes. SENDA traspasa recursos a cada servicio de salud, con excepción de Coronel, que funciona con financiamiento directo del Servicio de Salud de Concepción.

El 67% de la oferta corresponde a Planes Ambulatorios Intensivos en Medio Libre, seguido por los Planes Ambulatorios Intensivos en Medios Privativos de Libertad, con un 26% del total de la oferta. Los Planes Residenciales corresponden a un 5%, mientras que las Unidades de Corta Estadía en Medio Libre sólo son el 2% de la oferta disponible.

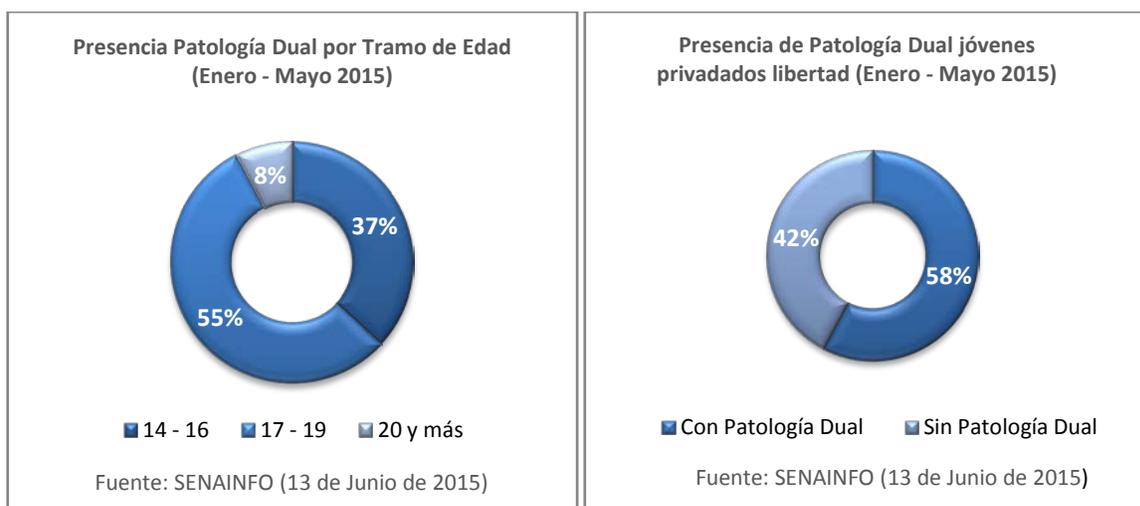
Permanencia por Tipo de Plan (en meses promedio)

Plan	2010	2011	2012	2013	2014
PAI-ML	8	9	8,4	9	9
PR-ML	5	4	4,6	5	5
UHC-ML	1	1	1	1	1
PAI-MP	7	7	7	6	6
UHC-MP	1	1	2	1	1

Fuente: Oficio 1543, SENDA, Agosto 2015

Con respecto a la cantidad de meses de permanencia promedio de los jóvenes en tratamientos de drogas y/o alcohol, según información presentada por SENDA, se observa una tendencia a que la cantidad de meses en que se cumplen los objetivos del tratamiento son constantes de un año al otro.

Es así como los Planes Ambulatorios Intensivos en Medio Libre (PAI ML) tienden a durar 9 meses, mientras que su contraparte en Medios Privativos (PAI MP) 7 meses hasta 2011, rebajando a 6 meses entre 2012 a 2014. Los planes en Unidades en Corta Estadía (UHC) tienden al mes en ambas modalidades. Los planes residenciales, en tanto, tienden a durar 5 meses.



La Patología Dual se refiere al sufrimiento de forma simultánea de trastornos mentales y adicciones. Con base en la información entregada por SENAME, la mayoría de los jóvenes que presentan patología dual tienen 20 o más años de edad, representando el 55% de los casos. Los jóvenes de 17 a 19 años con presencia de patología dual corresponden a un 37%, mientras que el 8% restante corresponde a jóvenes entre los 14 y los 16 años de edad.

Considerando todos los jóvenes cumpliendo sanción en medios privativos de libertad, se observa que el 58% de estos presentan trastornos mentales correspondientes a patología dual.

Ejecución de la Sanción Accesoría

Año	Porcentaje de Casos con sanción accesoria con respecto al total de ingresados a tratamiento
2010	12,80%
2011	13,20%
2012	11,30%
2013	9%
2014	8%

Fuente: Oficio 1543, SENDA, Agosto 2015

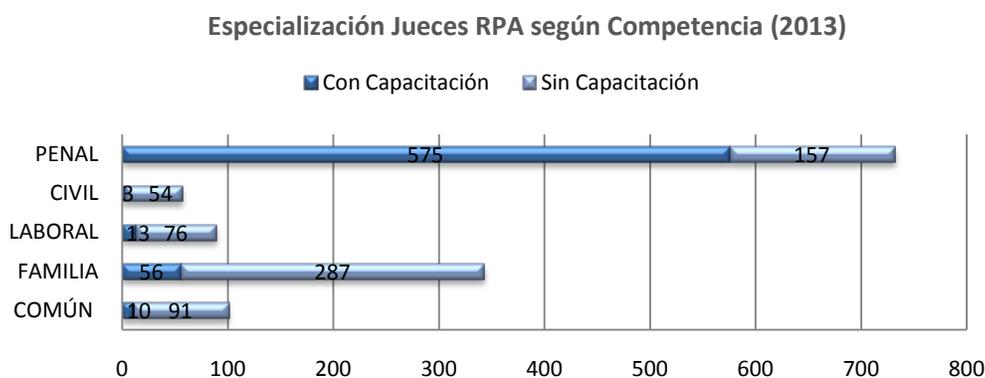
Los datos presentados anteriormente por el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) muestran el porcentaje de aplicación de la Sanción Accesorias de Tratamiento de adicciones a las drogas y/o alcohol disponible en el catalogo de medidas aplicables en la Ley 20.084, con respecto al total de ingresados a los planes de tratamiento durante el periodo que comprende los años 2010 hasta 2014.

Como se puede observar, la mayor aplicación porcentual de la medida accesoria respecto al total de atendidos se dio en 2011, con un 13,2% del total, desde esa fecha en adelante la aplicación de la medida ha descendido porcentualmente hablando, llegando a abarcar sólo el 8% de los ingresados a los planes de tratamiento al año 2014.

Por último, la cantidad de meses de permanencia en los planes de tratamiento por parte de aquellos que acceden a estos por vía de la aplicación de la sanción accesoria, ronda entre los 7 meses y los 7 meses y 27 días. Los tratamientos han durado más entre los años 2010 y 2014, llegando casi a los ocho meses, mientras que en el periodo entre estos años, han tendido a finalizar, en promedio, una vez concluido el séptimo mes de intervención.

1.9 Estadísticas referentes a la especialización de los jueces

La siguiente información corresponde al grado de especialización de los jueces en el sistema de responsabilidad penal adolescente, con base a información que ha hecho disponible el Poder Judicial a raíz de la elaboración de este informe. Se muestra la especialización según competencia, especialización de jueces según tribunal y porcentaje de especialización de jueces según competencia.



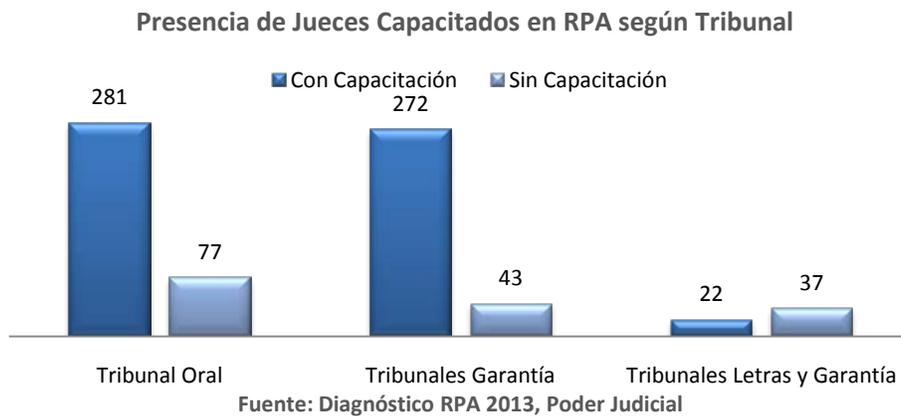
Fuente: Diagnóstico RPA 2013, Poder Judicial

El presente gráfico muestra la especialización de Jueces según competencia. Hay que considerar que en la categoría “penal” están considerados todos los Tribunales de Garantía, Tribunales de Letras y Garantía y Tribunales Orales en lo Penal. La capacitación es comprendida por parte de la Corte Suprema, como la participación de los jueces en al menos un curso impartido en la Academia Judicial. Hay que destacar que de los 657 jueces, que en total engloban la cantidad de

jueces capacitados, 636 de estos, que corresponden al 96,8%, han desarrollado sólo un curso en la Academia Judicial. La mayor participación de Jueces en los cursos de especialización, no excluyentes a la Academia Judicial se dieron entre los años 2006 y 2008.

A excepción de aquellos jueces competentes en lo penal, en todos las demás competencias consideradas, la cantidad de personal especializado en la Ley N°20.084, es más bien reducida, respecto de quienes intervienen en causas de responsabilidad penal adolescente.

Si bien, en el total de los jueces intervinientes, el número de especialistas capacitados (657) es similar a la de los no capacitados (665), es evidente que el mayor grado de especialización proviene de los jueces dedicados en materia penal, donde el 79% de estos están capacitados. En civil solo el 5% de los jueces tienen capacitación en materia de responsabilidad penal adolescente; en común un 10%, laboral un 15% y familia un 16%.



Al momento de hacer el desglose por aquellos jueces especializados en materias de RPA, en que su competencia corresponde a lo Penal, es que se considera la información respecto al Tribunal en que estos jueces se desempeñan.

La mayoría de los jueces, tanto en los Tribunales Orales en lo Penal (78,49%), como en los tribunales de Garantía (86,35%) están capacitados. Situación distinta presentan los jueces en los Tribunales de Letras y Garantía, en que sólo el 37,29% de estos se encuentran capacitados sobre la materia.

2. DERECHO INTERNACIONAL EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE

2.1 Instrumentos especiales

En este apartado se hará una referencia al conjunto de normas que conforman el derecho internacional de responsabilidad penal adolescente. Se incluyen normas de carácter vinculante y no vinculante. La primera, comprende los tratados que conllevan obligaciones para, y sólo para, los Estados que manifiestan de forma oficial, mediante ratificación o adhesión, su conformidad a quedar comprometidos por los mismos. Por su parte la legislación no vinculante incluye todos los demás documentos legales intergubernamentales, declaraciones, directrices y normas, que son aprobados en foros internacionales como la Asamblea General de las Naciones Unidas, sin implicar obligaciones formales con respecto a su puesta en práctica.

a) Convención de Derechos del Niño

Constituye la norma jurídica fundamental sobre la cual se erige la necesidad de un tratamiento especializado de parte del Estado hacia niños, niñas y adolescentes infractores de la ley. Reconoce en su preámbulo que *“el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita de protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”*, idea que ya estaba presente en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959.

De particular relevancia es el artículo 40 de la Convención, que prescribe: *“Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.”*

Establece también una serie de formas concretas de protección, mediante la especialización de los principios que informan y nutren el derecho universal al debido proceso. Del mismo modo instruye un trato diferenciado hacia los niños, niñas y adolescentes por parte de las autoridades e instituciones involucradas en el mismo.

Complementando la norma recién transcrita, el Comité de los Derechos del Niño, órgano dependiente de la ONU encargado de supervisar y verificar el cumplimiento de la Convención por parte de los Estados que la suscriben, señaló en su Observación General N°10 que *“Los niños se diferencian de los adultos tanto en su desarrollo físico y psicológico como en sus necesidades emocionales y educativas. Estas diferencias constituyen la base de la menor culpabilidad de los niños que tienen conflictos con la justicia. Estas y otras diferencias justifican la existencia separada de justicia de menores y hacen necesario dar un trato diferente a los niños.”*

Por consiguiente, la Convención debe tenerse presente como un estándar que deben cumplir los Estados Parte en la implementación de un sistema de justicia a través del cual se haga efectiva la responsabilidad de niños, niñas y adolescentes infractores de ley, obligación que nace del carácter vinculante de dicho instrumento internacional, reconocido por el Estado de Chile.

Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices RIAD)

Elaboradas durante una reunión del Centro Árabe de Capacitación y Estudios de Seguridad en Riad, las Directrices establecen las normas para la prevención de la delincuencia juvenil e incluso medidas de protección de personas jóvenes quienes han sido abandonadas, descuidadas, abusadas o quienes se encuentran en situaciones marginales; en otros términos, en riesgo social.

Considera que *“La prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad. Si los jóvenes se dedican a actividades lícitas y socialmente útiles, se orientan hacia la sociedad y enfocan la vida con criterio humanista, pueden adquirir actitudes no criminógenas.”*

Entre los tópicos que abordan las Directrices se encuentran la familia, la educación, la comunidad, los medios de comunicación, la política social y la legislación y la administración de la justicia de menores. Sobre este último ámbito, la Directriz 54 prescribe que *“Ningún niño o joven deberá ser objeto de medidas de corrección o castigo severos o degradantes en el hogar, en la escuela ni en ninguna otra institución.”*

Siempre en relación a la legislación y administración de la justicia de menores, la Directriz 57 plantea un instrumento innovador: *“establecer un puesto de mediador o un órgano análogo independiente para los jóvenes que garantice el respeto de su condición jurídica, sus derechos y sus intereses, así como la posibilidad de remitir los casos a los servicios disponibles.”* A pesar de que es una disposición establecida en términos no vinculantes, es interesante que un instrumento internacional recomiende la implementación de un sistema que evite la judicialización de los jóvenes infractores de ley, y dé preferencia al tratamiento por la vía de la oferta pública disponible a través de los servicios pertinentes.

b) Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing)

Adoptadas por la Asamblea General a través de la Resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985, las Reglas toman en cuenta los distintos marcos y estructuras legales a nivel internacional, reflejan los objetivos y el espíritu de la justicia especializada de adolescentes y exponen principios y prácticas orientadoras para la administración de la justicia juvenil. Constituyen un mínimo de condiciones aceptadas por la comunidad internacional para el tratamiento de jóvenes infractores de ley.

Entre sus orientaciones fundamentales se encuentran *“promover el bienestar del menor y de su familia”* y *“crear condiciones que garanticen al menor una vida significativa en la comunidad”*. Según señala, concibe la justicia de adolescentes como parte del proceso de desarrollo nacional de cada país, cuya administración deberá realizarse en el marco general de justicia social para todos los menores, con el fin de contribuir a la protección de los mismos y al mantenimiento del orden pacífico de la sociedad.

La Regla N°2.3 establece que *“En cada jurisdicción nacional se procurará promulgar un conjunto de leyes, normas y disposiciones aplicables específicamente a los menores delincuentes, así como a los órganos e instituciones encargados de las funciones de administración de la justicia de menores”*.

Por consiguiente, este instrumento insta a los Estados a crear un sistema especializado, distinto al aplicable a adultos infractores de ley, que tome en consideración las especiales características de la adolescencia y el impacto que la intervención estatal puede generar en la vida futura del niño, niña o adolescente. Asimismo, contempla una serie de disposiciones específicas destinadas a orientar la legislación nacional que se dicte sobre la materia, constituyendo un piso mínimo sobre el cual erigir el sistema de justicia especializada de adolescentes.

c) Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad (Reglas de Tokio)

Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990, afirman que *“la reclusión de un menor en un establecimiento debe ser siempre una medida de último recurso y por el mínimo período necesario. Reconoce que, debido a su gran vulnerabilidad, los menores privados de libertad requieren especial atención y protección y que deberán garantizarse sus derechos y bienestar durante el período en que estén privados de libertad y con posterioridad a él.”*

Las Reglas contienen principios básicos que promueven la aplicación de medidas no privativas de libertad. Buscan fomentar una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, así como promover entre los infractores el sentido de su responsabilidad hacia la sociedad. La participación de la sociedad constituye un recurso fundamental para fortalecer los vínculos entre los infractores, sus familias y la comunidad, principalmente para aquellos que se encuentran sometidos a medidas no privativas de libertad. Debe alentarse a los organismos gubernamentales, al sector privado y a la comunidad en general para que apoyen a las organizaciones de voluntarios que fomenten la aplicación de medidas a ejecutarse en el medio libre.

Estas reglas contienen lineamientos generales y específicos en relación a los menores detenidos o sujetos a prisión preventiva, a la administración de los centros de menores, el ingreso, registro, desplazamiento y traslado de los menores, su clasificación y asignación, el medio físico y alojamiento, su educación, formación profesional y trabajo, la actividad recreativa, religión, atención médica, contacto con la comunidad, límites al uso de la fuerza, los procedimientos disciplinarios, la reintegración a la comunidad y el personal con que deberá contar cada centro.

d) Comité de Derechos del Niño

Es importante destacar que el Comité de Derechos del Niño, órgano integrado por expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por sus Estados Partes, formula periódicamente opiniones u observaciones que tienen por objeto brindar guías u orientaciones a los Estados Parte en el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Convención de Derechos del Niño. El Comité también supervisa la aplicación de los dos protocolos

facultativos de la Convención, relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Todos los Estados Partes deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan los derechos. Inicialmente, los Estados deben presentar un informe dos años después de su adhesión a la Convención y luego cada cinco años. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de observaciones finales.

e) Instrumentos generales

Tratándose de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos de alcance general, es decir, aquellos destinados a ser aplicados a toda la población, encontramos también disposiciones relevantes en materia de RPA.

Así, el artículo 14 N°4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, prescribe que *“En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.”* Por su parte, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, establece en su artículo 5° que *“Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.”*

Por consiguiente, podemos apreciar un reconocimiento de las características especiales de los niños, niñas y adolescentes que los hacen merecedores de un tratamiento diferenciado y especial. Este reconocimiento se materializa en un reforzamiento de las garantías procesales que asisten a los niños, niñas y adolescentes (NNA), el establecimiento de un catálogo de sanciones con predominio del enfoque terapéutico por sobre el retributivo y una oferta programática destinada a lograr la plena reinserción social del infractor.

CAPÍTULO III. MARCO SANCIONATORIO PRESENTE EN LA LEY

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

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

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

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

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

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

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

1. NUDOS CRÍTICOS PRESENTES EN EL CATÁLOGO DE SANCIONES DE LA LEY N°20.084

Tanto el diseño como la implementación de las sanciones impactan en el éxito que tiene la norma para regular el enfoque con el que nuestro país trabaja la delincuencia juvenil. A continuación se presenta un análisis al catálogo de sanciones a partir de la visión que tanto instituciones públicas implementadoras, expertos y organismos internacionales realizan sobre la norma.

- Amonestación
- Multa
- Reparación del daño causado
- Prestación de servicios en beneficio de la comunidad
- Libertad asistida
- Libertad asistida especial
- Internación en régimen semicerrado con programa de reinserción social
- Internación en régimen cerrado con programa de reinserción social

a) Amonestación

El artículo 8° define esta sanción como la “reprensión enérgica al adolescente hecha por el juez, en forma oral, clara y directa, en un acto único, dirigida a hacerle comprender la gravedad de los hechos cometidos y las consecuencias que los mismos han tenido o podrían haber tenido, tanto para la víctima como para el propio adolescente, instándole a cambiar de comportamiento y formulándole recomendaciones para el futuro”.

Para la aplicación de esta sanción es necesaria una declaración previa del adolescente asumiendo su responsabilidad en la infracción cometida y además, los padres o guardadores del adolescente deben ser notificados de su imposición, en caso de no encontrarse presentes en la audiencia.

Respecto a esta sanción, los jueces entrevistados señalaron las dificultades respecto a su baja eficiencia, en particular considerando el impacto que esta sanción tendría en los adolescentes.

“Tengo muchos problemas con la amonestación con respecto de la eficacia (...) o sea, funciona, tiene un efecto en la medida que sea la primera causa de un joven por ejemplo, entre 14 y 16, que está ahí asustado y uno lo ve asustado, pero es la excepción”. (Magdalena Casanova, Jueza de Garantía de San Bernardo)

Por lo anterior, la magistrado señaló la conveniencia de reservar la amonestación para utilizarla una o dos veces por joven, por cuanto perdería sentido y eficacia cuando quien la recibe ha seguido delinquiriendo.

“La amonestación debiese ser una o dos veces, no más. De hecho, con la Unidad de Estudio hemos trabajado en el proyecto y también en el Ministerio de Justicia de que no puede ser más, porque o sino... no tiene ningún sentido”.

Para la Fundación Paz Ciudadana, la amonestación es una sanción que carece de sentido dentro del contexto de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescentes, tanto por el bajo efecto preventivo general o preventivo especial, como por la imposibilidad de otorgar una oferta programática adecuada en conjunto con dicha sanción.

Por su parte, la Defensoría Penal Pública, manifestó la importancia de que los jueces empleen esta sanción de forma enérgica y seria, considerando que dicha sanción se encuentra presente en prácticamente todas las legislaciones penales adolescentes, para los casos de menor gravedad.

“Lo que pasa es que si les da vergüenza eso es un problema de ellos, o la creen poco efectivo, si yo leo todo así, sin ganas, pero si yo agarro un joven, le digo que se pare, le digo, le explico, no sé si no va a reincidir, pero va a ser mucho más contundente que una simple lectura de una amonestación, sin ganas, esas están pensadas para tener un rol más teatral”.

El Ministerio de Justicia, a través de un informe emitido el año 2014, también hace referencia al contenido de reproche de la amonestación, el cual es resistido por algunos jueces, señalando que esto hace escasa su aplicación. Asimismo, alude al reconocimiento por parte del adolescente que exige la Ley, indicando que no es clara la razón de esta exigencia y que indica un carácter moralizante a la sanción. En este sentido, propone eliminar el verbo “enérgica” y la notificación a los padres o la declaración de asunción de responsabilidad. (Ministerio de Justicia, 2014:37)

b) Multa

La multa se encuentra regulada en el artículo 9° de la Ley, el cual señala que será a beneficio fiscal y no podrá exceder de 10 UTM. Dispone, asimismo, que para la determinación de su monto, además de los criterios generales de determinación de la pena, debe considerarse la condición y las facultades económicas del infractor y de la persona que tenga su cuidado.

La Ley permite el pago en cuotas de la multa, y también su conmutación por la sanción de servicios en beneficio de la comunidad, en caso que el infractor lo solicite, a razón de 30 horas por cada 3 UTM.

Al respecto, algunos jueces expresaron ciertas críticas con relación al contenido de esta sanción, considerando que la Ley va dirigida a adolescentes, quienes, por lo general, no cuentan con medios de subsistencia propios.

“Yo tengo muchos problemas con la multa. Me parece insólito, que se aplique esa sanción, o sea una persona de 17 años para el Código Civil es un incapaz relativo. Y si no le puedo exigir por un

lado, como lo voy a condenar a pagar 5 UTM a un cabro de 17 años, él no puede trabajar, sino que tiene que estudiar". (Magdalena Casanova, Jueza de Garantía de San Bernardo)

Para la Fundación Paz Ciudadana, esta sanción posee un mayor sentido en el caso de la legislación penal adulta, respecto de los delitos patrimoniales, sin embargo para los adolescentes no sería el mismo caso por cuanto no aborda la conducta infractora.

Por su parte, la Defensoría señala no existir argumentos suficientes para eliminar esta sanción del catálogo, de la Ley N°20.084, al igual que en el caso de la amonestación, y valora como positivo que existan varias alternativas a la privación de libertad.

"Porque además se dice que el joven no la va a pagar, pero ¿quién sabe que un adulto paga con su plata las multas?. Yo digo, que igual es discutible pero no me parece que los argumentos que se han planteado hasta la fecha sean tan contundentes como para sacarla". (Gonzalo Berríos, Defensoría Penal Pública)

En cuanto a su aplicación, el Ministerio Público señaló que, si bien se condena con multa, estas no son efectivamente pagadas, lo que -en su opinión- muestra una clara incoherencia en el sistema.

De forma similar se expresa el Ministerio de Justicia (2014:37), a través del informe ya citado, señalando que esta sanción ha recibido críticas *"por tratarse de una sanción discriminatoria, no educativa y que finalmente la cumplen los padres"*. No obstante, se recomienda mantener por cuanto permite un cierto grado de responsabilización, siendo poco intrusiva y poniendo término al proceso de intervención penal.

c) Reparación del daño

La sanción de reparación del daño consiste en la obligación del condenado de resarcir a la víctima el perjuicio causado. Esto puede ser mediante una *"prestación en dinero, la restitución o reposición de la cosa objeto de la infracción o un servicio no remunerado en su favor"*. La norma del artículo 10 indica, que en este último caso, se requerirá de la aceptación previa del condenado y la víctima.

Los implementadores y expertos entrevistados señalaron la baja aplicación de esta medida. En particular, la Defensoría Penal Pública manifestó que su mínima utilización se podría deber a las dificultades para resolver qué reparar y cómo debe efectuarse la reparación en cada caso concreto.

"En la práctica ha tenido muy poco impacto, o sea, yo no recuerdo la cifra, pero está bajo el 1%, o sea estamos hablando de cero, 100 casos, 120 casos en 8 años, porque no hay una manera de resolver qué reparar".

En definitiva, la Defensoría califica a la pena como valiosa, sin embargo, carecería de un diseño completo para su efectiva aplicación.

De forma similar se pronuncia Fundación Paz Ciudadana, apreciando la sanción de modo positivo, sin embargo, indican que su aplicación ha sido restrictiva y, por tanto, haría falta una regulación más precisa en orden a poder ampliarla. Señalan que se asimila bastante a la fórmula de los acuerdos reparatorios, por lo que es difícil que se den todos los presupuestos para poder acceder a esta sanción.

“Me parece que quizás la estructura puede ser muy restrictiva en términos de los bienes jurídicos que uno está dispuesto a poder negociar para efectos de una reparación del daño, yo le daría una mirada, pero no debiera desecharse sino más bien fortalecerse”. (Fundación Paz Ciudadana)

De acuerdo a lo señalado por Sename, la utilización de esta sanción es nula en la actualidad, acercándose al cero por ciento de aplicación.

“No se usa, nada, 0%. Cuando empezó la ley, yo creo que tienen que haber llegado unos 6 casos y después progresivamente ya no llegó nada. Ni uno, nada.”

Sename aclara, sin embargo, que la reparación del daño si bien no es utilizada como sanción, sí es aplicada como salida alternativa, a través de los acuerdos reparatorios.

El Ministerio de Justicia (2004:38-39), por su parte, indica que las críticas a esta sanción se deben a su poco uso, *“debido a que se privilegian los acuerdos reparatorios para evitar la continuación del proceso”*. Asimismo, propone que la reparación sea efectuada *“directamente a la víctima, a la comunidad o de un modo simbólico a través de trabajos específicos”* con acompañamiento sicosocial.

d) Servicios en beneficio de la comunidad

La prestación de servicios en beneficio de la comunidad consiste en *“la realización de actividades no remuneradas a favor de la colectividad o en beneficio de personas en situación de precariedad”*. Cabe señalar que la imposición de esta sanción requiere el acuerdo del adolescente.

La Ley señala que esta sanción no puede exceder de cuatro horas diarias y debe ser compatible con la actividad educacional o laboral que el adolescente realice. Asimismo, dispone que su extensión mínima pueda ser de 30 horas y máxima de 120.

Respecto a su aplicación práctica, desde la Unidad de Justicia Juvenil de la región de Valparaíso de Sename señalaron que la sanción no se aplica tal cual lo establece la Ley, sino que se combina con la sanción de libertad asistida, ya que los tribunales al dictarla, solicitan además de la sanción, la realización de un plan de intervención.

“Se determina la sanción, se da un plazo de 15 días, y el SBC tiene que presentar un plan de intervención, lo que significa entonces que en ese plan de intervención también entrega elementos sico-sociales. Entonces los elementos sico-sociales hacen que el joven esté, un mes, dos meses, hasta que desarrolla las habilidades, y recién empiezan a cumplirse las horas pactadas”.

Por otra parte, dicha institución dio cuenta de que en ocasiones no se les explica a los adolescentes el contenido de la sanción en audiencia, hecho que podría explicar las altas cifras de quebrantamiento.

“¿Qué debiera hacer el juez?: Joven ¿usted sabe lo que es SBC? No, hay que explicarle ¿usted quiere hacerlo?, te aseguro que los chiquillos van a decir que no, los chiquillos dicen que si ¿por qué razón? no sé, pero llegan al SBC, la profesional les explica lo que es, y ahí quebrantan, en ese momento”.

Asimismo, señalan que en ocasiones quienes son condenados a la sanción de servicios en beneficio de la comunidad deben cumplirla en oficinas, asistiendo a talleres de desarrollo de habilidades, debido a las características del adolescente.

“Para aquellos jóvenes que tienen alto perfil, es decir, aquellos jóvenes que no pueden estar en contacto con otros, o sea, yo te digo, como están llegando por delito, (...) son bastantes complejos, esos son atendidos en la oficina, y ahí les hacen ciertos talleres de desarrollo de habilidades manuales, porque el programa no tiene otra posibilidad más que cumpla las horas en oficina.”

En definitiva, desde la Dirección Regional de Valparaíso de Sename indican que, en la práctica, se considera de menor gravedad la sanción de libertad asistida que la de prestación de servicios, si bien en la Escala General del artículo 6° se señala lo contrario. Por lo anterior, existiría una tendencia por parte de la Defensoría de aconsejar a los jóvenes no aceptar los servicios y optar, en vez, por la libertad asistida.

“Yo recuerdo un chico del cerrado que me decía, y usted me ve a mí ¿yo voy a andar con pijama? ¿A mí? véame a mí. O sea, es mucho mejor, ir a firmar al PLA a que te pongan un pijama e ir con un buzo a hacer aseo ¿me entiende?”

La Defensoría, por su parte, también coincide en que para los jóvenes con un mayor compromiso delictual, la sanción de prestación de servicios les parece una pena gravosa, en especial debido a la exposición pública que esta conlleva.

Para el Ministerio Público, esta sanción tiene una gran aplicación por parte de los tribunales, sin embargo, existiría una debilidad en cuanto a la falta de lugares donde cumplirla y la carencia de una instalación detrás que diga qué se hace en el servicio comunitario. Asimismo, por lo general, a

quienes se le impone esta sanción son jóvenes con un alto perfil delictivo y poca adherencia, para los cuales es difícil encontrar lugares donde les reciban.

“Tampoco encuentran muchos lugares donde quieran que presten sus servicios, pero efectivamente les convienen servicios comunitarios porque si lo quebrantan son treinta días de libertad asistida y un delegado alcanza a hacer una entrevista y se acaba el proceso de intervención”.

Algunos entrevistados manifestaron la falta de regulación de la sanción y la falta de instancias reales para efectuarla. En ese sentido se pronunció la abogada y doctora en derecho Marcela Aedo, al señalar:

“No está regulado y no existen instancias comunitarias reales, en las que se pueda hacer un trabajo real respecto del joven, (...) que vea que en comunidad él ha hecho un daño y que el mismo se haga cargo de ese daño social”.

Con relación a lo anterior, la Jueza de Garantía de San Bernardo, Magdalena Casanova, e plantearon ciertas críticas en cuanto al contenido de la sanción:

“El servicio en beneficio de la comunidad debe ser algo en lo que el joven manifieste su conformidad y me parece que la oferta no es atractiva. O le quitamos esa manifestación de conformidad y que sea realmente una sanción y que la sanción diga relación con respecto del mal que se causó, porque o sino es como una cosa que no los cumplen”. (Magdalena Casanova, Jueza de Garantía de San Bernardo)

Para la jueza Mónica Vergara, el bajo nivel de cumplimiento de esta sanción y, por tanto, baja eficacia, termina por sustituirse por una libertad asistida, lo que se atribuye a la falta de interés por parte de los adolescentes.

“Los jóvenes no las cumplen, no les interesa cumplirlas, lo que les interesa es lo más rápido posible salir de este problema, y lo que se termina pidiendo es que se les quebrante por un mes de libertad asistida simple, porque resulta que no quieren hacerlo y es una pérdida de recursos tremenda.”

La Fundación Paz Ciudadana valora como positiva la sanción de servicios en beneficio de la comunidad, tanto para jóvenes como adultos, en especial desde la visión proporcionalista y preventivo especial.

“Porque te permite graduar bien la pena en función del ilícito cometido. Y por eso es como súper reconocida en criminología, como una sanción súper adecuada y que debiera expandirse su utilización. Otra cosa es cómo está funcionando”.

Por otra parte, la Dirección de Estudios de la Corte Suprema señaló la conveniencia de que esta sanción tuviese un vínculo directo con el delito, por ejemplo, si es un delito de lesiones, que la sanción sea que el menor vaya a un hospital a prestar el servicio y esto podría generar un impacto distinto en el adolescente. En el mismo sentido se pronunció la jueza Magdalena Casanova:

“Ahora el servicio de beneficio en la comunidad debiese tener directa relación con el mal causado. Eso sería lo ideal, yo no quiero tener a un esclavo, lo que yo quiero es buscar conciencia”.

Sin embargo, frente a esto algunos implementadores dieron cuenta de la importancia de atender a las características del joven, y sus competencias al momento de analizar si puede prestar cierto servicio, de modo de evitar situaciones de alta complejidad, enfrentando al adolescente a escenarios que pudieran derivar en un mayor daño.

Desde el Departamento Nacional de Justicia Juvenil de Sename se dio cuenta de la debilidad de esta pena en cuanto a su operatividad, como también en lo vinculado a los indicadores de reincidencia, los cuales presentan la tasa más alta dentro del catálogo de sanciones de medio libre. Por lo anterior, se encuentran en revisión de las orientaciones técnicas e instructivos sobre la materia.

Para la institución, una explicación posible es que se esté utilizando esta sanción para casos en que no existe idoneidad, ya que no existirían suficientes elementos técnicos para el juez para considerar todos los factores y decidir correctamente la pena.

“Lo envían en virtud de razones más penales, más legales que se podría decir a determinada pena, sin que sea la más idónea en términos técnicos para ese perfil de riesgo o de compromiso delictivo”.

Sename dio cuenta también del componente cultural asociado a la participación activa de los jóvenes infractores en la sociedad a través de la prestación de servicios, esto unido al hecho de que la percepción social califica a esta sanción como una pena suave.

“La ausencia, la carencia de espacios para desarrollarlas es muy sentida pero dice relación directa también con que esto ineludiblemente debe involucrar que hay una sociedad que esté preparada para recibirlo, que esté involucrada y que vaya al encuentro de este joven que se plantea sea reinsertado”.

Por su parte, algunos profesionales de la Universidad de la Frontera señalaron las ventajas de la sanción, refiriéndose a la importancia de comprender el modelo de intervención y definir correctamente las tareas que se les van a imponer a los jóvenes, seleccionando lugares en función de sus necesidades y capacidades. En este sentido, señalan, ha habido muy buenos resultados en algunos de ellos.

El Ministerio de Justicia (2014:38), por su parte, señaló detectar poca variedad en las alternativas, falta de contenido específico y el *“problema estratégico del quebrantamiento para acceder a una sanción de libertad asistida de hasta 3 meses (menor a la que se podría haber impuesto directamente)”*.

Frente a esto, dicho Ministerio (2014:39) propone que los servicios tengan un contenido educativo, orientado hacia el desarrollo de empatía con las víctimas o personas necesitadas y favoreciendo la integración social, con acompañamiento sicosocial.

La Dirección de Estudios de la Corte Suprema, por su parte, señaló que, si bien la sanción es la más aplicada, existe un bajo nivel de cumplimiento, de acuerdo a lo indicado por jueces entrevistados para su investigación. En este sentido, señalan, que los adolescentes no respetarían la sanción a propósito, para obtener la sustitución por quebrantamiento a libertad asistida, la cual es considerada menos gravosa.

El Ministerio propone a este respecto *“establecer que el incumplimiento grave e injustificado pueda dar origen a una sanción de libertad asistida simple que resulte proporcionada a la que se pudo haber dictado en la condena original (para evitar en quebrantamiento estratégico)”* (Ministerio de Justicia, 2014:39)

e) Libertad Asistida y Especial

La sanción de libertad asistida *“consiste en la sujeción del adolescente al control de un delegado conforme a un plan de desarrollo personal basado en programas y servicios que favorezcan su integración social”*.

Por su parte, la libertad asistida especial es considerada por la Ley como una modalidad de la libertad asistida más intensiva, sanción para la cual *“deberá asegurarse la asistencia del adolescente a un programa intensivo de actividades socioeducativas y de reinserción social en el ámbito comunitario que permita la participación en el proceso de educación formal, la capacitación laboral, la posibilidad de acceder a programas de tratamiento y rehabilitación de drogas (...) y el fortalecimiento del vínculo con su familia o adulto responsable”*.

Respecto a la aplicación práctica de esta sanción, varios de los entrevistados coincidieron en que la percepción de los jóvenes la equipara a una firma que tiene lugar con cierta periodicidad. En este sentido se manifestó el Ministerio Público, señaló que existe un problema grave de ejecución de la libertad asistida debido a esta situación. Asimismo, la jueza Verónica Toledo se pronunció al respecto:

“Lo que pasa es que cada vez que ellos tienen una entrevista con el delegado se les hace una firma, pero al final, el cumplimiento de la sanción era ir a firmar. No identifican ellos otras actividades que estén haciendo los delegados aparte de tener que ir y a lo mejor hablar con él, en que están, si

están en el colegio o no y firmar. (...) De parte del propio imputado la percepción es que cumplen firmando y que no tienen que hacer nada más”. (Verónica Toledo, Jueza Tribunal de Garantía Valparaíso)

Desde la Dirección de Estudios de la Corte Suprema, se señaló que, en ocasiones, aquellos jóvenes que conocen el sistema, deciden quebrantar una sanción de prestación de servicios a la comunidad, para obtener una sanción de libertad asistida en su lugar. Lo anterior, por cuanto que si bien en la Ley esta última sanción es más gravosa que la primera, en la práctica no lo es. Para el Ministerio Público la realidad es similar:

“Efectivamente les convienen servicios comunitarios porque si lo quebrantan son treinta días de libertad asistida y un delegado alcanza a hacer una entrevista y se acaba el proceso de intervención”.

Respecto a la diferencia entre las sanciones de libertad asistida y libertad asistida especial, se planteó una importante crítica por parte de la Fiscalía en cuanto a la débil distinción a nivel legal, reglamentario y de orientaciones técnicas.

“Hay una distinción de sanciones en libertad asistida y libertad asistida especial, y si ustedes van a ver las orientaciones técnicas de cómo se tienen que cumplir las sanciones ya ni siquiera a nivel reglamentario hay una diferencia entre una y otra sanción” Ministerio Público.

Para el Ministerio de Justicia, existe un problema de implementación de esta sanción, que puede ser explicada por la falta de una oferta programática básica a la que el delegado de libertad asistida pueda recurrir.

“Se requieren de condiciones básicas de oferta normalizada para todos los jóvenes que den respuesta a esta población porque también tampoco le puedes pedir al delegado que sea el profesor, que sea el enfermero, el médico y que cumpla todas las funciones que el sistema no te da. Entonces necesitas una estructura básica que pueda responder”.

Para la jueza Mónica Vergara, existe un mayor cumplimiento en las sanciones de libertad asistida simple y especial, en contraposición a otras como por ejemplo, la de prestación de servicios a la comunidad. Sin embargo, en el caso de la libertad asistida especial existiría una mayor conciencia por parte de los adolescentes de la gravedad del ilícito y de las condenas que se imponen, por existir un mayor control por parte del delegado y una mayor exigencia.

Respecto al análisis de esta sanción, la jueza Magdalena Casanova, distingue entre la libertad asistida y la libertad asistida especial. En cuanto a esta última, señala haber visto varios informes favorables, una mayor flexibilidad y en general una apreciación positiva en cuanto a sus buenos resultados. Sin embargo, respecto a la libertad asistida simple, coincide con la mayoría de los entrevistados en que se traduce en una simple firma periódica.

Frente a la situación anterior, la Defensoría se pronuncia de forma crítica, al señalar también la responsabilidad del programa y los profesionales de motivar al joven para el cumplimiento efectivo de la sanción de libertad asistida.

“Yo creo que el joven tiene la obligación de cumplir con su condena, (...) pero, a la vez, los programas tienen la responsabilidad de enganchar al joven, de motivarlo (...) uno supone que esas habilidades las tienen los profesionales encargados de esto, es un buen punto revisar y no adjudicarle solo al joven, y empezar a cerrar las penas y hacerlas cada vez más estrictas cuando a lo mejor el problema está en por qué ese programa sólo me pide la firma”.

Para el Ministerio de Justicia, las críticas a estas sanciones radican, además, en la poca diferenciación existente a nivel legal entre ambas, encontrándose estas principalmente en las orientaciones técnicas de Sename y en los convenios con las instituciones. De este modo, *“el contenido específico de la sanción queda determinado por un acto posterior que no tiene estrictamente ni siquiera un carácter administrativo (el plan individual es elaborado por un prestador de servicios privado), aunque sea aprobado judicialmente”.* (Ministerio de Justicia, 2014:37-38).

Al respecto, el Ministerio propone definir de modo más acotado el contenido específico de la sanción y las diferencias en cuanto a su duración en el tiempo; establecer una progresión o sanción mixta, combinando libertad asistida especial y luego simple, tener programas aprobados previamente y debidamente certificados. (Ministerio de Justicia, 2014:38)

f) Internación en régimen semicerrado

La Ley en su artículo 15° se refiere a las sanciones privativas de libertad, incorporando dentro de esta categoría a la internación en régimen semicerrado con programa de reinserción social, el cual será realizado, en lo posible, con la colaboración de la familia.

Por su parte, el artículo 16 regula esta sanción disponiendo que consiste en *“la residencia obligatoria del adolescente en un centro de privación de libertad, sujeto a un programa de reinserción social a ser desarrollado tanto al interior del recinto como en el medio libre”.* Continúa el artículo señalando que, una vez impuesta la pena, el director del centro que corresponda propondrá al tribunal un programa personalizado de actividades, las que deben considerar:

- Medidas para la asistencia y cumplimiento del adolescente del proceso de educación formal o reescolarización.
- Actividades de formación, socioeducativas y de participación, en el recinto y en el medio libre
- Las actividades en el medio libre deben contemplar, a lo menos, ocho horas diarias, no pudiendo llevarse a cabo entre las 22:00 y las 07:00.

Finalmente, el artículo dispone que el director del centro debe informar periódicamente al tribunal sobre el cumplimiento y evolución de las medidas relativas a la educación.

Respecto a esta sanción, los implementadores dieron cuenta de que la principal debilidad tiene relación con las distancias que deben recorrer los jóvenes para cumplir con la internación. Respecto a esto se pronunció la jueza de Magdalena Casanova.

“El problema es que el semicerrado para los menores de edad queda en Calera de Tango. Yo tengo cabros que viven en Colina, Til Til, en el Cerro 18, en Lo Barnechea, en la población Río Claro, en Peñalolén, en la Florida, se demoran 3 horas en llegar. Es imposible. Si yo estuviese en un semicerrado allá es probable que tampoco cumpliría, porque es imposible llegar. Que alguien pueda llevar una vida tranquila, que alguien pueda decir voy a estudiar, voy al colegio, si me tengo que demorar 3 horas, tomar un bus, una micro, el metro y después una micro y un colectivo para llegar”.

Asimismo, dio cuenta de la falta de recursos, lo que se materializa en los pocos centros semi cerrados que hay y en la inexistencia de facilidades para posibilitar el desplazamiento de los jóvenes hacia dichos centros.

“Debiesen haber muchos centros semicerrado, por zona, hay dos en toda la Región Metropolitana, es absurdo. Debiese haber uno por zona y debiese haber un acceso, si no nadie está obligado a lo imposible, o sea, es posible, pero no puede ser que tengan que estar la mitad del día viajando. Si supuestamente lo que queremos es reinsertar a los jóvenes, no puede ser, mejor aprovechemos ese tiempo de otra forma”. (Magdalena Casanova, Jueza de Garantía de San Bernardo)

En un mismo sentido se pronunció el Ministerio de Justicia, en entrevista con el Departamento, al señalar que, al existir un solo centro semicerrado por región, para quienes no viven en ese lugar es prácticamente imposible de cumplir. Por otra parte, dicha institución dio cuenta también de la debilidad de la oferta programática dentro de la sanción de internación en recinto semi cerrado

“La sanción de semicerrado implica no que el centro va a proveer de todo, si no que implica una gestión que se hace de día en la comunidad y en la noche -en el fondo- también debe hacerse una intervención al interior del centro que permita ir gestionando este proceso. Pero sí, hay problemas de oferta que tiene que ser más cercana a los jóvenes y hay un problema de la definición de cómo se ejecuta esta sanción, que se ha transformado en la práctica más parecido o una reclusión nocturna que un proceso de intervención”.

Para la jueza Mónica Vergara, la realidad es similar. En su opinión, los bajos niveles de cumplimiento de la sanción se deben a las dificultades prácticas de asistir por parte de los jóvenes, en particular debido a las distancias y a la falta de recursos para trasladarse.

“Es inoficioso condenarlos a un semicerrado si es que no tenemos un centro que esté al alcance de ellos, porque por lo menos en este tribunal, cuando uno condena a semi cerrado, es Calera de Tango. Entonces ahí hay un problema grave porque después terminan quebrantados y encerrados”

Con relación a lo anterior, la Defensoría se manifiesta indicando los problemas de diseño respecto a esta sanción, lo que podría explicar las dificultades señaladas.

“El problema es que en todos los países o muchos digamos, donde se miró este modelo, un centro semi cerrado o semi abierto no es lo que hicimos en Chile que fue construirlos al lado de un centro cerrado, por lo general sobre todo en las regiones, si no que, eran pequeñas casas insertas en la comunidad”.

Por su parte, la Fundación Paz Ciudadana da un paso más allá, argumentando que la sola existencia de la sanción de internación en régimen semi cerrado no tendría ningún sentido.

“En muchos lugares se tiene que desplazar grandes cantidades de kilómetros para efectos de llegar a dormir a un lugar, donde no vas a tener ninguna incidencia en la conducta infractora (...), no tiene ningún sentido esa pena salvo sacarlo de circulación en la noche, y en el día no necesariamente va unida a una oferta programática que le exija ir al colegio o algún tipo de intervención sicosocial, derechamente nosotros esa sanción creemos que debiera abolirse”.

Como propuesta, la Fundación sostiene que una posibilidad es sustituir la sanción por la reclusión nocturna domiciliaria del joven, es decir, que la pena se cumpla en el domicilio del mismo, y su cumplimiento pudiera verificarse a través de un sistema de monitoreo telemático u otra fórmula de control. Lo anterior, por cuanto se valora como positiva la intervención con las redes propias del adolescente. Asimismo, se agrega a esta propuesta el establecer la obligación de vincularlo a una libertad asistida durante el día. En definitiva, consagrar una combinación de ambas sanciones, libertad asistida y reclusión nocturna en el hogar.

Por otra parte, la jueza Magdalena Casanova, dio cuenta de que puede que puede darse la situación en que algunos jueces tiendan a recurrir a la internación en régimen semicerrado por sobre una libertad asistida, por ejemplo, de manera de asegurar al joven un lugar donde dormir.

“Mi criterio por pensar, que efectivamente un semicerrado es más gravoso que una libertad asistida, pero para otro colega puede ser al revés, ‘La libertad asistida me parece que es mucho más complicada, porque considero que el semi cerrado es súper bueno para ellos, porque les asegura un lugar donde dormir’... ahí hay como una discrepancia”. (Jueza de Garantía de San Bernardo).

En el mismo sentido se pronunció Sename Quinta Región, al dar cuenta de que la imposición de esta sanción tendría una mayor relación con el hecho de no existir factores protectores para el adolescente y no con la gravedad del delito necesariamente, o con el hecho de constituir un peligro para la sociedad.

“Hay un postura que dice, sabes qué, mejor apliquémosle una sanción más gravosa, porque a lo menos lo tengo dos años o tres años en desintoxicación obligada, (...) tiene que ver con que no hay factores protectores”.

De este modo, se intentaría subsanar el déficit existente en materia proteccional para los adolescentes en situación de calle, o con graves problemas de adicción a drogas, a través de la imposición de sanciones que no serían las más idóneas de acuerdo a la Ley.

Finalmente, UNICEF dio cuenta de la falencia que tiene actualmente el sistema semi cerrado, el cual, afirman, fue creado para generar un sistema de intervención que permitiera de manera más efectiva posible la reinserción, sin embargo, no ha logrado sus objetivos.

“En lo que se ha transformado en la práctica el sistema semi cerrado es de reclusión nocturna, donde no hay (...) en muchos casos y así está públicamente dicho, no hay mecanismos de seguimiento e intervención para todos los adolescentes que están ahí”.

El Ministerio de Justicia (2014:40) por su parte, en informe emitido en enero de 2014, señaló la falta de oferta programática suficiente, junto con las dificultades relativas a la ubicación geográfica de los centros. Por lo anterior, sugieren reformular la pena, estableciendo modelos de atención más personalizados y logrando un mejor filtro relativo al perfil de los adolescentes que son condenados.

g) Internación en régimen cerrado

El artículo 17° dispone que la internación en régimen cerrado con programa de reinserción social consiste en la privación de libertad en un centro especializado para adolescentes, bajo un régimen orientado al cumplimiento de las siguientes finalidades:

- Hacer efectiva la responsabilidad de los adolescentes por los hechos delictivos que cometan.
- Que la sanción forme parte de una intervención socioeducativa amplia y orientada a la plena integración social.

La norma señala, asimismo, que el régimen debe considerar la plena garantía de la continuidad de los estudios básicos, medios y especializados del adolescente, incluyendo su reinserción escolar, en caso de haber desertión, como también la participación en actividades socioeducativas, de formación, de preparación para la vida laboral y de desarrollo personal. Finalmente, el artículo dispone que deberá asegurarse el tratamiento y rehabilitación del consumo de drogas para quienes lo requieran y accedan a ello.

En cuanto a su implementación, la mayoría de los entrevistados coinciden en que existe un déficit de recursos, el cual no hace posible el cumplimiento de los objetivos de esta sanción, señalados expresamente por el legislador.

“Si ustedes leen la definición del legislador de lo que es la internación en régimen cerrado, uno la lee y dice, ¡pero qué maravilla!, y después va a la realidad y se encuentra que han pasado ocho años y todavía ningún joven puede ir al nivel de educación que le corresponde sino que se hacen programas de apresto, programas de nivelación, pero eso que dice la ley (...) no se cumple porque hay una dicotomía entre lo que se dice y los recursos que se destinan”. (Defensoría Penal Pública).

Por otra parte, cabe recordar lo señalado por algunos implementadores respecto a la condena de adolescentes a internación en recinto semicerrado, fundamentadas en la falta de factores protectores, tales como consumo de drogas o situación de calle. Esto trae como consecuencia que el quebrantamiento deviene finalmente en internación en régimen cerrado.

“Estamos hablando de niños, tenemos un porcentaje de jóvenes, de adolescentes, que no son perfil, no llegan al cerrado por delito, van llegando al cerrado por quebrantamiento”. (Unidad de Justicia Juvenil, Sename V Región).

Por su parte, el Ministerio de Justicia (2014), en documento emitido en 2014, señala la necesidad de revisar la frecuencia y extensión de aplicación de esta pena, de manera de acercarse a las finalidades responsabilizadoras y resocializadoras del sistema de justicia juvenil.

Por otra parte, se identifican como principales problemas de esta sanción: condiciones de cumplimiento muy precarias; programas de intervención muy generales e inespecíficos y problemas disciplinarios.

2. SANCIÓN ACCESORIA DE TRATAMIENTO DE REHABILITACIÓN

El artículo 7° de la Ley faculta al juez para establecer, como sanción accesoria a las previamente señaladas, la obligación de someter al adolescente a tratamientos de rehabilitación por adicción a las drogas o alcohol. Lo anterior, siempre que esto sea necesario en atención a la circunstancias del joven.

Respecto a esta sanción, la Defensoría señaló que existe un problema en los orígenes de la Ley, considerando el énfasis que se le da a la dependencia de las drogas en la comisión de delitos. Lo anterior, por cuanto se asume de forma radical que el consumo problemático causa delitos, no existiendo claridad respecto a la dirección que toma esa relación.

“Hay mucha investigación afuera que dice que hay una relación pero no se sabe si fue el delito el que llevó al consumo problemático de drogas o el consumo problemático, o sea la dirección en que va esa influencia”. (Defensoría Penal Pública)

En un sentido similar se pronunció SENDA, al dar cuenta de las complejidades de evaluar la relación antedicha. Lo anterior, por cuanto la conducta delictual y el consumo problemático de drogas están ligados a otros factores, incluyendo situaciones de vulnerabilidad y carencias afectivas. La institución señala que, si bien no es posible establecer una relación causal, *“también se hace evidente que el consumo de drogas se presenta como factor de riesgo, y se halla más representado en jóvenes que infringen la ley”.* (SENDA, Documento aportado para la investigación)

Por su parte, el Ministerio de Justicia se pronunció aludiendo a las creencias que fundamentarían esta norma y distinguiendo ambas materias: consumo y delincuencia.

“Yo tengo la impresión de que esa norma tiene un origen típico, un lugar común que el parlamento es muy receptivo digamos. Especialmente (...) si uno mira estadísticas, son dos temas completamente distintos”.

Lo anterior, señala la institución, considerando que el consumo problemático de drogas puede constituir una condición de riesgo, la cual debe ser enfrentada para efectos de solucionar problemas de comportamiento futuro.

“Pero eso no lo transforma en un tema sancionatorio, el definirlo como una sanción accesoria, en el fondo es una medida de seguridad. En este caso no aporta nada (...). Entonces como sanción accesoria carece de todo sentido y tengo por lo menos conciencia y experiencia que el origen de esa norma es simplemente opuesto al lugar común”.

Por su parte, la Jueza de Garantía de Valparaíso, Verónica Toledo, pone énfasis en el consumo problemático de drogas y su relación con la delincuencia, señalando que, en su experiencia, la mayoría de los jóvenes delinque drogados o para adquirir drogas.

“El problema que durante el curso de la investigación la defensa teniendo la posibilidad de hablar con el imputado, de preguntarle ‘¿estabas drogado, fumas? ¿Lo hiciste para comprar drogas?’ Nada, callados. No le mandan a hacer ni un examen para detectar si tiene problemas de drogadicción, nada”.

Asimismo, Gendarmería también da cuenta de la asociación que existe entre los delitos y el consumo de drogas, señalando que de alguna u otra forma el tema de las adicciones está incorporado en el proceso de desarrollo del joven, en ocasiones a muy temprana edad.

Con relación a lo anterior, algunos de los implementadores entrevistados señalaron que en ocasiones en que existe información sobre consumo problemático de drogas, la defensa se opone tajantemente a la imposición de la sanción de tratamiento, por lo que su aplicación es mínima.

En cuanto a las razones de esta oposición, la jueza de Valparaíso señala que este hecho se relaciona con el eventual quebrantamiento de esta sanción y su calidad de accesoria.

“Lo que pasa es que la defensa tiene mucho miedo a que forme parte del plan de intervención toda la cuestión de droga, porque en el fondo ¿me van a quebrantar el plan cuando él tenga recaídas o no vaya a hacerse los exámenes o se escape del centro asistencial?, ¿me van a quebrantar el plan porque la sanción de drogas forma parte de la sanción de acuerdo al plan?”.

En ese sentido, la jueza Toledo da cuenta de su criterio con respecto a lo anterior, indicando que, en su opinión, el incumplimiento de la sanción accesoria originado por la misma adicción no constituye quebrantamiento. Sin embargo, reconoce la diversidad de criterios que pudieran existir.

“¿Cómo lo voy a quebrantar, si está originado en su enfermedad? Pero como ellos [Defensoría Penal Pública] no podían estar al criterio mío como criterio universal, porque en el fondo viene otro juez y a lo mejor para otro juez va a ser un quebrantamiento, no querían sanción de drogas”.

Como solución a esta situación, la jueza plantea explicitar en la Ley que el incumplimiento de esta sanción accesoria no sea considerado quebrantamiento por sí solo, o establecer un límite definido por ciertas inasistencias al programa.

Por su parte, Sename también dio cuenta de la problemática relativa a la accesoriedad de la sanción, indicando la falta de pronunciamiento de la Ley en cuanto a las consecuencias del incumplimiento. Esto trae como resultado que la pena no tenga efecto.

“En la práctica es una pena que no tiene efecto, en el sentido de las consecuencias ante un incumplimiento porque, claro, si la establecen como accesoria, es una pena accesoria por lo tanto se adhiere a la principal”.

En este orden de ideas, Sename también dio cuenta de la posición de Defensoría en cuanto a los planes de intervención individual que contienen como oferta un tratamiento de rehabilitación, salvaguardándose de un eventual quebrantamiento de sanción accesoria.

“Cuando se aprueban los planes de intervención individual, la Defensoría es súper categórica y ha sido como uniforme en decir que quede constancia que esto es una oferta que establece el plan y no una sanción, porque si después se informa el incumplimiento del plan, por el incumplimiento del objetivo de asistir a un programa, no pueden quebrantarnos la pena”.

Para la Fundación Paz Ciudadana, por otra parte, la falta de aplicación práctica de esta sanción, es consecuencia de la mayor gravosidad con la que se percibe. Por lo anterior, propone modificar el artículo 7°.

“Esta característica de accesoriedad hace que en definitiva sea interpretada por los operadores como mayor gravosidad de la sanción. Entonces dicen, bueno, le voy a imponer una sanción con sanción accesoria, le estoy agravando la pena solo por el hecho de que tiene un consumo problemático de drogas y eso en la práctica es bien injustificable”.

En dicho sentido, propone que la intervención en drogas sea siempre parte de un tratamiento obligatorio, el cual le sea otorgado a la persona porque tiene consumo problemático de drogas. Es decir, si es condenado a libertad asistida y el joven tiene consumo problemático de drogas, parte de su intervención sea abordar el consumo problemático de drogas.

“Pero no vía sanción accesoria sino como parte de la sanción, como parte del plan de intervención, como se le otorgan prestaciones en el ámbito educacional, laboral, sicosocial, esto es parte también de lo que debiera abordarse, entonces no tiene sentido la sanción accesoria, somos partidarias que se regule dentro del plan de intervención individual”. (Fundación Paz Ciudadana)

Sename, por su parte, da cuenta de las complejidades relacionadas a la obligatoriedad del esta figura en cuanto a proceso de tratamiento de salud. Asimismo, indican que la práctica judicial ha evitado la imposición de esta sanción.

“La historia nos fue mostrando que los jueces hicieron opciones de que los técnicos se encargaran de proponer y de diferenciar quién requería o no requería el tratamiento. No obstante, ellos tienen la facultad porque si hay un delito que está asociado directamente con el consumo pueden proponerlo”.

Asimismo, la institución manifestó la problemática que ocurre cuando la duración de la sanción no es suficiente para completar el tratamiento que se requiere. Por ejemplo, el caso de una libertad asistida de un año de duración.

“¿Qué pasa cuando, por ejemplo, un joven por el consumo que tiene, requiere un tratamiento mayor a ese año? ¿Puede una pena accesoria sobrevivir cuando muere la principal? ¿Cómo queda ahí? No es nada”.

Con relación a lo anterior, tanto la Defensoría como el Ministerio de Justicia señalaron el alto porcentaje de jóvenes que ingresan a programas de rehabilitación, sea de SENDA, MINSAL y Sename de manera voluntaria, en contraposición a la poca aplicación de esta sanción.

“La idea de la aplicación obligatoria, de un tratamiento, parece que no es la más adecuada desde el punto de vista, incluso, de la intervención”. (Defensoría Penal Pública)

En dicho sentido, la Defensoría estima que el tratamiento debiera ser parte de la oferta que el Estado entrega a los jóvenes, pero no de forma obligatoria. Una posibilidad, señalan, podría ser el consagrarlo como incentivo, de manera que el hecho de ingresar voluntariamente a un plan de tratamiento de drogas durante la ejecución de una condena, pueda ser antecedentes relevante al momento de solicitar una sustitución de condena.

Por su parte, el Ministerio de Justicia señaló la importancia de que tratamientos de rehabilitación por adicción a drogas formen parte de los programas de intervención al interior de cualquier condena y de la oferta del Sistema de Salud en general.

Por su parte, los profesionales de la Universidad de la Frontera (UFRO) entrevistados valoran esta sanción como positiva, por cuanto garantiza el acceso al tratamiento y una mayor especialización, operando asimismo como motivación externa para el cumplimiento y la obtención, en definitiva, de atención, contención farmacológica y en general, de un servicio en salud mental, considerando este último como una necesidad bastante extensa en la población que aborda la Ley.

“Como sanción tiene ventajas igual, no todos los adolescentes van a acceder voluntariamente a desintoxicarse o a realizarse un tratamiento”.

Sin embargo, dan cuenta de la oposición sistemática de Defensoría y de los problemas que han resultado en su baja aplicación.

“Estuvimos desde el SENDA harto tiempo tratando de ver quién podía pedir la sanción accesoria: Defensoría se negaba porque encontraba que era una sanción gravosa, y Fiscalía se negaba porque encontraba que era rol de la Defensoría garantizar los derechos y resolver las necesidades de los adolescentes (...) yo creo que todavía no se ha logrado en el fondo definir quién podría implementar esto”

Con relación a lo anterior, los profesionales citados señalaron que la falta de aplicación de esta sanción tiene como consecuencia que adolescentes que requieren desintoxicación o compensación psiquiátrica, no puedan acceder a dichas medidas.

Finalmente, SENDA indica que el tratamiento como sanción puede incidir favorablemente en la intervención temprana del consumo, lo que impacta en el derecho a la salud de cada una de las personas y en la disminución de la reincidencia de los jóvenes. Sin embargo, en el contexto de baja aplicación y para que tenga un sentido real, plantea la necesidad de abrir un espacio de discusión respecto al concepto de “sanción accesoria” y la obligatoriedad o voluntariedad del adolescente, y por ende desde donde y quién define la incorporación en su plan de intervención.

3. SECCIONES JUVENILES

El artículo 56 de la Ley N°20.084 contiene una norma especial relativa al cumplimiento de la mayoría de edad, para aquellos jóvenes condenados por infracciones a la ley penal. Esta norma dispone, por una parte, que el joven que cumpla los 18 años durante la ejecución de las sanciones de RPA, o durante la tramitación del procedimiento, continuará sometido a las normas de la Ley hasta el término de éste.

Por otra parte, dispone que, si al momento de cumplir la mayoría de edad le restan por cumplir más de seis meses de la condena en régimen cerrado, el Sename evacuará un informe fundado al juez *“en que solicite la permanencia en el centro cerrado de privación de libertad o sugiera su traslado a un recinto penitenciario administrado por Gendarmería de Chile”*. Dicho informe debe referirse al proceso de reinserción del adolescente y a la conveniencia de su permanencia en el centro cerrado.

Asimismo, la norma consagra la facultad excepcional para Sename, de solicitar al tribunal el cumplimiento de la internación en régimen cerrado en un recinto administrado por Gendarmería, cuando el joven haya cumplido la mayoría de edad y:

- Sea declarado responsable de la comisión de un delito, o
- Incumpla de manera grave el reglamento del centro, poniendo en riesgo la vida e integridad física de otros.

Estos recintos son denominados Secciones Juveniles y se encuentran reguladas en el Reglamento de la Ley N°20.084, contenido en el Decreto 1378 del Ministerio de Justicia, promulgado el 13 de diciembre de 2006. En efecto, su Título VII contiene las disposiciones generales relativas a estos establecimientos, su régimen interno, organización, entre otras materias.

La Defensoría realiza una fuerte crítica a las Secciones Juveniles, señalando su debilidad en cuanto a los programas ofrecidos y a la utilización del artículo 56 para enviar a ciertos jóvenes a dichos recintos.

“Las Secciones Juveniles de Gendarmería son las hueseras del sistema. Entonces cuando uno decide enviar a un joven, vía artículo 56, a petición del Sename, a una sección juvenil lo que está diciendo es, lo dimos por perdido”.

Asimismo, indica que, si bien los jóvenes condenados por RPA en una Sección están separados de los adultos, los regímenes de funcionamiento son los mismos, de visita, de encierro y desencierro. Por todo lo anterior, señalan que no debieran existir. Por otra parte, dan cuenta de la falta de especialización de Gendarmería en materias de RPA.

“¿Serán los mejores? ¿Los más entrenados? ¿O no tienen entrenamiento diferente? Pareciera por lo que uno ve, que cuando hay incidentes, reaccionan igual que en una cárcel de adultos”.

Opinión similar fue la extendida por UNICEF, al señalar que estas Secciones no debieran haberse aprobado y que debieran desaparecer. Además de lo anterior, se manifiestan en contra de la excesiva duración de las sanciones, en especial de las privativas de libertad, situación que agravaría el problema.

“Son secciones que dependen de un órgano no especializado, que es Gendarmería de Chile, en cárceles no especializadas, no diseñadas para este efecto y que lo que sí hacen es garantizar la separación de la población reclusa que ha sido sancionada siendo adulto y con una muy baja oferta de especialización”.

Sename, por su parte, señala que, si bien aún existe camino por recorrer, se han estado inyectando recursos para dotar a las Secciones de mayor especialización y mejor oferta programática en dichos recintos.

“La Sección Juvenil hoy en día cuenta con especialización también, hay profesionales que están ahí de punto para trabajar los temas psicosociales con los jóvenes, hay ofertas.”

Asimismo, dan cuenta de la visión por parte de cierto sector de la judicatura, en cuanto a utilizar la Sección como castigo, y el cambio a esta visión por parte de la institución.

“Ya nos hemos constituido en esta nueva etapa, es re-mirar esa lógica, y por tanto, ese lineamiento va más específico independiente de que el joven tenga o no un perfil más complejo, tenemos que pronunciarnos respecto de su mayoría de edad y cuáles son las alternativas”. (Sename)

Gendarmería señala como positivo el hecho que, hace algunos años, le fue asignado presupuesto para el trabajo con los jóvenes de las Secciones Juveniles, lo que les permitió contratar servicios de profesionales en todos los ámbitos, terapeutas ocupacionales, asistentes sociales, psicólogos, psiquiatras, talleristas, entre otros.

Asimismo, dan cuenta que fue incorporado en la formación de los funcionarios de gendarmería, tanto gendarmes como oficiales, un módulo sobre la Ley N° 20.084, que le entrega conocimientos básicos de la norma como del trato directo con los jóvenes infractores. Sin embargo, indican que aún es un nudo crítico el hecho que Gendarmería muchas veces no cuenta con profesionales especializados para trabajar con los jóvenes que llegan al recinto.

“La población juvenil si bien es reducida, es altamente compleja en el trato, es una población generalmente muy violenta, los chiquillos tienden a resolver sus temas de forma bastante violenta y eso requiere de un manejo y de un trato en términos de la seguridad que también debe ser altamente especializado y formado”.

Con relación a lo anterior, Gendarmería señala la necesidad de destinar mayores recursos para efectos de realizar capacitaciones formales y certificadas, en especial considerando la continua rotación de funcionarios.

Por otra parte, dicha institución manifestó la conveniencia de mejorar los criterios de evaluación que se aplican a los jóvenes cuando se solicita su traslado a una Sección Juvenil, ya que en ocasiones se trata de personas que han cometido faltas, si bien reiteradas, de una gravedad que no se condice con la solicitud de traslado.

“Que tenga un celular por ejemplo, en centro cerrado. No puede ser que un chiquillo que le encuentran, 3, 5, ya 7 veces un celular llegue a una sección juvenil por eso, es absurdo. (...) El pasar a una Sección Juvenil porque le han encontrado celulares entre sus pertenencias en un centro semicerrado o uno cerrado, parece del todo desproporcionado.”

Asimismo, se refieren a la llegada de jóvenes a la Sección debido a quebrantamientos. Por ejemplo, un joven que quebranta una libertad asistida, pasa a un semicerrado y vuelve a quebrantar, siendo derivado finalmente a la Sección Juvenil.

“Habría que evaluar más concienzudamente la razón de su quebrantamiento antes de mandarlo a una Sección Juvenil, no debería ser instantáneo”. (Subdirección Técnica, Gendarmería)

Lo anterior, especialmente considerando las posibilidades de contagio criminógeno en dichos recintos, así como también las características de cárcel que tienen las Secciones, por encontrarse al interior de un recinto penal de adultos.

“Es muy angustiante y para todos, tener chiquillos con un bajo compromiso delictual de pronto, con un bajo nivel de riesgo, en un lugar tan hostil como una Sección Juvenil”. (Subdirección Técnica, Gendarmería)

En definitiva, la institución señala la importancia de situar a las Secciones como última razón o último recurso, lo que no se estaría dando en la actualidad. Por lo anterior, sería necesario evaluar de mejor manera la derivación de los jóvenes a la Sección Juvenil.

4. MULTIPLICIDAD DE SANCIONES

Varios implementadores y expertos entrevistados dieron cuenta de la complejidad que se presenta cuando un joven tiene varias sanciones impuestas en virtud de la Ley de RPA, de forma simultánea. En este sentido, se ha señalado que dificulta el cumplimiento de las sanciones, por estar la intervención fragmentada entre aquellas diversas sanciones evidenciando una falta de unificación y coherencia en el sistema.

En particular, el Ministerio Público (2013) señaló como una de las principales falencias del sistema, la falta de regulación en materia de multiplicidad de delitos y sanciones. Indicando al respecto que *“la ley no contempló una regla de acumulación de sanciones, lo que ha provocado que los adolescentes reincidentes tengan pendiente el cumplimiento de una gran cantidad de medidas, algunas incompatibles entre sí o de difícil cumplimiento simultáneo, atendido que las reglas generales (...) no son suficientes para resolver los conflictos generados por la simultaneidad de sanciones”.*

Por tanto, dicho organismo dio cuenta que, frente a la falta de solución expresa en la Ley N°20.084 -en la práctica- algunos jueces han resuelto este problema *“disponiendo el cumplimiento conjunto de sanciones que la ley, atendida su naturaleza, no permite, o bien, los jueces han dejado sin efecto sanciones sin sustento legal alguno”.* (Ministerio Público, 2013:245)

De forma similar se pronuncia la Unidad de Justicia Juvenil de la Quinta Región, al señalar que existen varios casos de jóvenes que tienen 10 o más sanciones de servicios en beneficio de la comunidad, de variadas horas y que los tribunales normalmente no acumulan o unifican las

causas. Relatan, asimismo, un caso en que el tribunal acumuló, sin embargo, sin aplicar un criterio de razonabilidad.

“Una vez cuando acumularon, y por eso la fiscalía nunca más lo puso, fue en Valparaíso y lo que hicieron fue sumar todo, y como sumó todo, le dio cerrado, le dio más de cinco años, llegó preso. Cero aplicación de consideración”.

Por su parte, la Departamento Nacional de Justicia Juvenil de Sename también dio cuenta de esta situación, con énfasis en el objetivo de reinserción de las sanciones de RPA, al referirse en particular sobre el SBC y el cumplimiento sucesivo de dicha sanción.

“Entonces empiezas a cuestionar de qué modo puedes darle un sentido a que alguien esté haciendo 20 horas y que va a terminar 20 horas, para empezar hacer 20 horas y terminar esas 20 para empezar otras 30 y después otras 5 ¿Dónde ocurre la reinserción ahí? ¿Cómo alguien va a estar un año y medio haciendo servicio en beneficio a la comunidad?”

Frente a esto, la jueza de garantía Mónica Vergara, señaló como posibilidad el permitir a los jóvenes que cumplen condenas de RPA en recintos cerrados, que ejecuten desde dichos recintos las otras sanciones de medio libre que puedan tener pendientes.

“A lo mejor si por mientras trabajas en el centro puedes ir cumpliendo tus sentencias anteriores (...) porque si yo tuviera esa larga lista de condenas, al final tiro la esponja, si total nunca voy a poderla cumplir”.

Por su parte, Defensoría señala como conveniente diseñar una norma de unificación de sanciones, en el caso que todas sean RPA, para hacer frente a esta realidad. En este sentido, dicha institución hace hincapié en la proporcionalidad que debe respetarse al momento de unificar sanciones, y la necesidad de establecer reglas claras para que esto tenga lugar.

“El punto ahí es, cómo nosotros logramos construir un sistema de unificación de sanciones que no termine automáticamente aumentando la gravedad de las penas de quienes unificamos, porque ese es el riesgo, que hay que sumar 300 horas de trabajo comunitario, entonces yo unifico en un año de régimen cerrado, chita, es un salto grande entre sanciones que individualmente eran justas o por lo menos así lo entendió el tribunal”.

Por otra parte, los entrevistados también señalaron la problemática que tiene lugar en aquellos jóvenes que tienen condenas tanto de la Ley N°20.084 como de régimen de adulto, es decir, del Código Penal.

Al respecto, Gendarmería señaló que alrededor del 49% de los jóvenes que cumplen condena en las Secciones Juveniles, tienen sanciones además como adultos. Lo anterior, incide directamente en la motivación que pueda tener el joven que está siendo parte de un programa de intervención.

“Eso marca una complejidad bastante mayor en el trabajo de intervención que realizan los equipos profesionales, porque cuando hay un joven que está esperando cumplir una condena de adulto, que en la mayoría de los casos, son por delitos complicados, son sanciones de más de 5 años, incluso de hasta 10 años, todo el proceso de intervención que se realiza en la sección juvenil, pierde un poco el sentido”.

De forma similar se pronuncia Defensoría, al plantearse la situación de un joven que debe cumplir una condena de adulto y luego debe pasar a una internación en régimen cerrado, por ejemplo, cuestionándose el sentido que habría detrás del cumplir esa segunda pena.

“En general hoy día se está planteando la idea de absorber las penas de adolescente cuando hay una pena de adulto grande, entonces no tiene sentido si tiene una cola de trabajo comunitario para atrás, lo mejor es olvidarse de los trabajos comunitarios y que cumpla la pena de adulto, qué se yo, y ahí uno puede discutir, qué pasa si van a quedar impunes o no, y toda la discusión pero claramente eso requiere un solución que hoy día la ley no te da”.

De forma similar se pronuncia el Ministerio de Justicia, al señalar la necesidad de incorporar una norma concursal en la Ley, por la cual se deje sin efecto la pena de adolescente cuando exista una condena como adulto que sea más grave.

“Si tú ya delinques como adulto, carece de sentido la intervención como adolescente, se te aplica la pena correspondiente como adulto y te olvidas del resto de las responsabilidades. (...) A menos que la de adolescente sea más grave, pues si no estableces un incentivo perverso: cometer un delito menos grave para que te condenen como adulto y te salves de la más grave”.

Asimismo, la jueza Magdalena Casanova da cuenta de la necesidad de incorporar una norma que permita unificar condenas, en especial considerando que se pierde el sentido a la reinserción una vez que el joven ingresa a una cárcel de adultos. La jueza también señala la complejidad de que un joven que estuvo en la cárcel de adultos, y luego deba cumplir su sanción de internación en régimen cerrado de RPA.

Los profesionales del Centro de Régimen Cerrado entrevistados también dieron cuenta de aquellos casos en que los jóvenes fueron condenados en virtud de la Ley N°20.084, sin embargo nunca se les detuvo y luego son condenados por delito cometido como adulto. En este caso, señalan, deben cumplir la sanción de RPA primero, respetando el orden temporal de las condenas. Sin embargo, agregan, que la mayor complejidad deriva cuando deben cumplir la sanción de adulto y luego la de RPA en privación de libertad.

“Hoy día se está dando esto y es aberrante, ese es el concepto, es aberrante. Con la contaminación y todo lo que eso implica, o sea los chiquillos con contaminación viniendo de la cárcel a nosotros nos genera un problema”.

Asimismo, relatan aquellos casos en que el joven viene de una Sección Juvenil, existiendo una sustitución de condena por régimen semi cerrado o libertad asistida especial, las cuales son incumplidas y por quebrantamiento llegan al Centro Cerrado.

“Generalmente son trasladados por un mal comportamiento y por faltas reiteradas graves que han puesto la integridad física de otros jóvenes en riesgo. Entonces nuevamente regresan acá, con mayor contaminación, mayor adquisición delictual, mayor asociación a la conducta, sub-cultura carcelaria digamos entonces acá son mucho más vulneradores que cuando se fueron”.

Los profesionales entrevistados, también dieron cuenta de la complejidad que existe cuando el joven está cumpliendo una sanción por RPA y luego debe cumplir una sanción privativa de libertad de adulto.

“Es muy difícil articular un plan de intervención con una condena de adulto de por medio. Es extremadamente complejo. Porque se supone que nosotros estamos trabajando en planes de intervención para reinsertar al joven, no para que vaya a cumplir una sanción en la cárcel de adultos”.

En general, los implementadores declararon que no ha sido posible dar una solución a las hipótesis planteadas, que se condiga con los fines rehabilitadores de la Ley. Lo anterior, especialmente considerando que el objetivo último de las sanciones de RPA es la plena integración social del joven.

5. IDONEIDAD DE LA SANCIÓN

El artículo 24 de la Ley N°20.084 contiene los criterios que debe tenerse en cuenta para la determinación del tipo de sanción de RPA. Estos criterios son:

- i. La gravedad del ilícito de que se trate
- ii. La calidad en que el adolescente participó en el hecho y el grado de ejecución de la infracción
- iii. La concurrencia de circunstancias atenuantes o agravantes de la responsabilidad criminal
- iv. La edad del adolescente infractor
- v. La extensión del mal causado con la ejecución del delito
- vi. La idoneidad de la sanción para fortalecer el respeto del adolescente por los derechos y libertades de las personas y sus necesidades de desarrollo e integración social.

Es respecto al último criterio legal, letra f), que la mayoría de los entrevistados señaló su gran relevancia al momento de definir una sanción de responsabilidad penal adolescente, considerando la idoneidad de la sanción como factor clave para el proceso de reinserción social.

En este sentido, los implementadores señalaron que este criterio no sería correctamente aplicado y respetado. En particular, algunos indicaron que priman criterios administrativos, orientados hacia las metas de cada actor en el proceso (Fiscalía, Defensoría), más que la idoneidad de la sanción para la plena integración social del adolescente.

Asimismo, se señaló que únicamente se consideran los criterios penales para la determinación de la pena, sin considerar la idoneidad particular de una sanción para un joven en especial.

“A nivel de la idoneidad de la pena, no hay ningún elemento técnico que tenga el juez (...) entonces no puede discriminar y lo envían en virtud de razones más penales, más legales que se podría decir a determinada pena, sin que sea la más idónea en términos técnicos para ese perfil de riesgo o de compromiso delictivo”. (Departamento Nacional de Justicia Juvenil Sename).

En un mismo sentido se pronunció Sename Quinta Región, al dar cuenta de la falta de consideración por parte de los actores en el Sistema de RPA del criterio de idoneidad señalado en el artículo 24 de la Ley, en especial en la sanción de Servicios en beneficio de la comunidad.

“No se está considerando la idoneidad de la sanción, no hay nadie que esté evaluando o entregando un informe respecto si el SBC es más o menos idóneo... o sea no solamente, y que está bien se aplica lo de la sanción, pero eso, ese perfil, juega en contra cuando hay que aplicar lo sicosocial. La inserción social.”

Dicha institución recalcó que el objetivo final de la ley es favorecer procesos de reinserción social y calificó el criterio de idoneidad de la sanción como clave para este proceso. Lo anterior, considerando que para obtener un mayor impacto en la reinserción social es necesario que al joven se le determine una sanción idónea, de acuerdo a una evaluación o diagnóstico y acorde a las necesidades de intervención. Esto, sin embargo, no se estaría logrando.

“Eso no está pasando porque en definitiva en los criterios de los actores que intervienen en la determinación de las sanciones no hay una mirada única por así decirlo, y hay intereses muy diversos: la Defensoría va a apuntar a la sanción más baja o que no exista sanción, el Ministerio Público también va a tener sus intereses, el juez no lo sé, tenemos distintos criterios frente a un tema”.

Al respecto, desde la Unidad de Justicia Juvenil de Sename Región de Valparaíso, manifestaron la conveniencia de incorporar un nuevo actor al proceso de RPA, que asesore técnicamente al juez para efectos de determinar una sanción lo más idónea posible.

“Yo creo que ahí hace falta un actor que de una forma es una especie de consejero técnico, de asesor técnico, porque finalmente quienes definen y toman las decisiones son los jueces, te fijas,

con una mirada no solo legal, sino un aspecto mas biosico social, por así decirlo, creo que esa podría ser una figura”

El Ministerio de Justicia (2014:49), por su parte, reconoce este tema como un principal nudo problemático, y en el proyecto contenido en el Informe de Propuestas de Modificación Al Sistema Penal Adolescente propone que sea el Sename quien entregue los antecedentes necesarios al juez para la determinación de la idoneidad de la sanción.

De este modo, se aprecia en general la necesidad de una mirada integral en pos del bienestar del adolescente, más allá de la intervención judicial de cada actor en pos de su interés particular.

6. MEDIDAS CAUTELARES

Las medidas cautelares están contempladas por la Ley N°20.084 dentro de las normas relativas al procedimiento judicial, es decir, a la investigación, juzgamiento y ejecución de la responsabilidad por infracciones a la ley penal por parte de adolescentes.

En primer lugar, el artículo 31 establece la detención en caso de flagrancia. Señala que Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones debe poner a disposición del juez de garantía, a los adolescentes que se encuentren en situaciones de flagrancia o cuando lo ordene un tribunal, de manera directa y en el menor tiempo posible, no excediendo las 24 horas. La audiencia goza de preferencia en su programación y el adolescente sólo puede declarar ante el fiscal en presencia de un defensor.

En segundo lugar, los tribunales están facultados para decretar medidas cautelares de cumplimiento en medio libre, particularmente la que contempla el artículo 155 letra b) del Código Procesal Penal, esta es, la sujeción a la vigilancia de una persona o institución determinada.

En tercer lugar, el artículo 32 prescribe que tratándose de la imputación de conductas que, de ser cometidas por una persona mayor de dieciocho años constituirían crímenes, procede la internación provisoria en un centro cerrado. Esta medida se aplica cuando es necesaria para garantizar el éxito de las diligencias de investigación o la seguridad de la sociedad, proteger al ofendido o asegurar la comparecencia del imputado a las actuaciones del procedimiento o ejecución de la sentencia, conforme lo establecido en el inciso 1° del artículo 155 del Código Procesal Penal. En este sentido, la Ley en estudio se remite directamente a las normas para adultos del Código Procesal Penal.

Sobre esta remisión a las normas de adultos, y teniendo en consideración el principio de especialización que informa la legislación sobre RPA, durante la investigación se pudo constatar que esta figura en la práctica se asemeja considerablemente a la prisión preventiva, medida cautelar personal propia del sistema de adultos:

“Me parece que genera muchísima confusión, con respecto a nuestra labor habitual tenemos problemas, por ejemplo, con la concepción de medidas cautelares. Tremendos problemas. La internación provisoria, supuestamente, en teoría, no es lo mismo con la prisión preventiva. Busca fines distintos. En la práctica es muy difícil hacer la distinción.” (Magdalena Casanova, Jueza San Bernardo)

Es relevante contrastar el párrafo anterior con las normas especiales que contempla el párrafo relativo a las medidas cautelares personales en comento. Así, el artículo 33 consagra una norma de proporcionalidad, que señala que en ningún caso podrá el juez decretar una medida que parezca desproporcionada en relación con la sanción que resulte probable de aplicar en caso de condena.

En este sentido, la Ley de RPA establece una diferencia con la norma del Código Procesal Penal sobre procedencia de la prisión preventiva, a saber el art. 139, que establece que dicha medida será decretada cuando las demás medidas cautelares personales fueren estimadas por el juez como insuficientes para asegurar las finalidades del procedimiento, la seguridad del ofendido o de la sociedad.

En la práctica, la procedencia de la internación provisoria como mecanismo de *ultima ratio* o último recurso fue objeto de intenso análisis por parte de los implementadores y demás entrevistados durante la investigación:

“Nosotros en un par de estudios, uno con UNICEF y otro solos pudimos mostrar que cerca del 89% de los jóvenes que habían pasado por internación provisoria, no fueron finalmente condenados a régimen cerrado. Entonces hay una privación de libertad, que ni siquiera es lo que en adultos se hablaba antes de la pena anticipada, porque aquí ni siquiera es una pena anticipada, es otra pena. Entonces ahí hay un problema de proporcionalidad entre un hecho y el otro.” Defensoría Penal Pública.

Por su parte, la Dirección de Estudios de la Corte Suprema, indicó que en el año 2013 de las medidas cautelares, un 11% corresponde a internación provisoria en centro cerrado, pronunciándose de forma similar a Defensoría respecto de la proporción antes mencionada. *“Comparando, aplicación de medidas cautelares versus penas privativas de libertad, vemos que un 80% no terminan en una pena privativa de libertad.”*

En cuanto a la duración de la medida cautelar de internación provisoria, se criticó por parte de los implementadores su excesiva extensión temporal, por cuanto afectaría los fines y principios que inspiran a la ley de RPA: *“A veces se abusa de la internación provisoria. En general la internación provisoria es demasiado extensa. Hay jóvenes que han estado 8 meses en internación provisoria y llegan con un año de condena, entonces el trabajo que nos queda, porque todo eso se le abona, esos 8 meses de internación provisoria son abonados a su condena, entonces les quedan 4 meses por trabajar en un plan de intervención y en un plan de re inserción en 4 meses es muy poco lo que se puede realizar.* (Profesionales Centro de Régimen Cerrado)

Sobre las razones que motivarían esta excesiva utilización de la internación provisoria, la Corte Suprema, a través de su Dirección de estudios señaló:

“Lo que los jueces nos han señalado, lo que perciben, es que a ellos se les solicita mucho la privación de libertad con medida cautelar y que se insiste, y se insiste en ella. Entonces, en el fondo lo que se hace es utilizar alguna medida para sacar de circulación al adolescente, y tenerlo ahí. Se ven enfrentados a una solicitud muy constante, y eso creo que puede ser un factor que influye bastante.”

Otro factor destacado por ciertos implementadores dice relación con la percepción que tiene la sociedad en general sobre la efectividad del sistema, cuestión que también es mencionada a propósito del régimen de adultos, y que ha sido denominada popularmente como la ‘puerta giratoria’:

“Otro tema que es la opinión pública o percepción social de los menores, todos nos dicen ‘claro es que ustedes dejan a los menores libres inmediatamente’, entonces hay una sensación de impunidad respecto al sistema”. (Mónica Vergara, Jueza Juzgado de Garantía XV)

Por otra parte, otro motivo que explicaría la aplicación de la internación provisoria dice relación con su utilización para fines diversos o en supuestos distintos a los contemplados por la ley, al respecto la Jueza de Garantía de Valparaíso, Verónica Toledo, señaló que los fiscales la solicitan para asegurar la comparecencia a la audiencia.

Sobre este punto, se destacó que en el proceso judicial seguido contra adolescentes existiría un alto ausentismo a las audiencias por parte de los imputados, circunstancia que motivaría la utilización de la internación provisoria, dada la ineficacia de los demás mecanismos contemplados en la ley. Por ello, se recomendó hacer aplicable esta medida cautelar a otros casos, es decir, no restringirla a delitos de carácter grave:

“Habría que establecer un artículo 32 para todo tipo de delitos, dado que es para asegurar comparecencia, situación que no tiene nada que ver con la gravedad del delito.” (Verónica Toledo, Jueza Juzgado de Garantía de Valparaíso)

En este sentido, se destacó la relevancia de tomar en consideración la eventual reincidencia del imputado para la aplicación de una medida cautelar efectiva, frente a la ineficiencia de las medidas cuyo cumplimiento es posible en el medio libre, circunstancia que afectaría negativamente el procedimiento:

“En el caso de los reincidentes, medio libre no funciona. Y resulta que ahí también tenemos una norma restrictiva que se entiende también que esté el artículo 32 que dice, que hay ciertos hechos ilícitos que vuelven improcedente la internación provisoria. Se aplica sólo en los casos de crímenes. Entonces, ¿qué pasa con estos simples delitos? Porque si tienes 10 robos, tienes condenas previas que ya tienes servicios comunitarios que no cumple, libertades asistidas que no han hecho mella, se sigue cayendo en todos tus turnos, estas medidas no sirven de nada.” (Ministerio de Justicia)

Otra posible solución al problema de la falta de comparecencia a las audiencias de control, se relaciona con la incorporación de un delegado permanente, cuya función sea la de promover la asistencia de los imputados a las distintas audiencias:

“En la audiencia de control aquí no hay un delegado de turno para todas las audiencias de control, cada programa a lo mejor debería tener aquí a las 11:00 un delegado para ver si llegan menores, que pudiese ver si tienen sanciones con su programa, para que podamos resolver ahí.” Jueza de Garantía de Valparaíso

Finalmente, se señaló durante la investigación una creencia que estaría afianzada en los tribunales de justicia y que se relaciona con la confusión existente sobre la finalidad de la internación provisoria:

“Se tiene la errónea idea en los juzgados que esto es un hogar de menores. Por lo tanto, si ellos ven un joven vulnerable, que no tiene mucha red familiar, y tiene consumo de drogas, por ejemplo, se piensa que lo mejor es internarlo. (Profesionales Centro de Régimen Cerrado)

Es importante tener en cuenta el Reglamento de la Ley N°20.084, el Decreto N°1.378, cuya finalidad es regular la ejecución y cumplimiento de las medidas y sanciones contenidas en la Ley N° 20.084. Tratándose de los centros de internación provisoria, las normas que regulan el régimen a que se someterán los adolescentes detenidos o sujetos a internación provisoria –artículos 135 a 138 del Reglamento, son informadas por el principio de presunción de inocencia, establecido en el artículo 4 del Código Procesal Penal. Esta norma constituye una remisión directa a la legislación penal general.

Este Reglamento contempla entre los derechos de los detenidos e internados provisoriamente, recibir visitas y a mantener comunicación directa y diaria con su abogado sin más restricciones que las necesarias para el mantenimiento del orden y la seguridad del centro respectivo, y procurarse, a sus expensas, las comodidades y ocupaciones que no fueren incompatibles con la seguridad del centro.

Asimismo, esta norma señala que, ingresado un adolescente a un centro de internación provisoria, será incorporado al plan de actividades del mismo, en especial en lo referido al sistema de formación escolar y a las actividades socioeducativas comprendidas en éste.

Finalmente, en concordancia con el art. 34 de la Ley N°20.084, referido al permiso de salida diaria sujeto al cumplimiento de los objetivos de la medida cautelar, el Reglamento prescribe que el director del centro respectivo deberá verificar que el juez haya otorgado la respectiva autorización, organizando la rutina diaria del adolescente del tal forma que su salida no interfiera con el plan de actividades del establecimiento.

CAPÍTULO IV. INSTITUCIONALIDAD PARA LA PLENA INTEGRACIÓN SOCIAL

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

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

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

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

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

1. CARACTERIZACIÓN DE LOS ADOLESCENTES Y FACTORES VINCULADOS

Dado que la norma fija sanciones para una población adolescente en desarrollo, a continuación se pasa a describir las características propias de esta etapa y su vinculación con los factores de riesgo que interactúan en las conductas infractoras de ley.

1.1 Caracterización de la adolescencia como etapa de desarrollo

Antes de proceder a caracterizar a la población adolescente chilena que actualmente se encuentra sancionada por la Ley N°20.084, es importante mencionar ciertas consideraciones que se han de tener en cuenta cuando se habla de población adolescente.

Respecto a esto, se observa que existe un alto consenso entre los profesionales del área de la psicología, en caracterizar esta etapa como un periodo donde ocurren cambios importantes en los individuos en todos los planos de su desarrollo. Esto presentaría un estado favorable para que esta etapa sea un escenario que propicia comportamientos transgresores y de riesgo (Pérez-Luco et al., 2014). Por lo tanto, según un estudio llevado a cabo por Farrington el año 2005 (citado en Pérez-Luco et al., 2014), sería esperable que la mayor actividad delictual que acumula un individuo se concentre durante esta etapa de su desarrollo.

Sin embargo, estas conductas trasgresoras y de riesgo juegan un rol clave en el desarrollo normal de la adolescencia, ya que permitirían *“avanzar en la autonomía respecto de los padres, cuestionar normas y valores vigentes, poder anticipar consecuencias y experiencias de fracaso, aprender a enfrentar situaciones de ansiedad o frustración. Todo esto contribuye a avanzar en la estructuración de un sí mismo en condiciones de mayor madurez.”* (Perez-Luco et al., 2014).

Teniendo lo anterior en consideración, es posible comprender el comportamiento delictual adolescente caracterizado según tres formas que puede adoptar; delincuencia transitoria, delincuencia persistente y compleja.

En primer lugar es importante distinguir entre los dos tipos más habituales de comportamiento antisocial, a saber, la delincuencia transitoria y persistente. La primera se relaciona con conductas propias de la etapa adolescente descrita anteriormente, además, se asocia a una baja frecuencia de delitos auto reportados, inicio tardío en la comisión de crímenes y ansiedad al momento de cometer el delito. Por otro lado, la delincuencia persistente sería caracterizada por un patrón de comportamiento con un inicio precoz en el actuar delictivo, que se desarrolla en el tiempo, y en donde aumenta tanto el número, como la frecuencia y la gravedad de las acciones antisociales (Perez-Luco et al., 2014).

Por otro lado, la delincuencia compleja estaría presente cuando el comportamiento delictual o antisocial, puede ser explicado por: a) un trastorno en salud mental identificable o b) un patrón de comportamientos restringidos sólo y exclusivamente a comportamientos de prácticas abusivas

sexuales (Alarcón et al., 2014). Este tipo de delincuencia, según el equipo de profesionales entrevistados de la Universidad de la Frontera, debido a sus características, no debiese ser ingresado al sistema de responsabilidad penal adolescente.

En cambio, el tratamiento adecuado para este tipo de conductas antisociales cuando son detectadas, debiese ser atendido por programas especializados en este tipo de problemáticas. Es importante destacar en este punto, que este grupo presenta muy bajas prevalencias, por lo que sería de menor preocupación.

1.2 Factores de Riesgo y Factores Protectores

La diferencia entre el desarrollo de una delincuencia de tipo transitoria y una del tipo persistente, dependerá entonces de ciertas características personales y condiciones ambientales, las cuales pueden actuar como factores protectores o de riesgo. El equipo de la Universidad de la Frontera, sistematizó estos factores, resultando un modelo que recoge tres dimensiones a evaluar; comportamiento, factores de riesgo criminogénicos (factores de contexto) y variables personales o psicológicas.

Entre las investigaciones internacionales, existe un alto consenso sobre el rol que cumplen determinados factores de riesgo al encontrarse presentes en la adolescencia, los cuales permitirían predecir comportamientos asociados a conductas delictuales entre los jóvenes. Así, Andrews, Bonta y Wormith (2006; 2011) (en Alarcón et. al., 2014), presentan lo que se ha descrito como los cuatro grandes factores: a) historial de conducta antisocial (inicio temprano, escalada de la conducta), b) patrones de personalidad antisocial (impulsividad, búsqueda de emociones intensas, comportamiento irresponsable, bajo autocontrol, agresividad), c) cognición antisocial (actitudes, valores o creencias que sirven de soporte de la conducta antisocial), y finalmente c) pares con conducta antisocial (contacto con sujetos con alta vinculación al mundo delictivo).

Estudios que apuntan en la misma dirección se han desarrollado también en Chile (Alarcón, 2001; Alarcón, Vinet, Pérez-Luco & Salvo, 2009 y Alarcón, Wenger, Chesta & Salvo, 2012, en Alarcón et al., 2014), donde se ha demostrado, que además de las variables identificadas por los estudios internacionales, la actividad delictual desarrollada por los adolescentes chilenos, puede ser también explicada en cierta medida por medio de las variables a) desenganche escolar, b) baja supervisión parental y c) alto consumo de drogas y alcohol.

1.3 Trayectorias delictuales

Una vez comprendidas las características generales de la adolescencia y su relación con la comisión de actos transgresores, si se suman la existencia de factores de riesgo en las tres dimensiones mencionadas anteriormente, es posible trazar un marco de categorización que describe las trayectorias delictivas que agrupan, de manera general, a la población adolescente que presenta trayectorias delictuales persistentes en nuestro país.

De esta forma, las investigaciones llevadas a cabo por el grupo de profesionales pertenecientes a la Universidad de la Frontera, presentan un marco adecuado para comprender las trayectorias generales que siguen los adolescentes chilenos que presentan un tipo de delincuencia persistente. Estas trayectorias a su vez, pueden ser clasificadas según dos dimensiones, donde afectan distintos factores de riesgo criminógeno. Así, se encuentran por un lado aquellas trayectorias que presentan bajo compromiso de las variables psicológicas pero con altos factores de riesgo criminogénicos de contexto (trayectoria normal desviada y trayectoria transgresora vinculada). Por otro lado, se observan trayectorias persistentes con alto compromiso de variables psicológicas, que actúan como factor de riesgo criminogénico para explicar la comisión de delitos (trayectoria pasiva desesperanzada, explosiva autodestructiva y antisocial estabilizada).

A continuación, se presenta en detalle las trayectorias que han sido construidas a partir del modelo multidimensional de intervención diferenciada con adolescentes (MMIDA), desarrollado por los investigadores de la Universidad de la Frontera (2014):

- a) **Trayectoria normal desviada (TND):** presentan un desarrollo ajustado a la norma chilena respecto a las dimensiones psicológicas, salvo un acentuado estilo rebelde ante las normas, sin embargo poseen habilidades sociales que les permiten desenvolverse en contextos normales. Los factores de riesgo más importantes para esta población son los ambientes delictivos en los que se desarrollan los adolescentes (contexto social altamente criminogénico), donde el delito aparece como algo cotidiano. Sus amistades por lo general se encuentran vinculadas al mundo antisocial, esto a su vez le permite acceder a consumo de drogas.
- b) **Trayectoria transgresora vinculada (TTV):** de la misma manera que la TND, esta trayectoria presenta un funcionamiento ajustado a la norma en la mayoría de las dimensiones del desarrollo, presentando sin embargo tendencias transgresoras. Presenta un comportamiento desafiante, no reconoce la autoridad y transgrede las normas basado en discursos anti-sistema muy coherentes. Estos jóvenes por lo general presentan una correcta vinculación con sus familias y entornos inmediatos. Sin embargo esta correcta vinculación no es en todos los casos positiva, ya que por lo general estos adolescentes se desarrollan en ambientes altamente criminogénicos, donde los valores antisociales que presentan los jóvenes son coherentes con los de sus familias y comunidades. Este grupo, además, presenta un alto consumo de drogas y alcohol, sin embargo este consumo no se relaciona con la comisión de delitos.
- c) **Trayectoria pasiva desesperanzada (TPD):** jóvenes que presentan características psicológicas que propician un estilo de vida desadaptativo, caracterizándose por una marcada falta de motivación. Presentan una capacidad cognitiva menos desarrollada que sus pares, reflejándose por lo general en fracaso escolar. Presentan déficit adaptativos importantes, lo que les impide vincularse en espacios normativos como la escuela u otras

actividades sociales. Presentan además un inicio temprano en la comisión de delitos, esto en conjunto a un consumo generalizado de drogas y alcohol, estando este consumo asociado principalmente a energizar la conducta. Finalmente, la familia aparece como un factor distante en lo afectivo, caracterizándose por una relación de carencia en la provisión de cuidados (historias de abandonos, situación de calle, violencia y carencia de recursos de todo tipo).

- d) **Trayectoria explosiva autodestructiva (TEA):** Los adolescentes agrupados en esta trayectoria presentan características de inestabilidad, cambios en los estados de ánimo (oscilando entre lo depresivo y la exaltación), por lo que se concluye que son jóvenes con una baja capacidad de autorregulación emocional y conductual. Este grupo es el que concentra la mayor cantidad de delitos en contra de personas (lesiones, riñas y agresiones). Además, presentan un inicio temprano en el comportamiento delictivo y un alto consumo de drogas y alcohol asociado a la comisión de delitos. Finalmente existen carencias en los vínculos de carácter familiar, y presentan un alto desenganche escolar temprano.

- e) **Trayectoria antisocial estabilizada (TAE):** Estos adolescentes están marcados por un funcionamiento psicológico estable en comparación a la trayectoria anterior, sin embargo el funcionamiento antisocial de su conducta se encuentra generalizado en todas las áreas de su vida personal y en los contextos en los que se desenvuelve. Estos adolescentes ven atravesadas todas sus relaciones (pares, familias y sociedad en general) con estrategias de manipulación y abuso. Además, por lo general presentan un inicio temprano en el mundo delictual, lo que se traduce en que su comportamiento está orientado en términos de conductas delictivas. Un gran porcentaje de la población adolescente agrupada en esta trayectoria presenta algún tipo de consumo, y en su mayoría reportan algún tipo de consumo problemático. Finalmente los vínculos familiares se presentan como débiles, y en los casos donde existe un mayor vínculo de esta índole, suele estar asociado a contaminaciones criminógenas.

1.4 Caracterización de los adolescentes que cumplen condenas en secciones juveniles

A lo largo de la investigación, por medio de entrevistas a distintos implementadores de la norma y expertos relacionados a adolescencia, fue posible identificar ciertas características que diferencian a la población que cumple condenas en las secciones juveniles, las cuales cobran relevancia a fin de tomar medidas correctivas que puedan mejorar las condiciones en las que se encuentra esta población.

En primer lugar, destaca que la población que se encuentra privada de libertad en las secciones juveniles presenta características que, según los entrevistados, la hacen más compleja en su tratamiento. Destaca en este sentido, que sería una población con niveles de violencia mayor que

sus pares que cumplen condenas en otros centros privativos de libertad (centros de régimen cerrado y semi cerrado). Estos niveles de violencia, se suman a que en general, los jóvenes que se encuentran en secciones juveniles, poseen familias vinculadas al mundo penal, por lo que tienen incorporados los códigos del mundo carcelario, lo que complejiza la relación con esta población, donde se ve mermada la capacidad de acción de los programas de reinserción a los cuales asisten los adolescentes.

“Es bien interesante poder hacer esa observación porque muchos de los casos, los chiquillos vienen de familias que están absolutamente ligadas al sistema penitenciario. Entonces ellos desde muy chiquititos han vivido la experiencia en la visita de ir a ver a su papá, sus hermanos, o de alguna forma, siempre han estado vinculados al sistema penal, y llegar a una sección juvenil en algunos casos, el estatus que adquiere, también viene a ser un elemento fundamental del proceso de intervención. Cuando culturalmente al interior de una cárcel se observa que una persona incorpora todos estos elementos criminológicos, va adquiriendo ciertos estatus, y eso ya permite de alguna forma también, la sobrevivencia al interior de un recinto penal. Es interesante por el fenómeno que va sucediendo con los jóvenes también en ese plano, porque viene a ser un elemento que uno debiera tener en cuenta cuando desarrolla un plan de intervención individual o cuando conoce al chiquillo, para saber de qué forma voy a orientar la intervención para lograr cambiar toda esa historia, por una pro social. Es una gran tarea, no es para nada fácil.” (Subdirección Técnica, Gendarmería de Chile)

Además, esta población presenta índices de consumo problemático de sustancias (drogas y alcohol), en conjunto con altos problemas de salud mental. Ambas situaciones que en muchos casos no pueden ser atendidas.

“Hay hartos chicos que traen trastornos de salud mental, y que efectivamente requerirían de estar en espacios... incluso nunca debieron llegar a una cárcel, porque presentan trastornos muy complejos, y que en algunos de los casos los magistrados no logran percibir aquello, y los peritajes que se desarrollan no permiten disminuir las sanciones o poder enviarlos a otros lugares.” (Subdirección Técnica, Gendarmería de Chile)

Frente a esto, se mencionó la necesidad de contar con alguna forma de detección, previa a la sentencia, de los problemas de salud mental que afectaría a esta población que cumple penas privativas de libertad. Ya que este tipo de sanciones no serían las más idóneas para estos adolescentes, teniendo como principal consecuencia la complejización de las situaciones delictivas previas a la sentencia. Esto sumado a la necesidad de contar con programas de atención específicos para problemas de consumo de drogas y alcohol.

2. OFERTA PROGRAMÁTICA PARA EL CUMPLIMIENTO DE SANCIONES

Con el objetivo de lograr la reinserción social de los adolescentes infractores de la ley, se le mandata al Sename la labor de hacer efectivo el cumplimiento de las sanciones y medidas dictaminadas por Tribunales de Justicia, a través de una oferta programática que permita dar cumplimiento a ellas, ya sea por medio de su administración directa o partir de las subvenciones entregadas a Organismos Colaboradores.

La institución funciona como un organismo gubernamental centralizado, colaborador del sistema judicial y dependiente del Ministerio de Justicia. Adicionalmente, tiene bajo su cargo dos áreas fundamentales, siendo tres los ejes bajo su cargo:

- Protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA)
- Regulación y control de la adopción en Chile
- Reinsertar socialmente a adolescentes que han infringido la ley penal

Para ello, se le asigna como misión *“diseñar y mantener una oferta de programas especializados destinados a la atención de dichos niños, niñas y adolescentes, así como estimular, orientar y supervisar técnica y financieramente la labor que desarrollen las instituciones públicas o privadas que tengan la calidad de colaboradores acreditados”*¹.

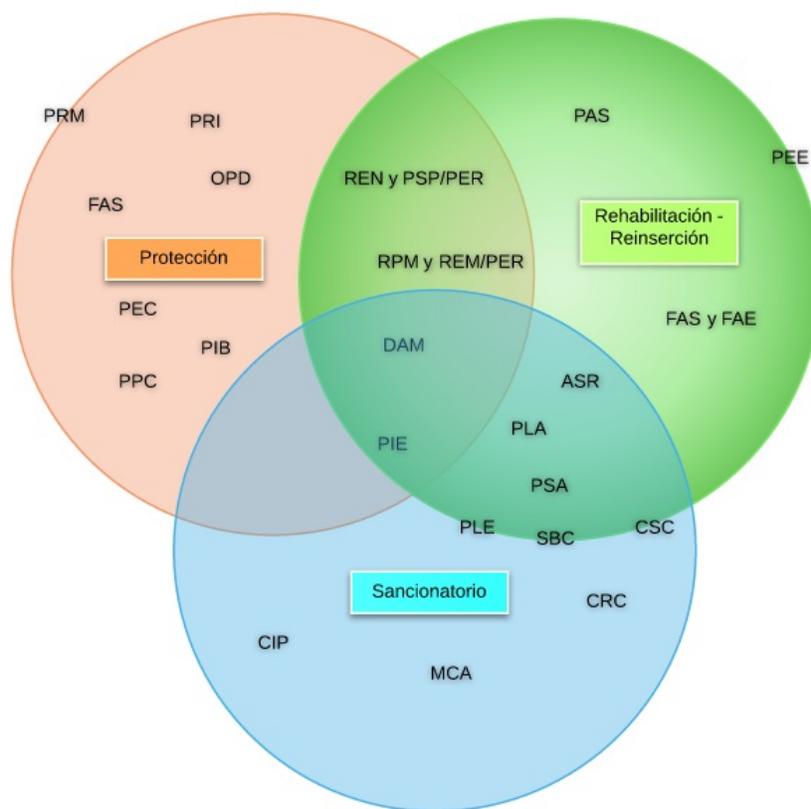
En lo relativo a la reinserción social de los adolescentes infractores, conforme lo establece el artículo 20, de la Ley N°20.084, la finalidad de las sanciones tienen por objeto hacer efectiva la responsabilidad de los adolescentes por los hechos delictivos que cometan, de tal manera que la sanción forme parte de una intervención socioeducativa amplia y orientada a la plena integración social. Del mismo modo, como lo indica el artículo 17 de la Ley N°20.032, los programas que dan cumplimiento a aquellas sanciones, deberán asimismo dar resguardo de su inserción social y familiar y respeto por los derechos y libertades de las demás personas.

Para el cumplimiento de estos objetivos se contará dentro de esta línea de acción con modalidades de mayor o menor nivel de especialización considerando la complejidad de la problemática que se pretende abordar.

La oferta actualmente está consolidada en base a Centros de Régimen Cerrado y Semicerrado y programas de Medio Libre para dar cumplimiento ha dicho objetivo. Será por su parte, el Departamento de Justicia Juvenil (DJJ) de Sename, el que coordine técnicamente y se encargue de la implementación de los siguientes centros y programas asociados. A continuación se presenta un diagrama en el que se exponen los programas implementados por Sename en el marco de las tres áreas bajo su cargo, el que permite observar la correlación entre ellos:

¹ Decreto Ley N° 2.465

Centros y Programas de Sename según enfoque de tratamiento



Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Catastro de la Oferta Programática de la Red SENAME, 2015.

2.1 Programas asociados al cumplimiento de sanciones mandados por la Ley N°20.048

En el Párrafo 1° del Título III de la Ley N° 20.084, que versa sobre la administración en la ejecución de las sanciones y medidas, tanto privativas de libertad como aquellas que se cumplirán en medio libre, se indica que existirán tres tipos de centros de administración directa del Sename:

- Centros de Internación en Régimen Semicerrado.
- Centros de Internación en Régimen Cerrado.
- Centros de Internación Provisoria.

Cabe destacar, que los Centros para la Internación en Régimen Semicerrado, podrán ser administrados en forma directa al Servicio Nacional de Menores o a los colaboradores acreditados que hayan celebrado los convenios respectivos con dicha institución.

Centros Privativos de Libertad²

a) Centro de Régimen Cerrado (CRC)

Su objetivo es dar cumplimiento a la sanción de internación en régimen cerrado ordenada por un juez competente, generando un proceso socioeducativo que permita la reinserción social de los adolescentes y garantice el cumplimiento de sus derechos.

Dentro de la oferta programática se incluye atención psicológica y social, escuela, talleres pre laboral y atención por consumo de drogas. Cuentan además con guardia perimetral de Gendarmería de Chile y equipos de tecnovigilancia, entre otras medidas de seguridad.

Generalmente los centros están ubicados lejos de las urbes. Ejemplo de ello son las regiones de Arica y Parinacota (Comuna de Arica), Valparaíso (Comuna de Limache) y Región Metropolitana, ubicado al igual que los antes señalados, a las afuera de la ciudad, específicamente en la comuna de Til Til.

- Sename administra directamente 18 Centros Cerrados en todo el país, cuatro en la Región Metropolitana y uno en cada región restante.
- La población de este programa corresponde a condenados.

b) Centro Régimen Semicerrado (CSC)

Su objetivo es ejecutar la sanción de internación en régimen semicerrado, estableciendo la residencia obligatoria del adolescente en un centro de privación de libertad, sujeto a un programa de reinserción social para ser desarrollado tanto al interior del recinto como en el medio libre³.

Una vez que un juez ha dictaminado este tipo de sanción, y se ha determinado su duración, el director del centro propondrá al tribunal un régimen o programa personalizado de actividades, que considerará las siguientes prescripciones: Las medidas a adoptar para la asistencia y cumplimiento del adolescente del proceso de educación formal o de reescolarización, el desarrollo periódico de actividades de formación, socioeducativas y de participación.

- Sename administra directamente 16 centros semicerrados en todo el país, tres en la Región Metropolitana y uno en cada región restante, a excepción de la Región de los Ríos que actualmente no posee oferta.
- La población de éste programa corresponde a condenados.

c) Centro de Internación Provisoria (CIP)

Su objetivo es dar cumplimiento a la medida cautelar de internación provisoria, ordenada por un juez competente, respecto de adolescentes que han sido imputados/as por infringir la ley penal, en el marco de resguardo de los derechos y garantías establecidos en la ley.

Esta medida se da con posterioridad a la formalización de la investigación y cuando las demás medidas cautelares personales fueren insuficientes para asegurar las finalidades del proceso. Dado

² Fuente: Catastro de la Oferta Programática de la red SENAME, 2015. Extraído de www.sename.cl

³ (Art. 16, Ley N°20.084).

lo anterior, los centros de internación provisoria son establecimientos donde se encuentran adolescentes y adultos imputados por cometer uno o más delitos bajo la Ley N°20.084, respecto de quienes el Ministerio Público ha formalizado una investigación en su contra.

- Sename administra directamente 18 Centros de Internación Provisoria en todo el país, cuatro en la Región Metropolitana y uno en cada región restante.
- La población de éste programa corresponde a imputados.

d) Programa de Apoyo Psicosocial y Reinserción Escolar (ASR)

Actualmente un importante porcentaje de los jóvenes infractores de ley que se encuentran privados de libertad en los centros de administración directa del Sename presentan dificultades de aprendizaje y se encuentran al margen del sistema escolar, con años de sobre-edad o desfase escolar. Para ellos, se implementa el programa ASR, proyecto que se constituye como una alternativa de apoyo socioeducativo en el ámbito juvenil orientada a la plena integración social.

El objetivo de este programa es reinsertar a nivel educativo a la población adolescente que se encuentra en situación de privación de libertad y fuera del sistema escolar.

Esta oferta consiste en la implementación de proyectos de reinserción educativa en los centros de administración directa que ejecutarán sanciones privativas de libertad.

- Actualmente están vigentes 16 programas, 4 son ejecutados en Santiago.
- La población de éste programa corresponde a condenados.

No Privativas de Libertad⁴

En cuanto a la administración de las medidas no privativas de libertad, se establece en el Artículo 42 de la Ley N°20.084 que el Sename asegurará la existencia en las distintas regiones del país de los programas necesarios para la ejecución y control de las medidas a que se refiere esta norma, las que serán ejecutadas por los colaboradores acreditados que hayan celebrado los convenios respectivos con dicha institución.

a) Programa de Libertad Asistida (PLA)

Su objetivo está destinado a dar cumplimiento de la sanción penal y desarrollar un programa de intervención psicosocial y educativa que contemple supervisión, aprendizaje de habilidades, apoyo en el desarrollo de competencias parentales y preparación y acompañamiento al adolescente para incorporarse a espacios de inserción social, educacional, laboral o de salud. La intervención es personalizada y está a cargo de un delegado.

Estos programas son ejecutados por Organismos No Gubernamentales (ONG) sin fines de lucro, que han sido acreditados por Sename para la ejecución de proyectos especializados en atención de niños, niñas y adolescentes, subvencionados por el Servicio para dichos efectos.

⁴ Fuente: Catastro de la Oferta Programática de la red SENAME, 2015. Extraído de www.sename.cl

*Catastro a cargo del Departamento de Planificación y Control de Gestión. Programa de Libertad Asistida (PLA), Programa de Libertad Asistida Especial (PLE), Medida Cautela Ambulatoria (MCA), Programas de Servicios en Beneficio de la Comunidad (SBC), Programas de Salidas Alternativas (PSA).

- Actualmente están vigentes 47 programas, de los cuales 10 son ejecutados en Santiago.
- La población de éste programa corresponde a condenados.

b) Programa de Libertad Asistida especial (PLE)

El objetivo de este programa, al igual que el PLA, es desarrollar un programa de intervención psicosocial y educativa y de supervisión intensiva, dirigido a evitar la mantención de conductas infractoras de ley y favorecer la integración social del adolescente.

Tanto las sanciones de PLA y PLE tienen en común, la sujeción del adolescente a la intervención ambulatoria controlada por un delegado, de acuerdo a un plan de intervención personalizado que para todos los casos, será aprobado por el tribunal.

- Actualmente están vigentes 56 programas, 15 son ejecutados en Santiago.
- La población de éste programa corresponde a condenados.

c) Medida Cautelar Ambulatoria (MCA)

El objetivo de la MCA, es generar las condiciones de información, orientación, supervisión y control, para que los/as adolescentes participen y cumplan con todas las actuaciones y obligaciones que se dictaminen en el proceso penal, en el marco del respeto de sus derechos. Las MCA consisten en la *“sujeción a vigilancia de una persona o institución determinada, las que informarán periódicamente al juez”*.

- Actualmente están vigentes 48 programas, 13 son ejecutados en Santiago.
- La población de éste programa corresponde a imputados.

d) Servicio en Beneficio a la Comunidad (SBC)

Su objetivo está destinado a supervisar y guiar un proceso reflexivo del adolescente que le permita cumplir la reparación, ya sea a través del servicio comunitario o la restauración a la víctima, confrontando con el daño causado y brindándole una oportunidad para responsabilizarse de las consecuencias de su conducta.

La función del programa consiste en seleccionar dentro de la comunidad una actividad idónea para que cada adolescente ingrese a cumplir su servicio y apoyar el cumplimiento velando porque estas actividades se atengan a las normas de protección contra el trabajo y explotación infantil.

En el caso de la reparación del daño, el adolescente y la víctima o su representante, estructuran un acuerdo de reparación con la ayuda de un profesional entrenado, que facilita la comunicación entre ambos y posteriormente supervisa y apoya al adolescente para que cumpla con el compromiso adquirido, lo que puede representar una oportunidad para que el adolescente restaure sus relaciones con la víctima, pero a la vez mejore su autoimagen y sentido de responsabilidad en términos de verse capaz de reparar un daño cometido.

La duración de estos servicios fluctúa entre 30 horas como mínimo y 120 horas como máximo, no pudiendo excederse de cuatro horas diarias, pues además esto debe ser compatible con la actividad educacional o laboral que el adolescente realice.

- Actualmente están vigentes 27 programas, 7 son ejecutados en Santiago.
- La población de éste programa corresponde a condenados.

e) Programa de Salidas Alternativas (PSA)

A través de la atención psicosocial que se brinda al adolescente se busca fortalecer sus competencias y factores protectores, facilitando su integración en espacios comunitarios, de educación, capacitación, tratamiento del consumo problemático de drogas, entre otros, que contribuyan en su proceso de desarrollo y aporten en la disminución de sus riesgos de reingresos al sistema penal por nuevos delitos.

La suspensión condicional del procedimiento, junto a los acuerdos reparatorios entre el imputado y la víctima, constituyen instrumentos que permiten prescindir de la persecución penal íntegra en aquellos casos en que no se considera aconsejable la aplicación de una pena. Se les denomina genéricamente salidas alternativas.

Mediante un acuerdo entre el fiscal y la persona imputada, que es sometido a la aprobación del juez competente, se establecerán la o las condiciones que el adolescente deberá cumplir durante un plazo determinado. Dicho plazo no puede ser inferior a un año ni superior a tres. Si el adolescente, durante este período, incumple injustificadamente la o las condiciones impuestas o es formalizado nuevamente, el juez, a petición del fiscal o de la víctima, revocará este “beneficio” y el procedimiento continuará de acuerdo a las reglas generales, es decir, se hará un juicio. Por el contrario, si se cumple el plazo fijado por el juez, sin que se hubiere revocado la suspensión, se extinguirá la acción penal, debiendo el juez, de oficio o a petición de parte, dictar el sobreseimiento definitivo.

- Actualmente están vigentes 35 programas, 5 son ejecutados en Santiago.
- La población de éste programa corresponde a imputados.

Al año 2015, se contempla una oferta programática de 281 proyectos para el Área de Justicia Juvenil de Sename, de los cuales 229 corresponden a aquellos ejecutados por Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs), y 52 a cargo de la administración directa del servicio.

Distribución regional de proyectos de la línea de acción de Justicia Juvenil

Región	Dependencia al año 2015		Total
	Administración Directa	Subvenciones a Organismos Colaboradores	
XV. Arica y Parinacota	3	6	9
I. Tarapacá	3	6	9
II. Antofagasta	3	15	18
III. Atacama	3	6	9
IV. Coquimbo	3	15	18
V. Valparaíso	3	25	28
VI. Libertador Bernardo O'Higgins	3	11	14
VII. Maule	3	16	19
VIII. Bío-Bío	3	26	29
IX. Araucanía	3	15	18
XIV. Los Ríos	2	9	11
X. Los Lagos	3	15	18
XI. Aysén	3	6	9
XII. Magallanes	3	5	8
XIII. Metropolitana	11	53	64
Total	52	229	281

Fuente: Elaboración Propia en base al Catastro de la Oferta Programática de la red SENAME, de su última actualización de agosto 2015.

2. Presupuesto de subvención a proyectos del sector privado según áreas

Conforme a la Ley de Presupuestos, el Servicio Nacional de Menores percibió ingresos por un total de \$133.360.239 (miles de pesos) el año 2014 y \$159.418.456 (miles de pesos) para el año en curso.

La mayor parte del presupuesto total se destina al Sector Privado y se desglosa en dos áreas principales, área de Protección de Menores y área de Justicia Juvenil. A continuación se presenta un cuadro que indica a modo comparativo, el presupuesto que destinó el Servicio para cada una

de ellas durante los años 2014 y 2015:

Presupuesto SENAME para Subvención en Proyectos Área Protección de Menores y Área de Justicia Juvenil, años 2014 y 2015:

Denominaciones	Presupuesto 2014 (miles de \$)	Presupuesto 2015 (miles de \$)
Subvención Proyectos Área Protección a Menores	102.017.694	128.311.150
Subvención Proyectos Área Justicia Juvenil	23.817.239	22.326.958
Subvención Total al Sector Privado	125.834.933	150.638.108

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto

* Los montos están expresados en Moneda Nacional en Miles de pesos chilenos.

3. Criterios de Licitación para dar cumplimiento a la Oferta Programática de SENAME:

Con el objeto de cumplir con la oferta programática establecida por el servicio; sus centros de atención directa y su red de colaboradores acreditados, postulan sus proyectos periódicamente a licitaciones públicas a fin de obtener la subvención que transfiere la institución. Una vez terminado el proceso de evaluación y adjudicación de las propuestas como parte de la licitación, se celebra un convenio entre Sename y el OCA que ejecutará el concurso.

En el artículo 26 de la Ley N° 20.032⁵, se establecen algunos aspectos esenciales que deberá contemplar el convenio, entre ellos se encuentran:

- I. La línea de acción subvencionada.
- II. Los objetivos específicos y los resultado esperados, así como los mecanismos que el Sename y el colaborador acreditado emplearán para evaluar su cumplimiento.
- III. La subvención que corresponda pagar.
- IV. El número de plazas con derechos a las subvención, cuando corresponda, las formas de pago acordadas y las cláusulas de revisión del número de plazas.
- V. El proyecto presentado por el colaborador, que formará parte integrante del convenio.
Lo convenios serán siempre públicos.

Las plazas ofrecidas por programa podrán variar dependiendo de la demanda existente; sobre este punto se destaca en el artículo 30 de la Ley N° 20.032, relativo a las subvenciones ofrecidas por el Sename por cada línea de acción, un aspecto relevante para la presente evaluación y que se

⁵ La Ley N° 20.032 establece un sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la Red de Colaboradores del SENAME, y su régimen de subvención.

vincula a las formas de pago para programas de medidas de reinserción para infractores de ley penal en general, ya que, para este caso la forma de pago no es otorgada por proyecto total sino que por niño atendido.

En el artículo 27 de la Ley N°20.032, se dispone por otra parte que, sin perjuicio de lo establecido en las normas de administración financiera del Estado, los convenios podrán durar un plazo máximo de:

- 1) 3 años para OPD y diagnósticos
- 2) 5 años para centros residenciales y programas

Región	Cantidad de programas y duración promedio de cada uno de ellos según región en base a Evaluación Ejecución Programática 2014											
	ASR		MCA		PLA		PSA		SBC		PLE	
	N°	\bar{X}	N°	\bar{X}	N°	\bar{X}	N°	\bar{X}	N°	\bar{X}	N°	\bar{X}
XV	1	3	1	3	1	3	1	2	1	3	1	2
I	1	3	1	3	1	3	1	3	1	1	1	3
II	1	3	3	3	3	3	2	3	2	1,5	3	2
III	1	3	1	3	1	3	1	1	1	2	1	1
IV	1	3	3	3	3	3	3	2	1	2	2	2,3
V	1	2	5	3	5	3	5	2	1	1,3	7	2
VI	1	3	2	3	2	3	2	1,5	1	2	3	1,3
VII	1	2	4	3	4	3	3	2	0	0	1	2
VIII	1	2	5	3	7	3	3	2	0	0	3	2
IX	1	1	3	3	3	3	2	2	2	1,5	4	1
XIV	1	3	2	3	2	3	1	1	1	1	3	1,3
X	1	3	3	3	3	3	4	1,5	1	1	3	1,7
XI	1	3	1	3	1	3	1	2	1	2	1	2
XII	0	0	1	3	1	3	1	1	1	3	1	1
RM	3	1,5	13	3	13	2,8	5	1,2	7	1,3	15	1

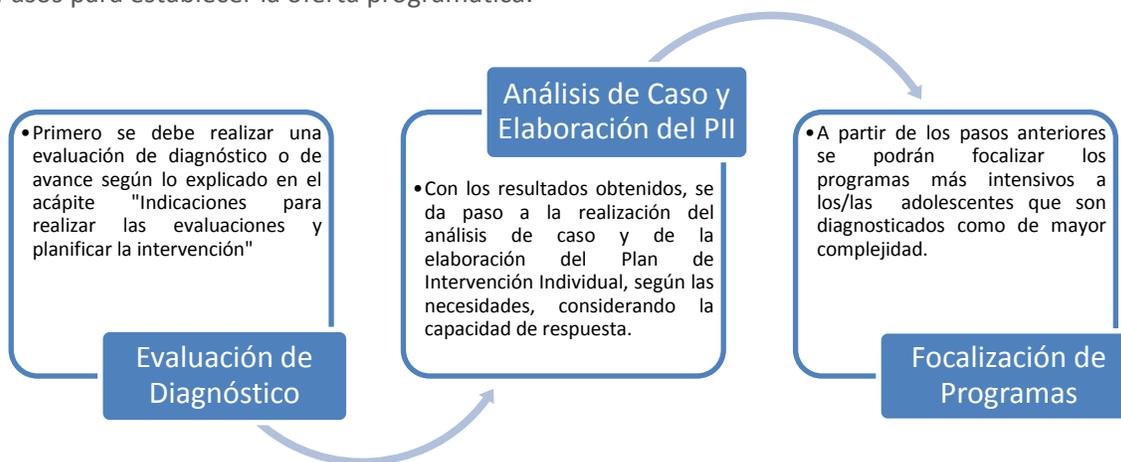
Fuente: Elaboración propia, donde "N°" es la cantidad de programas y " \bar{X} " la duración promedio en años de cada uno de ellos. Construido con datos del Circuito de Evaluaciones de la Evaluación de Ejecución programática de Sename 2014 y del Informe Nacional Consolidado con Evaluación 2014.

3. OFERTA PROGRAMÁTICA INTERSECTORIAL

Tal como lo mandata el artículo 24 del reglamento que rige la Ley N°20.084, sobre Coordinación Intersectorial, se le otorga al Sename la responsabilidad de efectuar el seguimiento de los convenios intersectoriales vigentes para los efectos de ese reglamento e implementar nuevos convenios con los servicios públicos que corresponda. Ese artículo señala también que, es responsabilidad del Servicio Nacional de Menores efectuar las coordinaciones a nivel regional con los operadores del sistema de justicia, a fin de lograr una cabal implementación de estas normas reglamentarias.

Este tipo de oferta está compuesta por aquellas iniciativas de carácter intersectorial, que buscan apoyar el proceso de reinserción social para los/las adolescentes que están cumpliendo alguno de los programas del área de Justicia Juvenil de Sename. Principalmente se destacan tres grandes áreas donde ocurre coordinación intersectorial: educación, salud y capacitación laboral. En todas ellas, *“la oferta programática debe ser multimodal y ecosistémica. Multimodal, para abarcar el conjunto de factores vinculados a la comisión de delitos, así como las actitudes y comportamientos prosociales; y ecosistémica, porque las estrategias de intervención deben comprender al sujeto como parte de su entorno familiar y comunitario”*. (Sename, 2011:20). Lo principal que se busca, es que la oferta programática responda a las necesidades específicas de cada adolescente en particular.

Pasos para establecer la oferta programática:



Fuente: Adaptación de los pasos para el establecimiento de la oferta programática extraído de "Orientaciones Técnicas para la Intervención. Centros de Cumplimiento de Condena Régimen Cerrado con Programa de Reinserción Social", SENAME, 2011.

A continuación, se presenta un cuadro que describe para cada etapa de evaluación el plazo máximo que ésta debiese tener:

	Objetivo	Plazo
Primera evaluación: diagnóstico de ingreso	Definir la intervención de los 2 primeros meses.	A los 15 días de haber ingresado
Segunda evaluación: diagnóstico profundizado	Definir la intervención específica a la que accederá	Al segundo mes de haber ingresado
Evaluaciones mensuales: avances en los objetivos del PII.	Redefinir los micrologros y la intervención específica, según avances logrados.	Informe para ajuste de PII: Todos los meses a partir del tercer mes de haber ingresado.
		Informe para el juzgado: avance trimestral (después de entregado el PII) o con la frecuencia que define el tribunal.
Evaluación final: diagnóstico de egreso por sustitución, remisión o término de condena.	Definir las necesidades de apoyo en libertad o en la sanción si egresa por sustitución de condena.	Tres meses antes de egresar.

Fuente: Adaptación de los pasos para el establecimiento de la oferta programática extraído de “Orientaciones Técnicas para la Intervención. Centros de Cumplimiento de Condena Régimen Cerrado con Programa de Reinserción Social”, SENAME, 2011.

a) Oferta en Educación⁶

Para operacionalizar el acceso de los adolescentes a los diversos programas educativos, Sename trabaja constantemente en la conformación de mesas regionales con el Mineduc, iniciativa que busca favorecer el acceso a diversas alternativas educacionales, ya sean de modalidad flexible o regular con el objeto de avanzar en la red de establecimientos denominados “Escuelas Inclusivas”.

Las escuelas inclusivas buscan insertar a los adolescentes sancionados en la oferta regular de educación existente en el territorio, establecido por el Ministerio de Educación. Actualmente, esta está dada por Terceras Jornadas o Programas C.E.I.A, ambos considerados como iniciativas de re-escolarización o de reinserción educativa, destinados para aquellos casos que presenten

⁶ Fuente: Catastro de la Oferta Programática de la red SENAME, 2015. Extraído de www.sename.cl Sistema de Justicia Penal Adolescente. Documento aportado por el Departamento de Justicia Juvenil SENAME, Junio 2015.

problemas para integrarse en el modelo formal, pero que aún así quieren normalizar su situación educativa.

i. **Terceras Jornadas (TJ):**

Constan de aquella modalidad que poseen determinadas instituciones que durante el día funcionan como escuelas y liceos de niños y jóvenes, y en las jornadas vespertinas ofrecen una alternativa educativa para la Educación de Adultos. El periodo de clases comprende de marzo a diciembre.

ii. **Programas C.E.I.A**

Los Centros de Educación Integrada de Adultos (C.E.I.A) son unidades educativas exclusivas para adultos, las que procuran ofrecer simultáneamente los programas de educación general, técnico-profesional, y educación para el desarrollo y la participación social, contenidos en las diferentes modalidades de la Educación de Adultos. En esta oferta educativa puede reinsertarse a los adolescentes que hayan desertado del sistema escolar.

Actualmente hay implementados más de 60 C.E.I.A en las regiones del país, las fichas de cada establecimiento pueden obtenerse del sitio web MIME (Más Información, Mayor Educación) del Mineduc.

Poseen Programas de formación en orientación, convivencia escolar, prevención de drogas y alcohol y actividades de acción social.

Constan además de Educación Especial en las siguientes áreas: visual, auditiva, intelectual, trastornos motores, trastornos de comunicación y relación con el medio, dificultad específica del aprendizaje, trastorno por déficit atencional y rango límite.

Distribución según Régimen de Sanción	
Oferta en Centros Cerrados	Oferta en Medio Libre
Educación básica y media con sostenedores Municipales y privados.	Educación Regular oferta existentes en los territorios
Programas de Reinserción Educativa (OCA)	Programas de Reinserción Educativa (MINEDUC)

b) Oferta en Salud⁷

SENDA es la principal institución que ejecuta esta oferta a lo largo del país. Ella, en conjunto con Minsal y Fonasa, ponen a disposición del sistema de medio libre y privativos de libertad una oferta de atención para adolescentes infractores con consumo aporoblemático de drogas (sea por ‘sanción accesoria’⁸ o por demanda espontánea del adolescente). El objetivo, es facilitar el acceso, oportunidad, cobertura y calidad del tratamiento por consumo problemático en jóvenes con infracción a la ley.

El programa de tratamiento contempla diferentes planes dependiendo de las necesidades de tratamiento y los niveles de severidad de adolescentes, lo que se traduce en las siguientes modalidades de tratamiento y tipos de rehabilitación:

i. Programas Tratamiento de Drogas:

Planes ambulatorios intensivos: Esta modalidad constituye un conjunto de intervenciones y prestaciones de alta intensidad. Su oferta está dirigida a adolescentes que han infringido la ley, con consumo problemático de drogas y compromiso bio-psicosocial moderado a severo, y que requieren un proceso de rehabilitación.

Incluye consulta médica, consulta psiquiátrica, consulta de salud mental (individual y familiar), consulta psicológica, psicoterapia, intervención psicosocial de grupo, consultorías de salud mental, psico-diagnóstico (incluye aplicación de test psicológicos, si corresponde), exámenes de laboratorio que se requieren y medicamentos según corresponda. Se expresa en 566 planes por mes.

En privación de libertad: Para la ejecución del plan individual, se deben considerar las normativas y procedimientos específicos que regulan el funcionamiento interno del centro privativo de libertad, en los cuales están insertos los adolescentes.

En medio libre: Para la ejecución de esta modalidad se deben compatibilizar los objetivos terapéuticos con los objetivos socioeducativos y con el plan de intervención individual del Sename. Considerando las intervenciones en terreno y en el contexto del joven. Estos programas se implementan en centros de tratamiento y rehabilitación privados (debidamente autorizados) o públicos, con infraestructura suficiente e indispensable que garantice el desarrollo de las intervenciones individuales, familiares y grupales.

⁷ Fuente: Catastro de la Oferta Programática de la red SENAME, 2015. Extraído de www.sename.cl

*Catastro a cargo del Departamento de Planificación y Control de Gestión.

Of. ORD. N° 1543 de Senda, con fecha 26 agosto 2015.

⁸ El juez está facultado para establecer, como sanción accesoria a todas las previstas en el artículo 6 de la Ley N° 20.084, sin perjuicio que dentro de los planes individuales o de reinserción social pueda incorporarse como una de las actividades necesarias, el sometimiento a tratamientos de rehabilitación por adicción a las drogas o al alcohol.

En sección juvenil: En las secciones juveniles de todo el país, se ejecutan programas de intervención con tratamiento ambulatorio intensivo. Lo que buscan es impactar en la disminución de la reincidencia en el delito y favorecer la integración social de los jóvenes que cumplen sanción en estos recintos penales.

Considerando las características de la población, se ejecuta de dos maneras:

- A través de la compra de meses de planes de tratamiento en tres secciones juveniles del país (Valparaíso, Araucanía y Metropolitana)
- Por medio de la contratación de duplas de profesionales especializados en tratamiento por consumo problemático de alcohol y otras drogas, que complementen la intervención de los equipos de intervención de Gendarmería de Chile.

Está dirigido a jóvenes que se encuentren cumpliendo una sanción bajo la Ley N° 20.084 en una sección juvenil en recinto penal administrado por Gendarmería de Chile, con o sin sanción accesoria de drogas, que presenten consumo problemático de alcohol y otras drogas, con compromiso bio-psicosocial severo, con presencia o no de comorbilidad psiquiátrica, la que de existir deber ser compensada.

ii. Planes residenciales

Su oferta está dirigida a adolescentes que han infringido la Ley, con consumo problemático de drogas y compromiso biopsicosocial severo, con ausencia de redes de apoyo, o poseen redes que obstaculizan de forma de severa el tratamiento (contexto que amenace la integridad del adolescente, tanto familiar como social). Corresponde a la internación en comunidades terapéuticas por un tiempo determinado, de acuerdo a los objetivos terapéuticos a trabajar y las necesidades de cada uno de los adolescentes o jóvenes y con cuidado terapéutico las 24 horas al día.

Estos planes son efectuados en centros de tratamiento y rehabilitación residencial, públicos o privados, los que deben estar autoriza por la Autoridad Sanitaria Regional, disponer de infraestructura suficiente que garantice la seguridad del adolescente y el desarrollo de las intervenciones individuales, familiares y grupales.

- Incluye consulta médica, consulta psiquiátrica, de salud mental (individual y familiar), consulta psicológica, psicoterapia, intervención psicosocial de grupo, consultorías de salud mental, psicodiagnóstico (incluye aplicación de test psicológicos si corresponde), exámenes de laboratorio que se requieran y medicamentos según corresponda.
- Poseen cobertura nacional y un total de 266 planes por mes.

iii. Camas de Corta Estadía

Esta modalidad está definida como un servicio de hospitalización cerrada, donde se otorga atención clínica de especialidad psiquiátrica, en un tiempo estimado no superior a los 60 días para usuarios que presenten: Intoxicación aguda por consumo de alcohol y/o drogas descartado riesgo vital, síndrome de abstinencia con síntomas de privación severa, co-morbilidad psiquiátrica grave descompensada, trastorno mental descompensado, riesgo vital (hetero y autoagresión).

Sus objetivos principales son la contención del episodio agudo y estabilización del cuadro clínico, manejo clínico del síndrome de privación por consumo de alcohol y/o drogas, el abordaje del cuadro clínico desde un enfoque biopsicosocial que permita la pronta identificación de los factores médicos, sociales y/o familiares que están condicionando la situación de crisis.

Tiene un carácter intermedio y resolutivo en cuanto a la estabilización de la sintomatología, asociada a la descompensación que genera el ingreso, sin embargo, no da cuenta del tratamiento y rehabilitación completo para el trastorno de base, por lo que -al egreso- los usuarios/as deben continuar su atención de salud mental en la red asistencial.

Se encuentra destinado a adolescentes que necesiten hospitalización, para las cuales el Servicio de Salud dispondrá de 45 camas distribuidas en las regiones I, III, VI, VIII, IX, X y Metropolitana. En las regiones donde no se cuente con disponibilidad de camas y se demande el servicio, se deberá proceder al traslado del adolescente a la región más cercana.

Centros para su implementación:

- **Privativo de Libertad:** Se implementa en establecimiento SENAME, centros cerrados (de internación provisoria y de cumplimiento de sanción privativa de libertad, Iquique y Valdivia), con infraestructura suficiente e indispensable, que garantice la seguridad del adolescente y el desarrollo de las intervenciones clínicas a realizar en este plan de intervención.
- **Medio Libre:** Se ejecuta establecimientos hospitalarios públicos (de preferencia hospitales tipo 1 o 2).

Distribución de casos según plan de tratamiento y sexo

Plan	2010			2011			2012			2013			2014		
	M	H	T	M	H	T	M	H	T	M	H	T	M	H	T
ML – PAI	238	2317	2555	270	2640	2910	321	2635	2956	363	2817	3180	381	2889	3270
ML – PR	10	421	431	28	422	450	26	443	469	32	442	474	28	425	453
ML – UHC	32	273	305	33	247	280	44	243	287	34	224	258	39	213	252
MP – PAI	85	1235	1320	75	1243	1318	79	1307	1386	110	1502	1612	114	1648	1762
MP – UHC	7	70	77	3	97	100	3	81	84	s/i	s/i	99	s/i	s/i	165
PAI – SJ	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	5	289	294	2	112	114	0	97	97
Proyecto dupla SJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	s/i	S/i	119	s/i	s/i	122
Total	372	4316	4688	409	4649	5058	478	4998	5476	541	5097	5856	562	5272	6121

Fuente: Of. ORD. N° 1543 de Senda, con fecha 26 agosto 2015⁹.

c) Oferta en Capacitación Laboral¹⁰

La oferta programática en ésta área, considera la incorporación a los cursos regulares que Sence abre anualmente y la realización de talleres de empleabilidad, cuya finalidad es el desarrollo de habilidades para desenvolverse adecuadamente en el mundo laboral, a través de módulos de formación en competencias laborales. Además, se ofrecen talleres de alfabetización digital que permiten a los adolescentes ingresar al mundo de la tecnología, al conocimiento de programas básicos computacionales y manejo de herramientas web. Estos se realizarán en infocentros de Injuv, según acuerdo marco entre esa institución y Sename. La oferta laboral también incluye la gestión de becas individuales de capacitación entregadas por Sence.

Para los jóvenes en medida cautelar de internación provisoria o condenada en régimen cerrado SENAME ha desarrollado una línea de Formación Laboral conformada de 3 componentes:

- Empleabilidad juvenil
- Capacitación en oficios (convenio con Sence)
- Inicio de la implementación de unidades productivas de desempeño laboral

⁹ Los datos son extraídos de SISTRAT (Sistema de Información de tratamiento) y contempla la información de las modalidades de atención que se financian a través de meses de planes de tratamiento: Plan Ambulatorio Intensivo en Medio Libre (ML PAI), Plan Ambulatorio Intensivo en Medio Privativo (MP PAI), Plan Residencial (PR), Unidad de Hospitalización de Corta Estadía en Medio Libre (ML-UHC) y Plan Ambulatorio Intensivo en Sección Juvenil (PAI SJ). Lo anterior, salvo en el cuadro 7.6, que incorpora además información de las modalidades que se implementan en modalidad de proyectos Unidades de Hospitalización en Corta Estadía y Duplas especializadas en Secciones Juveniles.

¹⁰ Fuente: PPT Sistema de Justicia Penal Adolescente. Departamento de Justicia Juvenil SENAME, Junio 2015.

Oferta según Régimen de Sanción	
Centros Cerrados	Oferta en Medio Libre
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Talleres de habilidades blandas ▪ Cursos de Capacitación Laboral: Convenio de Transferencia al Sector Público (TSP) – SENCE ▪ Cursos Gestionados con un Organismo Técnico Intermedio para Capacitación (OTIC) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Talleres de Apresto Laboral para los/as jóvenes en Medio Libre ▪ Oferta Programas Capacitación – SENCE ▪ Gestión de Cursos Programas OTIC ▪ Oferta de Programas FOSIS ▪ Oferta Municipios

d) Vida Nueva - Programa 24 horas

Otra iniciativa intersectorial que se vincula con la Ley N°20.084, es el Programa 24 horas – Vida Nueva, el que forma parte de un modelo de gestión territorial que articula Sename en conjunto con Carabineros y el Ministerio del Interior y el apoyo técnico del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol.

El programa entrega atención especializada orientada hacia la promoción, prevención y protección de niños(as) y adolescentes, para la población infanto-juvenil que ingresa a las unidades policiales, en el cual se realizan derivaciones, análisis de antecedentes e ingresos, profundización diagnóstica sobre la vulneración de derechos y/o transgresión de norma, elaboración del Plan de Intervención Individual, y seguimiento del niño(a), una vez egresado.

Así mismo, realiza asesorías técnicas y gestión territorial para los equipos psicosociales, apoyando en la elaboración de planes de intervención y efectuando reuniones mensuales con una mesa de gestión de casos, donde se entregan lineamientos y, se retroalimentan y coordinan las acciones de los equipos.

La población de éste programa está conformado por niños, niñas y adolescentes (NNA) derivados del Programa de Seguridad Integrada 24 Horas de Dirección de Protección Policial de la Familia (DIPROFAM) de Carabineros de Chile, que han sido vulnerados en sus derechos o que presentan conductas transgresoras.

4. NUDOS CRÍTICOS EN TORNO A LA COORDINACIÓN INTERSECTORIAL PARA LA PLENA INTEGRACIÓN SOCIAL DEL ADOLESCENTE

“Será responsabilidad del Servicio Nacional de Menores la coordinación con los respectivos servicios públicos” (Art. 42 Ley N°20.084)

Como es posible observar en el acápite anterior, la ejecución de sanciones y la plena inclusión de los adolescentes infractores dependen del trabajo de diversas instituciones públicas y de la sociedad civil.

A continuación se revisarán los principales nudos críticos relacionados con la coordinación intersectorial y la oferta programática entregada por Sename y las instituciones colaboradoras en el marco de la Ley N°20.084.

4.1 Coordinación con servicios para oferta programática multi sectorial

Durante la investigación fue posible constatar que, más allá de los esfuerzos de este Servicio por potenciar acuerdos interinstitucionales, existe cierto consenso entre los entrevistados en relación a que el sistema carece de una oferta especializada y oportuna para la atención de adolescentes infractores, por cuanto estos son considerados como un usuario más del sistema. En definitiva su atención estaría condicionada a la voluntad y disponibilidad de las redes de atención más cercanas al centro Sename o a las instituciones colaboradoras.

Lo anterior, incide directamente en la implementación de la norma y vendría arrastrándose desde que ésta entró en vigencia.

“Hubo mucha descoordinación, los servicios de salud no se metían con nosotros, educación no se metía con nosotros, SENCE no se metía con nosotros, o sea todo lo que estaba planificado en el plan nacional de la infancia y adolescencia que era del 2000 al 2010, no se implementó, (...) los infractores quedan automáticamente excluidos de todas las políticas públicas, por lo menos en ese momento”. (Unidad de Justicia Juvenil, Sename V Región)

Desde Fundación Paz Ciudadana también dieron énfasis a la escasa prioridad que tienen los adolescentes en el sistema de atención y cómo éste afectaba al desempeño en el rol de coordinación que debe realizar Sename.

“Yo creo que es un problema bien compartido, tienes por un lado que efectivamente uno podría cuestionar la labor que está haciendo Sename de intersectorialidad, pero también hay un problema con los actores de la intersectorialidad que no le otorgan ninguna prioridad a aquellos candidatos que son infractores, y te lo digo porque yo también participé en la administración pública, y cuando uno iba a ver oferta especializada, por ejemplo en el tema de salud mental, resulta que te lo decían de manera explícita, ‘para mí son la última prioridad’”.(Fundación Paz Ciudadana)

Desde Unicef (2014) observan con preocupación la inexistencia de acuerdos vinculantes entre las agencias del Estado, relevando la necesidad de consagrar la participación de los distintos actores involucrados como una obligación legal. En este sentido, para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia se requiere un abordaje sistémico del fenómeno que cubra los derechos básicos de los jóvenes infractores y que complemente la sanción penal para su mayor efectividad.

“Si el sistema penal adolescente no está inserto en un sistema de protección integral que garantice educación, salud y todo, es muy poco lo que puede hacer el sistema penal de adolescente para garantizar que todos los niños que pasan por ahí, sigan conectados para acceder a un sistema de educación o que acceden a salud mental o lo otro”.

Por su parte, y en la misma línea de Unicef, desde el Departamento Nacional de Justicia Juvenil del Servicio Nacional de Menores, los profesionales ponen énfasis en la especialización de los otros servicios como requisito fundamental para mejorar la respuesta del Estado a la delincuencia juvenil.

“Pareciera ser que la Ley establece la responsabilidad al Servicio Nacional de Menores para que se haga cargo de una intervención que es más bien sistémica, porque establece el área de educación, pero esta situación también se refleja en el área de salud, salud mental, en el área de capacitación también, es como la obligación de hacer una coordinación, pero que no necesariamente obliga a las otras áreas, a los otros servicios a especializarse y responder con una oferta que pueda cumplir con las necesidades”.

Si se examina en particular las áreas antes señaladas es posible evidenciar que aquellos factores que permiten que uno de los objetivos de ley se cumpla, cual es la plena integración social del adolescente, se ve truncado por una implementación carente de recursos.

a) Educación

Considerando que buena parte de la población juvenil infractora presenta una escolaridad interrumpida, la oferta en los centros privativos de libertad y el medio libre pone énfasis en que los adolescentes retomen sus estudios y, en el mejor de los casos, concluyan la fase formativa para optar a mejores condiciones una vez acabado el cumplimiento de la sanción.

Sin embargo, la oferta en materia educacional a la que estos jóvenes acceden corresponde a programas de educación para adultos, en el que se reagrupan los niveles educativos en la conocida modalidad de 2 años en 1, con régimen vespertino (para los de medio libre) y en el que las horas de clases pueden ser desde dos horas por día.

Más allá de su estructura, los implementadores de la norma advierten que sus contenidos no se adaptan a las necesidades de los jóvenes, por cuanto no consideran factores como el alto rezago, las dificultades psicoeducativas que muchos de ellos presentan, y una lógica de trabajo que cuente con mayores recursos para entregar alternativas a la estructura tradicional de la enseñanza formal: profesor, pizarra y alumno.

“Tenemos niños de 15 años en quinto básico, comprenderán que es muy difícil incorporarlos a la oferta tradicional, por lo tanto necesariamente hay que generar dispositivos especiales para trabajar la adherencia, no pueden ser clases masivas, tienen que ser escuelas multigrado y la subvención para profesores, porque tampoco hay capacitación para los profesores para atender este tipo de jóvenes con alta complejidad.” (Departamento Justicia Juvenil, Dirección Nacional de Sename)

Cabe señalar, que estos programas reciben la subvención del Ministerio de Educación al igual que todas las instituciones que imparten esta modalidad de enseñanza, lo que se traduce en que los recursos asignados por adolescente inscrito, tienen un valor alumno que no estaría considerando las necesidades especiales de atención de los infractores.

A lo anterior, se suma que aquellos que son educados en centros privativos de libertad, lo hacen durante el periodo escolar tradicional (Marzo - Diciembre), quedando sin oferta educativa durante los meses de verano. Situación que no deja de ser relevante si se toma en cuenta que los jóvenes infractores ingresan a los centros en periodos diversos y su estadía podría ser en teoría desde dos meses, dependiendo de la determinación del juez.

De este modo, destacan como efectos negativos del sistema la baja carga horaria de estudio, currículum educativo deficiente y dotación insuficiente de profesionales para cubrir las necesidades educacionales.

“Acá los jóvenes pueden, y además tienen una carga horario bajísima, 16 horas a la semana. Acá eso lo tomamos como base, pero dictamos clases toda la semana. Porque a los jóvenes podemos tenerlos en clases todas las semanas. De hecho, como base ellos exigen por ejemplo, en básica 2 asignaturas. Pero acá podemos dictar 4, pudiésemos dictar 5, si hubiera un programa avalado por el Ministerio de Educación, de educación especial para jóvenes privados de libertad.” (Profesionales Centro de Régimen Cerrado)

Por otra parte, hay quienes señalan que inclusive en el medio libre, los adolescentes que asisten a centros educacionales de adultos, además de no recibir un trato diferenciado, el entorno no sería favorable para el desarrollo de las competencias y habilidades requeridas para la integración social.

“En general los chicos han vivido trayectorias de expulsión bastantes tempranas con espacios poco atractivos para ellos, con habilidades que no han logrado desarrollar, entonces, terminan asistiendo a escuelas que los aceptan, o liceos que los aceptan, pero en esos lugares empiezan converger chicos que también tienen múltiples dificultades, entonces más que revertir, compensar o desarrollar competencias, lo que terminan haciendo es más bien aprendiendo y fortaleciendo aquellas competencias que tienen más que ver con lo contra cultural, o lo desviado”. (Profesionales Universidad de la Frontera)

Si se observan las cifras, estas reflejan la falta de adherencia de los adolescentes privados de libertad al sistema educativo impartido al interior de los centros. Según datos aportados por

Sename, durante el periodo Marzo – Abril de 2015 se incorporaron al sistema escolar 687 adolescentes pertenecientes a los CRC y CSC, permaneciendo en él solo un 52,7 %.

En relación a los adolescentes que cumplen sanciones en el medio libre, de los 3.154 incorporados al sistema escolar, el 96,8% permaneció en él.

b) Salud

El 58% de la población juvenil privada de libertad, según cifras de Sename, presenta Patología Dual, esto quiere decir que padecen simultáneamente o a lo largo del ciclo vital un trastorno mental y algún tipo de adicción.

Esta realidad parece no estar siendo abordada de manera eficiente por el sistema de salud al que optan los adolescentes infractores. Al igual que pasa con educación, los programas especializados en la atención de adolescentes con esta patología, así como aquellos que presentan otros problemas de salud, deben esperar que en el sistema público se libere una plaza para acceder a un tratamiento.

En relación a los controles de salud asociados a la atención física, mental, dental y de especialidades, el sistema genera un acceso limitado, con horas médicas que pueden tardar años en concretarse, siendo también obstáculos para la atención el escaso número de profesionales con los que cuentan los centros para el traslado de los adolescentes a dichas atenciones, la falta de vehículos para movilizarlos y el tiempo que tarda en concretarse la consulta.

Otro elemento que se suma a las dificultades antes mencionadas guarda relación con lo apartado que se encuentran los centros de Sename de los servicios de salud y la carencia de especialistas en salud infanto-juvenil del sistema público.

“Si hoy tenemos un chico que requiere una operación con urgencia, entramos en la lista de espera de un año o dos años, de hecho tenemos un chico con diagnóstico de operación y ya lleva más de un año esperando”. Unidad de Justicia Juvenil, Sename V Región.

i. Tratamiento por consumo problemático de drogas

Otro elemento relevante a considerar es la ejecución del artículo 7° de la Ley, relativo a la sanción accesoria de tratamiento de drogas. En la actualidad, SENDA es quien ejecuta este mandato previa coordinación con Sename, a través de los Planes Ambulatorios Intensivos (PAI), cuya administración y fiscalización dependen de la institución de rehabilitación.

“Todo lo que tiene que ver con SENDA se maneja de manera intersectorial por parte de un par de colegas del equipo nuestro donde tenemos reuniones semanales con ellos, donde hay un convenio estipulado entre Sename, Salud y SENDA propiamente tal, donde se integran todos los recursos, pero lo que tiene que ver con la supervisión específica de estos programas los entrega SENDA, por tanto fíjense un poco la dicotomía que se da. Si bien el centro es del servicio, las coordinaciones son

con el programa SENDA, pero finalmente la supervisión técnica y financiera no es del servicio, sino del propio SENDA, entonces ahí hay una suerte de trabajo que se tiene que establecer a través de márgenes de colaboración más que de fiscalización real por parte nuestra. (Departamento Nacional de Justicia Juvenil Sename)

Cabe destacar, que durante los últimos años, ambos servicios han experimentado importantes avances en cuanto a la coordinación para este programa, sin embargo, el alto número de adolescentes que requiere acceder a ellos, en ocasiones, supera la oferta de SENDA, generando listas de esperas para la atención y debiendo recurrir a alternativas de tratamiento para contener episodios críticos.

“En general, o sea siempre se deriva a un joven cuando se detecta consumo problemático de drogas, independientemente si es asociado al delito o no (...). Pero lamentablemente como igual hay 30 cupos solamente, a veces se genera una lista de espera. Entonces ahí los jóvenes tienen que mantenerse, no asisten al tratamiento del PAI, pero si se deriva al tratamiento de salud mental del hospital, donde puede tener tratamiento no especializado en drogas, pero si para poder mantener el tema de la abstinencia hasta que pueda ser ingresado al programa”. (Profesionales Centro de Régimen Cerrado)

Se generó amplio consenso entre los entrevistados en relación a que los dispositivos de atención por consumo de drogas funcionan de manera reactiva, brindando opciones de cobertura, principalmente, a aquellos jóvenes que han infringido la ley, debido a los limitados recursos con los que cuenta SENDA. En este sentido, hay quienes señalan que es más expedito que el adolescente cometa un delito para acceder a un tratamiento por su consumo problemático o dependencia a las drogas que si no lo hubiese realizado.

“Si yo tengo un joven con problemas de adicción, hoy día se da la paradoja de esta Ley que es un cuento aparte, que hay más recursos, y es más fácil ingresar a un programa de tratamiento de adicciones de drogas habiendo cometido un delito que no habiendo cometido un delito. Y eso es parte de estas perversiones, de una mezcla poco clara, poco estructurada, de lo que es la sanción de un comportamiento y la respuesta que da el Estado para evitar la reiteración de ese comportamiento, que insisto, en muchos casos para mí, tiene que ver con satisfacción de derechos, más que con contenido de la pena”. (Defensoría Penal Pública)

Una situación similar ocurriría con las Unidades o Clínicas de Hospitalización de Corta Estadía en medio privativo, pertenecientes al Ministerio de Salud, cuya función principal es atender a adolescentes que requieran atención psiquiátrica como síndrome de abstinencia severos, trastorno mental descompensado o presenten riesgo vital por auto agresión.

En la actualidad se encuentran en funcionamiento bajo el convenio del Ministerio de Salud y Sename, unidades de corta estadía en las ciudades de Iquique, Valdivia y en el Centro Metropolitano Norte.

“También [hay] una queja fuerte de los equipos, respecto de los dispositivos en el plano de salud mental, [existen] bastantes requerimientos en el plano de la salud mental, en términos de equipos especializados, porque los chicos en general acceden a los mismos espacios que accedería cualquier persona”

En términos generales, entre las necesidades planteadas por Sename en el ámbito de Salud se encuentran: (Documento aportado para la investigación)

- Control de salud Integral de los/las jóvenes que se encuentran en centros privativos de libertad en atención física, mental, dental y especialidades, requiriéndose dispositivos de salud con personal especializado en atención de esta población desde el Ministerio de Salud.
- Potenciar el trabajo coordinado con los sectores que entregan la oferta pública social, que nos permita asegurar oferta pertinente, de calidad, oportuna y suficiente tanto para centros privativos como para proyectos de medio libre.
- Generar estratégica de presupuestos de los distintos Ministerios y Servicios públicos que consideren características y necesidades de los modelos de ejecución penal.
- Desarrollar prácticas que nos permitan responder a las demandas de atención en salud mental de esta población, particularmente la que se encuentra en privación de libertad.

c) Formación laboral

Sename también tiene como tarea generar una oferta programática para potenciar habilidades laborales para los infractores, disponible para adolescentes cumpliendo sanción en medio cerrado y aquellos que lo hacen en medio libre.

Es importante señalar, que durante los últimos años se han potenciado acuerdos entre SENCE y SENAME con oferta variada y la incorporación de terapeutas ocupacionales como complemento a la intervención efectuada en los centros cerrados. Sin embargo, en la actualidad los centros semicerrados (CSC) no corren la misma suerte, siendo el CSC de Limache el único a nivel nacional que cuenta con un terapeuta ocupacional. Para otorgar cobertura óptima en esta área se requiere de la contratación de a lo menos 25 terapeutas ocupacionales, según indica Sename.

La implementación de una oferta más variada y acorde a los intereses y necesidades de los adolescentes infractores se vuelve un requerimiento de primer orden si se considera que la inserción laboral es un factor importante en la integración social de los jóvenes. Principalmente cuando, según cifras de Sename, el 80% de los adolescentes que cumplen sanción en un medio cerrado son mayores de 18 años que cometieron un delito durante la adolescencia.

“Si tú consideras solamente el privativo de libertad, significativamente, casi un 80% es mayor en nuestros centros privativos y eso significó re convertir la especialización de los profesionales que por años habían trabajado con menores de edad. Significó re convertir toda la especialización, y por lo tanto, la oferta también pensado en que ya no estás trabajando familiarmente con la familia

nuclear sino con joven, con intereses autónomos que tienen, autosuficiencia, independencia, intermediación laboral, empiezas a trabajar la capacitación laboral fuertemente”. (Departamento Nacional de Justicia Juvenil, Sename)

Es este contexto el que motivó la creación de un Programa de Intermediación Laboral cuyo fin es contribuir a la inserción laboral, con herramientas que mejoren las condiciones de empleabilidad de los jóvenes infractores y los apoye con estrategias de intermediación laboral que asegure tanto su colocación como mantención laboral en empleos del área formal.

Al igual que sucede en los ámbitos de salud y educación, desde las oficinas regionales del Servicio señalan la dificultad de generar redes con instituciones para la inserción laboral de los jóvenes infractores.

“ya sabemos en Chile que el tema de reinserción laboral de jóvenes ya es compleja y sobre todo con jóvenes que no tienen ninguna trayectoria laboral, que no han trabajado, que no tienen una trayectoria en términos de capacitación, porque cuando postulan también son discriminados por las OTEC porque ellos quieren tener jóvenes que de alguna forma les aseguren que van a cumplir con el nivel de asistencia para que después les pague el sistema, ¿te fijas? entonces generalmente postulan, pero quedan fuera” (Unidad de justicia Juvenil, Sename V Región)

4.2 ¿Protección o Justicia Juvenil?: Coordinación al interior de Sename

Según la orgánica que actualmente rige al Servicio, Sename tiene bajo su dirección las áreas de adopción, protección y justicia juvenil. Hay quienes señalan que esta multiplicidad de secciones impactan en la especialización con que la institución aborda cada una de ellas y en la capacidad de dar respuesta a las diversas necesidades que cada área presenta en términos de recursos, infraestructura, oferta, personal, entre otros.

En este sentido, las críticas apuntaron a una cierta distancia al interior del propio Sename, donde las áreas de protección y justicia juvenil no estarían lo suficientemente coordinadas para dar una respuesta integral y oportuna a los adolescentes infractores. Esto, principalmente, considerando que varios de ellos han sido usuarios de la red de Sename a temprana edad como sujetos vulnerados en sus derechos.

Desde SENDA, expresaron su preocupación por lo antes señalado, destacando la necesidad de abordar la justicia juvenil desde una mirada integral:

“Parece relevante enfatizar la necesidad de incorporar una mirada integral respecto de los sujetos, que por un lado reconozca la necesidad de la responsabilización cuando un adolescente ha cometido una infracción a la ley penal, pero así mismo, lo reconozca de manera activa como sujeto de derechos en el ámbito de protección, incorporándolo por tanto al sistema de protección si corresponde. Pareciera existir una disociación entre el cumplimiento de la sanción y la protección, y

por tanto dos sistemas que no se articulan ni coordinan lo suficiente". (SENDA, documento aportado para la investigación)

Desde el Ministerio de Justicia, destacaron la conveniencia de que se realizaran cambios en la administración del Servicio antes de la entrada en vigencia de la norma, de manera de haber creado una institucionalidad que se adaptara a los nuevos requerimientos de la norma.

"En mi opinión debiera haber ido acompañado de algún cambio estructural del servicio encargado de implementar la ley de manera tal que te permitiera orientar de manera adecuada recursos, infraestructura, capacitación del personal, etc. a un fin súper específico. (...) Todos esos componentes requieren de dispositivos y de procesos internos de trabajos que nunca fueron actualizados de acuerdo a las exigencias de la nueva normativa".

Esta descoordinación se materializa en situaciones como las descritas por la abogada y Doctora en Derecho, Marcela Aedo, quien en su experiencia como funcionaria de Sename e integrante de las Comisiones Interinstitucionales de supervisión de los centros privativos de libertad de adolescentes (CISC), señaló que se observan una serie de situaciones donde los adolescentes han infringido la ley y a la vez han sido sujetos vulnerados en sus derechos, que evidenciaban un conflicto entre cuál era el Departamento al que le correspondía abordar la problemática.

"No es sino signo de la tensión existente entre las áreas de protección de derechos y de responsabilidad penal. ¿Por qué? porque se dice que donde está el dinero es en RPA no en Protección, por lo tanto, un chico RPA supongamos que estuvo en un programa de servicio beneficio a la comunidad, y ahí fue tratado por su consumo problemático de drogas(...) Ese chico generalmente en situaciones de vulneración de derecho, por ejemplo no ha sido criado por los padres, un chico de calle... se dice, 'bueno, pero este cabro ya entró a RPA, que la RPA se haga cargo'. No, porque es un menor de edad que está en una situación de vulneración de derechos, entonces ahí hay una tensión".

Esta disociación entre el área de protección y justicia juvenil, en la opinión de los entrevistados, impacta en el criterio que se está utilizando al interior de Sename para distribuir la intervención y en la manera en que -en muchos casos- los diversos actores involucrados orientan la toma de decisión respecto del destino del adolescente infractor. Lo anterior, debido a que los recursos económicos, de infraestructura y personal, otorgan más posibilidades de intervención a los adolescentes sobre 14 años si estos se encuentran cumpliendo alguna sanción por la Ley N°20.084, que si ingresaran al sistema por la vía proteccional.

"Porque estamos en un servicio, que a pesar de ser uno, todavía está dividido a nivel de materia de protección y de RPA. No hay una protección, Tribunal de Familia con Garantía, no hay de hecho ninguno, y se olvida también el tema de que los chicos nuestros tienen derechos, todos, pero la mayoría de la gente mira que están por la RPA y se les olvida que tienen el derecho y son parte de la convención, entonces, son casi vistos como... bueno, y termina pasando esto, de que terminan en un centro cerrado producto de que no hay una residencia de protección especializada que los pueda atender". (Unidad de Justicia Juvenil, Sename V Región)

Tras los años transcurridos desde la entrada en vigencia de la norma, el Servicio Nacional de Menores ha debido adaptar infraestructura, dotación de personal y redistribuir recursos con el fin de implementar los mandatos de la Ley N°20.084. Si bien la institución ha desarrollado esfuerzos para ir mejorando de forma progresiva la oferta entregada a los adolescentes infractores, con cambios que se fueron experimentando incluso antes de la promulgación de la norma, aún persisten una serie de falencias cuyo origen se encuentra radicado más allá de sus atribuciones.

4.3 Nueva institucionalidad para una nueva mirada: La división de Sename

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

Es esta última propuesta la que reunió el mayor número de menciones, generando tanto posiciones a favor como en contra de la iniciativa. Una de ellas fue la recogida por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado en el año 2013, instancia que convocó a diversos actores involucrados con la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, con el fin de conocer la aplicación de la norma a 5 años de su entrada en vigencia.

La Comisión escuchó a representantes de las instituciones públicas, judiciales, organismos internacionales, organizaciones sociales, entre otros, concluyendo en su diagnóstico a favor de la separación de Sename.

“Es necesario avanzar en la idea de separar el Servicio Nacional de Menores, creando una institución encargada de proteger a los niños y adolescentes vulnerables, y otra, de los jóvenes infractores. En este sentido, con carácter urgente corresponde favorecer la creación de un Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente, que contribuya en la responsabilización y reinserción de los jóvenes, a través de la coordinación de la política pública en esta materia y de la ejecución de las medidas y sanciones impuestas por los tribunales”

Por su parte, el Instituto Nacional de Derechos Humanos se pronunció al respecto en el Informe titulado situación de los Derechos Humanos en Chile (2012), señalando:

“Focalizar los esfuerzos estatales en dos instituciones distintas que puedan responder especializada a problemáticas tan diferentes como el tratamiento de niños/as y adolescentes vulnerados en sus derechos por un lado, y los casos de los niños/as y adolescentes que infringen la ley por el otro, permite delimitar el campo de acción de las instituciones y profundizar en aquello que cada uno sabe hacer”

Otro elemento determinante en la postura de crear una nueva institucionalidad es la que se vincula con la necesidad de tratar la justicia juvenil desde una perspectiva menos paternalista. Así lo destacó la magistrado del juzgado de Garantía de San Bernardo, Magdalena Casanova.

“Es que debiese ser una estructuración total del sistema o una separación completa de SENAME desde su área proteccional al área de justicia juvenil. Porque igual dentro de -me ha tocado- que he estado en audiencia de sustitución y los informes dicen que están todos los objetivos logrados. De victimización, de responsabilización, pero que SENAME no apoya la sustitución, porque la verdad es que este joven desde los 8 años vive en la calle con su hermano en la línea del tren y no tiene familiar de apoyo (...). Un acto paternalista no es suficiente para privar de libertad a una persona”.

Sin embargo, desde la Defensoría Penal Pública manifestaron que tal división del Servicio carecería de sentido si no se dotara a éste de los recursos necesarios para enfrentar la problemática.

“Pero no basta solo la división, una división sin recursos humanos y financieros es más de lo mismo, de hecho administrativamente el Sename está dividido, (...) yo creo que un Sename que no tenga un Departamento de Estudios que esté viendo qué está pasando en el mundo, qué cuestiones pueden ser interesantes, qué se yo, que tenga capacidad de fiscalizar, que tenga capacidad para hacer acompañamiento, que tenga recursos para capacitar a la gente es un Sename que no muerde como se suele decir”.

Por su parte, desde la Facultad de Psicología de la Universidad de la Frontera, señalaron que tras revisar la evidencia internacional y realizar las discusiones técnicas pertinentes, se llegó a la conclusión que la separación del Servicio no necesariamente aportaría a una mejor intervención con los adolescentes infractores.

“No puede terminar separando protección de responsabilidad penal si estamos visualizando que ambos fenómenos ocurren en un mismo sujeto y que las trayectorias vienen desde la temprana infancia (...) En vez de pensar en separar y hacer dos servicios, tiene que hacer uno, pero con una política y con un paradigma que entienda esta continuidad que se produce ahí”.

4.4 Propuestas para un nuevo sistema

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

El proceso de estudio de la reforma del sistema de justicia juvenil ha sido liderado por el Ministerio de Justicia, en razón del programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, en el que se plantea generar una política nacional de reinserción social. Esta propuesta estaría sostenida en cuatro ejes:

- Reforma de la Ley N°20.084
- Especialización del circuito judicial
- Creación de un nuevo servicio nacional de reinserción social juvenil
- Modelo de intervención

Esta reforma implicaría, por tanto, la creación de una nueva institución dependiente del Ministerio de Justicia, dirigido por un funcionario elegido por Alta Dirección Pública, en el que la Dirección Nacional estaría orientada hacia el área de estudios y evaluaciones, mientras que las direcciones regionales estarían encargadas de la ejecución de los programas.

En tanto, el proyecto de Ley de Garantía de Derechos de la Infancia y la adolescencia, vendría a proponer a un marco jurídico y modificaciones institucionales tendientes a generar un cambio de perspectiva desde una visión tutelar hacia una que comprende a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, con autonomía progresiva y, por tanto, con garantías jurídicas.

Esta norma marco, consideraría la creación de una Subsecretaría de la Infancia, y establecería las áreas de protección y justicia juvenil como dos instituciones distintas, la primera dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y la Segunda dependiente de la cartera de justicia. Todo lo anterior, estaría orientado a potenciar políticas públicas de infancia y adolescencia atendiendo a sus necesidades desde una perspectiva de derechos, donde la familia tiene el rol principal de criar a los niños y Estado la labor de proteger u promocionar el bienestar del niño o niña a través de la seguridad social, entre otros. (Cillero: 2015; 13)

Es importante destacar que el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas recomendó al Estado chileno en el año 2002 y 2007 derogar la Ley N°16.618 conocida como Ley de Menores, con el fin de dejar atrás la visión tutelar contenida en la norma vigente desde 1967. Lo anterior, con el fin de crear un sistema de protección integral de los derechos de la infancia, a través de la promulgación de una ley que entregue mejores herramientas a los órganos del estado.

“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 políticas de infancia a nivel comunal y la debida coordinación de todos los órganos del Estado en materia de infancia”. (Espejo Unicef, 2014:28)

Este proyecto coincide con las recomendaciones resultantes del diagnóstico de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, en el que se destacaba la conveniencia de generar una política pública integral, orientada a fortalecer al oferta programática en educación, capacitación y reinserción social para los adolescentes infractores de ley, junto con complementar el sistema a través, entre otros, de la prevención y la promoción de un rol más activo de las familias.

“Igualmente, es recomendable estructurar un sistema complementario y previo de protección integral de la infancia y adolescencia, esfuerzo que debe abarcar la prevención, la intervención de la familia, el seguimiento de largo aliento del joven, incluyendo el post egreso del sistema, y la estructuración de proyectos de vida”.

Por su parte, desde la Fundación Paz Ciudadana destacan la coordinación intersectorial como un elemento clave en la creación de una nueva institucionalidad que de soporte al sistema de justicia juvenil.

“Debiese haber una estrategia, en el mundo adulto y adolescente, mucho más integrada a nivel institucional, por ejemplo en el diseño de este nuevo servicio de responsabilidad penal juvenil uno debiera pensar en la existencia de una especie de consejo intersectorial de ministros de manera permanente que se comprometa con oferta de calidad y prioritaria para estos segmentos de la población, que son a su vez la población más vulnerable.”

Desde una mirada más crítica, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (2012) pone énfasis en la labor del Estado como garante de los derechos de NNA, y en potenciar garantías que no estarían siendo cubiertas por la institucionalidad actual.

“El Estado debe abordar la cuestión de los derechos de niños niñas y adolescentes de forma integral, e implementar políticas con recursos suficientes que garanticen los derechos de infancia que, hasta el momento, no son desarrolladas por ninguna institución pública del país”.

4.5 Coordinación interinstitucional entre los distintos actores del sistema

El rol central que desempeña Sename también le exige estar en permanente coordinación con todos los actores del Sistema de Justicia Juvenil. Tanto jueces, Ministerio Público, Defensoría y Carabineros, requieren de un contacto con dicha institución para la atención de los casos que llegan a tribunales. Para este cometido, se crea la figura del Coordinador Judicial, cuya principal función es ser nexo entre los colaboradores y la autoridad judicial, *“particularmente recepcionando todas aquellas resoluciones que digan relación con toda medida o sanción que adopte el Tribunal en relación al o la adolescente, velando por la pertinencia de las mismas”* (Departamento Nacional de Justicia Juvenil Sename, documento aportado para la investigación)

A pesar de la centralidad de su rol, solo existe un coordinador judicial por región, siendo posible conocer un número limitado de causas, lo que dificulta la fluidez del proceso de derivación tanto a los centros privativos de libertad como los programas que se ejecutan en medio libre y las posteriores notificaciones de audiencias a los mismos.

Este es el caso de regiones como La Araucanía y Valparaíso, esta última solo realiza coordinación judicial con los tribunales de Valparaíso, Viña del Mar y Limache, quedando fuera de su alcance las comunas de San Felipe, Los Andes, Quillota, San Antonio, entre otras.

“Lo que pasa es que existe una desconexión con la coordinación judicial, nosotros no estamos al tanto de todas las causas que ellos ingresan, ni de todos los problemas que puedan tener ellos directamente con los tribunales, eso es un punto bastante importante porque muchas veces, hay desconexiones que se pueden solucionar rápidamente cuando interviene un tercero”. (Unidad de Justicia Juvenil Sename V Región)

Por su parte desde el Departamento Nacional de Justicia Juvenil Sename señalaron su preocupación por éste ámbito, señalando la necesidad de aumentar la dotación para este cargo en aquellas regiones donde el número de tribunales y de causas exceda la posibilidad de desplazamiento oportuno del coordinador judicial.

De forma complementaria, algunos implementadores señalaron la necesidad de fortalecer la comunicación entre los organismos a través de mesas de trabajo y acuerdos que garanticen un abordaje integral de la problemática. Así concluyó la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia Y Reglamento del Senado (2013), quienes señalaron:

“Es conveniente incentivar una mayor coordinación interinstitucional a nivel nacional y regional en materia de responsabilidad penal adolescente, de manera de garantizar una intervención oportuna por parte de todas las instancias llamadas a participar (en los ámbitos de la salud, la educación, el trabajo, las policías y otros). Complementariamente, es deseable que exista una articulación permanente entre los actores del sistema a nivel regional y local, lo que podría favorecerse a través de reuniones, mesas de trabajo, capacitaciones y otros mecanismos”.

Por su parte, desde SENDA destacaron que esta coordinación sería un tema pendiente que debiera tratarse tanto a nivel nacional como regional.

“Se mantienen desafíos pendientes, entre ellos, la consolidación de coordinación con otros actores relevantes: Fiscalía Nacional, Defensoría Penal Pública, Poder Judicial, INJUV, Ministerio del Deporte, Vivienda y otros. Así mismo, el desarrollo de orientaciones técnicas que faciliten la coordinación entre los distintos actores a nivel de macro redes, regional y local.”

Desde la Universidad de la Frontera, los profesionales también destacaron la falta de coordinación que actualmente rige en el sistema, y en consecuencia, la escasa comunicación para un área que requiere de un sistema integral de atención.

“Ahí yo lo veo actualmente en la desarticulación que hay también entre los tribunales penales y los de familia. A mí me ha pasado que adolescentes que por ejemplo ha ejercido violencia intrafamiliar severas en sus casas, quedan con medida cautelar de irse de la casa y se quedan en la calle... lo tiene que ver el tribunal de garantía y no hay ninguna articulación con el tribunal de familia, entonces esa disociación actual que hay en la ley, esa falta de complejidad en la intervención que tiene la ley genera bastantes costos para la vida de los adolescentes, y riesgos altísimos.”

Una situación similar habría sido descrita por la Jueza del tribunal de Garantía Verónica Toledo, quien relató una situación ocurrida en la zona, que ejemplificaría lo antes mencionado por los psicólogos de la Universidad de la Frontera:

“Una vez tuve que conseguirme cama en el [hospital] Horwitz casi a lo amiga con esta niña, casi cayéndole bien. Porque si yo lo mandaba para allá con Gendarmería le cerraban la puerta y Gendarmería tenía que devolverse con él y esa es la historia de todos los menores. Porque no había un lugar donde mandar a los chiquillos que tuvieran problemas psiquiátricos menos a los que tenían problemas de droga, o sea no había”.

Por su parte, desde el interior del Centro de Régimen Cerrado de Sename, sus profesionales dan cuenta de los efectos que estos tendrían en los adolescentes.

“Porque es un joven con vulnerabilidades que comenten infracciones y que los dos ámbitos se tienen que ver. Es una sola persona que no se puede dividir en dos sistemas. Que uno cometió delito y tiene vulneraciones. Y las vulneraciones se ven en un lado y las infracciones se ven en el otro, entonces esa coordinación el único perjudicado va a ser el joven, en la integración que se requiere y persigue la ley”

Desde la Defensoría Penal Pública, advirtieron la necesidad de involucrar de forma permanente a Carabineros en la coordinación judicial e intersectorial, situación que es reconocida por la institución policial por cuanto destacan que los organismos que participan en el proceso de intervención no siempre responden de manera inmediata a los requerimientos a los requerimientos de Carabineros.

“Sería oportuno conocer las buenas prácticas de gestión y los resultados obtenidos, de cada una de las instituciones que operan en el sistema, de manera de conocer como se articulan las Unidades Policiales con las instituciones que trabajan con niños, y adolescentes con la finalidad de socializar esta información, y potenciar el trabajo de las Unidades Policiales con los organismos públicos de su jurisdicción, además de evitar que se genere una sobrecarga en los tiempos de adopción de estos procedimientos”. (Carabineros de Chile, documento aportado para la investigación)

4.6 Evaluación de las intervenciones

Durante el desarrollo de las entrevistas realizadas a expertos en la materia, uno de los tópicos que cobró especial relevancia fue la evaluación de las intervenciones que se realizan en el marco de las sanciones contempladas en la Ley.

De esta forma, si bien fue expresado que el catálogo de sanciones, en concordancia con los respectivos programas asociados a su cumplimiento, sería relativamente apropiado a las necesidades de atención de la población adolescente que comete infracciones a la ley penal, también fue objeto de ciertas críticas que serán revisadas a continuación.

En primer lugar, se criticó la duración de las sanciones privativas de libertad. Respecto a esto, se señaló que si el objetivo de las sanciones es comprenderlas como espacios de intervención para la reinserción de los jóvenes, no existirían procesos de intervención eficaces que contemplen duraciones tan largas como las sanciones privativas de libertad contempladas en la Ley.

“También tenemos que reconocer que 10 años en la vida de un adolescente, es asumir que no existe algún tipo de tratamiento que dure 10 años que genere un impacto (...) convengamos que es un tramo demasiado largo. O sea, si invertimos en un buen programa de intervención, tiene que ser intensivo, y va a usar los tiempos requeridos. En procesos de adolescentes estamos asumiendo que hay procesos de cambio, que hay plasticidad, en dos años, en tres años, eso podría llevarse a cabo.” (Profesionales Universidad de la Frontera)

A su vez, también UNICEF se pronunció al respecto, destacando que la internación provisoria sería utilizada en forma desproporcionada. De esta forma, se relevaron los efectos criminógenos de esta medida, además de los efectos negativos respecto a la capacidad de focalización de los recursos, tanto humanos como económicos, en las intervenciones.

Respecto a esto, también se pronunció Sename, desde donde se expresó que ha existido un proceso gradual de reducción de la duración de las sanciones. No obstante lo anterior, también se reconoció que si bien se ha trabajado en esta materia, existiría un segundo nudo crítico respecto de las intervenciones, el cual dice relación con la idoneidad de la sanción según las características individuales de cada adolescente.

En cuanto a la oferta programática disponible para los tratamientos de rehabilitación por consumo problemático de drogas y/o alcohol, fue calificada de manera negativa por los entrevistados. La causa de esta calificación dice relación directa con la capacidad de acceder a este tipo de programas, debido a que se encontraría dentro del catálogo de sanciones accesorias, por lo que la incorporación de adolescentes que requieren este tipo de tratamientos se encontraría limitada.

Esta situación se debería, según entrevistados, a que las sanciones son establecidas únicamente bajo criterios penales, por lo que la categorización de los tratamientos para consumo problemático de alcohol y drogas como sanción accesoria sería entendido como un agravamiento de la condena, más que como una oportunidad de entregar atención a los adolescentes que necesitan este tipo de programas, quedando parte importante de la población que ingresa al sistema de RPA sin atención frente a este tipo de problemáticas.

Desde UNICEF, entienden lo antes señalado como una deficiencia previa a la Ley que se debería a que el Estado ha desarrollado un sistema tutelar de protección, el cual tendría políticas focalizadas y selectivas en sus intervenciones. Esto, a su juicio, tiene como consecuencia que los adolescentes de niveles socioeconómicos más bajos se encuentren judicializados en mayor medida que sus pares de niveles más altos. Asociado a esto, se mencionó que esta sobre judicialización de algunos adolescentes, podría provocar ciertos efectos negativos, como por ejemplo, contaminación criminógena de algunos adolescentes antes que desistan de su actuar antisocial, el cual sería esperable para esa etapa del desarrollo.

“Tienes un sistema tutelar que sigue pensando que el Estado en verdad tiene que hacerse cargo de los niños pobres. Porque al final del día, si un niño hoy día en Chile, de barrio alto, es sujeto de abuso sexual o maltrato, es poco probable que ese caso se judicialice, pero si es pobre se judicializa en medio minuto.”

Finalmente, fue mencionado por parte de algunos entrevistados la ausencia de oferta programática asociada a dar acompañamiento post sanción a aquellos adolescentes que cumplen algún tipo de condena bajo la Ley RPA. Esto cobraría especial relevancia para aquellas sanciones que deben ser cumplidas en medios privativos de libertad, por cuanto estos adolescentes carecen de redes de contactos que les permiten insertarse socialmente una vez finalizada su condena, por lo que recurrirían a aquellas redes de contactos establecidas previamente al cumplimiento de la condena, escenario que se presenta como factor de riesgo criminógeno (contacto con sujetos vinculados al mundo delictual), aumentando las probabilidades de reincidencia de esta población.

“Algo falta [post-sanción], ahí realmente quedamos mal. Porque incluso había situaciones patéticas, donde los jóvenes manifestaban que ellos se van a ir a través del robo. ¿Te acuerdas de estos chiquillos que eran de Los Andes? Manifestaban:- No, nos vamos a ir. - ¿Y cómo te vas a ir? - No po', algo colgaré por ahí. Entonces algo falta, es tremendamente fundamental, porque queda muy expuesto el joven. Ya sea porque salió de internación provisoria o porque cumplió condena. Oye, pero gestiónate algo del centro, los vehículos, si se puede hacer. Pero jurídicamente estamos amarrados, si el joven no quiere, no quiere. ¿y cómo lo obligo a subirse al vehículo?.”
(Profesionales Centro de Régimen Cerrado)

En cuanto a las sanciones en medio libre, los profesionales de la Universidad de La Frontera, sostuvieron que este sistema de acompañamiento post-sanción no sería necesario si las intervenciones estuvieran orientadas al cumplimiento de objetivos de reinserción más que al cumplimiento de condena del tipo penal. Ya que el cumplimiento de la sanción en medio libre, permitiría a los programas trabajar durante el desarrollo de la intervención en la formación de redes adecuadas para los jóvenes, con el fin de reinsertarlos socialmente y anular los efectos negativos de las redes en las que se encuentran insertos.

- **Buenas prácticas de intervención**

Además de las críticas trazadas por los entrevistados, fue posible identificar algunas prácticas consideradas como positivas para el desarrollo de las intervenciones, las cuales podrían ser estandarizadas a modo de mejorar las intervenciones al interior de los centros privativos de libertad.

De esta forma, se dio cuenta de la existencia de un mecanismo de incentivos al interior del centro, a modo de aumentar la adherencia al sistema escolar. De esta forma, existiría un sistema de beneficios vinculados a metas u objetivos educacionales asociados a cada adolescente. Esto permitiría tener mayor impacto en la intervención, aumentar la adherencia al sistema escolar, además de permitir la sustitución y rebaja en las condenas, disminuyendo los tiempos de intervención con los adolescentes.

Finalmente, se pudo dar cuenta de un aumento en la diversificación de la oferta programática para la inserción laboral. Esto permitiría aumentar la asistencia y adherencia a los programas por medio de la adecuación de los intereses y/o habilidades de los adolescentes.

5. ESPECIALIZACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL

“El proceso de modernización que la justicia juvenil ha experimentado en estos últimos años, no ha estado exento de problemas y dificultades (Ministerio de Justicia, 2014:1), siendo la especialización del sistema uno de ellos. Hasta el momento, se puede observar que el tratamiento en adolescentes es similar al de adultos, lo que en la práctica conlleva a que no se pueda trabajar en base al cumplimiento del objetivo último de la ley, el que contempla la reinserción del joven infractor.

Esta especialización se define en un sentido amplio, en palabras del Ministerio de Justicia (2014:9) *“por todos aquellos elementos que contribuyen a que la respuesta penal del Estado, en el caso de infracciones cometidas por adolescentes, sea distinta a la de los adultos, atendida la diferencia de hecho del tipo de sujeto imputado y eventualmente condenado y los especiales fines que el propio sistema se ha impuesto, desde la perspectiva político-criminal”.* Para la óptima ejecución de la Ley N°20.084, es preciso realizar primero que todo, esta distinción.

Contemplada ella, desde los implementadores se presenta como la principal crítica que desde la entrada en vigencia de la norma, la especialización de los intervinientes del Sistema Penal Adolescente ha sido parcial, en cuanto al alcance de instituciones que pudieron optar a ella, en su momento, y a los contenidos impartidos, los que se centraron principalmente en estudios de la norma mas no en las características especiales que presentan los adolescentes propias de la etapa de desarrollo en la que se encuentran.

Lo antes señalado, se encuentra a la base de otros temas como los recursos disponibles, la dotación y la dedicación exclusiva de parte del Ministerio Público, el enfoque de Defensoría en base a la obtención de penas más bajas sin considerar la idoneidad de ella o las trayectorias delictuales de los adolescentes, los sobre esfuerzos que hacen las Policías en base a una precaria disponibilidad de la información, entre otros.

5.1 Jueces y tribunales especializados

“La LRPA no creó una categoría especial de tribunales respecto del conocimiento, juzgamiento y ejecución de la responsabilidad penal de los adolescentes” (Unicef, 2014:10).

La especialización orgánica por parte del Poder Judicial se hace particularmente relevante para la efectiva implementación de la norma, no obstante, su alcance ha sido limitado. *“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” (Ministerio de Justicia, 2014: 12)*

Es importante destacar que la Academia Judicial ha realizado capacitaciones a los jueces sobre la materia, no obstante, éstas se consideran insuficientes, por cuanto aún el sistema carece de una formación jurídica específica y permanente, tanto en derechos del niño como en desarrollo del adolescente.

“Hay un curso especializado en la academia, pero que no es con calificación. Me parece que debiese ser con calificación, debiese ser como una habilitación con los mismos grados de exigencia que se hacen para las otras materias”. (Magdalena Casanova, Jueza San Bernardo).

Así como la especialización debe ir apuntada en torno a la figura del juez, también es necesario hacerlo preferentemente con los equipos administrativos de apoyo a la función judicial, especialmente en aspectos claves como psicología y salud mental.

Por su parte, el modelo de gestión de sala única, nace con el fin de dar una respuesta más eficiente a los asuntos de Responsabilidad Penal Adolescente. En este ámbito, existen experiencias exitosas donde fue introducido este modelo, tales como: la Región Metropolitana (Juzgado de Garantía de San Bernardo y 4° Juzgado de Garantía de Santiago) y la V Región (Juzgado de Garantía de Valparaíso, Viña del Mar y Corte de Apelaciones de Valparaíso), bajo la modalidad de la alternancia del juez especial abocado a dichos asuntos.

“Tenemos una sala especial (...) los días miércoles, tenemos un turno de jueces cada 6 meses, hay jueces preferentes, somos 7 jueces, pero hay 6 que tienen el curso (...) nos vamos rotando los que estamos en audiencia programada, el que está en turno entra a la sala RPA, la verdad es que a mí el tema me gusta, me motiva mucho trabajar con los menores y por eso me gusta mucho entrar, sin perjuicio de ello es una sala muy recargada, tiene muchas causas y la mayoría de las causas son control de ejecución”. (Mónica Vergara, Jueza Juzgado de Garantía XV).

Asimismo, se señaló que existe una gran carga de despachos de causas RPA, es decir, todo aquel trabajo que entra por papel y que de igual modo hay que resolver, catalogándose este proceso como un trabajo no especializado y de alta carga laboral, pues además operan con la información de muchos tribunales.

“No hay especialización con respecto al despacho, que es una cantidad de trabajo importantísima (...) ese despacho no obedece a un criterio de especialización porque sería imposible. O sea, si el juez RPA tuviese que tomar todas las audiencias y aparte resolver todos los despachos RPA sería una persona que no podría vivir. Así de simple. Entonces nosotros tenemos que funcionar con una sala, que prácticamente, aunque no del todo, es una sala de ejecución”. (Magdalena Casanova, Jueza San Bernardo).

Por otra parte, se destaca de modo positivo en la Revista Jurídica (Ministerio Público, 2013) emitida por Ministerio Público, que el sistema de organización de las audiencias RPA bajo la modalidad de salas especializadas ha permitido mejorar la respuesta penal para los adolescentes,

tanto por parte de la Fiscalía como de los Tribunales, favoreciendo el conocimiento en el área juvenil, en la normativa nacional que rige aspectos de RPA y en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por último, se puede advertir de acuerdo con lo señalado por implementadores de la norma que la existencia de estas salas se ha dado en forma intermitente y localizada, primero por la falta de recursos con los que se cuenta para su supervisión efectiva y segundo por no ser de fácil implementación debido a la poca motivación que les genera a los jueces a trabajar en ello, quienes en razón a esto alegan que no sólo la carga laboral -para quienes se hacen cargo- es muy alta, sino que además lo es la carga emocional.

“Es agotador, es un desgaste para uno como persona (...) como se estaba recién implementado, todo era cuesta arriba, había que coordinar todo con el coordinador del SENAME, había que hacer ensayo y error, los programas no atinaban” (Verónica Toledo, Jueza de Garantía Valparaíso).

La ausencia de incentivos para que los jueces se aboquen a temáticas de RPA, se observa como otra variable necesaria para potenciar la especialización tanto en derechos del niño como en desarrollo del adolescente.

“Yo me metí mucho en el funcionamiento RPA, un poco más que mis colegas, RPA no es una materia muy interesante podría decir para la mayoría de mis colegas. Hay que tener una aproximación distinta de la que uno tiene de los adultos, diametralmente distinta yo creo. También se ve esto de tener que trabajar en conjunto con encargados de SENAME, etc., para todos, para la mayoría, no es algo que sea muy interesante a lo mejor. Tampoco (...) hay muchos incentivos, aunque se está trabajando, por seguir una especialización en temas RPA”. (Magdalena Casanova, Jueza de Garantía de San Bernardo)

También se señaló que la motivación de los jueces se ve afectada por la sensación que deja el trabajo en RPA, considerándolo como uno en el que no pueden hacerse grandes mejoras, esto debido a que, conforme a su propia percepción, Sename no estaría haciéndose cargo íntegramente de los jóvenes que presentan vulneración de derechos, antes de que éstos cometan alguna infracción.

“La percepción al finalizar toda la rueda (...) fue más o menos la misma, que estábamos trabajando por una cuestión que no tiene arreglo. Mi diagnóstico es que esto no tiene arreglo porque el cabro nos llega con el incendio ya armado, nadie se hace cargo antes, hay una falencia gigantesca de parte de Sename de tomar a los chiquillos en forma previa a la infracción penal”. (Verónica Toledo, Jueza de Garantía de Valparaíso)

Finalmente se destaca que la especialización debería darse en todas las instancias, puesto que de ese modo se lograría generar el incentivo que necesitan los jueces para trabajar en RPA.

“Lo que pasa es que como esto es incipiente, en la medida que la especialización pasa a ser en todas las instancias, sería un incentivo. (...) Si un tribunal de macro-zona o tribunal especializado de RPA, significa una equiparación, o sea, que uno pudiese ver que uno ascendiera (...) bueno, si la especialización avanza, a mí me interesaría poder optar a ese cargo para poder especializarme para después a lo mejor seguir ascendiendo” (Magdalena Casanova, Jueza San Bernardo)

5.2 Ministerio Público y Defensoría, actores claves para el sistema de responsabilidad penal adolescente.

Se advierte mediante la estructura organizacional que posee el Ministerio Público a través de sus respectivas Unidades, que ésta está dirigida a la asesoría en materias de aplicación de la ley penal relacionadas con los adolescentes por medio del establecimiento de criterios de actuación y aplicación de la integración de la Ley N°20.084, más que del establecimiento de criterios de especialidad. Un ejemplo de ello es la Unidad Especializada de Responsabilidad Penal Adolescente y Delitos Violentos, donde *“llama la atención que la unidad especial esté dirigida tanto a los adolescentes como a los delitos violentos”*. (Ministerio de Justicia, 2014: 12)

Además, se manifestaron otras dos debilidades, una vinculada al enfoque territorial de criterios de actuación del trabajo que tienen los fiscales, en cuanto a la realización de un íntegro seguimiento de causas, punto que debería fortalecerse, y la otra debilidad, apunta a la escasez existente de Fiscales. Es preciso destacar, que durante la tramitación de la presente Ley, se contemplaron solamente 22 fiscales para todo el territorio nacional, mínima dotación para hacerse cargo de todos los ingresos por RPA, déficit en dotación que se ha mantenido constante durante los últimos años, lo que ha impedido que la institución garantice la participación en las causas de fiscales especializados.

Por su parte, la Defensoría Penal Pública a partir de la creación de la Unidad de Defensa Penal Juvenil, es valorada positivamente por el número de personal especializado, siendo considerado por los implementadores de la norma como la institución que más trabajo ha puesto para su especialización.

“La defensoría es top, la verdad es que sus defensores menores son súper preparados, ellos no dejan pasar una...desde ese nivel están súper protegidos los derechos de los menores, nada que decir...no se le es va ni una, todo lo tienen registrado”. (Veronica Toledo, Jueza Garantía Valparaíso).

Es así, como los distintos actores reconocen la especialización que tiene Defensoría, no obstante, cuestionan el que su trabajo esté centrado en obtener la pena más baja del adolescente, sin considerar para ello la idoneidad de la sanción o las trayectorias delictuales que los jóvenes poseen.

“Lo que se va apreciando es que...más bien influyen las trayectorias de los profesionales, las experticias previas...sin considerar las particularidades de los chicos...[así] el sistema termina generando daño más que apoyarlos en el proceso, dificultades en el plano de la defensoría, en tanto más bien, se centran en obtener logros propios de la entidad que representan, más que centrarse en las necesidades de los adolescentes”. (Profesionales Universidad de la Frontera)

A su vez, existe una alta rotación de personal que afecta el impacto que tienen las capacitaciones que se realizan con el objeto de especializar al personal en materia RPA, y así como sucede con Fiscalía existe una baja cobertura por parte de los defensores especializados y de los equipos administrativos que los acompañan.

5.3 El sistema sigue tratando a los adolescentes como adultos

Gran parte de los entrevistados aludieron a ciertos problemas asociados a cómo es observado el fenómeno de la adolescencia de manera general por el sistema, y de manera particular por algunos de los actores que intervienen en el sistema de RPA.

Así, de manera general, se dio cuenta que aparece la necesidad de entender la delincuencia adolescente como un fenómeno de carácter progresivo, de larga data, que tarda años en desarrollarse y que se instala en forma de proceso en la conducta. Por lo tanto, la mirada sobre la reinserción de los jóvenes debiera contemplar estas dinámicas propias del fenómeno, entendiendo que la actividad delictual se desinstala progresivamente. Lo anterior, cobra especial relevancia según el rol que se le ha otorgado a la reincidencia, donde esta debiera contemplarse dentro de los objetivos de reinserción de los programas a los que asisten los adolescentes.

En segundo lugar, destacó que ciertas lógicas del derecho penal no son las idóneas para un sistema de responsabilidad adolescente. En este sentido, fue señalado el principio de oportunidad, donde se determinó que pierde gran parte de su sentido al momento de aplicarse, ya que como se ha señalado, el proceso desadaptativo ocurre de manera gradual, por lo que en vez de observar la primera detención como una oportunidad para otorgar tratamiento a los adolescentes, se les priva de este, complejizando aún más la situación a corto plazo.

“Si nosotros vemos que los chicos que tienen una trayectoria persistente (...) están partiendo antes de los catorce años, y la Ley empieza a aplicarse a partir de los catorce años, no tiene ningún sentido que se aplique el principio de oportunidad a los catorce años. Si nosotros tenemos claro que el chico ya trae una trayectoria delictiva, eso significa que les estoy dando un año, o dos años más para que siga delinquiendo, y para que aprenda dentro del sistema. Relacionándose con los actores del sistema, aprende lo que tiene que hacer para no ser sancionado. Y eso es lo que ocurre, recién se empiezan a aplicar las sanciones más graves a los dieciséis años, cuando los chicos ya tienen una trayectoria consolidada.” (Profesionales Universidad de la Frontera)

A su vez, debido a la falta de especialización integral del sistema, se criticó que las especializaciones no coordinadas llevadas a cabo por los distintos actores que operan al interior del sistema de RPA, tendrían ciertas consecuencias respecto a lo que se entiende por idoneidad de la sanción. De esta forma, si bien se destacó como positiva la iniciativa llevada a cabo por defensoría respecto a especializarse, fue comentado que la especialización atendió a dinámicas

propias de un sistema penal, por lo que se estaría entendiendo solamente la sanción de una conducta, cuando debiese entenderse al mismo tiempo como un espacio de intervención para minimizar el comportamiento delictivo de los adolescentes.

“Aquí lo que andamos buscando no es sancionar conductas, que es lo que está a la base del modelo de sanciones, es realizar intervenciones para reducir comportamiento delictivo, para cortar una escalada, una trayectoria, eso es lo que tenemos, ese es el sentido que tiene la Ley” (Profesionales Universidad de la Frontera)

De esta forma, las metas propuestas por la Defensoría se relacionarían específicamente con la reducción de las sanciones sin atender a la idoneidad de las mismas. Esto tendría como consecuencia el agravamiento de las conductas antisociales de los jóvenes, debido a que en ocasiones quedarían en programas de atención que no se ajustan a sus trayectorias, mientras que para otros casos se dejaría sin tratamiento a adolescentes que los requieren.

“[Existen] dificultades en el plano de la Defensoría, en tanto más bien, se centran en obtener logros propios de la entidad que representan, más que centrarse en las necesidades de los adolescentes, y ahí, [aparecen] más bien entonces los equipos surfeando entre lo que señala el defensor, lo que termina dándose como sanción, y las posibilidades concretas que permite el programa específico en el que está.” (Profesionales Universidad de la Frontera)

Por último, fueron mencionados algunos problemas asociados a la judicatura respecto a cómo entienden a los adolescentes y su relación con el sistema penal. De esta forma, el imaginario de los jueces respecto al sistema, aparece como la mención más recurrente, donde se menciona la existencia de una visión de los centros privativos de libertad como ‘casas de menores’. De esta forma, se expresó la falta de comprensión por parte de los jueces respecto de los efectos criminógenos que puede tener el contacto con el sistema penal para los adolescentes, esto debido a que la judicatura utilizaría la figura de la internación provisoria a modo de entregar un lugar de llegada a jóvenes que se encuentran en escenarios complejos, como por ejemplo situación de calle.

“En definitiva, se tiene la errónea idea en los juzgados que esto es un hogar de menores. Por lo tanto, si ellos ven un joven vulnerable, que no tiene mucha red familiar, se piensa que lo mejor, y si tiene consumo de drogas por ejemplo, lo mejor es internarlo. Perfecto, nosotros tenemos un dispositivo de drogas, pero el ingreso de un joven a un centro privativo de libertad genera muchas más consecuencias, que son más negativas que positivas. Sí, va a tener donde dormir, sí, va a tener toda su alimentación, educación, etc., pero va a entrar a un mundo donde necesariamente se va a contaminar.” (Profesionales Centro de Régimen Cerrado)

Junto a lo anterior, se criticó que los jueces no cuentan con la calificación técnica para determinar sanciones (programas de intervención) idóneas a los adolescentes infractores. Esto tendría como consecuencia adolescentes insertos en programas que no se adecúan a las trayectorias delictuales de los jóvenes que reciben, limitando la capacidad de reinserción de la población atendida.

Sumado a esto, la falta de criterios técnicos también tendría repercusiones en las derivaciones realizadas desde las secciones juveniles a los centros de régimen cerrado, lo que tendría consecuencias negativas al interior de los centros, debido a que no necesariamente se encuentran preparados para recibir población de la complejidad que ofrecen las secciones juveniles.

Finalmente, se criticó por parte de los entrevistados de la Universidad de La Frontera, que la judicatura estaría influenciada, en cierta medida, por la forma en que ha sido tratada la temática por los medios de comunicación. Donde fue expresado que los criterios corresponderían más a dar una señal de ‘mano dura’ contra la delincuencia, que a la utilización de criterios técnicos basados en evidencia que se correspondan con la idoneidad de la sanción, teniendo como objetivo la plena reinserción social de los adolescentes.

“Este tema de que [los adolescentes] no tenían sanción, de que había como esta libertad absoluta, entonces los imaginarios de los grupos de jueces de esta región, funcionaban de otra manera. Hay que dar una señal clara para la delincuencia, y toda la delincuencia es de los jóvenes, cuando las cifras que se están mostrando es que en realidad la productividad de delitos de los jóvenes es alta, pero los adultos jóvenes son los más productivos.” (Profesionales Universidad de la Frontera)

5.4 Manipulación del sistema por parte de adolescentes

Otro factor que contribuiría en el entorpecimiento del correcto funcionamiento del sistema RPA, dice relación con las estrategias utilizadas por los infractores para obtener las sanciones menos gravosas, situación que truncaría la capacidad real de reinserción de la población atendida.

De esta forma, los entrevistados destacaron que los adolescentes infractores de ley, manejan la lógica y tiempos del sistema. Esto los ayudaría a acceder a procesos de intervención que les permiten salir en libertad anticipadamente, pero que no necesariamente se adaptan a las necesidades según la trayectoria delictual de cada joven. También destacó que muchos infractores accederían a los procesos de intervención solamente con la finalidad de obtener una sustitución de la condena para finalizar las sanciones prematuramente.

“Ahora, los chicos saben también que si en definitiva acceden al proceso de intervención es más posible salir a través de una sustitución. En definitiva ellos manejan un poco el sistema y sus tiempos.” (Gendarmería de Chile)

Todo lo anterior, según algunos entrevistados, sería posible de explicar debido a la judicialización temprana de algunos jóvenes infractores de ley. Esto se debería a que la relación con el sistema penal se naturalizaría para estos adolescentes, por lo que aprenderían a transitar a través del sistema. Teniendo como principal repercusión que aquellos infractores de mayor complejidad, terminarían en sanciones no adecuadas para sus requerimientos de tratamiento.

“En ese caso [delincuencia transitoria], hay victimización y criminalización. Pero también nos pasa al revés. Con los chicos que requieren mayor intensidad de la intervención, y que como son astutos se mueven muy bien en el sistema, son sancionados con menos tiempo, y en programas que no tienen ninguna posibilidad”. (Profesionales Universidad de la Frontera)

CAPÍTULO V. PERCEPCIÓN CIUDADANA

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

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

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

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

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

1. EVALUACION DE SANCIONES

La primera dimensión evaluada por parte de la ciudadanía, dice relación con la ejecución de las sanciones y sus respectivos programas de intervención. De esta manera, se da cuenta de las consideraciones expresadas respecto a la ejecución de las sanciones de manera general, o lo que equivale decir, que afecta a todas o la mayoría de las sanciones. En segundo lugar, se da cuenta de las problemáticas señaladas de manera específica a cada una de las sanciones presentes en el catálogo de la norma. Finalmente, se presentan las observaciones expresadas respecto a la oferta programática específica de las sanciones accesorias, con especial énfasis en el acceso a tratamientos de salud mental, y consumo problemático de drogas y alcohol.

Así, en primer lugar, fue valorado positivamente por los entrevistados que se cuente con un amplio catálogo de sanciones, el cual contempla distintos niveles de intervención asociados a cada una de las penas, según la complejidad de la trayectoria delictiva de cada infractor. Además, se destacó que la mayoría de las sanciones contempladas en el catálogo se ejecuten en el medio libre, quedando como alternativa la ejecución de la misma en medio semicerrado o cerrado para los casos de mayor complejidad que así lo requiriesen.

“En términos normativos, yo creo que lo más adecuado que presenta la ley, es que haya una gama de programas, una serie de medidas y sanciones que apelan al medio libre. El medio libre en sí, como idea de entender la reinserción social, representa aspectos que facilitan para un joven esto tan complejo que significa la reinserción.” (Grupo Focal 2, Santiago).

Sin embargo, se esbozaron algunas críticas que afectan de manera general a las sanciones contempladas en la Ley N°20.084. De esta manera, el gran tema que preocupa a los organismos colaboradores pertenecientes a la sociedad civil, dice relación con la falta de idoneidad de la sanción en base a las trayectorias de los infractores. Respecto a esto, se señaló que las sanciones se establecen según criterios penales sin considerar las dimensiones psicosociales, por lo que el establecimiento de la pena tendría relación directa con la gravedad del acto cometido, sin tener en consideración las características del adolescente, es decir trayectoria/compromiso delictual, historia familiar, entorno comunitario y factores de riesgo/protección. En este sentido, los procesos de intervención a los que accederían los infractores no serían los adecuados.

“Esta misma Ley no establece procedimientos, ni los criterios, ni los mecanismos, ni los instrumentos de cómo se va a establecer esta idoneidad. Queda a criterio del defensor, queda a criterio de los actores judiciales, los cuales además cuando hacen esta sanción, tienen a la vista solo una causa, no tienen el historial completo del adolescente, por lo tanto, hay jóvenes que tienen hasta 10, 15 condenas, porque justamente las condenas que se sancionaron no fueron las idóneas, se estableció a priori (...) Acá no se trata tan solo de sancionar respecto al delito, sino que también a las características del adolescente, y eso es lo que la ley no establece, no establece un mecanismo claro respecto de ese tema.” (Grupo Focal 1, Temuco).

Lo anterior, se debería a la baja participación de los actores del área psicosocial en el establecimiento de la sanción, lo que tendría como finalidad entregar una evaluación de las

diversas dimensiones que deben ser abordadas en las intervenciones con los adolescentes, y el nivel de complejidad requerido de intervención. Respecto a esto, se indicó que los diagnósticos se realizan de manera posterior a la sentencia, donde son los programas encargados de ejecutar la sanción quienes deben realizar la evaluación. Situación que se agravaría debido a que los plazos considerados para realizar el diagnóstico, y presentar el plan de intervención al juez, serían muy acotados, además de realizarse de manera posterior a la sentencia, limitando la capacidad de acceso a un programa adecuado por parte de los infractores. Sumado a lo anterior, se destacó que parte de la judicatura vinculada al sistema RPA no tendría un conocimiento acabado respecto a la oferta programática que se encuentra disponible en el territorio, y su respectivo funcionamiento.

“Yo creo que debería haber un diagnóstico previo a la sanción. Nos llega el chiquillo y recién empezamos a hacer un diagnóstico, casi dentro de los 3 primeros meses... y llega un chico, y nosotros tenemos como 15 días aproximadamente, en teoría, porque en la práctica eso es menos, para poder elaborar un plan de intervención, en el cual nosotros deberíamos plantear objetivos para 3 años, tomando en cuenta que deberíamos conocer al joven. Pero en 5 días, 3 entrevistas, es muy difícil hacerse un perfil. Yo creo que si ese diagnóstico se pudiera hacer antes, ya llegarían chicos idóneos.” (Grupo Focal 2, Santiago).

La consecuencia inmediata que conllevaría la falta de idoneidad de la sanción, sería el aumento de la probabilidad de quebrantamiento de la sanción impuesta. Esto debido a que el proceso de intervención no sería adecuado según las necesidades individuales de la población atendida, truncando el desarrollo exitoso de la intervención.

En la misma línea del quebrantamiento, se mencionó que los adolescentes observan esta alternativa como una buena oportunidad para disminuir los tiempos de intervención, y conseguir, desde su punto de vista, una sanción que les involucre menos tiempo en su cumplimiento. Esto cobra especial relevancia para las sanciones de servicio en beneficio a la comunidad (SBC), programas de libertad asistida (PLA) y asistida especial (PLE).

“Sentimos que el quebrantamiento de servicio comunitario es un premio para el joven, porque termina con 30 días de libertad asistida, 60 días en el mejor de los casos. Entonces nosotros no hicimos nada [SBC], libertad asistida en 30-60 días tampoco hizo nada, con suerte sacará un diagnóstico que va a quedar... entonces la pregunta es ¿cómo cortamos eso? Pensar en algún tipo que no sea vulnerador de los derechos de los jóvenes, no es como que si no cumple el servicio comunitario, que se vaya para la cárcel, no es la idea. Buscar un punto medio donde el quebrantamiento no sea el premio, que sea mejor cumplir la sanción de servicio comunitario, pero nos evitaríamos todo esos problemas si la sanción que se da fuera idónea.” (Grupo Focal 1, Santiago)

A su vez, se constató que los diversos programas de atención a infractores, han detectado una evolución en el perfil de jóvenes que atienden. Sin embargo, la percepción de la evolución de la población atendida no es homogénea, lo que permitiría suponer que ha existido un proceso de adaptación en el funcionamiento del sistema RPA en los diversos territorios. Situación que podría deberse a los criterios no uniformados de la judicatura respecto a la idoneidad de la sanción. Así,

algunos programas dieron cuenta del envejecimiento de la población que atiende, mientras que otros arguyeron lo contrario. Misma situación ocurriría con la evolución del nivel de complejidad de la población que atiende cada programa.¹¹

Finalmente, se dio cuenta que existirían situaciones donde infractores que han cumplido sanciones en el sistema penal adulto, deben retornar al sistema RPA para cumplir sanciones pendientes. Respecto a esto, los programas se pronunciaron expresando que no tendría sentido en términos de intervención, ya que la orientación de la sanción apunta a la reinserción socioeducativa del infractor, situación que ha sido vulnerada luego de atravesar un sistema penal adulto.

A continuación, se presentan las consideraciones específicas expresadas respecto las distintas sanciones contempladas en la norma:

a) Salidas Alternativas

La figura de salida alternativa fue calificada de manera positiva por parte de algunos entrevistados, ya que aparece como una buena opción para realizar intervenciones sin generar antecedentes a los adolescentes que presentan trayectorias desadaptativas transitorias. Sin embargo, destacó que los programas de salidas alternativas, al no estar contenidos en el catálogo de sanciones, no consideran la dimensión socioeducativa. Además, se constató que existiría una percepción respecto a que los acuerdos reparatorios se encontrarían subutilizados.

“Somos una medida, estamos de alguna manera en la base de la pirámide y tomamos los chicos que deberían ser los primerizos. Pero lamentablemente, y una de las dificultades que tiene la salida alternativa, es que no aparece en la Ley N°20.084. Esa es la gran debilidad que tiene el programa, y por lo tanto, se homologa a la de adulto, en donde debemos tener un principio de intervención mínima, cuando debería ser un lugar apropiado donde ejecutáramos una intervención social efectiva. Pero nos vemos coartados de esa posibilidad al no estar en la ley, al no estar en la finalidad del principio socioeducativo.” (Grupo Focal 1, Santiago)

b) Medidas Cautelares

Respecto a esta medida, se mencionó que se presenta como una buena instancia para realizar el diagnóstico psicosocial de los adolescentes de manera previa a la sanción. En cuanto a su utilización, se especificó que en ocasiones, por parte de la judicatura, no se toma en consideración los antecedentes entregados en los informes elaborados por estos programas, situación que redundaría en sanciones poco idóneas para los infractores.

Para la figura de la internación provisoria, se determinó que existiría una desproporción en su utilización, en cuanto parte importante de quienes reciben esta medida cautelar, obtienen sanciones que deben ser cumplidas en medio libre, por lo que la medida precautoria sería más gravosa que la sanción. Esto tendría un efecto negativo directo en los objetivos e impacto de la

¹¹ Para mayor información respecto a complejidad de intervención y trayectorias delictuales, ver Capítulo III, Marco Sancionatorio Presente en la Ley, apartado Trayectorias Delictuales.

intervención, ya que el tiempo transcurrido en la medida cautelar es considerado en el establecimiento de la sanción, lo que restaría tiempo de intervención en la ejecución de la sanción.

“Ahora, lo que yo siento, es que tiende a pasar que los chiquillos que están en internación provisoria le dan una sanción en medio libre (...) Yo honestamente creo que de repente no hay como una... no es directamente proporcional.” (Grupo Focal 2, Temuco).

Según lo señalado anteriormente, se evidenció la necesidad de contar con criterios psicosociales en la determinación de una medida cautelar de tal naturaleza, en cuanto existirían efectos negativos en su utilización, entre los que relevó el contacto criminógeno que sufren los adolescentes que reciben este tipo de medidas.

“Ellos adentro se adaptan a una dinámica que es más agresiva, donde tienen que ponerse a la par de chicos que también tienen más riesgos criminógenos adentro, entonces un chico que por 1 o 2 delitos, no tiene una trayectoria delictiva por ejemplo, y llega a internación provisoria, empieza a adaptar conductas también para poder encajar con esos grupos. Para ajustarse un poco a eso. Entonces cuando ya están afuera, le pierden el miedo a la sanción, para ellos pasar de nuevo por el sistema cerrado ya no tiene tanto impacto como lo fue la primera vez.” (Grupo Focal 2, Temuco).

Finalmente, se criticó la infraestructura con la que se cuenta para cumplir con la medida de internación provisoria, la que fue calificada como insuficiente de manera general por los entrevistados.

c) Servicio en beneficio de la comunidad

Los comentarios respecto a los SBC se concentraron en tres temas. En primer lugar, fue expresado que se consideran demasiadas horas orientadas al trabajo realizado por el adolescente, pero no se cuenta con suficientes horas destinadas al trabajo socioeducativo orientado a la reinserción del infractor.

Además, se criticó que los programas deben crear espacios artificiales para emplear a los jóvenes para que puedan cumplir con la sanción. Esto sería consecuencia de que no existe coordinación a nivel de política pública para la generación de espacios de inserción de los infractores, por lo que estos espacios descansan en la capacidad de articulación de las instituciones con sus territorios. Esto hace depender a los programas de su capacidad de articular redes, y de la voluntad de las redes que se encuentran en el territorio para la inserción de los jóvenes.

“En relación a los servicios comunitarios, al final los organismos tienen que crear como espacios artificiales para que los chicos puedan cumplir con los servicios comunitarios. Porque no hay una responsabilidad ni siquiera de la orgánica estatal para que existan los espacios para que ellos cumplan y se haga efectivo. O sea, al final estamos tratando de generar alguna red que permita que cumplan las horas.” (Grupo Focal 2, Temuco).

Finalmente, se dio cuenta de que los SBC no cuentan con convenio SENDA, por lo que el acceso a tratamientos de consumo de alcohol y drogas actualmente es muy limitado.

d) Programa de Libertad Asistida (PLA) y Asistida Especial (PLE)

Ambas sanciones recibieron críticas similares desde la ciudadanía, por lo que se presentan como una sola categoría. Lo señalado por parte de las instituciones colaboradoras se vincula específicamente con los tiempos de ejecución de estas sanciones, donde fue comentado que en base a los objetivos de reinserción, y tomando en consideración la complejidad de la población que estas sanciones debiesen atender, se destacó que en algunas sentencias los tiempos no serían los adecuados. Además, como fue señalado en los comentarios generales a las sanciones, los tiempos considerados de sustitución de condena por quebrantamiento para estas sanciones serían muy cortos, no acoplándose a los objetivos de las intervenciones que se proponen como orientaciones técnicas.

Otro nudo crítico referido específicamente al programa de libertad asistida, se vincula a la atención de agresores sexuales adolescentes. De esta forma destacó que no se ha desarrollado oferta programática específica en esta materia, por lo que estos programas han tenido que resolver la atención de esta población. Esta situación se consideró como deficiente ya que los PLA no se encuentran en condiciones de entregar intervención con el nivel de complejidad que este tipo población requiere¹².

e) Centro de régimen cerrado

En cuanto al cumplimiento de sanciones en medios privativos de libertad, fue señalado que las sanciones serían demasiado extensas en términos de las intervenciones y sus objetivos, pudiendo tener como consecuencias del encarcelamiento prolongado efectos iatrogénicos en las intervenciones, además de propender a la contaminación criminógena entre los adolescentes que cumplen sanciones en esta modalidad.

A su vez, se señaló que parte importante de la población que se encuentra en medios privativos de libertad presenta problemas de escolaridad. Frente a esto, la oferta educacional se consideró insuficiente, donde la homologación del sistema de educación de adulto aparece como limitado, no cumpliendo así con los objetivos de reinserción socioeducativa de los infractores. Además, se indicó que la subvención para esta modalidad de educación es muy baja, lo que dificulta la operación de los programas de esta área que se ejecutan en los centros de régimen cerrado.

Finalmente, se señaló que la infraestructura de los centros privativos de libertad es insuficiente en consideración de los objetivos de reinserción.

“En el caso de los jóvenes que tienen que cumplir su condena en un centro cerrado, las acciones no pueden llevarse a cabo con calidad de trabajo. Ni los colaboradores, ni los centros mismos, porque la infraestructura es muy deficiente y es un tema muy importante. Porque en la ley se estipula no cierto, que el joven tiene el derecho de seguir su estudio en básica, media, pero no está la infraestructura para llevar a cabo ese trabajo, entonces no se cumple con lo que exige la ley. Es tan

¹² Para mayor información respecto a trayectorias complejas y atención de agresores sexuales, ver Capítulo III Marco Sancionatorio Presente en la Ley, apartado Características Adolescentes.

concreto como que no tenemos salas donde estar, para llevar a cabo nuestras atenciones, que en el fondo son un apoyo a la escuela formal que existe dentro de un centro.” (Grupo Focal 2, Santiago).

f) Sanciones accesorias

Fue criticada la labor desempeñada por defensoría en su utilización. Se señaló que los defensores se oponen a la solicitud de esta figura en cuanto consideran el agravamiento de la sanción, pero no comprenden la dimensión de intervención que esto supone, lo que tendría efectos positivos para el adolescente en relación a la reincidencia.

En cuanto a la sanción accesoria para tratamiento de consumo de drogas y alcohol, se especificó que la medida se encuentra subutilizada, lo que obligaría a los programas a utilizar los convenios establecidos con SENDA para la derivación de los usuarios y generar su atención. Esto tendría como consecuencia que el acceso a la oferta programática sería limitado, ya que las plazas con las que se cuenta vía derivación no serían suficientes. Situación que se agravaría para los programas SBC ya que no cuentan con convenios de derivación de este tipo.

“Un tema importante que tú señalas es el acceso a tratamiento de drogas. Que está súper limitado como salida alternativa, al igual que los SBC estamos fuera del convenio con SENDA, entonces nosotros podemos hacer que si viene un chico con problemas de drogas, solamente si tiene la condición de tratamiento de drogas o evaluación, podemos hacer que acceda a un dispositivo de drogas, si no también nos perdemos.” (Grupo Focal 3, Santiago)

En suma, se indicó que el criterio que se utiliza para el establecimiento de la sanción accesoria para estos tratamientos se vincula a la comisión del delito bajo los efectos de alguna sustancia. Sin embargo, se señaló que los programas de medidas cautelares cuentan con el historial de consumo declarado por el adolescente, lo que deja en evidencia la necesidad de intervención, situación que no sería considerada por la judicatura.

“Se toma como criterio que el delito esté asociado al consumo problemático de alcohol. Muchas veces en el momento no, pero si es un factor, la droga si es un factor de riesgo para la comisión del delito. Entonces, también ahí nuevamente no hay una evaluación previa respecto a las características de adolescente como para aplicar, en este caso, la sanción accesoria.” (Grupo Focal 1, Temuco).

En cuanto a las sanciones accesorias para tratamientos de salud mental, se detectó que la lógica bajo la que opera defensoría sería la misma, lo que aparejaría problemas similares de acceso a intervenciones de este tipo. En cuanto a los convenios para derivaciones, se consideró que serían aún más deficientes que para la sanción accesoria por consumo problemático de alcohol o drogas, situación que se agravaría para los SBC ya que tampoco poseen convenios de derivación.

2. OFERTA PROGRAMÁTICA Y ROL SENAME

La segunda dimensión evaluada por parte de las instituciones colaboradoras de Sename, dice relación con la oferta programática desplegada desde el servicio, las orientaciones técnicas, metas administrativas, subvenciones, licitaciones y el rol desempeñado por el servicio.

a) Orientaciones técnicas

La mayor parte de la discusión respecto a la oferta programática se centró en torno a las orientaciones técnicas elaboradas por Sename. Así, en primer lugar destacó que estas no han tenido continuidad ni coherencia a lo largo del tiempo, donde además conviven diversos lineamientos teóricos, lo cual según los entrevistados no hace sentido en términos de intervención, por lo que se solicitó esclarecer la situación. Además, se constató que las orientaciones técnicas específicas para SBC no han sido actualizadas como ha ocurrido con otros programas, por lo que no dan cuenta de la complejidad del fenómeno durante su evolución en los años de aplicación de la norma.

“Ahí las orientaciones técnicas nunca se han cambiado desde que se instaló el programa de servicios comunitarios. Desde esa perspectiva, uno se da cuenta de la necesidad de que también las orientaciones técnicas tengan un proceso de concordancia como también va evolucionando el fenómeno delictual.” (Grupo Focal 3, Temuco)

En la misma línea, las instituciones colaboradoras consideraron que la norma técnica presenta exigencias de atención difíciles de cumplir en base a los recursos con los que trabajan los programas. De esta forma, se exigiría a los programas dar solución a problemas del área proteccional que no se han podido resolver a nivel de política pública por parte del Estado.

Por otra parte, fue esbozada la necesidad de considerar las particularidades territoriales y regionales donde se desempeñan los programas. En relación a esto se criticó que los propios programas han tenido que encargarse de atender las particularidades de la población, específicamente temas de inmigración, interculturalidad y género, debido a que las orientaciones técnicas no son específicas en torno a estas materias.

Finalmente, en cuanto a orientaciones técnicas se refiere, se señaló que existirían situaciones donde las decisiones tomadas por la judicatura no se condicen con lo señalado en las orientaciones entregadas a los programas. Lo anterior, deja a las instituciones colaboradoras en una posición compleja entre dos órganos del Estado, debido a que se ven obligados a ejecutar las decisiones expresadas por el aparato judicial, perjudicando de manera directa las evaluaciones realizadas desde Sename por no respetar las orientaciones.

“Muchas veces las orientaciones técnicas no van en directa..., no son compatibles con las decisiones que se toman desde tribunales. Y en eso se producen algunos problemas y algunos conflictos de criterio. Y al final, los organismos colaboradores quedamos al medio de una discusión que se da entre el ejecutivo y el poder judicial (...) Pero el magistrado lo puede hacer, porque hay un vacío legal que le permite justamente hacer eso. No hay nada que se lo impida. Sin embargo,

nosotros somos obligados a cumplir esa sanción bajo apercibimiento, o sea, con el peligro de ser acusado de desacato si no lo ha cumplido. Se plantea esto al Sename y dice: ‘usted no lo puede cumplir porque las orientaciones técnicas no se lo permiten. Disculpe, está la ley y están las orientaciones técnicas, ¿cuál es vinculante? Bueno, la ley. Entonces lo voy a cumplir. Ya, cúmplalo, pero va a ser mal evaluado por observación grave’. (Grupo Focal 3, Temuco)

b) Rol de Sename

Respecto a la relación que se establece desde Sename con las instituciones colaboradoras de la sociedad civil, se expresó en primer lugar que el Servicio ha entendido la relación en términos de subordinación, por sobre una relación colaborativa. Respecto a esto, si bien se señaló que este ha generado instancias de participación, se criticó la poca disposición a aceptar o incluir las propuestas para mejorar el funcionamiento del sistema.

En la misma línea, se dio cuenta de una evolución en la percepción de la figura del supervisor, siendo percibida actualmente como un ente de fiscalización. De esta manera, fue expresado que las dimensiones de acompañamiento, sugerencia y apoyo por parte del servicio hacia los organismos colaboradores fueron cambiadas por un proceso que contempla solamente la dimensión evaluativa. Esto tendría como consecuencia que los programas perciben que ya no cuentan con un acompañamiento por parte de Sename, debido a que ya no existe la figura de acompañamiento técnico, si no la idea de control.

“Hay algo que a mí me llamo mucho la atención que escuche ahora en las últimas supervisiones en general, verbalizado por una supervisora, ya no está la figura de supervisión, de acompañamiento, de apoyo, ahora son fiscalizadores. Entonces, llegan con una pauta que deben evaluar de tu proyecto, y es en el fondo como una lista de ir chequeando, lo tiene o no lo tiene, y si no lo tiene, la nota correspondiente. Pero ya no está la instancia que yo recuerdo haber recibido de apoyo, de sugerencia, de comunicación permanente porque ya desde incluso ellos, yo no vengo a supervisar, ni acompañar, yo vengo a fiscalizar. Incluso nos deja más solos.” (Grupo Focal 1, Santiago)

En cuanto al desempeño en la articulación de la política pública, el servicio fue objeto de una mala evaluación. Esto debido a la baja capacidad de establecer convenios de colaboración con otros órganos del Estado (ministerios, servicios u otros órganos del Estado competentes en la materia). Lo que ha generado que se descansa en la capacidad operativa de los colaboradores para establecer redes de trabajo en las diversas áreas de intervención requeridas por los adolescentes. Se señaló así, que los trabajos de coordinación intersectorial debiesen realizarse a nivel central, para que se encuentren disponibles en los territorios, quedando como trabajo para los colaboradores la coordinación respectiva a nivel local.

“Creo que Sename debiese hacerse cargo de hablar, y este dialogo que no existe, debiera existir con diversos ministerios y crear políticas públicas en torno a eso. Porque nos pide a nosotros que vayamos al colegio y logremos matrícula, se nos pide a nosotros que vayamos casi a las empresas y logremos puestos laborales, que nosotros vayamos a OTEC y logremos capacitaciones. Cuando esa

oferta debiese existir desde los altos cargos para que nosotros tengamos eso disponible, y para nosotros sea solo una coordinación.” (Grupo Focal 2, Santiago)

Finalmente, se criticaron algunas metas administrativas consideradas por SENAME en las evaluaciones realizadas a los programas. La primera dice relación con las metas establecidas para la dimensión de inserción escolar, donde se solicitó revisar evidencia internacional respecto a los estándares bajo los cuales se evalúa a los programas, ya que serían excesivamente altas. En segundo lugar, se criticó que las evaluaciones consideran la rotación profesional, situación que escapa de la capacidad de acción de los programas.

c) Subvenciones

La modalidad de financiamiento fue objeto de diversas críticas. En primer lugar, se mencionó que el monto de subvención no sería apropiado para cumplir con las especificaciones contenidas en las orientaciones técnicas emanadas desde SENAME, además de no considerar las particularidades territoriales, lo cual cobra mayor relevancia en zonas rurales debido a las necesidades de desplazamiento para la atención de la población.

En segundo lugar, destacó que el monto estipulado considera solo la atención directa con los adolescentes, quedando invisibilizadas otras dimensiones de trabajo como lo son el monitoreo, seguimiento y trabajo realizado para retornar adolescentes que incumplen las sanciones, entre otros.

“Si bien se paga por joven, hay que considerar que durante un mes se paga por joven con quien uno tiene un contacto directo. Se invisibiliza todo el proceso de todos aquellos jóvenes que no logramos ver durante ese periodo. Podemos tener 100 jóvenes en el programa, y 30 con una situación compleja, de calle, de consumo, donde no lo puedes ver, y el delegado hace el esfuerzo, cada uno hace un esfuerzo enorme por lograr hacer algo por ese joven, y todo ese trabajo en cuanto a lo monetario queda totalmente invisible.” (Grupo Focal 2, Santiago)

Por último, se detectó que el pago por contacto directo introduce inestabilidad a los programas, en cuanto no permite la proyección de recursos a mediano plazo debido a la fluctuación de los ingresos según la cantidad de adolescentes atendidos cada mes. Esto tendría dos consecuencias, por un lado aumentaría la rotación de profesionales debido a la inestabilidad económica que atraviesan las instituciones. Por otro lado, se establecen incentivos perversos para la mantención de población atendida, específicamente se desincentiva la solicitud de remisión de condena.

“Si un programa tiene contratado un staff de profesionales, y si tus ingresos bajaron porque los próximos 6 meses los ingresos fueron menos, ¿qué tienes que hacer? Despedir gente. Entonces ahí estamos... y si te sube, claro, pero tampoco sabes por cuánto tiempo te está subiendo la cobertura, los ingresos, y los ingresos económicos también a la par, estás pensando en incorporar, y de repente, a la baja.” (Grupo Focal 3, Temuco)

d) Licitaciones

Respecto a las licitaciones, las opiniones de los entrevistados se concentraron en dos temas, a saber, la duración de la licitación y la distribución de los territorios. Respecto la duración de las licitaciones, destacó que por lo general se realizan por un plazo de un año, situación que fue calificada negativamente ya que parte de las sanciones se dictan por más tiempo, lo que impide dar continuidad a la atención que se entrega, teniendo efectos negativos en las intervenciones cuando se ven interrumpidas porque la licitación fue adjudicada por otro organismo colaborador.

“Una situación que a mí me parece desde ese punto de vista que se está generando grave, es los procesos de licitaciones de Sename. Imposibilitan absolutamente la continuidad de un trabajo. Porque los tiempos en cuales están estableciendo estos procesos de licitación, son demasiado cortos. Entonces uno empieza a trabajar con un joven, está generando un trabajo, un vínculo y viene un proceso de licitación, que puede cambiar abruptamente en 5 días, la situación puntual de trabajo de ese joven.” (Grupo Focal 3, Temuco)

La duración de las licitaciones a su vez impactaría en la capacidad de retención de profesionales por parte de las instituciones, debido a que las condiciones laborales que ofrecen los programas no son atractivas para profesionales con el nivel de calificación requerido para el trabajo con adolescentes infractores de ley.

Sin embargo, se destacó como positiva la iniciativa llevada a cabo desde Sename de aumentar el tiempo de licitaciones para los programas de PLA y PLE a 3 años con posibilidad de extensión a 6 años en total.

En segundo lugar, se determinó que las licitaciones debiesen incorporar la lógica de responsabilización por territorios en las bases de la licitación. Ya que dentro de un mismo territorio operan diversas instituciones colaboradoras, lo que dificulta el trabajo coordinado de los programas. Lo anterior, sumado a la forma de financiamiento (subvención), establece una lógica de competencia entre instituciones en vez de propiciar un trabajo colaborativo.

“Esto de que finalmente nos hagan competir entre instituciones tampoco es muy objetivo, esto de las licitaciones, ‘te guardo información para que otra institución no se la gane’, etc., la idea es ojalá poder generar instancias de articulación más que de competencia, de complementariedad entre los distintos actores de un mismo territorio.” (Grupo Focal 1, Santiago)

Finalmente, la introducción de la lógica de responsabilidad de territorios permitiría solucionar la falta de oferta programática que sufren algunas localidades, ya que según la cantidad de población que poseen son poco atractivas para las instituciones colaboradoras.

3. ESPECIALIZACIÓN DEL SISTEMA RPA Y CAPACITACIÓN DE LOS ACTORES

En este apartado se presentan las principales opiniones enunciadas por la ciudadanía organizada respecto a la temática de especialización de los actores del sistema RPA. Primero, se da cuenta respecto de apreciaciones generales en torno a la especialización del sistema, y a continuación, se da cuenta de las opiniones respecto al nivel de especialización alcanzado por algunos actores específicos.

El nivel de especialización alcanzado por el sistema fue calificado de manera negativa por gran parte de los entrevistados. Respecto a esto, se señaló que los actores judiciales dentro de sus capacitaciones no han considerado la temática de la adolescencia, no comprendiendo el proceso de desarrollo propio de esta etapa. Además, se criticó que por parte de la judicatura y fiscalía, no existiría especialización en la materia en cuanto a dedicación exclusiva se refiere, ya que el área de trabajo con adolescentes resulta poco atractiva para los profesionales de estas áreas. Respecto a esto, se señaló la necesidad de contar tanto con salas, jueces y fiscales especializados, ya que el trabajo simultáneo con adultos y adolescentes no sería apropiado, requiriendo de lógicas distintas.

“Una cosa, los jueces exclusivos, fiscal exclusivo y defensor exclusivo, que los intervinientes sean exclusivos para RPA. Tuve posibilidad de contacto con los jueces y ven como un cacho el RPA. El 90% de los jueces no le gusta RPA, entonces tienen que estar ahí los jueces, incluso hay tribunales que yo he preguntado, dígame ¿cuál es el grado de especialidad que usted define en una sala de RPA?. No, es que nos turnamos cada 6 meses. Ese es su grado de especialidad. Entonces hay que buscar los jueces que les gusta el trabajo con adolescentes. (...) defensoría son más especializados, pero los fiscales, a veces llegan fiscales que son de economía y que llegan a sala RPA y llegan viendo cómo tomo la carpeta, qué es este chico, cómo lo hago. Entonces tienen que ser personas que les guste el tema, o días especializados solamente en RPA donde vean las causas exclusivas, no mezclar con adultos, separar. No se puede, pero tratar de separar causas adultas de menores.”
(Grupo Focal 1, Santiago)

A continuación, se detallan las principales acotaciones referidas a especialización de manera específica para cada grupo de actores. Así, en primer lugar se señaló la necesidad de realizar capacitaciones a la judicatura en materias psicosociales, con la finalidad de mejorar la comprensión de los informes con los que cuentan. Además, se solicitó incluir capacitación de estos actores respecto de la oferta programática disponible según territorio, lo que permitiría avanzar respecto a idoneidad de las sanciones.

Por otro lado, fiscalía fue el actor peor calificado en su desempeño en cuanto a especialización. Se señaló que las metas propuestas por la institución dicen relación con el concepto de “mano dura” y sus incentivos se concentran en la consecución de penas más gravosas, cuando debiesen apuntar a la idoneidad de la sanción.

“Por otro lado, tenemos la Fiscalía, que he tenido la experiencia de reunirme con fiscales. Los fiscales en general tampoco están sensibilizados respecto de la Ley de RPA. No sé si existen fiscales,

me parece que tampoco desde el Ministerio Público, especializados como los tienen los defensores para la Ley de RPA, lo que ya habla que la Ley para los fiscales no es un tema tan relevante, porque la ley de RPA también tiene este tema del medio libre, y la fiscalía de alguna manera lo que busca, son indicadores y entregar mensajes a la ciudadanía de mano firme, de mayor cantidad de personas en régimen cerrado.” (Grupo Focal 3, Temuco)

Respecto a los defensores, si bien se valoró como positiva la voluntad por capacitarse que ha tenido la institución, se criticó que sólo se hayan capacitado bajo lógicas penales en relación a la materia, donde no han existido capacitaciones que contemplen dimensiones psicosociales, orientadas a la consecución de sanciones idóneas.

En cuanto al desempeño de las policías, se constató que no existiría especialización en la materia, específicamente en lo referido al trato directo con los adolescentes. De esta manera, se señalaron casos donde se ha constatado vulneración de derecho hacia los adolescentes por parte de carabineros.

“Yo creo que nos pasa con chicos que son reiteradamente detenidos en comisaría, son maltratados, abusados en su derechos, y que evidentemente contrae la respuesta del chico. Yo creo que las policías son lo menos especializadas dentro del sistema, mi impresión. Y que evidentemente eso va mermando muchas veces chicos, que por un tema de estigma, lo ven por la calle, es detenido en un control de detención básicamente, y ellos mismos dicen que les están cargando algo que no es de ellos, que no hicieron.” (Grupo Focal 1, Santiago).

En relación a gendarmería, se mencionó que si bien se han generado capacitaciones entre sus funcionarios, no ha existido una especialización en concordancia a los objetivos propuestos en la Ley y las condiciones establecidas en las convenciones. Además, se señaló la necesidad de contar con profesionales de esta institución con orientación exclusiva al trabajo con los adolescentes.

Finalmente, la capacidad de acceso a capacitaciones por parte de los operarios de los programas fue calificada de manera negativa. Al respecto, se indicó que no existen capacitaciones desde Sename a sus colaboradores acreditados, por lo que depende de la voluntad y capacidad de cada institución para movilizar recursos y realizar las capacitaciones. Esto se traduce en la falta de lineamientos desde el nivel central respecto a las orientaciones que deben adoptar las instituciones en torno a las nuevas temáticas que se deben incorporar, vale decir, los enfoques en temas de género o interculturalidad, entre otros.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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

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

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

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

EVALUACIÓN DEL MARCO SANCIONATORIO DE LA LEY N°20.084

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

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

En relación a la oferta programática asociada a las sanciones, fue posible constatar que tanto la norma como el diseño institucional no habrían previsto que la población que se encuentra cumpliendo sanciones tanto en medio libre como cerrado sería en gran parte adulta. Así, los

jóvenes con 18 años y más alcanzan al 48% del universo total de adolescentes infractores que cumplen condena y poseen una escasa oferta adecuada a sus necesidades.

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

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

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

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

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

Se recomienda:

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

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

Se recomienda:

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

MÍNIMA UTILIZACIÓN DE LA SANCIÓN DE REPARACIÓN DEL DAÑO

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

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

Se recomienda:

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

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

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

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

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

Un diagnóstico similar se desarrolló por parte de las organizaciones sociales, al destacar que dicha sanción no contempla horas suficientes de intervención con los adolescentes en comparación a las

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

Se recomienda:

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

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

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

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

Se recomienda:

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

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

a) Internación en régimen semicerrado

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

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

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

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

Se recomienda:

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

b) Internación en régimen cerrado

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

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

Se recomienda:

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

NORMA NO CONTEMPLA CASOS DE MULTIPLICIDAD DE CONDENAS

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

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

Se recomienda:

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

CARENCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS PARA DETERMINAR UNA CONDENA IDÓNEA

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

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

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

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

Se recomienda:

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

INTERNACIÓN PROVISORIA UTILIZADA COMO PRISIÓN PREVENTIVA EN ADOLESCENTES

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

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

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

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

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

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

Se recomienda:

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

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

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

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

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

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

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

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

Se recomienda:

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

SECCIONES JUVENILES: LEJOS DEL OBJETIVO DE REINSERCIÓN

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

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

Se recomienda:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se recomienda:

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

CUESTIONAN INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE

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

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

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

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

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

ESCASA ESPECIALIZACIÓN DE LOS ACTORES DEL SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se recomienda:

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

INSTITUCIONES COLABORADORAS CUESTIONAN ORIENTACIONES TÉCNICAS Y ROL DE SENAME

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

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

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

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

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

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

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

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

donde destacó que los tiempos de las sanciones serían más largos que la duración de los programas, lo que tendría repercusiones en la continuidad de las intervenciones que se realizan con los jóvenes, y en la capacidad de retención de profesionales (alta rotación).

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

DISPONIBILIDAD Y SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

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

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

Se recomienda:

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alarcón, P., Pérez-Luco, R., Wenger, L., Chesta, S., Lagos, L., Salvo, S., Báez, C., & Berríos, C. (2014). *Manual de Evaluación Diferenciada: Evaluar para intervenir*. (1°. Ed.). Temuco, Chile: Ediciones Universidad de la Frontera.

Andrews, D., Bonta, J. & Wormith, J. (2006). The recent past and near future of risk and/or need assessment. *Crime Delinquency*, 52(7), 6-27.

(2011). The Risk-Need- Responsivity (RNR) model. Does adding the good lives model contribute to effective crime prevention?. *Criminal Justice and Behavior*, 38(7), 735-755.

Alarcón, P. (2001). *Evaluación psicológica de adolescentes con desadaptación social*. Tesis inédita de Maestría en Evaluación Psicológica Clínica y Forense, Universidad de Salamanca, España.

Alarcón, P., Vinet, E., Pérez-Luco, R. & Salvo, S. (2009). *Caracterización y evaluación multidimensional de adolescentes con desadaptación social* (Informe final FONDECYT N°1070397). Temuco: Universidad de la Frontera.

Alarcón, P., Wenger, L., Chesta, S. & Salvo, S. (2012). Validez predictiva del instrumento Evaluación de Riesgos y Recursos (FER-R) para la intervención en adolescentes chilenos infractores de ley: Estudio preliminar. *Universitas Psychologica*, 114(4), 1183-1195.

Cilleros, Miguel. (2015). Seminario Internacional “Hacia un Estado garante de derechos para niños, niñas y adolescentes. Consejo para la infancia. Santiago, Chile.

Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. (2013). *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

Dirección de Estudios, Corte Suprema. (2015). *Estudio diagnóstico sobre especialización del sistema judicial en materia de responsabilidad penal adolescente en Chile*. Santiago, Chile.

División de Reinserción, Ministerio de Justicia. (2014). *Informe Propuestas de modificación al Sistema Penal Adolescente*. Santiago, Chile.

Espejo Yáksic, Nicolás, UNICEF. (2014). *Hacia una reforma integral del Sistema Penal de Adolescentes en Chile: El desafío de la Especialización*. Santiago, Chile.

Farrington, D. (2005). *Integrated developmental and life-course theories of offending*. Somerset, NJ.: Transaction; London: Eurospan.

Instituto Nacional de Derechos Humanos (2012). *Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Santiago, Chile.

Perez-Luco, R., Alarcón, P., Zambrano, A., Alarcón, M., Lagos, L., Wenger, L., Muñoz, J. & Reyes, A. (2014). Manual de Intervención Diferenciada: Prácticas que transforman vidas (1°. Ed.). Temuco, Chile: Ediciones Universidad de la Frontera.

Revista Jurídica del Ministerio Público N°54 – Marzo 2013. ISSN: 0718 – 6479

Departamento de Justicia Juvenil, SENAME. (2011). Orientaciones Técnicas para la Intervención. Centros de Cumplimiento de Condena Régimen Cerrado con Programa de Reinserción Social. Santiago, Chile.



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



Diseño y Publicaciones
Cámara de Diputados de Chile