

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S. E. el Vicepresidente de la República, que modifica el plazo de entrada en vigencia de la ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal juvenil.

BOLETÍN N° 4.197-07.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informaros, en general y en particular, a la vez, el proyecto de ley de la referencia, con urgencia calificada de “suma”.

A la sesión en que se trató esta iniciativa asistieron el señor Ministro de Justicia, don Isidro Solís; la Subsecretaria de dicha Cartera, señora Verónica Barahona; el Jefe de la División Jurídica (S) del mismo Ministerio, señor Fernando Dazarola, y el Jefe de la División de Defensa Social, señor Decio Mettifo. Concurrieron, también, la Directora Nacional del Servicio Nacional de Menores, señora Paulina Fernández; el Defensor Nacional, señor Eduardo Sepúlveda y el Director Nacional de Gendarmería de Chile, señor Alfredo Bañados.

Cabe hacer presente que por tratarse de una iniciativa que consta de un artículo único, fue discutida por vuestra Comisión en general y en particular a la vez, en conformidad a lo dispuesto por el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, acordándose recomendaros proceder de igual manera.

- - - - -

ANTECEDENTES

Antecedentes de hecho

a) El Mensaje

En su Mensaje, el Gobierno hace presente que ha puesto en el centro de sus prioridades la política pública sobre la infancia y la

adolescencia. Señala que ésta ha sido, sin embargo, una temática en la cual no sólo la presente Administración ha considerado necesario priorizar sus esfuerzos y que prueba de ello fue la reforma al sistema de protección de los derechos de niños y adolescentes lograda con un significativo consenso por los diversos actores políticos representados en el Congreso Nacional. Agrega que, fruto de este consenso, se aprobó la ley sobre responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal -la N° 20.084-, publicada en el Diario Oficial el pasado 7 de diciembre de 2005.

En ese contexto, señala que una preocupación fundamental de todos los intervinientes en el proceso de discusión de la señalada ley N° 20.084, fue contar con un sistema adecuadamente preparado para su aplicación. En efecto, explica, la ley en cuestión ha previsto un sistema especializado de juzgamiento y sanciones para los adolescentes que infrinjan la ley penal entre los 14 y los 18 años de edad.

Manifiesta que este sistema especializado se basa en una serie de disposiciones que exigen una respuesta muy fina por parte del mismo, que permita la efectiva reinserción social de los adolescentes infractores de la ley penal.

Sostiene que la señalada especialización se manifiesta en distintos ámbitos. Por un lado, en la reducción del catálogo de conductas respecto de las cuales va a existir una reacción netamente penal y, por otro, en el establecimiento de la privación de libertad como sanción en términos restringidos.

Asevera que la especialidad implica centros privativos de libertad diferentes y enfocados exclusivamente a los adolescentes, que posibiliten una intervención orientada a la plena integración social. Significa también que el procedimiento de persecución penal debe recoger las especificidades de la etapa adolescente, considerando, por ejemplo, el lenguaje juvenil, con estándares que garanticen que las audiencias sean entendidas cabalmente por el adolescente imputado y se conviertan en parte de su proceso socioeducativo. Finalmente, supone la especialidad de todos los actores del sistema de justicia, desde las policías hasta los jueces, pasando por fiscales, defensores, educadores de los centros y delegados de libertad asistida, todos los cuales han de estar capacitados tanto en los aspectos legales de esta crucial reforma como en, quizá aun más importante, los ámbitos criminológicos y de inserción social.

El Mensaje expresa que atendido lo anterior, el Ministerio de Justicia efectuó una última evaluación del estado de la implementación del sistema, previa a la entrada en vigencia de la referida ley el próximo 8 de junio, la cual fue recientemente expuesta a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.

Añade que dicha evaluación ha mostrado que, a pesar de los esfuerzos desplegados por todas las instituciones involucradas en la puesta en marcha –Servicio Nacional de Menores, Defensoría Penal Pública, Gendarmería de Chile, Ministerio Público y Poder Judicial, entre otras– el sistema presenta algunas carencias que ponen en riesgo la consecución de los objetivos referidos precedentemente, sobre todo en lo que respecta a la administración de las sanciones que dispone la ley N° 20.084 y, más particularmente, en relación con las sanciones dispuestas en centros semicerrados y los programas vinculados con educación y rehabilitación del consumo de drogas para adolescentes infractores de la ley penal.

Indica, a continuación, que el Congreso Nacional ha manifestado su preocupación sobre el tema, a través de la referida Comisión del Senado. De ahí que el Gobierno proponga una suspensión del plazo de entrada en vigencia de la ley N° 20.084, para que ésta tenga vigor a contar del 8 de junio del año 2007.

Informa que para arribar a esta propuesta se analizaron todas las alternativas jurídicas posibles, entre ellas la gradualidad de la entrada en vigencia de la reforma en cuestión. Sin embargo, añade, el Ejecutivo ha tomado la decisión de impulsar sólo un proyecto de suspensión de la entrada en vigencia de esta ley para un plazo razonable –un año más– que le permita realizar todos los ajustes requeridos por el sistema, para arbitrar de manera adecuada las diversas medidas y sanciones que establece la antes citada ley N° 20.084, sin introducir tratamientos diferenciados en consideración a factores como el territorio.

Asegura que con esta suspensión no se hace sino prever con suficiente holgura cada uno de los detalles de coordinación interinstitucional, inversión en infraestructura, financiamiento, regulaciones específicas y capacitación, entre otros, a los que el Gobierno ya se encuentra abocado, y que exigirán –por cierto– un mayor esfuerzo aún, para asegurar la mejor puesta en marcha que pueda entregarse a este nuevo sistema de enjuiciamiento y sanción de los adolescentes infractores de ley penal, tanto por parte del Gobierno como del Ministerio Público y del Poder Judicial.

Así, indica que atendida la premura de postergar la entrada en vigencia de la ley N° 20.084 y analizada la disponibilidad de agenda por parte del Congreso Nacional durante el mes de mayo en curso, el Ejecutivo ha decidido proponer una suspensión de la entrada en vigencia de la señalada ley para facilitar un adecuado proceso de implementación de la misma.

Informa, a continuación, que el proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso Nacional consta de un artículo único que reemplaza en el artículo primero transitorio de la ley N° 20.084 la expresión “seis meses” por la expresión “dieciocho meses”, con el objeto de que ésta entre en vigencia a partir del 8 de junio de 2007.

Estima que, por todo lo señalado, esta medida resulta necesaria, útil y conducente al objetivo último de entregar a la ciudadanía un nuevo sistema que cumpla con las expectativas que en él se han cifrado y que garantice una adecuada reinserción social de los adolescentes infractores de la ley penal.

En mérito de lo precedentemente expuesto, somete a consideración del Senado el siguiente

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único. Reemplácese en el artículo 1° transitorio de la ley N° 20.084 la expresión “seis meses” por “dieciocho meses”.”.

b) Análisis del estado de implementación de las condiciones previstas para la aplicación de la ley N° 20.084

Es dable dejar constancia que con fecha 2 de mayo de 2006, la Comisión celebró una sesión destinada a evaluar la implementación de los requisitos y condiciones que deben cumplirse para que el nuevo sistema de responsabilidad penal de los adolescentes comience a operar con normalidad y eficiencia el día 8 de junio próximo.

A dicha sesión concurrió el señor Ministro de Justicia, don Isidro Solís, acompañado de la Subsecretaria de esa Secretaría de Estado, señora Verónica Baraona; el Jefe de la División Jurídica (S), señor Fernando Dazarola; el Jefe del Departamento de Menores, señor Francisco Estrada; la Jefa de la Oficina de Planificación y Presupuestos, señora Beatriz Barrera, y la asesora señora María Cecilia Ramírez. Estuvieron presentes también la Directora Nacional del Servicio Nacional de Menores, señora Paulina Fernández, acompañada de su Jefe de Gabinete, señor Marcos Barreto, y la asesora señora Alejandra Riveros.

Asistieron, en representación del Ministerio Público, el Director de la Unidad de Responsabilidad Penal Juvenil y Violencia Intrafamiliar, señor Iván Fuenzalida, y la abogada asesora señora María Eugenia Manaud. Por la Defensoría Penal Pública participaron el Defensor Nacional, señor Eduardo Sepúlveda; el Jefe de la Unidad de Responsabilidad Penal Juvenil, señor Gonzalo Berríos, y el Director Administrativo Nacional, señor Pablo Ortiz.

También estuvo presente el Director Nacional de Gendarmería de Chile, señor Alfredo Bañados. En representación del Ministerio de Hacienda concurrió la señora Sereli Pardo.

En esta oportunidad, los miembros de la Comisión recibieron antecedentes detallados acerca de aspectos como la infraestructura necesaria para el cumplimiento de las sanciones privativas de libertad en las distintas regiones del país; la construcción o habilitación de centros para el cumplimiento de penas en sistemas semicerrados; la provisión de los nuevos cargos previstos por la ley en el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública; la dictación de reglamentos y otras normas; los procesos de capacitación en los distintos organismos involucrados en el nuevo sistema; la existencia de tratamientos y medidas de rehabilitación para la adicción a las drogas y al alcohol y la implementación de programas para la continuación de sus estudios por parte de los jóvenes infractores privados de libertad, entre otros aspectos.

Todos estos antecedentes permitieron a la Comisión apreciar en forma cabal el nivel de implementación en que se encuentran los aspectos reseñados, así como aquéllos en que aún debe avanzarse, todo ello teniendo en consideración que el nuevo sistema comenzaría a aplicarse el día 8 de junio próximo.

Antecedentes legales

Como se señaló precedentemente, la ley N° 20.084, publicada el 7 de diciembre de 2005, estableció un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal.

Su artículo 1° transitorio prescribe que dicho cuerpo normativo entrará en vigencia seis meses después de su publicación. Se exceptúa de esta regla lo dispuesto por las letras a) y c) del artículo 68, disposiciones que regulan el procedimiento contravencional aplicable a los adolescentes, que queda bajo la competencia de los Tribunales de Familia.

- - - - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Gómez, abrió el debate de esta iniciativa, señalando que en atención a que ella consta de un artículo único, procedía discutirla en general y en particular a la vez, en conformidad a lo dispuesto por el artículo 127 del Reglamento del Senado.

El Ministro de Justicia, señor Isidro Solís, señaló que pese a los avances desarrollados en diversas áreas del proceso de implementación de la Ley N° 20.084 y luego de la presentación oficial que el Ministerio de Justicia y servicios relacionados hicieron ante esta Comisión, en donde se llevó a cabo una detallada evaluación del proceso, se han revisado las fórmulas de contingencia ante los retrasos en la construcción de

algunos de los centros semicerrados, estableciéndose que el inicio el 8 de junio próximo presentaría diversos aspectos problemáticos al no contar con la oferta suficiente en todas las regiones del país. Indicó que no queriendo repetir lo que fue la experiencia de la instalación de la reforma de Familia, se ha presentado esta iniciativa, que busca retrasar en un año la entrada en vigencia de la ley. Las otras áreas en que se observa déficit, dijo, corresponden al tema educación en algunos de los centros existentes y al tema tratamiento de rehabilitación de drogas, en la mayor parte del país.

Explicó que el Ministerio de Justicia, con base en los procesos de Reforma Procesal Penal y de Justicia de Familia, entiende bien que el diseño legislativo siempre es sólo la primera parte de un proceso de cambio profundo en cuya implementación se debe prestar singular atención al seguimiento y coordinación interinstitucional a fin de que la reforma legal, en este caso, la instalación por primera vez de un sistema de justicia penal especializado, resulte exitosa y permanente.

Agregó que desde que se anunciara en el año 2000 la reforma integral de la legislación e institucionalidad de infancia, los distintos actores involucrados se han ido preparando para implementar la futura ley de responsabilidad penal adolescente, con distintos énfasis y ritmos.

El proceso de implementación llevado a cabo, prosiguió, ha discurrido sobre el mecanismo de las coordinaciones interagencias. En algunos casos, incorporando a todos los actores del sistema de justicia; en otros, incluyendo también a todas las entidades públicas involucradas en el proceso de reintegración social, objetivo central de esta ley. En algunas áreas el seguimiento ha requerido una coordinación amplia que involucra a todas las agencias estatales y privadas involucradas. Pero otras temáticas han necesitado agendas bilaterales o tripartitas de trabajo.

Sostuvo que las dimensiones que requieren ser objeto de seguimiento durante la implementación son las siguientes:

1. Normativa

Ella ha significado estar atentos a los problemas que vayan surgiendo con la interpretación de determinadas normas a fin de proponer oportunamente al Parlamento proyectos de reforma legal o buscar las maneras de facilitar una interpretación homogénea a través de acuerdos institucionales, manuales de funcionamiento o instrucciones dentro de las respectivas potestades.

Al mismo tiempo, hay ámbitos que son propios de la potestad normativa de la autoridad administrativa:

1.1. – Reglamento de la Ley para la Ejecución de las sanciones: Se recibieron aportes de GENCHI y de SENAME respecto de los contenidos del

Reglamento de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente. Dicho Reglamento contempla la organización y funcionamiento de los centros privativos de libertad y la administración de las medidas que se aplican en el medio libre. Se definen normas disciplinarias y normas sobre seguridad de los recintos. Este reglamento se dictará mediante Decreto Supremo expedido por el Ministerio de Justicia

1.2.- Circulares; que formalicen las instrucciones y acuerdos de coordinación.

1.3.- Convenios: Ibid. Ya hay un borrador avanzado de Convenio GENCHI-SENAME p. ej. en materias de vigilancia, seguridad y asesoría técnica en seguridad.

1.4.- Decretos: de funcionamiento de los centros p. ej., ya que con la entrada en vigencia de la ley desaparecen los COD y CERECO como tales, y sus respectivos Decretos Supremos y entran en vigencia los Centros para la Internación en Régimen Semicerrado, Centros Cerrados de Privación de Libertad y los Centros de Internación Provisoria.

2. Administrativa

Las coordinaciones interagencias deben ser funcionales a las tareas, por lo que habrá distintos espacios de coordinación.

Es así como se constituyó, el 6 de diciembre de 2005, una Mesa de Justicia Penal Adolescente que, coordinada por el Ministerio de Justicia, integra a las siguientes instituciones: Ministerio Público, Corte Suprema, Subsecretaría de Interior, la División de Seguridad Ciudadana, Subsecretaría de Carabineros, Defensoría Penal Pública, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Menores, CONACE, Servicio de Registro Civil e Identificación, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, Corporación Administrativa del Poder Judicial y la Academia Judicial, Subsecretaría de Educación, Subsecretaría de Salud, MIDEPLAN, INJUV y SENCE.

Dicha Mesa fue informada del Plan de trabajo a seguir, de la unidad ministerial responsable y de la necesidad de designar a la brevedad interlocutores con poderes decisorios en cada institución. Una vez las instituciones señaladas designaron a sus encargados, se procedió a convocar a la Mesa Ejecutiva, la que ha sesionado en los meses de diciembre de 2005, enero de 2006 y marzo de 2006. En el seno de esta Mesa se han conformado las siguientes Comisiones de Trabajo:

1. Circuito Especializado
2. Capacitación
3. Judicial
4. Estadísticas
5. Infraestructura
6. Infraestructura e Intervención Drogas
7. Intervención
8. Reglamento (ya había comenzado previamente su trabajo)

9. Centro de Justicia (ya había comenzado previamente su trabajo por mandato de la Comisión Coordinadora de la Reforma Procesal Penal. Se trabaja aquí dentro de la instancia ya existente a fin de no replicar comisiones y bajo la coordinación, para estos efectos, de la UCR).

Comisión Judicial:

En el ámbito del Poder Judicial, señaló que a la fecha se encuentran nombrados los 9 Jueces de garantía adicionales y 3 Jueces en Tribunales Orales en lo Penal. La capacitación está a cargo de la Academia Judicial, quien ya ha licitado los respectivos Cursos de Especialización. Se trabaja en un protocolo que facilite el cumplimiento de la obligación del art. 42 de entregar información de la oferta programática a la judicatura.

3. Informática y Estadística

A este respecto, informó que los procesos de modernización tecnológica en que se encuentra involucrado el Estado de Chile deben también ser implementados en este subsistema de justicia. Por lo demás, un insumo básico para la correcta formulación de las políticas públicas, su desarrollo y evaluación, es contar con información estadística, completa y oportuna. Solo así el control de la gestión del sistema se transforma en un eje de la transformación. Las estadísticas delictivas sobre adolescentes son un tema constante de debate nacional y se carece de un sistema sólido que permita ofrecer información oportuna y confiable.

Un logro de la Comisión de Estadísticas fue el compromiso de todas las instituciones respectivas (Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, CAPJ, SENAME, GENCHI, Carabineros, Investigaciones y Registro Civil) en entregar al término de los primeros 6 meses de funcionamiento del sistema, información en un Anuario, sobre el funcionamiento del sistema. Se está actualmente trabajando, siguiendo la experiencia y formato del Anuario de la RPP, en la determinación de la información a recopilar, la selección de variables de análisis y procedimientos a seguir por la Comisión.

4. Capacitación y Difusión

Ella se refiere tanto respecto de los actores del circuito como de otros actores indirectos como estudiantes secundarios, organizaciones juveniles o vecinales, etc. La nueva mirada que la ley pretende instalar requiere relevar los principios de resocialización, de debido proceso, de la construcción de estándares especiales en materias procesales respecto de infractores juveniles, etc.

Cabe destacar que la Defensoría Penal Pública diseñó un intenso y extenso plan de capacitación para sus defensores especializados que se inició el pasado 15 de marzo y durará 2 meses.

En cuanto al Poder Judicial, la capacitación de la judicatura es responsabilidad de la Academia Judicial, entidad que licitó y adjudicó diferentes cursos de especialización a lo largo del país.

Con la aprobación de la Comisión Nacional de la Reforma, se ha licitado la realización de un Programa de Capacitación Interinstitucional (PCI) que reunirá a 50 actores de cada una de las tres instituciones centrales del sistema de justicia (150 en total) para la simulación de determinadas audiencias, durante la tercera semana de mayo del 2006.

Se ha elaborado un Plan de Capacitación para los actores directamente involucrados en el nuevo sistema, a nivel regional, a lo largo de todo el país. Así, se han realizado Seminarios Regionales, según el siguiente calendario:

Arica:	2-3 mayo
Iquique:	4-5 Mayo
Antofagasta:	11-12 Mayo
La Serena:	24-25 Abril
Valparaíso:	Fines de Mayo
Rancagua:	4-5 Mayo
Talca:	4-5 de Mayo
Concepción:	27- 28 Abril
Temuco:	26-27 Abril
Puerto Montt:	24-25 Abril
Coyhaique:	9-10 Mayo
Punta Arenas:	11-12 de Mayo
Santiago:	Fines de Mayo

5. Espacial-Infraestructura

Informó que ya el sector Justicia, a través de la Subsecretaría de Justicia, ha efectuado inversiones que alcanzan los 38 mil millones de pesos en orden a garantizar que en todo el país se cuente con centros especiales para adolescentes que les permitan estar totalmente separados de los adultos. Restan por gastar, pero están contemplados en presupuesto del sector, unos 3.700 millones de pesos en el diseño y construcción de un Centro Cerrado de privación de libertad, en la Región Metropolitana.

Se cuenta, por primera vez en nuestra historia, con un centro cerrado por región (17 centros), exclusivo para adolescentes del nuevo sistema de justicia penal. Se está en la fase de diseño de un nuevo centro para la región Metropolitana que vendrá a complementar los actualmente existentes

6. Programática

Manifestó que el eje clave del nuevo sistema está puesto en las sanciones no privativas de libertad. Se hace entonces, necesario, un seguimiento y monitoreo del funcionamiento de estas sistema de sanciones, como asimismo de las privativas de libertad. En ambos sistemas, la ley señala fines

de responsabilización e integración social (o resocialización) que deberán ser integrados en los programas que desarrollen las administraciones directas de los centros y las instituciones privadas a cargo de las sanciones no privativas de libertad.

Señaló que SENAME preparó y capacitó al personal de los centros de administración directa y a los programas en medio libre, en las Nuevas Orientaciones Técnicas, que son el instrumento que contiene los modelos técnicos de intervención psicosocial, según línea programática.

Respecto de los programas que ejecutarán las sanciones no privativas de libertad, expresó que se cuenta con el personal capacitado y en número suficiente para atender a la demanda proyectada, y que el financiamiento de los delegados está contemplado en el monto establecido en la Ley de Subvenciones, según se muestra en los siguientes cuadros:

Sistema Medio Libre – Proyección de Plazas de Libertad Asistida y LAE

REGION	COBERTURA (Capacidad Máxima actual)
I Arica	60
I Iquique	70
II	180
III	104
IV	163
V	575
VI	140
VII	313
VIII	610
IX	215
X	200
X P.Montt	220
XI	56
XII	45
RM	1.305
NACIONAL	4.256

Personal Programas Libertad Asistida y LAE

REGION	Nº PROGRAMAS	DELEGADOS	JEFES TECNICOS	DIRECTORES
I	3	10	2	3
II	4	11	2	4
III	1	6	2	1
IV	3	10	4	3
V	8	30	7	8
VI	2	6	3	2
VII	3	16	4	3
VIII	8	34	14	8
IX	3	12	3	3
X	6	19	5	6
XI	1	1	1	1
XII	1	4	1	1
RM	7	60	18	7
TOTAL	50	219	66	50

Cobertura de Servicios Comunitarios y de Reparación del Daño Causado

REGION	COBERTURA (Capacidad Máxima actual)
I Arica	105
I Iquique	
II	105
III	105
IV	105
V	210
VI	105
VII	105
VIII	240
IX	120
X Valdivia	60
X Pto. Montt	45
XI	36
XII	42
RM	210
NACIONAL	1.593

La cobertura está estimada por número de atenciones, considerando que lo máximo que los adolescentes pueden estar en estas medidas son tres meses.

Personal Programas Servicios Comunitarios y de Reparación del Daño Causado

REGIÓN	Nº PROGRAMAS	DELEGADOS/ COORDINADOR
I	1	3
II	1	2
III	1	2
IV	1	2
V	2	4
VI	1	2
VII	1	2
VIII	2	5
IX	1	3
X	1	3
XI	1	2
XII	1	3
RM	2	6
TOTAL	16	39

ÁREAS CON DÉFICIT:

Como tales, el señor Ministro identificó las siguientes:

1. Infraestructura Centros Semi Cerrados

El plan de inversiones de centros semi-cerrados contempla lo siguiente:

- A junio de 2006 existe un total de 5 centros, en las regiones I (Arica e Iquique), X (Puerto Montt), XI y XII.
- En enero de 2007 se agregarán 7 centros más, en las regiones II, IV, V, VI, X (Valdivia), RM (Calera de Tango) y RM (femenino)
- En mayo de 2007 se agregan al circuito dos centros más, en las regiones VII y IX
- Adicionalmente en RM (Tiempo Joven), se contará con otro centro semi cerrado para varones en Noviembre de 2007
- Los dos centros restantes están sujetos a aspectos técnicos, en las regiones III y VIII.

2. Educación

Actualmente funcionan 12 escuelas en centros privativos de libertad (de 17). Cabe señalar que la oferta es insuficiente, toda vez que no contempla todos los niveles educativos.

Las alternativas en estudio son las siguientes:

- i. Adecuación legal para que el MINEDUC cuente con una subvención especial que otorgue un incentivo adicional a los sostenedores educacionales;
- ii. Modalidades del Programa Chile Califica;
- iii. Asumir directamente por SENAME la oferta en los centros donde no se cuenta con sostenedor interesado.

3. Tratamiento de Rehabilitación del Consumo Problemático de Drogas

Durante el año 2006, se están ejecutando 9 proyectos (7 financiados por SENAME y 2 por CONACE) con una cobertura de 460 plazas, con un costo total de M\$ 471.000, en las regiones I, II, V, VI, VIII, X y RM.

Faltan dispositivos especializados para la atención de consumidores problemáticos y o abusivos de drogas en la mayoría de las regiones del país. Destacó que para responder a lo establecido en los artículos 7 y 17 de la Ley 20.084 (Sanción accesoria y acceso voluntario para el tratamiento de drogas) el Ministerio de Salud (Subsecretaría de Salud Pública) y CONACE han elaborado una “Norma técnica para el tratamiento integral en adolescentes infractores de ley con consumo problemático de alcohol – droga y otros trastornos de salud mental”, la cual será ejecutada por instancias dependientes de dichas instituciones. Esta Norma no cuenta actualmente con financiamiento, por lo que se solicitará presupuesto. Presentó un documento anexo que da cuenta de algunos de los principales aspectos contenidos en esta Norma Técnica, que se transcribe a continuación.

4. SENCE

Desde junio del 2000, opera un convenio de colaboración que implica el traspaso de fondos a Sename para la ejecución de cursos de capacitación laboral al interior de los centros privativos de libertad de acuerdo a los requisitos establecidos (mínimo ocho jóvenes con permanencia superior a un mes, de 16 años y más). Contempla recursos para becas individuales a jóvenes de programas de intervención ambulatoria de todas las regiones, cuya distribución opera de acuerdo a criterios de cobertura poblacional, territorial, edad y oferta. En la actualidad se encuentra en trámite de suscripción del convenio a partir del 1º de junio de 2006 y 2007 para dar continuidad a los productos señalados y contenidos en este.

Para el acceso de los jóvenes de Programas no privativos de libertad se ha incorporado en las bases técnicas del Programa especial de jóvenes como beneficiarios preferentes a Jóvenes de SENAME, y se logró ampliar el concepto de Responsabilidad Parental, lo que implicó resolver uno de los nudos principales para el acceso a este programa.

Se está trabajando en forma articulada y coordinada a nivel regional entre las contrapartes SENCE-SENAME para intencionar estrategias para favorecer al

acceso de los y las adolescentes a la oferta de capacitación existente, mediante un trabajo a nivel local con los Organismos Técnicos Capacitadores. Debe establecerse la pertinencia de los cursos de acuerdo a la demanda de mercado y particularidades de los jóvenes infractores de ley para instalar metodología pertinente. La fecha de licitación de este programa es noviembre de 2006.

El documento anexo entregado por el señor Ministro de Justicia en relación con la norma técnica para el tratamiento integral en adolescentes infractores de ley con consumo problemático de alcohol – droga y otros trastornos de salud mental, da cuenta de lo siguiente:

“La presente Norma Técnica emanada bajo la coordinación del Ministerio de Salud, establece los lineamientos técnicos para las acciones sanitarias del sistema de salud, los que además han sido consensuadas con SENAME y CONACE, las otras instancias comprometidas para lograr los objetivos terapéuticos en las/los adolescentes infractores de ley que los requieran; en consecuencia, la obligatoriedad de sus disposiciones afecta a los organismos del Sistema Nacional de Servicios de Salud, manteniéndose como referente técnico para las demás entidades públicas y privadas.

La Ley Nº 20.084 establece en su artículo Nº 7 que el juez estará facultado para establecer como sanción accesoria a las sanciones penales señaladas, siempre que sea necesario en atención a las circunstancias del adolescente, la obligación de someterlo a tratamientos de rehabilitación por adicción a las drogas o al alcohol.

Sobre la base del último estudio sobre consumo de drogas en adolescentes infractores de ley penal entre 14 y 17 años de SENAME realizado por CONACE, un 70 % presenta consumo de drogas ilícitas y de éstos un 50% es consumidor de varias sustancias adictivas. En virtud de lo anterior y teniendo como antecedente que el consumo de drogas se encuentra presente en la mayoría de los adolescentes infractores ingresados a los distintos sistemas de SENAME, se hace necesario su abordaje, debiendo existir oferta especializada para dar cumplimiento a la sanción accesoria que determine el juez y como un recurso para aquellos jóvenes que voluntariamente deseen acceder a un tratamiento, tanto en sistemas privativos como no privativos de libertad. Del mismo modo se reconoce la necesidad urgente de desarrollar un modelo de atención integral que aborde las necesidades en salud mental de esta población, incorporando acciones de fomento y protección de la salud mental, prevención de problemas y trastornos de salud mental, tratamiento oportuno e integral de los trastornos de salud mental más recurrentes y rehabilitación. Lo anterior permite a los Servicios de Salud cumplir un rol estratégico e histórico para la provisión de los servicios y al Ministerio de Salud velar por el ejercicio pleno de los derechos a la atención sanitaria de este importante segmento de su población.

1) De la Atención Clínica:

El tratamiento de los problemas asociados al consumo de alcohol y drogas, y otros trastornos de salud mental, es parte del Plan de Intervención Individual Integral del adolescente, diseñado por SENAME y, por tanto, exige mecanismos definidos de coordinación entre el Equipo Clínico de Drogas y Salud Mental y el Equipo SENAME en su totalidad, así como con otros actores involucrados en este Plan.

- La atención clínica debe cumplir con los siguientes principios
 - 1• abordaje biopsicosocial
 - 2• preferentemente ambulatorio
 - 3• enfoque integral comunitario
 - 4• asegurar la continuidad del tratamiento
 - 5• realizada por un equipo interdisciplinario
 - 6• articulada con el Plan de Intervención Individual del SENAME
 - 7• evaluada periódicamente
- El tratamiento de los problemas asociados al consumo de alcohol y drogas, y de cualquier otro trastorno de salud mental que el adolescente presente debe tratarse en forma conjunta e integrada por el mismo equipo clínico
- La atención deberá ser coordinada con acciones del Plan de Intervención Integral, con el propósito de no sobrecargar de actividades al adolescente en su proceso de reinserción social y esto se registra en la ficha clínica

En el caso de los adolescentes que cumplan sanción privativa de libertad o cuando exista medida cautelar privativa de libertad:

- La atención clínica se realizará al interior de los centros donde cumple la sanción, lugar al que acudirá un equipo de salud mental especializado para abordar su tratamiento y se asegurará la continuidad terapéutica al egreso de la medida.
- La atención se basará en una Guía Clínica a elaborar por MINSAL. Esta atención será coordinada con el equipo técnico y tutor correspondiente del centro, encargado de su proceso de (re)inserción social.
- En caso de intoxicación aguda o descompensación psiquiátrica, ésta se realizará en las Unidades de Hospitalización de Corta Estadía, ubicadas al interior de dicho centro.

En el caso de los adolescentes, que cumplan sanción en medio libre

- Recibirán la atención en los Centros de Salud Mental Comunitaria públicos con programa de drogas o en instituciones privadas debidamente acreditadas por la autoridad competente, preferentemente con programas específicos para la población infractora de ley con consumo problemático de drogas.
- Esta atención será coordinada con el Delegado correspondiente encargado de su proceso de (re)inserción social.

- El Plan de Tratamiento se realizará de acuerdo a una Guía Clínica a elaborar por MINSAL.
- En caso de intoxicación aguda o descompensación psiquiátrica que requieran hospitalización, ésta se realizará en las Unidades de Hospitalización de Corta Estadía disponibles en la región.”.

El señor Ministro entregó, finalmente un cuadro que calendariza la construcción de centros semi-cerrados.

Nombre Proyecto: Construcción Centros Semicerrados SENAME BIP:30036560-0					
Nº	RE G	COMUNA	CENTROS	Estado de avance obra	Fecha estimada término obra
1	I	ARICA	QHALLTANI	Está construido centro Semicerrado	
2		IQUIQUE	ARCOIRIS	Está construido centro Semicerrado	
3	II	ANTOFAGASTA	SURGAM	Comienzo de obras	Ene-07
4	III	COPIAPO	CRISOL	Por definir programa arquitectónico	por definir
5	IV	LA SERENA	TALAY	Proceso llamado a licitación de obras	Ene-07
6	V	LIMACHE	LIHUEN	Obra en ejecución, 30% de avance	Ene-07
7	VI	GRANEROS	ANTUHUE	EN LICITACIÓN OBRAS. Apertura de las Propuestas 9/may/06.	Ene-07
8	VII	TALCA (CAMINO SAN CLEMENTE)	PEULLAS	En proceso de elaboración de proyecto	May-07
9	VIII	CONCEPCION / CHILLAN	CENTRO(s) VIII	Por definir emplazamiento y programa arquitectónico	por definir
10	IX	CHOL-CHOL	INAPEWMA	En proceso de elaboración de proyecto	May-07
11	X	VALDIVIA	CAU CAU	Obra que se encuentra en proceso de TRATO DIRECTO. El monto del presupuesto es estimativo.	Ene-07
12		PUERTO MONTT	TIEMPO DE CRECER	Tiene Semicerrado	
13	XI	COYHAIQUE	TRAPANANDA	Tiene Semicerrado	
14	XII	PUNTA ARENAS	AONIKENK	Tiene Semicerrado	
15	XIII	SANTIAGO	SANTIAGO femenino	Proyecto en elaboración.	Ene-07
17		SAN BERNARDO	TIEMPO JOVEN	En Proceso de Elaboración de Bases de Licitación. Presupuesto y plazo estimado.	Nov-07
18		CALERA DE TANGO	SANTA INÉS	Etapla definición proyecto	Ene-07

Finalizando su exposición, el señor Ministro puso de manifiesto la necesidad de dar una tramitación expedita al proyecto, en atención a la proximidad de la fecha de entrada en vigor de la ley N° 20.084.

El Honorable Senador señor Chadwick expresó que el Mensaje no da cuenta claramente de los esfuerzos desplegados por las autoridades involucradas ni precisa las carencias que aún subsisten. Indicó que, escuchado el señor Ministro de Justicia, queda claro que tales carencias son de gran envergadura. En efecto, faltarían centros semicerrados en más de la mitad de las regiones del país, cuya programación e implementación requiere más de los 6 meses que se habían fijado para la entrada en vigor de la ley. Agregó que otras dificultades de gran magnitud se advierten también en lo referente a los programas de educación de los adolescentes sancionados y en la rehabilitación de la adicción a las drogas y al alcohol. En consecuencia, dijo, se trata de carencias en aspectos esenciales, sobre cuyas causas solicitó una explicación al señor Ministro.

El Honorable Senador señor Espina estimó que advierte graves incumplimientos por parte de las autoridades anteriores en relación a las condiciones que deben reunirse para una adecuada entrada en vigor de esta ley. Recordó que en innumerables oportunidades hizo presente sus dudas a los Ministerios de Justicia y de Hacienda y al SENAME acerca de que efectivamente pudiera implementarse esta ley en el plazo propuesto por el Ejecutivo y que invariablemente se le dieron las más amplias seguridades de que ello así ocurriría.

Puso de manifiesto la importancia que dentro de este nuevo sistema de justicia penal juvenil representan aspectos como los sistemas semicerrados, la libertad asistida y la acción de los delegados, al igual que los sistemas educativos y de rehabilitación de las drogas y el alcohol previstos por la ley.

Lamentablemente, prosiguió, respecto de estos elementos se ha producido un flagrante incumplimiento y una inexcusable negligencia en relación a los compromisos asumidos por parte de dichas autoridades. Ello, agregó, incide en la puesta en marcha de un sistema de relevancia inédita en materia de adolescentes.

No obstante lo anterior, valoró la decisión del Ejecutivo de impulsar este proyecto de ley, pues, sostuvo, más negativo aún sería poner en marcha la ley en forma evidentemente defectuosa.

Enfatizó las falencias existentes en materia de construcción o habilitación de sistemas semicerrados, lo que, sostuvo, representa una debilidad en un aspecto absolutamente esencial de esta ley. Hizo presente que la entonces Directora del SENAME le aseguró que ya existía uno de estos recintos en cada región del país, de modo que se trataba de adicionar otros. Hizo presente la necesidad de que el Ministerio del ramo evalúe una vez más este tema en particular.

Del mismo modo, puso de relieve las carencias que se advierten en lo concerniente a los programas para que los adolescentes sancionados completen su educación y se rehabiliten de la adicción a las drogas y al alcohol.

Por otra parte, expresó su extrañeza en relación a algunos reparos que el Ministerio Público ha formulado en relación al sistema de sanciones contemplado por la ley. Hizo presente que durante la tramitación de esta ley, la Comisión contó con la participación permanente de dos altos representantes de ese organismo, quienes colaboraron activamente en su estructuración. Llama la atención, entonces, dijo, que con posterioridad surjan objeciones de parte de esa institución, máxime si hasta el último momento se estuvo poniendo en su conocimiento los textos aprobados y recibiendo sus comentarios. En otro orden de ideas, puntualizó que esta institución, si bien consideró que 22 nuevos fiscales era una cifra insuficiente, la aceptó, de modo que debe asumir su responsabilidad en esta materia.

Finalmente, se refirió a las tareas que la ley le encomienda a los delegados en el cumplimiento de penas en sistemas de libertad asistida. Resaltó la importancia de los mismos, quienes, dijo, deben ser profesionales calificados y entrenados para asumir tan importantes labores. A este respecto, solicitó al señor Ministro de Justicia más antecedentes, de modo de poder conocer cabalmente el número de delegados que existen, su nivel de preparación y demás informaciones, de modo que este tema no pase a constituir un nuevo obstáculo en la implementación de la ley.

El Honorable Senador señor Muñoz, don Pedro, destacó, en primer lugar, la importancia de esta ley. Dijo que ella era la respuesta que los distintos sectores políticos dieron a un problema muy sensible para la comunidad, destacando que ello ocurrió durante la Administración del ex Presidente Lagos.

Ahora bien, agregó, tal como ha ocurrido con los Tribunales de Familia y la Reforma Procesal Penal, se advierte que las demandas son mayores a lo previsto, de manera que, inevitablemente, los nuevos sistemas sufren sobreexigencias.

Por esta razón, concordó con la necesidad de que se cumplan previamente todas las condiciones previstas para su entrada en vigor. Si ello no ha ocurrido, dijo, y no se han cumplido las obras o actuaciones prometidas, habrá las explicaciones del caso, pero el objetivo central sigue siendo la preocupación por los adolescentes, de modo que lo que procede es resolver los temas puntuales que se han reseñado y evaluar si la prórroga de un año que se ha propuesto es suficiente.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Gómez, señaló que la aprobación del proyecto en estudio exige otro aspecto, que calificó de central. Éste consiste en un compromiso claro y cierto por parte del Gobierno en relación al cumplimiento de las tareas que la plena aplicación de esta ley demanda, que se han hecho presente en esta oportunidad. De no ocurrir ello, advirtió, todos los nuevos actores en este proceso quedarán involucrados.

Atendiendo los planteamientos formulados, **el señor Ministro de Justicia** expresó, en primer término que las deficiencias detectadas no obedecen más que a una deficiente apreciación del proceso de implementación de esta ley. Conjeturó que, probablemente, en el clima favorable al establecimiento del nuevo sistema, el plazo de entrada en vigor era irrelevante. En consecuencia, sólo hubo una deficiente programación pero en ningún caso mala fe en relación con los antecedentes que se proporcionaban al Parlamento.

En cuanto al número de establecimientos semi-cerrados por región, coincidió en que, en principio, parece ideal contar con más de uno por región. Sin embargo, estimó preferible no comprometerse con cifras rígidas sino que permitir que el sistema sea lo suficientemente flexible como para atender a la demanda real que vaya observándose en cada zona. Para este efecto, hizo presente que el Ministerio contaba con otras fórmulas distintas de la construcción de recintos nuevos. Las respectivas soluciones, agregó, dependerán del factor accesibilidad o distancia para que las medidas que se adopten sean eficaces.

Respecto de las dificultades en lo concerniente a la rehabilitación de la adicción a las drogas, reiteró que se trata de una discusión estrictamente presupuestaria que habrá de hacerse con oportunidad de las leyes anuales de presupuestos.

En relación con los planteamientos del Ministerio Público, hizo notar que no debe perderse de vista que los cargos de fiscal que se crean por esta ley son adicionales a la planta ya existente, sin perjuicio de que pueda destinarse otro personal a estas funciones.

Informó, asimismo, que enviará a la Comisión los antecedentes referidos a los delegados.

Atendiendo a una consulta formulada por el Honorable Senador señor Chadwick, aclaró que las cifras y fechas informadas en esta sesión corresponden a los estados de obras observados durante el período en que ha estado a cargo del Ministerio y no a las proyecciones que las anteriores autoridades pudieran haber hecho.

Compartió con el Honorable Senador señor Muñoz Aburto que esta ley representa una verdadera revolución en el tratamiento del adolescente que infringe normas penales. Dada su importancia, para la

instalación del mismo en nuestro medio se ha pensado en la conveniencia de establecer un grupo de expertos que haga el seguimiento de la misma.

Comprometió, además, su palabra en cuanto a realizar los esfuerzos necesarios para que dentro del nuevo plazo propuesto se cumplan las condiciones que aseguren la adecuada puesta en marcha de este nuevo sistema.

Por último, connotó que las institucionalidad recién creada corresponde a un “sistema en construcción”, es decir, de aquellos cuya ejecución o aplicación plena se alcanza en un período largo. De manera, dijo, que el plazo de un año adicional que se está solicitando corresponde a lo necesario solamente para que este sistema inicie su funcionamiento.

La Honorable Senadora señora Alvear estimó que por las consideraciones y antecedentes antes reseñados, resultaba procedente postergar la entrada en vigor de esta ley, más aún atendida la relevancia del sistema que se crea.

Consultó si estaban despejadas las dificultades que genera la frecuente resistencia de las distintas comunidades en las cuales se emplazan las construcciones destinadas al cumplimiento de condenas.

Por otra parte, acogió la idea planteada por el señor Ministro en orden a crear una comisión formada por expertos que se encargue de efectuar el seguimiento de la puesta en práctica de este nuevo sistema penal juvenil. Sobre este particular, propuso incorporar este mecanismo en el proyecto de ley en estudio, agregando que esta comisión informará trimestralmente a las Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia de ambas Cámaras.

El Honorable Senador señor Chadwick consideró atendibles estas proposiciones.

A continuación, **la Honorable Senadora señora Alvear** hizo presente que tenía algunas observaciones al contenido mismo del texto de la ley y consultó acerca de la posibilidad y la mejor oportunidad para someterlas a debate legislativo.

El señor Ministro de Justicia señaló que el Ejecutivo sería receptivo a este planteamiento en la medida en que exista acuerdo político que lo haga viable.

En cuanto a los puntos de emplazamiento de los centros semi-cerrados que aún faltan, informó que todos ellos están en desarrollo a excepción del de la VIII Región que pende de un informe del

Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, que versa sobre una interpretación del correspondiente plan regulador.

A continuación, el señor Ministro procedió a presentar una indicación del Ejecutivo para introducir un artículo 4º transitorio, nuevo, a la ley N° 20.084, del siguiente tenor:

“Artículo 4º. Establécese una comisión formada por expertos, la que se encargará de evaluar la implementación de la presente ley e informar trimestralmente acerca del estado de avance de la misma 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. Esta comisión será coordinada por el Ministerio de Justicia.”.

Finalizando el debate, **el señor Presidente de la Comisión** exhortó a aprobar el proyecto por unanimidad y recabó el acuerdo de la Comisión para enviar al Ministerio del ramo una relación de las tareas pendientes y de los compromisos asumidos para alcanzar una aplicación adecuada de la ley, lo que se acordó.

Enseguida, puso en votación el proyecto y la indicación presentada por el Ejecutivo.

La Comisión, por tres votos a favor y dos abstenciones, acogió la iniciativa en estudio y la referida indicación, incorporando, además, algunos ajustes de tipo meramente formal al texto originalmente propuesto.

Votaron a favor la Honorable Senadora señora Alvear y los Honorables Senadores señores Gómez y Muñoz, don Pedro. Se abstuvieron los Honorables Senadores señores Chadwick y Espina.

- - - - -

En mérito del acuerdo precedentemente consignado, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento os propone aprobar en general y en particular el siguiente

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único. Introdúcense las siguientes enmiendas en la ley N° 20.084:

- 1. Reemplázase, en su artículo 1º transitorio, la expresión “seis meses” por “dieciocho meses”, y

2. Incorpórase como artículo 4° transitorio, nuevo,
el siguiente:

“Artículo 4°. Establécese una comisión formada por expertos, la que se encargará de evaluar la implementación de la presente ley e informar trimestralmente acerca del estado de avance de la misma 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. Esta comisión será coordinada por el Ministerio de Justicia.”.

- - - - -

Acordado en sesión celebrada el día 10 de mayo de 2006, con asistencia de sus miembros, Honorables Senadores señores José Antonio Gómez Urrutia (Presidente), María Soledad Alvear Valenzuela, Andrés Chadwick Piñera, Alberto Espina Otero y Pedro Muñoz Aburto.

Sala de la Comisión, a 10 de mayo de 2006.

NORA VILLAVICENCIO GONZÁLEZ
Abogada Secretaria de la Comisión

RESÚMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA EL PLAZO DE ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY N° 20.084, SOBRE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL (BOLETÍN N° 4.197-07)

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:

1. - postergar un año la entrada en vigor de la ley N° 20.084, que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, con el fin de facilitar el proceso de implementación práctica de las condiciones que la adecuada puesta en marcha de este nuevo sistema supone, y
2. agregar un nuevo artículo transitorio con el objeto de establecer una Comisión encargada de evaluar la puesta en práctica de la ley.

II. ACUERDOS: fue aprobado en general y en particular por la Comisión por tres votos a favor y dos abstenciones.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: la iniciativa consta de un artículo único compuesto por dos numerales.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: suma, a contar del 9 de mayo de 2006.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de S.E. el Vicepresidente de la República.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primer trámite constitucional.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 9 de mayo de 2006.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, aprobación en general y en particular, a la vez.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Ley N° 20.084, que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal.

Valparaíso, a 10 de mayo de 2006.

NORA VILLAVICENCIO GONZÁLEZ
Abogada Secretaria de la Comisión

ÍNDICE

	Página
Constancias reglamentarias	1
Antecedentes de hecho	1
Antecedentes legales	5
Discusión en general y en particular	5
Aprobación en general y en particular	21
Texto del proyecto de ley	21
Resumen Ejecutivo	23

- - -