



**Defensoría**  
Sin defensa no hay Justicia

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 5/2006

**Síntesis del Primer Informe de la Comisión  
de Expertos encargada de la Evaluación del  
Proceso de Implementación de la  
Ley N° 20.084**

Noviembre 2006

Consulta sobre este documento a:  
[udpj@defensoriapenal.cl](mailto:udpj@defensoriapenal.cl)

**Unidad de Defensa Penal Juvenil**

## A. Explicación previa y antecedentes

La Ley N° 20.110 extendió el período de vacancia de la Ley N° 20.084 a un total de 18 meses, estableciendo en el nuevo artículo 4° transitorio la obligación de convocar a una Comisión de Expertos, coordinada por el Ministerio de Justicia, para evaluar la implementación de dicha ley e informar trimestralmente del estado de avance respectivo a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado y a la Comisión de Constitución, legislación y Justicia de la Cámara de Diputados.

Debido a la relevancia que el tema tiene para nuestra institución, la Unidad de Defensa Penal Juvenil ha elaborado una síntesis de los contenidos del Primer Informe<sup>1</sup> de esta Comisión de Expertos. En todo caso, a una versión completa del informe, así como a otros documentos de interés relacionados, se puede acceder en <http://comisionexpertosrpa.blogspot.com/>.

El informe se inicia con un resumen ejecutivo en el que se destaca que la Ley N° 20.084 no puede ser entendida, sino como, la formulación de una completa política criminal de prevención y control de la criminalidad adolescentes que se enmarca en un contexto amplio de adecuación de los sistemas de justicia a los principios, directrices y derechos contenidos en la Constitución Política, la nueva justicia penal y diversos instrumentos internacionales vigentes en Chile.

Este primer informe al Congreso Nacional es resultado de la deliberación y discusión tras 10 reuniones celebradas en el Ministerio de Justicia. Además de la deliberación en estas sesiones de trabajo, los comisionados han recibido para su examen información estadística, estudios y evaluaciones de los programas actualmente vigentes en el Servicio Nacional de Menores (SENAME), el Consejo Nacional para el Control de Estupeficientes (CONACE) y Gendarmería de Chile (GENCHI), e información sobre el proceso de implementación de la ley a cargo del Ministerio de Justicia y de las diversas medidas y programas de capacitación desarrollados por algunos de los órganos claves del sistema entre ellos, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Ministerio Público y Defensoría Penal Pública. Asimismo los comisionados pudieron revisar directamente las instalaciones y entrevistarse con el personal y adolescentes privados de algunos centros de administración directa de SENAME.

Los comisionados refuerzan la idea de que la Ley N° 20.084 ha de ser comprendida en el marco de un conjunto de acciones destinadas a poner en práctica un sistema especial de justicia para los jóvenes, y no meramente una respuesta atenuada del derecho penal de adultos.

---

<sup>1</sup> El informe fue presentado ante ambas Comisiones del Congreso Nacional el día 11 de octubre de 2006.

El Informe se estructura en 2 partes: la primera, resume la evaluación realizada por los comisionados en relación con los principales núcleos problemáticos detectados en este primer trimestre de trabajo. Tras el análisis de cada punto se realizan recomendaciones prioritarias, las que deben ser abordadas con prontitud para lograr una implementación exitosa. La segunda parte recoge las principales impresiones y conclusiones de la Comisión tras la visita realizada por los expertos a los centros privativos de libertad.

## **B. Núcleos problemáticos para una exitosa implementación de la Ley N° 20.084**

La Comisión identifica 5 núcleos problemáticos que deberán ser abordados para lograr las condiciones mínimas requeridas para la implementación de la LRPA. Antes de su análisis, el informe a modo de constatación general, identifica una ostensible brecha entre los objetivos de prevención y garantías explícitamente señalados en la ley y los medios – materiales, personales, institucionales y técnicos – de que se dispone para su aplicación. Los núcleos problemáticos son los siguientes:

1. Obstáculos normativos y problemas de diseño legal e institucional
2. Determinación de la carga de trabajo y flujos del sistema
3. Oferta programática
4. Creación de un sistema especializado, formación y capacitación de las instituciones involucradas
5. Fortalecimiento institucional, seguimiento y coordinación

A continuación se hará una pequeña reseña del análisis efectuado por la Comisión respecto de cada uno de estos puntos.

### **1. Obstáculos normativos y problemas de diseño legal e institucional**

La Comisión esboza los que parecen más importantes, señalando que se impone su revisión y eventual modificación.

- a) Definiciones a partir de los conceptos técnicos de crimen, simple delito o falta: Como el Art. 21 LRPA parece imponer marcos abstractos distintos a los del derecho penal de adultos, muchos crímenes deberían considerarse simples delitos para los adolescentes y muchos simples delitos deberían estimarse faltas. Esto ha sido muy debatido y no se ha llegado a un criterio uniforme. De ello depende, entre otras cosas, la extensión de las medidas cautelares.

- b) Normas de determinación y revisión de penas: Estas normas ofrecen una infinidad de dudas interpretativas, sin que se llegue a acuerdo entre los especialistas. Lo anterior influirá, por ejemplo, en el volumen de aplicación de de las distintas sanciones.
- c) Sistema de control/incorporación de información técnica: El sistema orgánico de la LRPA, no asegura que los Juzgados de Garantía estén en condiciones de realizar la función de control de ejecución. De hecho se observa ausencia de disposiciones que aseguren que los jueces puedan contar con información técnica necesaria para resolver adecuadamente.
- d) Impacto de modificaciones en el derecho penal de adultos: Como el nuevo sistema se creó accesoriamente al sistema de adultos, cualquier modificación en éste influirá decisivamente en aquel. De hecho si se aprueban algunos aspectos de la "agenda corta", éstos se reflejarán en el sistema de justicia juvenil.

## 2. Determinación de la carga de trabajo y flujos del sistema

La Comisión concluye que debe avanzarse de manera urgente en realizar una estimación actualizada y completa de la carga de trabajo sobre la base del modelo definitivo establecido en la ley y complementado por las normas técnicas que ésta supone en áreas como la oferta programática. Esta estimación de carga de trabajo debe realizarse, además, en forma coordinada con las diversas instituciones involucradas en el sistema, de manera de compartir una visión general del funcionamiento del mismo que se aproveche de la experiencia e información que cada una de ellas maneja. El Ministerio de Justicia debería coordinar este trabajo y destinar recursos al mismo. El informe estima que al 1° de diciembre de 2006 debe haber resultados en este sentido.

## 3. Oferta programática

La Comisión observa una falta de claridad en relación con los programas que constituyen la oferta programática y las sanciones establecidas por la ley, sobre todo en lo referido a su base normativa, reglamentaria y técnica.

En relación con la oferta programática en centros cerrados y semicerrados, la Comisión señala que el hacinamiento y la falta de espacios adecuados – sólo por nombrar algunos- son elementos que ponen en jaque la aplicación de cualquier modelo de intervención. De la misma manera, en materia educativa y de capacitación, el informe prevé que el sistema enfrentará

importantes dificultades para lograr el cumplimiento de estos fines, ya sea por ausencia de oferta o inadecuación de ésta a los fines que persigue.

Para aquellos casos en que el adolescente que ha cumplido 18 años, deba ser trasladado a recintos de GENCHI, debiera existir en estos recintos las mismas condiciones y similar oferta programática que en los centros administrados por SENAME. La Comisión manifiesta su preocupación por el importante impacto para GENCHI y la necesidad de planificar cómo esta norma será implementada desde esta institución.

Respecto de las sanciones no privativas de libertad, ellas suponen la existencia de una red social y comunitaria en la que deben desenvolverse y la que debe entregar a los jóvenes las posibilidades de inserción que se busca con la intervención específica. La Comisión advierte que estas redes sociales están siendo insuficientes y deficitarias en el cumplimiento de sus fines, tanto respecto de la población general como de este grupo específico, por lo que difícilmente estarán en condiciones para cumplir con las nuevas exigencias que la ley les impone, de no mediar un esfuerzo coordinado de todos los sectores llamados a intervenir.

Por último, en relación con este punto, la Comisión reitera que la ausencia de estudios actualizados de estimación de demanda y posibles flujos que el nuevo sistema presentará, condiciona las estimaciones que se puedan hacer respecto de los números de plazas y cupos necesarios en cada sanción y programa a aplicar.

En todo caso, el Informe expresa que la oferta programática disponible permite revisar experiencias concretas y relevar buenas prácticas de intervención que puedan ser validadas y replicadas.

#### 4. Creación de un sistema especializado, formación y capacitación de las instituciones involucradas

El Informe resalta que es clave en el proceso de implementación de la ley que se cumplan con las condiciones para asegurar la especialidad requerida por la legislación internacional. Esto supone que los casos en que se persiga la responsabilidad de los adolescentes sean efectivamente llevados adelante por personal especializado que aplique la ley de acuerdo a sus objetivos y finalidades. La Comisión destaca con énfasis la necesidad de que los modelos y procesos de trabajo que las diversas instituciones del sistema - particularmente Ministerio Público, Defensoría Penal Pública y Poder Judicial- aseguren la satisfacción de este mandato de especialización.

La Comisión refuerza la idea de que es necesaria una capacitación constante, donde aparezcan los cuestionamientos teóricos y prácticos relevantes para la población a atender, a fin de alcanzar el grado de profesionalismo mínimo indispensable, para garantizar el espíritu en que se inspira la ley.

De acuerdo a la información entregada por las instituciones involucradas, el Informe observa que todas han realizado actividades de capacitación con distintos énfasis de especialización. La mayoría de las capacitaciones han sido llevadas a cabo por instituciones académicas y organismos especializados de larga trayectoria, sin embargo, los datos de los que dispone la Comisión no permiten determinar la efectividad de dichos procesos formativos. Los cursos y talleres varían en factores, tales como, cantidad de horas pedagógicas, teoría v/s práctica, cantidad de alumnos, presencia o no de evaluaciones, etc. La disparidad de contenidos es otro elemento relevante, evidenciándose un desequilibrado énfasis en los aspectos jurídico-normativos por sobre los temas de adolescencia.

El Informe destaca los procesos de capacitación efectuados por la Defensoría Penal Pública<sup>2</sup> y el Ministerio Público, pero sostiene que éstos no cubren aún al número óptimo de los funcionarios necesarios para lograr la especialización a nivel nacional y descansan, preferencialmente, en temas jurídico-normativos, sin profundizar en los aspectos psicosociales de la adolescencia.

##### 5. Fortalecimiento institucional, seguimiento y coordinación

La Comisión identifica como requisito ineludible la necesidad de un sistema de coordinación interinstitucional y seguimiento, que debiera manifestarse en una estructura administrativa sólida y de dedicación exclusiva con capacidad de coordinación e independencia.

El Informe observa que, además de las dificultades de coordinación, el desarrollo que cada una de las instituciones involucradas ha realizado, en su propio ámbito institucional, ha sido dispar. Así, Carabineros y la Policía de Investigaciones no han mostrado avances significativos y, SENAME y GENCHI, tienen mucho trabajo que realizar todavía. Respecto de CONACE, la Comisión expresa sus dudas acerca de las posibilidades efectivas de realizar las acciones proyectadas en los centros del SENAME y de las posibilidades del sistema de salud para interconectarse con las instituciones encargadas de las sanciones ambulatorias.

---

<sup>2</sup> De hecho es evidente en la información contenida en el Informe y sus anexos, que el proceso de capacitación más serio y exigente fue el de la Defensoría Penal Pública.

En el plano de las instituciones que deben intervenir en el proceso judicial, la Comisión observa un desarrollo institucional dispar entre el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, destacando positivamente la labor realizado por las dos últimas instituciones mencionadas.

Específicamente, en relación con la Defensoría Penal Pública, se valora positivamente la creación de la Unidad de Defensa Penal Juvenil. Se destaca como un aspecto fundamental y positivo el que dependa directamente de la máxima autoridad del Servicio y no de otros funcionarios así como su dedicación exclusiva al ámbito penal juvenil. La dependencia directa del Defensor Nacional fortalece su rol asesor y garantiza que la especificidad de las defensas de jóvenes se incorporen al conjunto del trabajo de la institución, logrando una mayor sensibilización interna acerca de las particulares necesidades de los adolescentes.

Sin embargo, tanto respecto del Ministerio Público como de la Defensoría Penal Pública, se considera que existe una debilidad institucional dada por el hecho de que ambas unidades han sido creadas por decisión administrativa y no legal. Asimismo, se señala que en el ámbito de la coordinación todavía es necesario desarrollar un trabajo.

La Comisión estima, además, que la idea de iniciar el trabajo de la Defensoría con un programa piloto de defensores juveniles y asistentes sociales de apoyo a la defensa, con el propósito de contar con información estadística de al menos 1 año de funcionamiento de la ley antes de desarrollar el proceso de licitación de una parte de las defensas especializadas, debiera mantenerse como criterio por parte de las autoridades respectivas. Las dudas planteadas y detectadas por esta Comisión en cuanto a las reales cargas de trabajo y flujos del sistema, hacen aconsejable mantener esta medida hasta clarificar meridianamente el punto.

Finalmente, el Informe señala que la experiencia internacional revela que el establecimiento de instancias independientes que realicen funciones de seguimiento de reformas penales de adolescentes -dotadas de reconocimiento y financiamiento público- son fundamentales para implementar adecuadamente las reformas, desarrollar conocimientos y proteger su institucionalidad, así como favorecer el contacto con la comunidad y la legitimidad democrática del sistema penal de adolescentes.

### **C. Visita a los centros para jóvenes administrados por SENAME**

Los centros visitados fueron: COD/CERECO femenino de Santiago, CERECO Santa Inés de Calera de Tango (Región Metropolitana), COD/CERECO Comunidad Tiempo Joven de San Bernardo (Región Metropolitana), COD/CERECO Talitakum de Coronel (Región del Bío Bío) y COD/CERECO Inapewma de Chol-Chol (Región de La Araucanía).

Si bien la realidad de cada centro es diferente, la Comisión manifestó claramente su preocupación, concluyendo que resulta indispensable que se realice un trabajo serio y urgente de adecuación de dichos centros a los estándares mínimos de trabajo que emanan de la nueva ley, lo que debe ser realizado con anterioridad a su entrada en vigencia. Esto supone avanzar de una manera mucho más intensa en la coordinación del trabajo de las diversas instituciones que deben participar del sistema de ejecución de sanciones previsto por la ley. La adecuación de la infraestructura actual no puede realizarse sin el concurso conjunto de todos quienes intervendrán como actores en la ejecución de sanciones en el nuevo sistema.

Asimismo, recomendó permitir a un órgano externo con un equipo profesional con capacidades técnicas hacerse cargo de supervisar el área, para certificar y acreditar que los distintos lugares en donde se cumplirán sanciones satisfacen estos estándares mínimos, así como la idoneidad de los programas de atención que se ofrezcan para obtener los fines señalados en la ley.

### **D. Anexos**

El Informe, además, acompaña tres anexos, que pueden consultarse en el ya mencionado blog <http://comisionexpertosrpa.blogspot.com/> . Estos anexos son:

1. Tabla resumen capacitaciones recibidas por funcionarios de instituciones involucradas en la implementación de la Ley N° 20.084.
2. Áreas de formación relevantes en los procesos de capacitación.
3. Avances del Servicio Nacional de Menores en el Proceso de Implementación de la Ley.