

10 de marzo 2006

Asume como Defensor Nacional el abogado Eduardo Sepúlveda Crerar.

ALEGATO DE CLAUSURA



Se crea la Asociación de Funcionarios de la Defensoría Penal Pública (Afudep), cuya directiva nacional es presidida hoy por el abogado Peter Sharp Vargas.

A través del Decreto Supremo N° 1.378, se aprueba el reglamento de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente.

La protección de los derechos de adolescentes privados de libertad a tres años de la ley de responsabilidad penal adolescente.

Por

Nicolás Espejo Y.

Abogado, Consultor encargado de protección legal de UNICEF Chile

Luis Vial R.

Sociólogo, Consultor de UNICEF Chile

La entrada en vigencia el 8 junio de 2007 de la ley 20.084, que establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por infracción a la Ley Penal,¹ complementada por su Reglamento de 13 de diciembre de 2006,² debiera haber marcado un antes y un después en cuanto al respeto efectivo de los derechos de los adolescentes infractores de ley y su reinserción a la sociedad. En efecto, como lo establece el propio Mensaje de la Ley 20.084, con esta nueva legislación se pretendía reformular completamente la legislación sobre la materia y adecuarse a los principios, directrices y derechos reconocidos por el Derecho Internacional de Derechos Humanos vigente en Chile y, particularmente, a la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada en 1989 por la Asamblea General de Naciones Unidas y ratificada por Chile en 1990.³ Se pretendía de este modo, avanzar sustancialmente hacia el reconocimiento y consolidación de un sistema de justicia penal adolescente especializado -esto es, con algunos elementos que lo diferencien del sistema penal de adultos-, cumplir con las recomendaciones formuladas por el Comité de Derechos del Niño al Estado de Chile⁴ y cumplir con los mandatos de protección integral consignados en la Política Nacional a Favor de la Infancia y la Adolescencia del Gobierno de Chile (2001-2010).⁵

La nueva legislación significó un evidente avance hacia la progresiva superación de un enfoque punitivo-tutelar vigente en Chile hasta ese momento, reconociendo la plena vigencia de los derechos sustantivos y procesales que limitan el poder punitivo del Estado en el marco de la justicia penal aplicable a las personas entre 14 y 18 años de edad. Sin embargo, junto a estos propósitos, la discusión de la ley se presentó como una oportunidad para introducir criterios para reforzar la seguridad ciudadana y para endurecer la respuesta punitiva, extendiendo las hipótesis para imponer la privación de libertad y la duración de ese tipo de sanciones. Con ello, se produjo una importante presión sobre los Centros de Privación de Libertad cuya administración recae, en conformidad a la Ley, exclusiva y directamente sobre el Servicio Nacional de Menores (SENAME), organismo dependiente del Ministerio de Justicia.⁶ A su vez, la implementación de la Ley 20.084 tuvo lugar en el marco de la ausencia de aquellas condiciones materiales básicas que hubieren permitido contar con una justicia debidamente especializada, fiscales y defensores de dedicación exclusiva y centros y programas adecuados, tanto en cantidad como en calidad.⁷

Así las cosas, desde su temprana implementación, la ley 20.084 enfrentó importantes dificultades para la consecución del logro de su

1 Modificada por la Ley 20.110 y por la Ley 20.191.

2 Decreto Supremo N° 1378, Ministerio de Justicia.

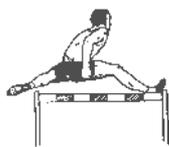
3 Mensaje N° 68-347, Ley 20.084.

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

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

6 Miguel Cillero y Nicolás Espejo, "Derechos de los Adolescentes Privados de Libertad en Chile: En búsqueda de la tutela judicial efectiva", en Revista General de Derecho Penal, IUSTEL, Año 2008, N° 9, en <http://www.ipublico.cl/wp-content/uploads/2009/11/Adolescentes-privados-de-libertad.pdf>, visitado el 23 de octubre de 2010.

7 Francisca Werth, Revisión de las capacidades proyectadas del sistema para la ejecución de las sanciones según el Proyecto de Ley de Responsabilidad Penal Juvenil (3021-07), en http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20090623174834.pdf, Primer informe Comisión de Expertos Responsabilidad Penal Adolescente (14-10-2006), en http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20090623165154.pdf, Segundo informe Comisión de Expertos Responsabilidad Penal Adolescente (29-04-2007), en http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20090707115552.pdf.



Se promulgan las Leyes N° 20.174 y 20.175, que modifican las plantas funcionarias del Ministerio Público y de la Defensoría Penal Pública, debido a la creación de las nuevas Regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos.

objetivo primordial: la responsabilización penal de adolescentes infractores de ley, en el marco del pleno respeto de sus derechos civiles, políticos y sociales, de modo de garantizar su efectiva reinserción social.⁸ Tal y como lo han constatado algunos trabajos e informes y documentos oficiales, el sistema penal adolescente se encuentra muy lejos de satisfacer los estándares de especialización jurídica, coordinación interinstitucional, calidad en la oferta y respeto efectivo de los derechos de los adolescentes en contacto con el sistema penal de justicia.⁹ Y si bien son varias las deficiencias que se deben corregir¹⁰, parece particularmente preocupante que los tres primeros años de implementación de la Ley 20.084 hayan sido testigos de la muerte de diez adolescentes privados de libertad en la ciudad de Puerto Montt, uno en Limache, uno en La Serena y uno en Talca, lo que ha llevado a pronunciamientos sobre las deficiencias y responsabilidades políticas del sistema por parte de la Cámara de Diputados y la Contraloría General de la República.¹¹

Una de las primeras consecuencias observables, y no previstas, de la aplicación de la Ley 20.084 ha sido el aumento paulatino de niños y adolescentes sancionados. Como muestra el gráfico 1, esta población pasó de un total de 5.090 el 31 de diciembre del 2007 a 12.365 el 30 de junio del año 2010, incluyendo la administración de sanciones licitadas, como las administradas por SENAME. A fines del año 2006 SENAME mantenía en sus centros de administración Directa un total de 554 adolescentes, mientras que hoy esta cifra alcanza un total de 1.980 personas, todos vinculados a alguna forma de privación de libertad, por internación provisoria, por sanción en régimen cerrado o semi-cerrado.

Es decir en un período de un poco más de 3 años, SENAME ha debido administrar una población casi cuatro veces superior con la que habitualmente se relacionaba, con todos los problemas que esto implica en cuanto a infraestructura, seguridad, disciplina, acceso a derechos sociales de salud, educación, articulación de redes asistenciales, oferta programática, etc.

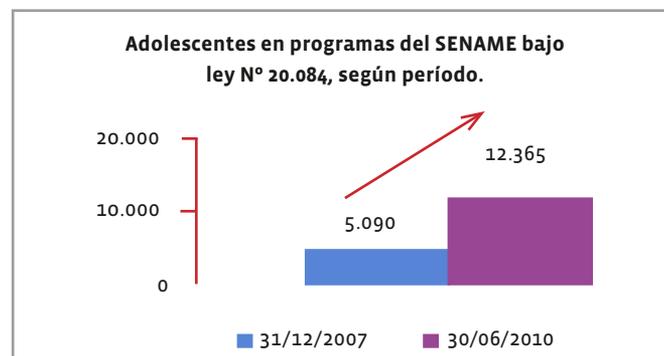
8 Comité de Derechos del Niño, Observación General N° 10 (2007), "Los derechos del niño en la justicia de menores", 44º período de sesiones, Ginebra, CRC/C/GC/10, 25 de abril de 2007.

9 Así, sobre el preocupante uso de la internación provisoria, cfr., Defensoría Penal Pública, Informe Estadístico de Primer año de Vigencia Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (8 de junio 2007 a 7 junio de 2008), pp.1-123, p. 8, en: <http://www.defensoriapenal.cl/Documentos/estadisticas/2009/INFORME-PRIMER-ANO-RPA.pdf>, visitado el 24 de octubre de 2010. Sobre las dificultades enfrentadas por los jueces en la interpretación de la ley, cfr., Oficio de la Corte Suprema de Chile a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de la República de Chile, de 21 de Octubre de 2009, en <http://justiciapenaladolescente.blogspot.com/2009/10/oficio-de-corte-suprema-comision-del.html>, visitado el 24 de octubre de 2010. Una presentación más general de estos problemas en, Mauricio Duce, "El Derecho a un Juzgamiento Especializado de los Jóvenes Infractores en el Nuevo Proceso Penal Juvenil Chileno". Polít. crim. Vol. 5, No 10 (Diciembre 2009), Art. 1, pp. 280-340;

10 Por ejemplo, las fuertes diferencias entre los intervinientes del proceso penal reformado y las instituciones auxiliares de justicia, en cuanto a sus grados de especialización. En este sentido, algunas iniciativas específicas destacan, como la designación de un juez especial exclusivo para adolescentes, las que se han concretado en los Juzgados de Garantía de San Bernardo, Puente Alto y más recientemente, en un proyecto impulsado por UNICEF, también en la ciudad de Valparaíso. A su vez, si bien se han constituido Unidades Especiales en las oficinas nacionales del Ministerio Público o del Poder Judicial, ello no ha tenido aun un correlato a nivel de fiscales o jueces especializados, en número y calidad.

11 Cámara de Diputados de la República de Chile, "Informe de la Comisión Investigadora encargada de determinar la responsabilidad administrativa y política que les corresponden a las máximas autoridades del SENAME y del Ministro de Justicia, en el fallecimiento de diez jóvenes con ocasión de un incendio provocado al interior de un centro de detención provisoria ubicado en la ciudad de Puerto Montt", 8 de octubre de 2008, en <http://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=100&prmTIPO=INVESTIGAFIN>, visitado el 13 de octubre de 2010; Contraloría General de la República de Chile, Informe 150/09, "Sobre auditoría efectuada a los proyectos financiados con recursos del Servicio Nacional de Menores", 24 de diciembre de 2009, en [http://www.contraloria.cl/basesdocumentales/bifaPortalCGR.nsf/5D3270732A89046F842576E800772349/\\$File/INFORME%20FINAL%20SERVICIO%20NACIONAL%20DE%20MENORES-DICIEMBRE%202009.pdf?OpenElement](http://www.contraloria.cl/basesdocumentales/bifaPortalCGR.nsf/5D3270732A89046F842576E800772349/$File/INFORME%20FINAL%20SERVICIO%20NACIONAL%20DE%20MENORES-DICIEMBRE%202009.pdf?OpenElement), visitado el 17 de octubre de 2010.

Gráfico



Estos elementos otorgan gran relevancia al control de la ejecución penal uno de los elementos novedosos introducidos por el reglamento de la nueva ley de RPA a través de un control no jurisdiccional.¹² El trabajo de las Comisiones Interinstitucionales de Supervisión de Centros (en adelante CISC), creadas por el Reglamento de la Ley 20.084, ha sido fundamental para contar con un dispositivo de monitoreo orientado a la protección de los derechos de los adolescentes privados de libertad, de carácter interinstitucional que funciona a nivel regional.

Luego de 6 rondas de visitas, y a pesar de no contar aún con todas las herramientas metodológicas necesarias para una medición precisa y homologable, la reciente publicación de los informes de las CISC por parte del Ministerio de Justicia, ha permitido dar cuenta de dificultades en ámbitos tan fundamentales como: a) Infraestructura (centros en los que no se dispone de agua potable ni alcantarillado, no existen espacios deportivos y recreativos, no tienen la segregación adecuada según edad y donde la sobrepoblación creciente afecta y afectará la capacidad de cobertura y la calidad de la oferta programática); b) Personal (en número: adecuados en base a las orientaciones técnicas de SENAME, pero escasos al observar el uso excesivo de licencias médicas; en calidad: la gran mayoría de los funcionarios han recibido algún tipo de capacitación, pero carecen de formación especializada en aquellos aspectos regulados por el Reglamento de la Ley 20.084, Art. 26); c) Oferta Socio-Educativa (no cumple con los estándares mínimos en muchos centros. Se observa que existen talleres de apresto laboral, sin embargo tanto la cantidad de horas de enseñanza como los niveles de cobertura resultan insuficientes. Lo que implica muchas horas de inactividad y ocio. En cuanto al sistema de escolarización, una de las mayores dificultades tiene que ver con uso intensivo de programas de reescolarización a través de exámenes libres) y; d) Salud (no se realiza evaluación médica en todos los centros, no existen protocolos para extender recetas médicas, se observa un uso de psicofármacos sin seguimiento ni los debidos controles, carencia de clínicas de corta estadía en la mayoría de los centros y falta de acceso efectivo en algunos casos, a las redes de salud de la región).¹³

La gravedad del diagnóstico inicial de la Ley 20.084 a tres años de su implementación, especialmente en lo referido a los adolescentes privados de libertad, implica la necesidad de adoptar una política decidida, integrada y orientada a los fines de resocialización declarados. En este sentido, parecen positivas algunas medidas iniciales que se han comenzado a adoptar por parte del Ministerio de Justicia, tales como la decisión de hacer públicos los informes de las CISC y avanzar hacia una política integral del sistema penal adolescentes fundada, entre otras, en el establecimiento de bases estadísticas integradas, fijación de metas y objetivos concretos, creación de indicadores que permitan homologar y comparar resultados y la consolidación de instituciones administrativas de supervisión que garanticen el deber de garante del Estado respecto de los derechos de los adolescentes privados de libertad. Tales medidas, por cierto, deberán ser acompañadas de otras, entre las que destacan: el fin del encarcelamiento por sanciones en materia penal adolescentes en cárceles de adultos (secciones penales juveniles), la aplicación de una política criminal orientada a la disminución de la privación de libertad y el fomento de otro tipo de sanciones y formas de garantizar la comparecencia en juicio, la consolidación de la especialización de jueces y fiscales, al apoyo financiero del Estado para una defensa especializada no licitada, la construcción de centros privativos de libertad especialmente diseñados para la aplicación de sanciones de este tipo y el reforzamiento de la Ley 20.084 en aquellos aspectos esenciales para el trabajo de la judicatura.¹⁴

12 Para mayor detalle ver, Sebastián Briceño, "Supervisión de Centros Privativos de Libertad para Adolescentes: El modelo Chileno a la luz del modelo Inglés", en Justicia y Derechos del Niño, número 10, UNICEF, Bogotá, 2008, pp. 181-196.

13 Cfr., <http://www.minjusticia.cl/dosvias/cisc.html>, visitado el 06 de octubre de 2010.