

OFICIO N°60 - 2019

INFORME PROYECTO DE LEY N° 12-2019

Antecedente: Boletín N° 11.174-07

Santiago, 24 de abril de 2019

Por oficio de fecha 9 de abril de 2019, conforme a lo dispuesto por los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, el el H. Senado remitió a esta Excma. Corte Suprema el proyecto de ley, iniciado por Mensaje, que *Crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil*, para recabar su opinión, respecto de los artículos 27, 40 y 41 permanentes, y el artículo sexto transitorio, disposiciones que ya habían sido consultadas al máximo tribunal, pero sufrieron cambios debido a indicaciones al proyecto en marzo de 2018.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 12 de abril en curso, presidida por el Presidente señor Haroldo Brito Cruz, e integrada por los ministros señores Dolmestch, Künsemüller y Silva G., señoras Egnem y Sandoval, señores Fuentes, Cisternas y Aránguiz, señora Muñoz S., señor Prado, señora Vivanco y señor Silva C., acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL PRESIDENTE

**DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y
REGLAMENTO**

SEÑOR FELIPE HARBOE BASCUÑÁN,

VALPARAÍSO

Santiago, dieciocho de abril de dos mil diecinueve.

Vistos y teniendo presente:

Primero. Que por oficio N° CL/39/2019, de fecha 9 de abril de 2019 el H. Senado remitió a esta Excm. Corte Suprema el proyecto de ley, iniciado por Mensaje, que *Crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil*, para recabar su opinión, respecto de los artículos 27, 40 y 41 permanentes, y el artículo sexto transitorio, disposiciones que ya habían sido consultadas al máximo tribunal, pero sufrieron cambios debido a indicaciones al proyecto en marzo de 2018.

La iniciativa legal, correspondiente al Boletín N° 11.174-07, ingresó a tramitación legislativa el 4 de abril de 2017, encontrándose actualmente en primer trámite constitucional y con urgencia suma a contar del 2 de abril del 2019.

Segundo. I. Descripción del proyecto

Conforme al proyecto, “la ley N° 20.084 ha demostrado ser insuficiente para alcanzar los resultados esperados. El actual sistema penal de adolescentes no logra reinsertar ni se muestra eficaz en términos preventivos. No solo por cuanto refleja los problemas que enfrenta el proceso penal para aclarar o resolver los diversos casos denunciados, sino que, además, por la total ausencia de contenidos realmente disuasivos en las sanciones dispuestas”.

En este escenario, prosigue el mensaje, el “actual diseño administrativo requiere ser modificado para cumplir los fines de la justicia penal adolescente”. Se requiere de una nueva institucionalidad, capaz de “implementar orientaciones técnicas uniformes e idóneas”, que debe ir acompañada de “un cambio en los paradigmas de intervención”, que incluya un “diseño planificado que guíe los procesos de cumplimiento y progresión de las sanciones” (un “modelo de intervención”) y que cuente con los recursos humanos y materiales necesarios.

También –dice el mensaje- se requiere “corregir los efectos perversos o disruptivos que ofrece el sistema de financiamiento de los programas subvencionados”; “disponer de información unificada y suficiente para adoptar decisiones que favorezcan una mejora técnica y de gestión en forma progresiva”; “una oferta especializada para cumplir con las diversas acciones

que comprende la intervención” y, “realizar un monitoreo y seguimiento en el ámbito técnico que conlleva su ejecución”.

Para hacer frente a esta realidad, el proyecto establece las siguientes modificaciones legales:

- (i) Creación de una nueva institucionalidad administrativa de Reinserción Social Juvenil (artículos 1 a 39 permanentes);
- (ii) Modificaciones a la Ley N°20.084 (artículo 40 permanente), sobre Responsabilidad Penal Adolescente, para dotar a las sanciones dispuestas de un carácter realmente disuasivo, en términos preventivos y, al mismo tiempo, consagrar un régimen más idóneo para la reinserción de los adolescentes.
- (iii) Adecuaciones a otros cuerpos legales, como el Código Orgánico de Tribunales; la Ley N° 19.640 Orgánica Constitucional del Ministerio Público; la Ley N° 19.718 que Crea la Defensoría Penal Pública; el DFL N°3, de 2016, Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y la Ley Orgánica de Gendarmería.
- (iv) Finalmente, en las disposiciones transitorias, se regulan aspectos tales como la vacancia y gradualidad de la ley; el traspaso y encasillamiento de funcionarios desde el Servicio Nacional de Menores al Servicio Nacional de Reinserción Juvenil, y el primer presupuesto del Servicio.

Tercero. Normas del proyecto de ley sobre las cuales se solicita la opinión de la Excm. Corte Suprema, al tenor de lo dispuesto por el art. 77 CPR (artículos 27, 40, 41 y sexto transitorio)

Como ya se dijo el oficio del H. Senado tiene por objeto poner el presente proyecto de ley en conocimiento de la Corte Suprema, para recabar ahora su opinión respecto de ciertas normas específicas, que tienen el carácter de ley orgánica constitucional, cuales son los artículos 27, 40, 41 permanentes, y el artículo sexto transitorio. A continuación, se analizan estas disposiciones agrupándolas por materias.

I. Servicio Nacional de Reinserción Juvenil: Artículo 27

Igual que en la versión del proyecto ya informado por la Corte, el artículo 27, denominado “*De la administración provisional*”, faculta al Director Regional

del Servicio para disponer mediante resolución fundada la “*administración provisional directa*” de un programa actualmente ejecutado por un organismo acreditado, por parte de un funcionario de dicho servicio.

La estrategia regulativa del artículo cuyo análisis se solicita es, también, prácticamente idéntica a aquella prevista en el proyecto original. Se establecen, en el inciso segundo, una serie de causales que dan lugar a la calificación de aquellos casos que autorizan al Director Regional del Servicio a decretar la administración provisional, mientras que, en los incisos finales, se regula el régimen recursivo aplicable, estableciéndose un recurso administrativo (jerárquico, para ante el Director Nacional) en relación a la resolución que declara la administración provisional y una acción jurisdiccional (reclamo de legalidad, para ante la Corte de Apelaciones respectiva) en relación a la resolución que falla el recurso administrativo.

Las principales diferencias entre la disposición actualmente en consulta y aquella que ya fue informada durante el año 2017 por el pleno de la Corte, fuera de aclaraciones formales o estilísticas, dicen relación con tres aspectos: a) la reconfiguración parcial de las causales; b) la modificación de las reglas procedimentales que rigen el sistema recursivo aplicable y; c) creación de un marco reglamentario relativo al régimen de administración provisional.

a) Reconfiguración de las causales

La versión actual del proyecto tiene como principal novedad la eliminación de la antigua causal c) de la propuesta que consistía en la posibilidad de decretar la administración provisional cuando “...por razones imputables al organismo acreditado, se haga imposible la mantención del servicio a consecuencia de sanciones, medidas precautorias, embargos, ejecuciones o retiros que afecten sus bienes”; lo cual mejora el proyecto y no merece objeciones.

Para mejor comprensión de lo señalado, a continuación se adjunta un cuadro que compara la versión de la disposición originalmente informada por esta Corte, con aquella que actualmente se presenta a su conocimiento.

| | |
|--|-----------------------|
| Versión informada por el pleno el | Versión actual |
|--|-----------------------|

| 2017 | |
|--|---|
| <p>Artículo 27.- De la administración provisional. El Director Regional, mediante resolución fundada, podrá disponer la administración provisional directa de un programa ejecutado por un organismo acreditado, con el objeto de asegurar su adecuado funcionamiento y la continuidad del Servicio hasta el término del contrato, conforme a lo dispuesto en el reglamento.</p> <p>Para efectos del inciso anterior se entenderá por caso calificado los siguientes:</p> <p>a) Cuando exista una evaluación negativa del desempeño del programa y exista riesgo de afectar la vida o integridad física de los jóvenes.</p> <p>b) Cuando el incumplimiento de las obligaciones del convenio ponga en riesgo la continuidad del servicio.</p> <p>c) Cuando, por razones imputables al organismo acreditado, se haga imposible la mantención del servicio a consecuencia de sanciones, medidas precautorias, embargos, ejecuciones o retiros que afecten sus</p> | <p>Artículo 27.- De la administración provisional. El Director Regional, mediante resolución fundada, podrá disponer que un funcionario del Servicio ejerza la administración provisional directa de un programa ejecutado por un organismo acreditado, con el objeto de asegurar su adecuado funcionamiento y la continuidad del Servicio hasta el término del contrato, conforme a lo dispuesto en el reglamento.</p> <p>Los casos calificados que podrán fundamentar la resolución de administración provisional son los siguientes:</p> <p>a) Cuando exista una evaluación negativa del desempeño del programa por parte del Servicio acorde a las normas técnicas y estándares de funcionamiento. Esto procederá especialmente cuando exista riesgo de afectar la vida o integridad física de los jóvenes.</p> <p>b) Cuando el incumplimiento de las obligaciones del convenio ponga en riesgo la continuidad del servicio. Esto procederá especialmente si existieren sanciones, medidas precautorias, embargos, ejecuciones o retiros que afecten los bienes dispuestos para el funcionamiento del programa.</p> <p>e) Cuando, por razones</p> |

| | |
|--|--|
| <p>bienes.</p> <p>d) Cuando exista atraso reiterado en el pago de las remuneraciones o de las cotizaciones previsionales o de salud del personal del programa. Se entenderá por atraso reiterado la mora total o parcial en el pago de tres meses consecutivos o de tres en un período de seis meses en un año.</p> <p>e) Cuando, por causa imputable al organismo acreditado, se suspendan reiteradamente los servicios básicos para el buen funcionamiento del centro o programa.</p> <p>f) Cuando, en la ejecución del programa se produzcan hechos de violencia contra los jóvenes, sin que el organismo acreditado haya tomado medidas conducentes a su protección. [...]</p> | <p>imputables al organismo acreditado, se haga imposible la mantención del servicio a consecuencia de sanciones, medidas precautorias, embargos, ejecuciones o retiros que afecten sus bienes.</p> <p>¶ c) Cuando por causa imputable al organismo acreditado exista atraso reiterado en el pago de las remuneraciones o de las cotizaciones previsionales o de salud del personal del programa. Se entenderá por atraso reiterado la mora total o parcial en el pago de tres meses consecutivos o de tres en un período de seis meses en un año.</p> <p>e d) Cuando, por causa imputable al organismo acreditado, se suspendan reiteradamente los servicios básicos para el buen funcionamiento del centro o programa.</p> <p>f e) Cuando, en la ejecución del programa se produzcan hechos de violencia contra los jóvenes, sin que el organismo acreditado haya tomado medidas conducentes a su protección. [...]</p> |
|--|--|

Cuarto. Modificación relativa de las reglas que rigen el sistema recursivo_

En cuanto al sistema recursivo aplicable a la resolución que declara la administración provisional, la normativa propuesta presenta dos novedades. En primer lugar, se establece un plazo máximo de 15 días hábiles para que el Director Nacional resuelva y notifique el recurso jerárquico que se imponga

reclamando de la resolución que declara la administración provisional y; en segundo lugar, se prescribe que, una vez en relación, la causa debe agregarse a la tabla de la audiencia más próxima de modo “preferente” y no de modo “extraordinario”, como señalaba el proyecto original.

Estas novedades pueden apreciarse esquemáticamente en el siguiente cuadro comparativo:

| Versión informada por el pleno el 2017 | Versión actual |
|---|---|
| <p>Artículo 27.- De la administración provisional. [...] La resolución del Director Regional se notificará por carta certificada al organismo acreditado para que éste, dentro del plazo de cinco días hábiles contados desde dicha notificación, pueda reclamar administrativamente ante el Director Nacional.</p> <p>La entidad o prestador acreditado afectado por la aplicación de una sanción podrá reclamar la legalidad de la misma dentro del plazo de diez días hábiles, contado desde la notificación de la respectiva resolución, ante la Corte de Apelaciones correspondiente a su domicilio.</p> <p>La Corte de Apelaciones dará traslado de la reclamación al Servicio, notificándolo por oficio. Éste dispondrá del plazo de diez días hábiles contado</p> | <p>Artículo 27.- De la administración provisional. [...] La resolución del Director Regional se notificará por carta certificada al organismo acreditado para que éste, dentro del plazo de cinco días hábiles contados desde dicha notificación, pueda reclamar administrativamente ante el Director Nacional. El Director Nacional tendrá un plazo de 15 días hábiles para resolver, y notificar, por la misma vía, su decisión respecto del reclamo recurso jerárquico recibido.</p> <p>La entidad o prestador acreditado afectado por la aplicación de una sanción resolución que resuelva el recurso jerárquico regulado en el inciso anterior podrá reclamar la legalidad de la misma dentro del plazo de diez días hábiles, contado desde la notificación de la respectiva resolución, ante la Corte de Apelaciones correspondiente a su domicilio.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>desde que se notifique la reclamación interpuesta, para formular observaciones.</p> <p>Evacuado el traslado por el Servicio o vencido el plazo de que dispone para formular observaciones, el tribunal ordenará traer los autos en relación y la causa se agregará extraordinariamente a la tabla de la audiencia más próxima, previo sorteo de la Sala. La Corte podrá abrir un término probatorio, que no podrá exceder de siete días hábiles, y escuchar los alegatos de las partes.</p> <p>La Corte dictará sentencia dentro del término de quince días hábiles, la que será inapelable.</p> | <p>La Corte de Apelaciones dará traslado de la reclamación al Servicio, notificándolo por oficio. Éste dispondrá del plazo de diez días hábiles contado desde que se notifique la reclamación interpuesta, para formular observaciones.</p> <p>Evacuado el traslado por el Servicio o vencido el plazo de que dispone para formular observaciones, el tribunal ordenará traer los autos en relación y la causa se agregará extraordinariamente preferentemente a la tabla de la audiencia más próxima, previo sorteo de la Sala. La Corte podrá abrir un término probatorio, que no podrá exceder de siete días hábiles, y escuchar los alegatos de las partes.</p> <p>La Corte dictará sentencia dentro del término de quince días hábiles, la que será inapelable.</p> |
|---|--|

Ambas innovaciones resultan coherentes y no merecen mayores reparos: la determinación de un plazo de resolución relativamente corto para el Director Nacional del Servicio, corresponde a una garantía de celeridad importante que beneficie a los niños y adolescentes atendidos; y, el reemplazo de la agregación “extraordinaria” por agregación “preferente” coincide directamente con lo informado por la Corte en el oficio respuesta ya citado.

Debe hacerse presente que la especificación de preferencias implica aumento de carga para las Cortes de Apelaciones, pues retrasan la tabla ordinaria, lo que puede obligar a medidas también extraordinarias. Esto, si bien no es en principio objetable, debe tenerse en cuenta al momento de realizar la evaluación de costos de la reforma, y las necesidades de más recursos para el Poder Judicial.

Quinto. Por último, no obstante no haber sido considerado en el informe original de la Corte, atendido el interés que reviste la reforma y la vocación colaborativa que guía la labor de este tribunal, parece importante destacar dos aspectos anexos:

- La necesidad de poner cuidado en que la administración provisional, como remedio jurídico, sólo será idónea cuando el problema haya sido causado por una mala administración y no por otras razones. En este sentido, en aquellos casos en que el problema que da lugar a la causal se generó por otras razones (v.gr. falta de recursos, etc.), el remedio podría terminar resultando más dañino que el problema.
- El que la resolución que dirime el reclamo de ilegalidad no sea apelable, deja abierta la posibilidad de otros recursos, cuyo conocimiento podría atentar contra la celeridad y la estabilidad en la administración de estos programas. Por lo mismo, cabe sugerir minimizar en lo posible las instancias de conflicto jurídico y, por ejemplo, decretar que esta resolución no será susceptible de recurso alguno, máxime, si conforme a las últimas modificaciones, “la administración provisional no podrá exceder de seis meses”.

Sexto. Explicitación de marco reglamentario para la ejecución de la administración provisional

La iniciativa incorporó dos incisos finales que no han sido informados por la Corte, y que poseen el siguiente tenor:

“La administración provisional no podrá exceder de seis meses, pero el administrador podrá solicitar su renovación fundadamente al Director Regional, por una sola vez y hasta por igual periodo, la que deberá resolverse por resolución fundada. En todo caso, la administración provisional no podrá extenderse más allá de la vigencia del contrato que se haya suscrito con el organismo acreditado.

El reglamento determinará el contenido mínimo de la resolución que declare la procedencia de la administración provisional, las condiciones para su renovación o cese, el contenido del plan de trabajo, las normas necesarias para su adecuada ejecución y los requisitos que debe cumplir el administrador provisional que

designe el Servicio. Con todo, el administrador provisional deberá ser un funcionario del Servicio que demuestre idoneidad para el desempeño de la función que se le encomienda, y particularmente, habilidades para la administración de una organización, que se desempeñe en el área de gestión técnica de la Dirección Regional con grado 10 de la EUS o superior.”

La redacción indicada deja abierta la interrogante sobre la manera en que pudiera reclamarse de la renovación o no renovación decretada por el Director Regional: ¿Debe tramitarse de conformidad a las normas generales o de conformidad al sistema recursivo sugerido en el inciso tercero y siguiente de esta disposición (recurso jerárquico ante el Director Nacional y reclamo de legalidad para ante la Corte de Apelaciones respectiva)? Sería oportuno aclarar esta situación.

Séptimo. II. Especialización de los actores del Sistema de Justicia Juvenil: Artículos 40 y 41

b) Opinión previa de la Corte Suprema

En términos generales, originalmente el proyecto de ley que se analiza incorporaba un sistema de justicia juvenil especializada de acuerdo al siguiente modelo:

- Primero, se creaban tres nuevos juzgados especializados en responsabilidad penal adolescente.
 - o Uno con asiento en la comuna de Santiago, integrado por 6 jueces, con competencia sobre las comunas de Pudahuel, Huechuraba, Quilicura, Renca, Conchalí, Cerro Navia, Lo Prado, Independencia, Recoleta, Estación Central, Quinta Normal, Lo Barnechea, Vitacura, La Reina, Las Condes, Santiago Centro, Ñuñoa, Providencia, Maipú, Cerrillos, La Florida, Macul y Peñalolén.
 - o Otro con asiento en la comuna de San Bernardo, integrado por 3 jueces, con competencia sobre las comunas de Lo Espejo, Pedro

Aguirre Cerda, San Miguel, La Cisterna, El Bosque, San Joaquín, La Granja, San Ramón, La Pintana, San Miguel y San Bernardo.

- o Y otro con asiento en la comuna de Concepción, integrado por un juez, con competencia sobre las comunas de Concepción, Penco, Talcahuano y Hualpén;
- Segundo, en los Juzgados de Garantía de Iquique, Antofagasta, Viña del Mar, Rancagua, Talca y Temuco, se contemplaba la existencia una sala especializada destinada al conocimiento exclusivo de causas de responsabilidad penal adolescente.
- Tercero, respecto de los demás Juzgados de Garantía se estipulaba que se “deberá priorizar la asignación de jornadas, días o salas con dedicación exclusiva para el ejercicio de dichas competencias en el procedimiento objetivo y general de distribución de causas de que trata el artículo 15”. Con esto se buscaba, según el mensaje, establecer salas con dedicación preferente en causas de responsabilidad penal adolescente.
- Cuarto, en los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal, se aplicaría el mismo régimen establecido en el párrafo anterior, previsto para la generalidad de los juzgados de garantía.
- Por último, tanto el Ministerio Público como la Defensoría Penal Pública, deberían contar con una estructura y dotación especializada en responsabilidad penal adolescente.

Al respecto, la Corte Suprema expresó su opinión desfavorable en relación a la creación de tribunales especializados¹, argumentando que su legitimidad se encuentra cuestionada en un Estado Social y Democrático de Derecho y que, en el derecho comparado, los tribunales especiales sólo se aceptan en forma excepcional, cuando la constitución los establece expresamente. En este sentido, se señaló que si al Poder Judicial se le asigna en forma exclusiva la facultad de conocer y resolver los conflictos jurídicos, esta debe

¹ Oficio N°125-2017, de fecha 9 de agosto de 2017, considerando décimo.

necesariamente ir acompañada de unidad jurisdiccional. Por tanto, la creación de tribunales especiales se opone a los principios de independencia e imparcialidad, debilitan el equilibrio que debe existir entre los poderes del Estado y atomizan la actividad jurisdiccional.

En esta opinión se agregó que los jueces se encuentran en perfectas condiciones de resolver toda clase de asuntos, pues cuentan con las herramientas necesarias para instruirse sobre temas específicos si fuera necesario (informe de peritos, por ejemplo) y que el Poder Judicial podría perfectamente asumir la competencia de dichas materias.

También formuló observaciones puntuales en relación al contenido de las disposiciones. En primer lugar, se advirtió que el artículo 46 – que creaba estos tribunales – no indicaba ni su competencia territorial ni material. En segundo lugar, atendido que el proyecto no contemplaba la creación de nueva infraestructura para el establecimiento de los tribunales ni les asignaba una dotación especial sino que esta se obtendría de los ya existentes, llamó la atención acerca de la creación de tribunales sin contenido, que no contaban ni con jueces, funcionarios o infraestructura.² Por último, destacó que el proyecto amenazaba el derecho al juez natural, “toda vez que el tribunal encargado de conocer y juzgar quedaría creado con posterioridad a la comisión del delito o la ocurrencia del hecho a ser juzgado”.³ Se declaró preferir la especialización funcional sobre la orgánica, pues permitiría una utilización más eficiente de los recursos al cumplir con los fines propuestos por el legislador y, al mismo tiempo, el personal se encontraría en condiciones de colaborar con el funcionamiento general del tribunal.

En relación a la implementación de salas especializadas en determinados tribunales, el proyecto establecía un sistema de destinación de jueces y funcionarios – el mismo que se utilizaría para definir la dotación de los nuevos tribunales – radicado en las respectivas Cortes de Apelaciones. En este aspecto, la Corte estimó que parecía más razonable que fuera el tribunal el que realizara esta asignación conforme a sus posibilidades⁴.

Por último, se destacó que las modificaciones propuestas implicaban diversos gastos, ya fuera para la instalación de nuevos tribunales y la contratación de

² *Ibíd.*, considerando undécimo.

³ *Ibíd.*, considerando duodécimo.

⁴ *Ibíd.*, considerando séptimo.

personal y su capacitación, pero no se señalaba cómo serían financiados estos aspectos.⁵

Octavo. Indicações al proyecto de ley

Una de las principales modificaciones experimentadas por la iniciativa es el cambio en la implementación de la especialización de la justicia penal juvenil; eliminándose la creación de nuevos tribunales, permaneciendo únicamente los dos niveles de especialización restantes: creación de salas y priorización de agenda (jornadas, días o salas).

En la versión actual del proyecto de ley se contempla la siguiente estructura:

- Primero, la existencia de salas especializadas destinada al conocimiento exclusivo de causas de responsabilidad penal adolescente, según la siguiente distribución:
 - o Al menos una en el territorio jurisdiccional de la Corte de Apelaciones de Santiago, con competencia sobre las comunas comprendidas en dicho territorio, integrada por 6 jueces o más, con competencia sobre las comunas de Pudahuel, Huechuraba, Quilicura, Renca, Conchalí, Cerro Navia, Lo Prado, Independencia, Recoleta, Estación Central, Quinta Normal, Lo Barnechea, Vitacura, La Reina, Las Condes, Santiago Centro, Ñuñoa, Providencia, Maipú, Cerrillos, La Florida, Macul y Peñalolén.
 - o Al menos una en el territorio jurisdiccional correspondiente a la Corte de Apelaciones de San Miguel, radicada en el juzgado de garantía de San Bernardo e integrada por 3 jueces o más, con competencia sobre las comunas de Lo Espejo, Pedro Aguirre Cerda, San Miguel, La Cisterna, El Bosque, San Joaquín, La Granja, San Ramón, La Pintana, Puente Alto, San José de Maipo, Pirque, San Bernardo, Calera de Tango, Buin y Paine.
 - o Al menos una en el territorio jurisdiccional correspondiente a la Corte de Apelaciones de Concepción, radicada en el juzgado de garantía de Concepción e integrada por al menos un juez, con

⁵ *Ibíd.*, considerandos octavo y noveno.

competencia sobre las comunas de Concepción, Penco, Talcahuano y Hualpén y San Pedro de la Paz.

o En todos estos casos la propuesta legal faculta a la Corte de Apelaciones respectiva a disponer un mayor número de jueces para la integración de las salas, agregar salas especializadas o ampliar la competencia de estas a otras comunas del territorio jurisdiccional.

➤ Segundo, en los Juzgados de Garantía de Iquique, Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Rancagua, Talca y Temuco, se contempla la existencia una sala especializada destinada al conocimiento exclusivo de causas de responsabilidad penal adolescente. Esta norma no fue objeto de mayores modificaciones, salvo por la incorporación de nuevos juzgados en los que deberá existir esta sala.

➤ Tercero, respecto de los demás tribunales que ejerzan las funciones de Juzgados de Garantía se determina que se “deberá priorizar la asignación de jornadas, días o salas con dedicación exclusiva para el ejercicio de dichas competencias en el procedimiento objetivo y general de distribución de causas de que trata el artículo 15”. En este caso, se destaca la ampliación de la cantidad de tribunales que quedan sujetos a esta disposición, puesto que en este caso se incluye a los tribunales con competencia común, en circunstancias que la versión anterior del proyecto sólo consideraba a los Juzgados de Garantía.

➤ Cuarto, en los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal, se aplicaría el mismo régimen establecido en el párrafo anterior, previsto para la generalidad de los juzgados de garantía, por lo que en este aspecto no se observan modificaciones tras la presentación de las indicaciones.

Noveno. A continuación se analizan pormenorizadamente las modificaciones sufridas en los artículos consultados.

Artículo 40: Modificaciones a la Ley N° 20.084

El artículo 40 regula las modificaciones que se pretende hacer a la Ley N°20.084, de Responsabilidad Penal Juvenil; incorporando el numeral 19) de este artículo dos nuevas disposiciones a la ley: los artículos 29 bis y 29 ter.

El artículo 29 bis regula la aplicación práctica del deber de especialización de los actores más relevantes en el sistema de justicia penal de adolescentes: los jueces con competencia en lo penal, fiscales y defensores. En este sentido, establece el deber de conocimiento exclusivo de estas materias en las “salas especializadas” de los tribunales que las tuvieren.

Esta disposición no cambió sustancialmente con las indicaciones introducidas durante la tramitación del proyecto, salvo por las necesarias adaptaciones tras la eliminación de los tribunales especializados.

El artículo 29 ter, por su parte, se refiere a la formación y capacitación especializada en justicia juvenil con la que deberán contar los jueces y funcionarios que se desempeñen en las salas especializadas. Esta norma siguió la misma suerte de la anterior, en tanto que el cambio más relevante corresponde a la eliminación de la referencia a los “juzgados de garantía de adolescentes”.

Artículo 41: Modificaciones al Código Orgánico de Tribunales

El artículo 41 contempla las siguientes modificaciones al Código Orgánico de Tribunales.

El numeral 1) incorpora un artículo 16 bis nuevo, en el cual se regula la creación de las salas especializadas en responsabilidad penal adolescente y la priorización de agenda en los tribunales que no cuenten con estas, según lo ya descrito anteriormente.

El numeral 2) introduce un artículo 16 ter nuevo en que se establece el procedimiento para que las Cortes de Apelaciones determinen la integración de las salas especializadas, el cual deberá ser “de carácter equitativo, anual o bianual”, con jueces que formen parte de los juzgados de garantía con competencia en el correspondiente territorio jurisdiccional.

El numeral 3) agrega un nuevo inciso final al artículo 17 del cuerpo legal en referencia, haciendo hace aplicable el deber de priorización de agenda para los tribunales de juicio oral en lo penal. Esta disposición tampoco sufrió mayores modificaciones, salvo la actualización de la referencia hecha al artículo 16 bis, dados los cambios efectuados a esta última disposición.

El numeral 4) añade un nuevo artículo 26 bis, en el cual se regula las visitas judiciales a las que se refieren los artículos 567 y 578 del Código Orgánico de Tribunales a los centros de internación de adolescentes, respecto de los juzgados de garantía que cuenten con salas especializadas, estableciendo que “se realizarán por uno de los jueces de garantía de adolescentes que ejerza jurisdicción en el lugar en que se ubique cada centro (...) A dichos efectos, el comité de jueces respectivo deberá establecer un sistema objetivo de turnos, considerando una distribución equitativa en atención a la cantidad de recintos ubicados en el respectivo territorio jurisdiccional y su distancia del lugar de asiento preferente del juzgado”.

Por último, el numeral 5) crea un nuevo artículo 26 ter, en el cual se regula la designación de los funcionarios necesarios para cubrir el eventual aumento en la carga de trabajo en los tribunales que cuenten con salas especializadas.

Estas dos últimas disposiciones no presentan mayores modificaciones, salvo las necesarias para eliminar las referencias a los juzgados de garantía de adolescentes.

Décimo. Comentarios a esta parte del proyecto modificado

Las modificaciones introducidas al proyecto de ley recogen en buena parte las observaciones efectuadas por la Corte Suprema, principalmente lo que dice relación con la eliminación de los tribunales de garantía de adolescentes. Asimismo, se siguió la idea de preferir la especialización funcional por sobre la orgánica, lo que origina que la especialización de los actores de justicia se exprese en la existencia de salas exclusivamente abocadas a materias de responsabilidad penal adolescente en algunos tribunales.

No obstante, persisten algunas cuestiones que no fueron consideradas en esta nueva versión del proyecto. La más importante de ellas se refiere a la ausencia de financiamiento para la implementación de la reforma en todo lo referido a la capacitación de jueces y funcionarios que se desempeñarán en las salas especializadas y, en general, en el conocimiento de estas causas. Esta situación resulta particularmente relevante atendido el gran número de personas que deberían acceder a esta capacitación –ya sea precisamente, de acuerdo a lo estipulado en la propuesta legal, o potencialmente, en caso de que las Cortes decidan hacer uso de sus facultades para agregar jueces o

salas que conozcan estas materias- y al hecho de que estos cursos de formación y perfeccionamiento son impartidos por la Academia Judicial, organismo externo al Poder Judicial.

Otra observación que no fue considerada fue la relativa a que la organización y decisiones sobre la integración de las salas especializadas sea efectuada por los propios tribunales y no por las Cortes de Apelaciones.

Junto con lo anterior, del análisis del nuevo articulado de la ley surgen otras interrogantes.

La primera de ellas se refiere a la falta de una definición normativa del concepto de "sala". En efecto, el Código Orgánico de Tribunales no alude al término "sala" en la regulación aplicable a los tribunales de primera instancia, por lo que hasta el momento se ha aplicado su sentido natural y obvio, entendiendo que se trata de aquel espacio físico en el que se desarrollan las audiencias. No obstante, del contenido de la propuesta pareciera que la acepción de "sala" que en ella se utiliza excede dicho significado, pues se trataría de una unidad a la que se le asigna una determinada competencia. En consecuencia, para asegurar una correcta implementación de la propuesta, resultaría recomendable que el proyecto de ley se haga cargo de esta circunstancia, incorporando una definición normativa del concepto.

Asimismo, el proyecto no aclara del todo cómo operará la competencia de los tribunales cuando un mismo procedimiento se siga contra personas menores y mayores de edad. En efecto, el artículo 28 de la Ley N° 20.084, modificado, regula esta situación estableciendo que en este caso será aplicable lo dispuesto en el artículo 185 del Código Procesal Penal, que otorga la facultad al fiscal que dirige la investigación de agrupar o separar investigaciones. Continúa esta disposición señalando que, en todo caso, debiera conocer el asunto el juzgado o tribunal que ejerciere competencia en materia penal adolescente. Sin embargo, esta disposición es insuficiente, por diversas razones. En primer lugar, debido a que la agrupación o separación de investigaciones es una decisión facultativa del ente investigador y no puede ser el mecanismo decisivo para determinar la competencia. En segundo lugar, la regulación establecida en esta disposición resulta incompatible con la regulación establecida en los artículos 29 bis nuevo de la Ley N° 20.084 y 16 bis nuevo del Código Orgánico de Tribunales, pues si de estas normas interpretamos que la competencia de las salas especializadas para conocer de

asuntos relacionados con responsabilidad penal adolescente es exclusiva, no se entiende cómo esta sala -que de acuerdo a lo establecido en el artículo 28 de la Ley N° 20.084 debe conocer de la causa- podría intervenir también en el enjuiciamiento de los adultos perseguidos en ella.

Vinculado con lo anterior, se advierte que el proyecto no establece con claridad si los jueces de garantía destinados a las salas especializadas tendrán competencia excluyente en estas materias, es decir, si podrán o no abocarse también al conocimiento de causas de adultos mientras dure su destinación. Ello resulta particularmente relevante para efectos de determinar la proporción de ingreso de causas que le corresponderán a los jueces que sean destinados a estas salas en relación con los otros jueces de la jurisdicción penal de garantía, a objeto de mirar una distribución equitativa de la carga de trabajo y apreciar si la cantidad de magistrados que debiesen destinarse como mínimo a esta labor, de manera exclusiva, no generará una capacidad ociosa o una posible sobrecarga no deseada.

Por otra parte, el proyecto de ley tampoco se hace cargo de señalar cuántos jueces deben destinarse a las salas especializadas que operarán en los Juzgados de Garantía de Iquique, Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Rancagua, Talca y Temuco. Esta determinación es relevante, puesto que si la decisión acerca de qué tribunales contarán con sala especializada y cuáles no se basó en un estudio de las cargas de trabajo que cada uno de ellos tiene, parece importante que esta información se refleje en el proyecto, para orientar de mejor forma a los órganos encargados de la eventual implementación de esta iniciativa legal.

En relación a la regulación establecida en el artículo 26 bis nuevo del Código Orgánico de Tribunales, referida a la implementación de las visitas de que tratan los artículos 567 y 578 del mismo cuerpo legal, se observa que su redacción dificulta su correcta comprensión. No obstante, si el objetivo de la disposición es determinar que estas visitas se desarrollen únicamente por los jueces que integren las salas especializadas (en los tribunales en los que estas existan), se advierte que en aquellos donde esta sala esté integrada únicamente por un juez, no se podrá implementar el sistema objetivo de turnos al que la norma se refiere, por lo que se deberá adecuar esta redacción y/o considerar la carga adicional que pueda recaer sobre este funcionario que, en

último término, deberá asumir la realización de todas las visitas correspondientes a su jurisdicción.

Por último, y como una observación orientada únicamente a mejorar la claridad y comprensión del proyecto, se hace presente que el artículo 26 ter no se ha adaptado totalmente a las modificaciones introducidas a la iniciativa, por lo que aún mantiene las referencias a los Juzgados de Garantía de Adolescentes.

Undécimo. ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO

El artículo sexto transitorio regula la entrada en vigencia de las normas que establecen la instalación de este nuevo sistema de justicia penal para adolescentes. Desde una perspectiva formal cabe hacer presente que su redacción es sustancialmente idéntica a aquella que tenía la versión analizada en su oportunidad por el pleno, respecto de la cual no se emitieron mayores opiniones.

Sin perjuicio de ello, para los efectos de su análisis, es necesario considerar el tenor del artículo primero transitorio, que estipula la gradualidad⁶ de la reforma según el siguiente cronograma:

- Transcurridos 12 meses desde su publicación, en las Regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo;
- Transcurridos 24 meses desde su publicación, en las Regiones de Maule, BíoBío,⁷ La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén del General Carlos Ibañez del Campo y Magallanes y de la Antártica Chilena; y
- Transcurridos 36 meses desde su publicación, en las Regiones de Valparaíso; Del Libertador General Bernardo O'Higgins y Metropolitana de Santiago.

Considerando lo reseñado, la regulación del artículo sexto transitorio ocupa un lugar secundario. Se limita a hacer operativa la gradualidad de la reforma, estipulando determinadas condiciones operativas mínimas. Así:

⁶ Lo primero que cabe hacer notar es atendida la garantía de igualdad de trato ante la ley (art. 19 N°3 CPR), la incorporación progresiva de sistemas como el señalado, se encuentran sujetas a cuestionamiento de Constitucionalidad. Esto, de hecho, provocó que el legislador, para establecer los procesos de reforma que tuvieron lugar en las décadas pasadas, tuviera que realizar una reforma constitucional, a través de la Ley N° 20.245 para, de forma excepcional, regular la entrada en vigencia gradual de ciertas leyes exclusivamente procesales. En otras palabras, la gradualidad no puede afectar materias sustantivas, tal como queda acreditado en la Historia de la Ley N°20.245. Reforma Constitucional que regula la entrada en vigencia de las Leyes Procesales que indica. En línea: http://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/5256/HLD_5256_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf . P.5

⁷ La versión del cuadro comparado con indicaciones, agrega la región de Ñuble en esta lista, por indicación de ejecutivo.

- El primer inciso estipula que la integración de los Juzgados de Garantía de Adolescentes y de las salas especializadas establecidas en el artículo 16 bis del COT, deberá encontrarse provista con a lo menos 90 días de antelación a la fecha que para cada caso se indica en el inciso primero del artículo primero transitorio. Dentro de estas fechas, deberán haberse realizado los procedimientos de destinación previstos para jueces y funcionarios.
- El inciso segundo regula la primera designación de jueces. Según esta norma, en el Juzgado de Garantía de Adolescentes de Santiago se deberá asignar a 3 jueces por un periodo de un año y a 3 jueces por un periodo de dos años. Mientras que en el Juzgado de Garantía de Adolescentes de San Bernardo, se deberá designar a 2 jueces por un periodo de dos años y 1 por un periodo de un año.
- El inciso tercero dice que, dentro del mismo plazo (suponemos que se refiere a aquel previsto por el inciso primero de este artículo, esto es 90 días de antelación a la fecha que para cada caso se indica en el inciso primero del artículo primero transitorio) las Cortes de Apelaciones deberán verificar que se ha cumplido con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 16 bis nuevo y en el nuevo inciso final del artículo 17.

Atendido su carácter meramente operativo, la disposición reseñada no merece mayores cuestionamientos. Sin embargo, es menester llamar la atención que por ella misma no alcanza a despejar todas las dudas y desafíos prácticos que una reforma como la proyectada puede implicar, por ejemplo, en cuanto a la necesidad de capacitación, de forma previa a esta designación. Esto sugiere la necesidad de realizar un estudio cuantitativo específico y pormenorizado, que permita atribuir las verdaderas necesidades de preparación que implicará la implementación de la reforma y los plazos necesarios para preparar adecuadamente su entrada en vigor. Sin este examen sistemático, y pormenorizado, no puede evaluarse adecuadamente esta disposición, o su alcance.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley que “Crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil”. (Boletín N° 11.174 -07)

Oficiese.

PL 12-2019.-

Saluda atentamente a V.S.

HAROLDO BRITO CRUZ

Presidente

JORGE SÁEZ

Secretario