

Desafíos Frente al Perfeccionamiento de la Reforma Penal Adolescente

Se han presentado en los últimos años falencias en la institucionalidad penal adolescente que preocupan a la sociedad y que serán abordadas en una comisión convocada para tal efecto por el Ejecutivo. Las reformas deben velar porque a la vez se mejoren las instancias de prevención, rehabilitación y reinserción y se cierren espacios de impunidad.

El Ministerio de Justicia ha convocado a un grupo transversal y multidisciplinario de expertos a evaluar la institucionalidad penal adolescente que surge con la Ley Nº 20.084¹. Se trata de una metodología similar a la establecida en la Comisión Asesora Presidencial de fines de 2012 para perfeccionar la Reforma Procesal Penal -trabajo que terminó con la presentación de un proyecto de ley de parte del Ejecutivo²-; y que incluye la participación y propuestas de diversas instituciones públicas. Ello ha ido acompañado además con el reciente informe -crítico- de evaluación de sus primeros cinco años a dicha institucionalidad por parte de la Comisión de Constitución del Senado³.

Existen diversas razones para justificar la necesidad de esta reforma; no sólo asociadas a ciertas brechas de impunidad en materia sancionatoria, sino, en particular, a aspectos vinculados a potenciar los programas de prevención, rehabilitación y reinserción de los menores infractores. A lo anterior, se suman algunos desafíos institucionales con respecto a perfeccionamientos al Servicio Nacional de Menores y a cuestiones vinculadas a mejorar la coordinación, capacitación y rendición de cuentas de los actores del sistema. En efecto, existe consenso en que el problema no es puramente de reforma legal, sino a la necesidad de avanzar en mejores diseños de política pública en esta materia; en particular, en programas basados en evidencia y que sean objeto de rendición de cuentas mediante indicadores.

Diagnóstico

A diferencia de las reformas judiciales anteriores, la Reforma Penal Adolescente (RPA) fue polémica desde el comienzo; no sólo por sus

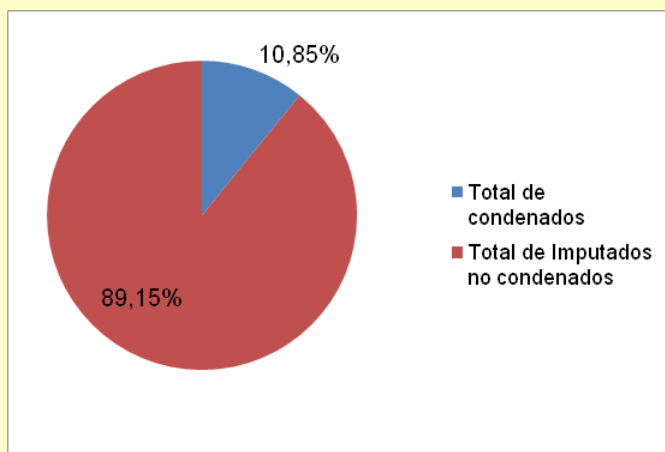
contenidos -que evaluamos en su oportunidad⁴-, sino porque tuvo que postergarse su entrada en funcionamiento durante el Gobierno de Michelle Bachelet hasta junio de 2007⁵.

En la primera evaluación del Ministerio de Justicia de la época, a un año de la entrada en vigencia, se destacaba la reducción de brecha en la impunidad penal, sosteniéndose que con la nueva ley se había investigado y perseguido más de 18 mil delitos que habrían quedado impunes en el antiguo sistema; un 73% de las formalizaciones no podrían haberse realizado bajo el antiguo sistema; un 44% de los términos correspondía a salidas alternativas y un 34,4% a sentencias condenatorias de las cuales un 91% de éstas eran no privativas de libertad.

Si bien la falta de evidencia empírica es un problema grave en esta materia, y que tiene un impacto a la hora de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas en RPA, se puede obtener alguna información relevante desde la perspectiva sancionatoria. Así, por ejemplo, del total de imputados en los cinco años, 288.449, el número de imputados condenados llega a 31.303, esto es, poco más del 10% (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1

RELACIÓN IMPUTADOS NO CONDENADOS VS CONDENADOS 2007-2012



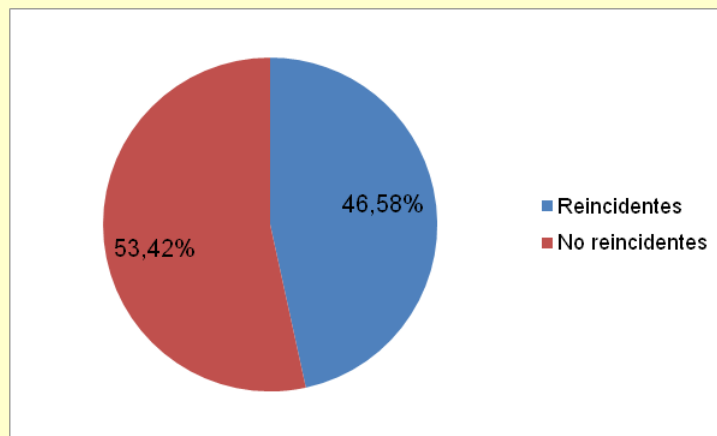
Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

Por otra parte, del total de condenados, el 46,58% es un reincidente. Se trata de una cifra alta que muestra serios problemas en los programas de rehabilitación y de reinserción social juvenil, y que deben ser objeto de la reforma.

Asimismo, si se analiza la distribución de las sanciones no privativas de libertad en el periodo analizado, destaca el alto número de amonestaciones (11.148), sanción que no tiene mayor impacto en la conducta de los jóvenes, como también la prestación de servicios a beneficios de la comunidad (27.698). Por el contrario, los tratamientos de rehabilitación por adicción a drogas y alcohol son muy bajos (832).

Gráfico N° 2

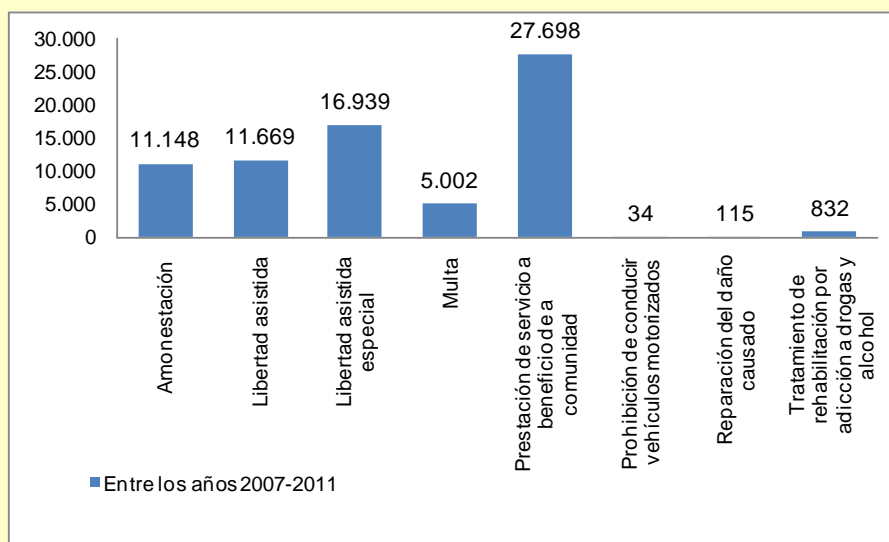
PORCENTAJE DE REINCIDENTES Y NO REINCIDENTES RESPECTO DEL TOTAL DE CONDENADOS 2005-2007



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

Gráfico N° 3

DISTRIBUCIÓN SANCIONES NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD 2007-2012



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

Desafíos

En primer lugar, desde la perspectiva institucional, existen desafíos relevantes; mientras que la Comisión de Expertos RPA debiese estar estudiando y proponiendo medidas de segunda generación –aquellas vinculadas a evaluar programas basados en la evidencia o establecer indicadores de gestión–, nos encontramos aún frente a la necesidad de reformas de primera generación vinculadas a las estructuras institucionales básicas. En efecto, actualmente se estudia la división del Servicio Nacional de Menores (Sename) en una institución al alero del Ministerio de Desarrollo Social, a cargo de niños y jóvenes vulnerados en sus derechos, y el Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente (SNRPA), dependiente del Ministerio de Justicia. Se trata de una iniciativa correcta porque en la actualidad se confunden distintos objetivos de política pública en un mismo servicio. Lamentablemente, esta reforma ha sido resistida por los funcionarios del servicio, empañando el debate técnico e impidiendo su avance en el Congreso.

Cabe destacar, respecto del SNRPA, que la nueva institucionalidad no sólo debe estar basada en sistemas de gestión, tecnologías, indicadores y rendición de cuentas a la altura de lo que se espera en el siglo XXI de un servicio público, sino que debe ir acompañado, a su vez, de una reingeniería de los programas de reinserción y rehabilitación actuales, potenciando la oferta privada, aumentando la competencia, estableciendo estándares sobre la base de programas basados en evidencia y estableciendo incentivos correctos. Por ejemplo, vinculando pagos a evaluación por resultados (sobre la base, por ejemplo, de indicadores de adherencia y reincidencia). Estos esfuerzos deben ir acompañados, por supuesto, por políticas de prevención centradas en cortar carreras criminales a temprana edad, existiendo diferentes intensidades en éstas. Así, por ejemplo, desde la Subsecretaría de Prevención del Delito, se está desarrollando la terapia multi-sistémica, intervención intensa respecto de jóvenes infractores de ley que han tenido varios contactos con el sistema de justicia, y que está a la punta de este tipo de programas basados en evidencia en el mundo.

En segundo lugar, también es relevante que existan mayores esfuerzos en materia de coordinación entre los diversos actores del sector, que cuenten con un liderazgo clave desde el Gobierno; institucionalidad que ya existe en materia de Reforma Procesal Penal con la Comisión Coordinadora bajo el alero del Ministerio de Justicia.

En tercer lugar, y como ha sido anunciado correctamente por el Ejecutivo, se debe realizar una revisión importante para una mayor capacitación de los actores del sistema. Si bien se ha destacado la forma en que la Defensoría Penal Pública cumple su rol -contando con defensores

especializados-; ello no es todavía una realidad a nivel de, por ejemplo, el Ministerio Público. En este punto, cabe además, discutir la conveniencia de especializar jueces en materia penal adolescente.

Finalmente, se han detectado una serie de falencias en materia de aplicación de sanciones, lo que requerirá de modificaciones legales. Se trata además de un espacio de impunidad que ha sido utilizado por menores infractores habituales y que legítimamente causa preocupación y desamparo en las víctimas.

En efecto, un caso emblemático es la existencia, y gran uso, de las amonestaciones, sanción cuyo impacto es menor y en la práctica irrelevante desde la perspectiva de alterar conductas de los jóvenes. Asimismo, la aplicación de sanciones alternativas por parte de los jueces suelen tener poca efectividad y muchas veces con una supervisión inexistente, que no conducen a los objetivos que se persiguen: corregir comportamientos, rehabilitación y reinserción. En esta materia también conviene revisar la suspensión condicional del procedimiento, por cuanto su aplicación indiscriminada y el mal uso de ella que se ha hecho, fomenta precisamente la sensación de impunidad que se pretende evitar.

Conclusiones

La Comisión de Expertos de la RPA convocada por el Ministerio de Justicia, y en la que se contará con la participación y propuestas de los actores públicos del sistema, tiene una oportunidad valiosa de realizar perfeccionamientos significativos en un área donde se juega el futuro del país. Estamos nada menos ante la posibilidad de cortar carreras criminales tempranas a la vez que, como sociedad, ser capaces de rehabilitar y reinsertar a miles de jóvenes infractores de ley a los cuales, bajo la actual institucionalidad, y a la luz de lo antes analizado, se hace difícil conseguir.

Sin embargo, la importancia de centrar el foco de discusión en fortalecer la prevención, rehabilitación y reinserción, tanto mediante las vías legislativas como administrativas analizadas, no obsta a la necesidad de cerrar espacios de impunidad. Se trata de una preocupación creciente y legítima de la ciudadanía que también de ser objeto de reforma, no sólo desde la perspectiva de mejorar el sistema sancionatorio, sino su exigibilidad.

En breve...

CUATRO DESAFÍOS DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS:

1. Se necesitan reformas de primera generación vinculadas a las estructuras institucionales básicas. En efecto, actualmente se estudia la división del SENAME en una institución al alero del Ministerio de Desarrollo Social y el Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente.
2. Es relevante que existan mayores esfuerzos en materia de coordinación entre los diversos actores del sector, que cuente con un liderazgo clave desde el Gobierno.
3. Como ha sido correctamente anunciado por el Ejecutivo, se debe realizar una revisión importante para una mayor capacitación de los actores del sistema.
4. Se han detectado una serie de falencias en materia de aplicación de sanciones, lo que requerirá de modificaciones legales. Se trata de un espacio de impunidad que ha sido utilizado por menores infractores habituales y que causa preocupación y desamparo en las víctimas.

¹ Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la Ley Penal, publicada el 7 de diciembre de 2005.

² Modifica el Código Procesal Penal con el fin de reforzar la protección de las víctimas, mejorar la función que desempeña el Ministerio Público y fortalecer la acción policial y la operatividad del sistema de justicia penal. Ingresado al Senado el lunes 4 de marzo de 2013, Boletín 8810-07.

³ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado: Evaluación de la Ley N° 20.084 en sus cinco primeros años, de marzo de 2013.

⁴ Así, por ejemplo, en la nueva institucionalidad se establecía un sistema de responsabilidad penal que rige las infracciones cometidas por los jóvenes mayores de 14 y menores de 18; se terminaba con el trámite del discernimiento; establecía un esquema de penas alternativas diversas (amonestaciones, multas, trabajo comunitario y libertad asistida o asistida especial –con tratamiento de rehabilitación-); un esquema de penas privativas de libertad en régimen cerrado o semicerrado (reclusión nocturna), en casos de delitos graves como homicidio y robo con violencia; un proceso oral, donde participan fiscales y defensores; y el acceso de los jóvenes infractores privados de libertad a programas educacionales y laborales. Ver “Nueva Institucionalidad Penal Adolescente: ¿Transantiago Judicial?”. Libertad y Desarrollo. Temas Públicos N° 817. 27 de abril de 2007. Disponible en línea en www.lyd.org.

⁵ Ley N° 20.110, que suspende la entrada en vigencia de la Ley N° 20.084.