



Alegato

DE

CLAUSSURA!!

APUNTES PARA EL FORTALECIMIENTO DE UNA JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE

Por Miguel Cillero B.
Abogado y doctor en derecho
Director del Programa de Justicia de Infancia y Adolescencia
Universidad Diego Portales

NUESTRO PAÍS CARECE DE UNA POLÍTICA GENERAL DE APLICACIÓN DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PENAL DE ADOLESCENTES (LRPA), UNO DE CUYOS EJES CENTRALES DEBE SER UNA DEFENSA PENAL ESPECIALIZADA Y GRATUITA, CON ACTORES INSTITUCIONALES PÚBLICOS ROBUSTOS Y LA COLABORACIÓN DE INSTITUCIONES PRIVADAS ESPECIALIZADAS Y DEBIDAMENTE FISCALIZADAS Y COORDINADAS.



Transcurridos casi cinco años y medio de la entrada en vigencia de la Ley 20.084, que establece la responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, en adelante Ley de Responsabilidad Penal de Adolescentes (LRPA), es posible hacer un análisis tanto de su aplicación como de los aportes de su puesta en funcionamiento para el conjunto del sistema jurídico penal chileno.

En este breve escrito, me concentraré en exponer algunas cuestiones jurídicas centrales, sin poder dar cuenta de toda la fundamentación empírica ni detenerme en las cifras sobre el funcionamiento y rendimiento global del sistema.

La LRPA estableció por primera vez en Chile un sistema de responsabilidad penal especial para las personas entre 14 y 18 años. Con ello se reformaba el artículo 10 del Código Penal en relación a la mayoría de edad penal (o edad de

aplicación de la responsabilidad penal de adultos), sustrayendo a las personas menores de 18 años -por el sólo mandato de la ley y sin necesidad de declaración judicial previa alguna- de la responsabilidad penal de adultos, y dejando sometidos a los menores de esa edad y mayores de 14 años a una legislación especial.

Esta reforma respondió a un proceso más amplio de transformación a la justicia (reforma procesal penal y de la justicia de familia) y a la incorporación de la Convención de Derechos del Niño en nuestro sistema, a fin de dar una respuesta al delito de los adolescentes que favoreciera la protección de los bienes jurídicos más valiosos de la sociedad, la convivencia ciudadana, y la paz social. En ese plano, se diseñaron importantes herramientas de flexibilidad en las consecuencias jurídico penales y en los procedimientos, de modo que éstos pudieran favorecer la integración social y el desarrollo de los adolescentes.

El programa normativo contenido en la LRPA se puede resumir en tres elementos centrales: i) establecimiento de un sistema de responsabilidad penal especial para personas entre 14 y 18 años, dejando atrás el sistema de transferencia de personas entre 16 y 18 años al sistema penal de adultos a través del discernimiento; ii) fortalecimiento de las garantías sustantivas y procesales de imputación, enjuiciamiento y atribución de consecuencias jurídico penales, garantizando la vigencia del corpus iuris de derechos de los adolescentes reconocidos por el derecho internacional, y superando las visiones tutelaristas de la justicia de menores; y iii) creación de un sistema especializado de respuesta penal, que incorporara aspectos jurídicos e institucionales destinados a favorecer un trato diferenciado al adolescente, de menor carga punitiva y orientado hacia la prevención del delito, y la protección del desarrollo y la integración social de los adolescentes imputados y condenados.

Especial relevancia se le otorgó en el mensaje de la ley, en el debate parlamentario y en el propio texto legal a la necesidad de dar garantía a los derechos del niño y dar fiel cumplimiento a las disposiciones contenidas en tratados internacionales sobre la materia vigentes en Chile, particularmente en la Convención sobre Derechos del Niño.

Al cabo de cinco años puede decirse que este programa normativo, pese a los problemas de aplicación que se reseñarán, se ha estabilizado e impuesto como el marco común de actuación de los diferentes actores del sistema de justicia penal adolescente.

Por su parte, pese a algunos intentos de cambios legislativos y reformas a las leyes penales generales que han afectado al sistema penal de adolescentes, estas líneas gruesas que inspiraron la legislación han permanecido en el tiempo, lo que constituye un primer logro del sistema: se han mantenido los rangos de edad, el sistema de imputación de responsabilidad penal especial, los marcos penales, la estructura procesal y las facultades y roles de los actores¹.

En este sentido, el sistema penal de adolescentes chileno se ha consolidado como un derecho penal de la culpabilidad,

y no como un sistema de protección o de medidas de seguridad a inimputables; y como un sistema de enjuiciamiento especializado en el que se reconoce el conjunto de garantías del debido proceso penal, cerrando espacios a intervenciones paternalistas y a la discrecionalidad propia de los sistemas tutelares que fueron hegemónicos durante gran parte del siglo XX.

Sin embargo, otras aspiraciones que fueron muy relevantes para impulsar la reforma no se han plasmado de igual forma. Así, el principio de intervención penal mínima, cuya máxima expresión es el uso de la privación de libertad como último recurso, pero también el uso de mecanismos de diversificación que permitan buscar alternativas al proceso penal y a la imposición y cumplimiento de las sanciones penales de adolescentes -incluso las no privativas de libertad- no ha encontrado mecanismos institucionales importantes en los que apoyarse.

En efecto, sea por el deficiente diseño legal en materia de la habilitación para el uso de la privación de libertad (escala de sanciones del artículo 23 de la LRPA y reglas de determinación), como por la falta de decisión institucional para avanzar en el empleo de formas alternativas al proceso y la sanción penal, en la práctica se aprecia que la reforma se ha visto acompañada por mayor intervención penal y uso más intenso de la privación de libertad².

La segunda gran aspiración fue poner en práctica un sistema especializado. Sin embargo, ya desde el nivel del diseño normativo como desde la práctica institucional, se ha podido apreciar graves deficiencias en la materia.

Pese al fuerte reconocimiento normativo, especialmente a nivel de las normas internacionales, el sistema de justicia penal adolescente ha desarrollado niveles muy incipientes de especialización, especialmente a nivel institucional, pero también en algunos aspectos normativos.

El legislador delegó en las instituciones, pero a su vez las mandató, para que desarrollaran y adoptaran las medidas necesarias para garantizar la especialización. El alcance de esta obligación legal ha de entenderse en un sentido muy amplio, es decir, no sólo referido a la obligación de contar con funcionarios capacitados, sino que a la exigencia de garantizar que se adoptarán las “medidas

¹ Compárese por ejemplo esta relativa estabilidad con las reformas que en los primeros años afectaron a la Ley Orgánica 5/2000 de España, en que todos estos aspectos fueron modificados a poco andar.

² Véase en ese sentido los informes estadísticos institucionales que, más allá de sus diferencias, coinciden en estas tendencias.

pertinentes” para concretar el derecho a un juicio y sanción especializados, según lo dispone la normativa internacional vigente en Chile. Esto exige un importante esfuerzo a nivel institucional cuyo desarrollo efectivo ha resultado desigual, según las instituciones, pero en general se puede afirmar que es un desafío pendiente.

La inexistencia de una judicatura especializada en esta materia ha pretendido ser suplida a través de un proceso bastante importante y generalizado de capacitación, liderado por la Academia Judicial. Sin embargo, más allá de los esfuerzos realizados en esta área, el déficit de especialización ha permanecido, en la medida que la dedicación de los jueces en esta materia es sólo ocasional, por lo que parte importante de los conocimientos y destrezas adquiridos en los cursos no son puestos en práctica.

Entre las mejores prácticas que se han observado en estos años se encuentran las salas especializadas, donde es posible establecer una dedicación más permanente del personal judicial, pero su existencia depende de acuerdos internos del propio Poder Judicial, particularmente de las Cortes de Apelaciones, que todavía son escasos, por lo que no es posible hablar de una práctica generalizada.

Contar mayoritariamente con un grupo reducido de jueces especializados, que ejercieran sus funciones en salas especializadas, produciría un doble efecto: mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y contar con una dotación de jueces especializados altamente formados y dedicados el 100 por ciento de su tiempo, por un período de su carrera, al sistema de justicia penal de adolescentes, lo que de acuerdo con la experiencia comparada contribuye decisivamente al logro de los fines del sistema, tanto desde el punto de vista de las garantías como de la integración social y protección de bienes jurídicos.

Por su parte, para lograr la especialización el Ministerio Público requirió de un aumento de dotación, pero según se ha informado por sus propias autoridades, los nuevos fiscales contratados para el efecto no se encuentran actualmente desarrollando actividades en la justicia penal de adolescentes.

Asimismo, no se desarrollaron unidades especializadas exclusivas en ninguno de los niveles institucionales (nacional, regional y local). Pese que a nivel nacional se estableció una unidad especializada, siempre sus

funciones fueron compartidas, primero con Violencia Intrafamiliar y en la actualidad con Delitos Violentos. En la práctica, sólo algunas regiones, entre las que destaca la de Valparaíso, han desarrollado un trabajo destinado a establecer criterios específicos de persecución.

Por ello, es posible sostener que a nivel nacional no se ha logrado desarrollar una política especializada de persecución penal adolescente, lo que no ha contribuido al logro de los resultados político-criminales de la ley.

Comparativamente, la Defensoría Penal Pública ha desarrollado un interesante proceso de especialización, consolidando una unidad especializada a nivel nacional y un cuerpo de defensores especializados y debidamente capacitados, que han logrado cubrir el 75 por ciento de la demanda total de defensa en juicio.

Asimismo, dicha institución, a través de su unidad especializada, ha favorecido el desarrollo doctrinario (publicando dos volúmenes que abordan problemas dogmáticos y político criminales de alta relevancia y que son únicos en el país), ha realizado importantes seminarios y cursos para los defensores penales institucionales y los que trabajan en proyectos licitados, en que han participado destacados especialistas a nivel internacional. Y, finalmente, ha elaborado y publicado informes estadísticos de reconocido valor y rigurosidad.

Pese a ello, el sistema de defensa penal pública especializada ha sido desarrollado sin una base institucional sólida (sólo los funcionarios del nivel central son funcionarios de planta, pero no así los defensores juveniles) y la dotación no logra cubrir adecuadamente las demandas de defensa jurídica durante el período de ejecución, cuestión que debilita el derecho a la defensa de los adolescentes que, por propio mandato de la ley, se debería prolongar de un modo particularmente intenso durante el período de ejecución de la condena.

En el ámbito administrativo, la evidencia internacional muestra que los sistemas penales de adolescentes más efectivos poseen un organismo administrativo especializado técnicamente fuerte, con un despliegue territorial a nivel local, regional y central; con capacidad de gestionar el sistema y relacionarse inter-institucionalmente, y competente para desarrollar sistemas de información, de gestión de política pública y monitorear casos individuales.



El Servicio Nacional de Menores (en adelante Sename), entidad encargada de ejecutar la sanción penal, no cumple actualmente con dichos estándares, ya que es un organismo que nació para otros fines y en otro marco jurídico, distribuyendo su trabajo entre la protección de niños vulnerados en sus derechos y la ejecución directa o a través de terceros de las sanciones y medidas de la LRPA.

En este sentido, la discusión del proyecto enviado al Congreso Nacional para la creación de un nuevo servicio especializado para la ejecución de las sanciones penales de adolescentes resulta prioritaria, ya que puede resolver cuestiones centrales que deberían haberse considerado anteriormente.

El nuevo servicio deberá ser un ejecutor de las medidas y sanciones judiciales de la Ley 20.084, pero también un agente que participe de la formulación de la política criminal y que asegure que dichas medidas y sanciones no sólo estén destinadas a asegurar la responsabilidad del adolescente infractor de la ley penal, sino también a la integración social de ellos, en condiciones que sean consistentes con sus derechos fundamentales, considerando su autonomía y desarrollo como sujetos.

Finalmente, un análisis específico debe darse a la fase de cumplimiento o ejecución de las medidas y sanciones. El sistema de privación de libertad presenta gravísimas deficiencias desde el inicio del funcionamiento de la ley, las que en lo medular no han logrado ser subsanadas.

En este sentido, lo más alarmante es la situación de las secciones juveniles de Gendarmería de Chile, que no satisfacen los estándares mínimos y constituyen genuinamente una pena distinta a las establecidas taxativamente en el artículo 6 de la Ley 20.084, de discutible apego a una exigencia estricta de legalidad de la pena.

La disconformidad de los estándares de las secciones juveniles con los establecidos en la ley ha sido puesta de manifiesto por la Comisión de Expertos previo a la puesta en marcha de la ley y por los informes de las Comisiones Intersectoriales Supervisoras de Centros (CISC).

La situación de los centros de privación de libertad a cargo de Sename también muestra falencias importantes, evidenciadas por reportes de las CISC, informes de autoridades judiciales y otras entidades independientes. El examen de los objetivos del reciente plan de mejoras establecido por el Ministerio de Justicia deja en evidencia que todavía estos centros se encuentran intentando lograr un nivel mínimo de respeto a la dignidad humana y satisfacción de condiciones básicas, pero lejos de los estándares internacionales y los establecidos en la propia Ley N° 20.084 y su reglamento.

La pronta y tardía inauguración de un nuevo centro en la Región Metropolitana, pese a su masividad, permite pensar en que se inicia una nueva etapa, que favorecería mejorar los estándares actuales. De todos modos, resulta fundamental avanzar hacia la construcción e implementación de nuevos centros de privación de libertad en todas las regiones del país, que reemplacen los actuales, que no sean masivos y sean previamente acreditados por entidades independientes a sus ejecutores, acreditación que deberá dar cuenta de aspectos de infraestructura, condiciones de vida y de desarrollo de los adolescentes, en atención a sus derechos y necesidades psicosociales.

Los centros semicerrados han sido objeto de crítica en su desarrollo y presentan bajos niveles de aceptación de los actores y serios problemas de quebrantamiento. Por ello, deberían ser completamente reformulados, permitiendo nuevos modelos técnicos que trabajen con grupos pequeños de adolescentes, insertos en las comunidades de origen de los jóvenes y que sigan estándares internacionales.

En este sentido se valora la propuesta del Sename de impulsar centros semicerrados de carácter piloto, con participación de entidades no gubernamentales colaboradoras del Sename, que puedan incorporar metodologías de trabajo en la comunidad. Idea, sin embargo, que aún no parece que pueda ser concretada en el corto plazo.

En relación a otros países de América Latina, Chile muestra un fuerte sistema de organizaciones no gubernamentales que



ejecutan medidas en el medio libre en convenio con el Sename. Este es, sin duda, un importante potencial que se ha profundizado en el marco de la Ley 20.084, pero que tiene un desarrollo de más de 20 años en el país.

Pese a esta buena situación general, se han revelado varios problemas derivados del marco legal vigente. El primero de ellos dice relación con la inexistencia de un sistema de unificación de ejecución de sanciones, que permita refundir las sanciones y diseñar un solo plan de ejecución por adolescente. El segundo problema dice relación con la necesidad de mejorar los estándares de calidad de las intervenciones y del seguimiento que hace el Sename, para lo cual el nuevo servicio debería orientarse hacia un sistema de acreditación de programas basados en evidencia, al estilo de los modelos que se aplican en España, en el Reino Unido, en Alemania y en algunos estados de los Estados Unidos.

A los problemas de especialización institucional y de ejecución de sanciones reseñados se une la inexistencia de una política penal especializada sobre la materia, que oriente el conjunto de acciones que se realizan para la prevención, enjuiciamiento, sanción y ejecución de sanciones de los delitos cometidos por adolescentes.

Esta carencia de una política general de aplicación de la ley, y que dé origen a un genuino sistema penal de adolescentes, es el déficit mayor de los cinco años de funcionamiento de la ley N° 20.084 y, probablemente, lo que ha impedido un proceso incremental de implementación, tal cual fue prometido en su momento durante la discusión parlamentaria previa a su entrada en vigencia y durante la discusión de las reformas introducidas con la Ley 20.191.

Por ello, junto a la necesidad de desarrollar esa política, resulta fundamental elaborar instrumentos de gestión estratégica, que pongan en práctica el diseño y la ejecución de esta política pública, que debe enmarcarse -por un lado- en la política de prevención del delito y -por otra- en la de protección del desarrollo e integración social de los niños, niñas y adolescentes.

Esta política debe tener como uno de sus ejes centrales una defensa penal especializada y gratuita, que cuente con actores institucionales públicos robustos y la colaboración de instituciones privadas especializadas y debidamente fiscalizadas y coordinadas.

