



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS

DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS SECCIONES JUVENILES DE
GENDARMERÍA DE CHILE EN EL MARCO DE LA REFORMA PROCESAL PENAL
ADOLESCENTE (LEY 20.084)

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ISABEL ROSSANA LEÓN PARDO

PROFESOR GUÍA:

ÁLVARO VÁSQUEZ VALDIVIA

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

KATHERINE OLIVERI ASTORGA

LORETO MARTINEZ OYARCE

SANTIAGO DE CHILE

2016

I. RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

Por: Isabel León Pardo

Fecha: noviembre 2016

Profesor Guía: Álvaro Vásquez Valdivia.

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS SECCIONES JUVENILES DE GENDARMERÍA DE CHILE EN EL MARCO DE LA REFORMA PROCESAL PENAL ADOLESCENTE (LEY 20.084).

La presente investigación, busca describir y explicar el proceso de implementación de las Secciones Juveniles en Gendarmería de Chile, realizada por el Estado de Chile -desde la entrada en vigencia del Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (LRPA) N°20.084-, identificando los factores facilitadores y obstaculizadores en el cumplimiento de su mandato respecto de los acuerdos y normas internacionales en materia de Derechos Humanos.

El estudio presenta un relato histórico y un análisis crítico de cómo Chile dio curso a esta Reforma, para cumplir con los mandatos internacionales de las convenciones y tratados asociados a los derechos de los Adolescentes privados de libertad, dando énfasis en las Secciones Juveniles, ya que se trata de jóvenes juzgados por la LRPA, que han cumplido su mayoría de edad, con más de seis meses de su condena pendiente, y que por su mal comportamiento en los centros de reclusión para Adolescentes del Servicio Nacional de Menores (SENAME), deben cumplir el resto de su sanción en centros de reclusión para adultos de Gendarmería de Chile, GENCHI.

El Estado de Chile, a través del Ministerio de Justicia, generó una alianza estratégica con El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, [UNICEF](#), para el acompañamiento técnico y supervisión del cumplimiento de los requerimientos constitucionales e internacionales apegados al derecho de adolescentes en la implementación de esta reforma. Así como, la instalación de mesas técnicas de coordinación intersectorial y de la sociedad civil para el diseño e implementación de una atención integral que apunte a la reinserción socioeducativa de los adolescentes que cumplen una condena.

La descripción de los factores que inciden en el logro de la gestión del Estado en la implementación de las Secciones Juveniles de GENCHI, se transforma en un caso relevante, contingente y en pleno desarrollo, entendiéndose que a Chile aún le falta avanzar en materia de condiciones carcelarias para los reclusos, según las normativas internacionales de Derechos Humanos, UNICEF (2015). Además, en la actualidad se está evaluando la pertinencia de las Secciones Juveniles de GENCHI, como una medida efectiva que logre la responsabilización de los jóvenes por los delitos cometidos y/o que la aplicación de esta sanción forme parte de una intervención socioeducativa amplia y orientada a la plena integración social.

El problema de fondo relativo a los derechos humanos no es hoy tanto el de justificarlos como el de protegerlos. Es un problema no filosófico, sino político. (Bobbio, 1991 p. 61)

ii. Agradecimientos:

“A mis padres, por su apoyo incansable,

Álvaro Vallejos, por la paciencia y acompañarme durante estos 5 años,

*José Joaquín Vallejos, adorado hijo que comenzó este proyecto conmigo y me ha
brindado la motivación para alcanzar mis metas,*

Natalia y Franco, que creyeron en mí y me ayudaron siempre”.

TABLA DE CONTENIDO

i. RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS.....	3
I. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE CASO	13
I.1 Presentación	13
I.2 Presentación de la Trama	15
I.3 Pregunta de Investigación.....	17
I.4 Objetivos.....	17
I.5 Diseño Metodológico.....	17
II. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	26
II.1 Las prácticas gerenciales en la gestión de políticas públicas.....	26
II.1.1 La gobernanza moderna y su marco analítico	27
II.1.2 El diseño retrospectivo para el análisis de las políticas públicas	30
II.1.3 Rol vinculante de los tratados internacionales de infancia en Chile.....	32
II.1.4 Normas internacionales para los adolescentes que infringen la ley penal	33
II.1.5 Reforma Procesal Penal Adolescente Ley 20.084	36
III. RELATO DEL CASO.....	42
III.1 Antecedentes previos a la LRPA.	42
III.2 Retraso en la entrada en vigencia de la Ley 20.084	52
III.3 Implementación de la RPA en las Secciones Juveniles de GENCHI.....	54
IV. ANALISIS y HALLAZGOS DEL CASO.....	65
IV.1 El rol vinculante de la UNICEF con el Estado de Chile.	65
IV.2 Incidencia de las CIS en las Secciones Juveniles.....	68
IV.3 Priorización de la agenda de gobierno de acuerdo a las contingencias.....	73
IV.4 Desafíos iniciales y logros alcanzados: Secciones Juveniles de GENCHI.....	77
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	79
V.1 Pertinencia de las Secciones Juveniles de GENCHI.....	79
V.2 El desafío de contar con una Política Integral de la Infancia.	82
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	85
VII. ANEXOS	89

INDICE DE TALAS E ILUSTRACIONES

1 CUADRO N°1: DE INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	18
2 CUADRO N°2: ESTRUCTURA NARRATIVA Y ENCADENAMIENTO DE EVENTOS.....	20
3 DIAGRAMA N°1: PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	21
4 TABLA N°1: TIPO DE PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	22
5 TABLA N°2: ACTORES CLAVES ENTREVISTADOS.....	25
6 DIAGRAMA N°1: GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA	27
7 DIAGRAMA N°2: UN MARCO OPERACIONAL PARA LA GOBERNANZA	29
8 CUADRO N°3 INTERÉS SUPERIOR DEL ADOLESCENTE Y FINALIDAD DE LAS SANCIONES LEY 20.084	37
9 DIAGRAMA N°3: DERECHOS DE LOS ADOLESCENTES LEY 20.084	38
10 GRÁFICO N°1: DECLARACIÓN DE DISCERNIMIENTO BAJO LEY DE MENORES, 2002.....	44
11 GRÁFICO N°2: MENORES RECLUIDOS EN PENALES DE GENCHI POR LA LEY 16.618.....	49
12 DIAGRAMA N°4: CAMBIOS BUSCADOS CON LA RPA (LEY 24.084)	51
13 DIAGRAMA N°5: DIFICULTADES Y AVANCES PARA LA ENTRADA EN VIVENCIA DE LA LEY.....	52
14 DIAGRAMA N°6 EPISODIO DEL CASO	56
15 TABLA N°3 : PROM. DIARIO DE RECLUIDOS EN LAS SECCIONES JUVENILES LEY 20.084 POR AÑO/SEXO...	62
16 TABLA N°4: RESPUESTA DEL ESTADO ACORDE A LAS CONTINGENCIAS.....	74
17 DIAGRAMA N°7: DESAFIOS INICIALES Y LOGROS DE LAS SECCIONES JUVENILES.....	77

I. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE CASO

I.1 PRESENTACIÓN

El presente estudio de caso, corresponde a una investigación que tiene como propósito el análisis del proceso de implementación de la sanción penal aplicada en las Secciones Juveniles de Gendarmería de Chile (GENCHI), en el marco de la Ley 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente (LRPA).

El estudio aporta una perspectiva histórica como se ha desarrollado la política de infancia en Chile, así como un análisis descriptivo sobre las dificultades y avances alcanzados en materia de justicia juvenil, con el fin de aportar elementos que problematicen la gestión de la política pública desarrollada. Lo anterior se realiza través de una revisión crítica del proceso de implementación de una “prolongación” de la sanción privativa de libertad a los adolescentes que han cumplido su mayoría de edad y que están a más de seis meses de cumplir su condena o han tenido problemas disciplinarios en centros del Servicio Nacional de Menores (SENAME), y que, por orden de un juez, deben trasladarse a centros de reclusión de adultos denominados, Secciones Juveniles de GENCHI.

La descripción de los factores que inciden en el proceso de implementación de la sanción penal en las Secciones Juveniles de (GENCHI), se transforma en un caso relevante de estudio, en tanto se trata de un tema contingente que se encuentra en pleno desarrollo, debido a que el Estado chileno, aún no ha cumplido en materia de condiciones carcelarias para los reclusos Adultos y con mayor dificultad alcanza los estándares establecidos en la Convención de los Derechos del Niño, en las Reglas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores o Justicia Juvenil (reglas de Beijing de 1995) y en las Reglas para la Protección de Menores Privados de libertad (o Reglas de La Habana de 1990). Esta situación es mencionada en reiterados informes que dan cuenta de los avances en materia de derechos humanos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), donde se explicita el hacinamiento, violencia, la falta de desarrollo en materia de derechos humanos y el manejo especializado de la población infantoadolescente desde las instituciones a cargo de la implementación de la LRPA, Jueces, Fiscales, defensores, SENAME, GENCHI, Policías, Policía de Investigaciones, PDI, etc., en desmedro de esta población de jóvenes y su plena reinserción socioeducativa.

La falta de una respuesta contundente y oportuna desde el Estado chileno en el avance de una política integral para la infancia, incide en el ámbito de la justicia juvenil, materializándose en la falta de recursos financieros que permitan a las agencias gubernamentales, mejorar por ejemplo, el grado de especialización requerido por las instituciones para cumplir con uno de los principios fundamentales de esta Ley, así como las dificultades que se producen al no contar, por una parte, con información estadística a través de una sistema de datos información integrados, donde los tomadores de decisión puedan apoyar sus gestiones y por otra parte, no contar con la

infraestructura requerida por la Convención de los Derechos del Niño en los centros de reclusión, evidencian que es necesario revisar el proceso de implementación de la LRPA de manera retrospectiva para realizar los ajustes necesarios en la normativa y en la gestión pública asociada a su ejecución en coherencia con los derechos de los Niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, se analizarán en este estudio los antecedentes encontrados sobre la pertinencia de seguir aplicando esta sanción a los adolescentes infractores de ley en las Secciones Juveniles de GENCHI, al respecto, esta investigación mostrará los algunos antecedentes sobre la discusión jurídica para dar cumplimiento a las normativas internacionales sobre los derechos humanos a ser tomadas en cuenta en esta discusión.

I.2 PRESENTACIÓN DE LA TRAMA

Teniendo presente, los antecedentes y la relevancia del tema descrito en la presentación, el Estado chileno a partir de la década de los '90 estableció compromisos programáticos en todos los gobiernos, cuyo primer paso fue la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño (CDNI) en 1990, donde el Estado chileno se compromete a contar con una política de protección integral para la infancia que cumpla con los estándares internacionales. La Convención solicita en este marco, revisar la antigua normativa de Chile en materia de Justicia Juvenil.

El Estado chileno liderado por el Ministerio de Justicia, generó una alianza estratégica con UNICEF, que se materializa en el año 2004 a través de la firma de un convenio de colaboración,¹ para el acompañamiento técnico y supervisión del cumplimiento de los requerimientos constitucionales e internacionales apegados al derecho de niños en la implementación de esta reforma, así como la instalación de mesas técnicas de coordinación intersectorial y de la sociedad civil para el diseño e implementación de una atención integral, dando una respuesta a las necesidades de esta población de jóvenes infractores de ley.

Luego de 17 años, el 8 de junio del 2007, se promulga la Ley 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente (LRPA), cuyo propósito es transformar el procedimiento que el Estado aplica ante los actos que revisten carácter de crimen o simple delito, cuando ellos son cometidos por adolescentes (<14 años y >18 años). Este marco normativo establece un nuevo sistema procesal penal, que combina la responsabilización de los adolescentes a través de sanciones pertinentes y proporcionales a los hechos sancionados y una amplia gama de políticas que delimita los ámbitos de protección de derechos y la sanción de actos delictivos, reemplazando la informalidad del antiguo sistema tutelar de menores, que no se sometía a los controles constitucionales propios del sistema penal formal, siendo por ende una fuente permanente de vulneración de derechos, tanto en el ámbito procesal, como en el de las garantías sustanciales de los adolescentes sancionados (UNICEF, 2006). Este estudio de caso, se refiere al proceso de implementación de los acuerdos internacionales y el correspondiente marco normativo, y los factores claves que incidieron en este proceso.

Es así como, la existencia de diversos perfiles de jóvenes y sus respectivas trayectorias delictuales, implica para el Estado chileno, un esfuerzo importante en lo referente a cumplir con los requerimientos internacionales para la reinserción social, manifestados en las convenciones y tratados asociados a los derechos de los menores privados de libertad (Art 2 Ley 20.084). Este desafío es más complejo de enfrentar en las Secciones Juveniles de GENCHI, ya que se trata de jóvenes procesados por la LRPA, que han cumplido su mayoría de edad, teniendo aún, más de seis meses de su condena pendiente

¹ El 27 de mayo del 2004 El Ministro de Justicia, Luis Bates, y el representante de UNICEF para Chile y el Cono Sur, Egidio Crotti, firmaron un convenio de colaboración para avanzar en el proceso de reformas legales e institucionales necesarias para cumplir con la Convención sobre los Derechos del Niño, suscrita por Chile en 1990.. <http://unicef.cl/web/ministerio-de-justicia-y-unicef-refuerzan-trabajo-conjunto/>

y que por su mal comportamiento en los centros de reclusión para Adolescentes del SENAME deben cumplir el resto de su sanción en centros de reclusión de adultos, que no necesariamente están acondicionados en infraestructura y seguridad para recibirlos.

El Informe Ejecutivo: “Principales Nudos Problemáticos de los Centros Privativos de Libertad para Adolescentes y Secciones Penales Juveniles” (UNICEF, 2007), evidencia las Secciones Juveniles de GENCHI, como el foco de mayor riesgo y preocupación en la ejecución de sanciones del sistema penal juvenil.

Luego de emitido el Informe por el grupo de expertos de UNICEF, a meses de la entrada en vigencia de la Ley 20.084, se pone en evidencia que existen grandes dificultades para la implementación de la misma, debido a la falta de preparación de GENCHI para dar cumplimiento a su mandato en esta Reforma. Lo anterior implicaba un desafío institucional importante, que requería de recursos frescos del Estado, para mejorar la infraestructura y con ello asegurar la segregación de este grupo de población penal, dando cumplimiento de los estándares de seguridad exigibles a los centros que reciben a adolescentes por razón de esta Ley. Así como la elaboración de reglamentos, manuales de procedimiento y orientaciones técnicas para la integración social de los jóvenes, con el fin de evitar su reincidencia en el delito, en continuidad y coherencia con lo que se ofrecía como intervención en los centros de reclusión del SENAME.

Finalmente, el estudio expone la evolución que ha sufrido la Sección Juvenil de GENCHI, luego de este primer informe de UNICEF hasta la actualidad, con el fin de aportar a la discusión sobre la pertinencia de seguir con esta medida judicial que es de dudosa legalidad y que fue una medida improvisada por el Estado según los expertos en materia de justicia juvenil.

I.3 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

La pregunta de investigación para el presente estudio permitirá conocer: ¿Cuáles son los elementos claves que facilitan y obstaculizan el cumplimiento del Estado a los acuerdos y normas internacionales, para la implementación de las sanciones penales en el régimen de reclusión en las Secciones Juveniles de Gendarmería de Chile?

I.4 OBJETIVOS

Objetivo General

Describir y explicar el proceso de implementación de las Secciones Juveniles en Gendarmería de Chile realizada por el Estado -desde la entrada en vigencia del LRPA N°20.084-, identificando los factores incidentes en el cumplimiento de su mandato los acuerdos y normas internacionales,

Objetivos Específicos

1. Identificar los principales logros en el nivel de cumplimiento del Estado en la implementación de las Secciones Juveniles de Gendarmería de Chile.
2. Identificar los factores que explican las dificultades del Estado para cumplir con su mandato los acuerdos y normas internacionales.
3. Recoger información por medio de entrevistas a expertos acerca de la pertenencia de la modalidad de sanción para adolescentes en las SECCIONES JUVENILES de cárceles de adultos.
4. Formular recomendaciones de gestión y política pública, para un adecuado cumplimiento de las normativas sobre la materia estudiada.

I.5 DISEÑO METODOLOGICO

El presente estudio de caso ha sido elaborado con una metodología de tipo cualitativa. Los métodos a utilizar se inician con la configuración de una estructura narrativa, que articula en forma sistemática los antecedentes iniciales sobre el desarrollo del proceso de implementación de la nueva normativa de reclusión de jóvenes, particularmente en las SECCIONES JUVENILES de GENCHI, sobre la base de un episodio central, el que se articula sobre la base de eventos que explican la forma en que evolucionó el fenómeno estudiado ver Barcelay & Cortázar (2004). Este método fue diseñado con el propósito de analizar 'buenas prácticas gerenciales' en experiencias o programas singulares de la acción pública, bajo el supuesto de que éstos constituyen un medio o instrumento que sirve para comprender aspectos generales del proceso de gestión de las políticas y programas sociales². En esta línea, se propone la elaboración de estudios de caso de

² Esto apunta esencialmente a la posibilidad de responder inquietudes generales (que pueden exceder el proceso de la experiencia estudiada) sobre el transcurso el programa de política a través del análisis específico de una experiencia singular (Cortázar & Lecaros, 2004)

carácter 'instrumental' como objeto de análisis para poder generar conocimiento y aprendizaje sobre preguntas o temas que permitan desarrollar un “ *cuerpo sistemático de conocimiento profesional*” (BARZELAY & CORTÁZAR, 2004 pp8)

En cuanto al tipo de investigación, éste es de carácter descriptivo-explicativo ya que pretende “identificar y analizar los elementos clave o variables que inciden en el fenómeno de la implementación” Martínez, C (2006) de la sanción penal en las Secciones Juveniles de GENCHI como política pública en materia de seguridad. Se realizarán las siguientes estrategias de recopilación de información:

1 CUADRO N°1: DE INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN



Análisis documental:

Revisión bibliográfica de documentación secundaria, existente sobre la experiencia Bases técnicas, documentos que entreguen definiciones, reglamentos operativos, convenios, evaluaciones o estudios anteriores, y otros documentos disponibles que aporten información fundamentalmente sobre procesos y actores y recursos del programa.

En la medida de lo posible, recoger documentos que muestren cómo los eventos se fueron desarrollando (la trayectoria de los eventos) y no sólo su estado final.

Revisar fuentes de información no convencionales, tales como reportes de gobierno, archivos, información de medios, encuestas de opinión pública, grabaciones, otros. Además de la revisión de modelos conceptuales en torno al tema de la implementación de políticas públicas.



Entrevistas (Stakeholder) actores claves

Se recurrirá a personas que participaron directamente en la experiencia, pues son la fuente privilegiada de información.

Este trabajo de campo con actores directos permite identificar acontecimientos hasta entonces desconocidos, obligando en algunos casos a reformular la Estructura Narrativa e incorporar en la secuencia de la trama nuevos eventos y relaciones.

Consistirá en una conversación individual organizada en torno a una pauta semiestructurada cuyo propósito es reconstruir en detalle y de modo no inducido, la percepción sobre los procesos, actores y recursos del episodio central del programa o política pública estudiada.

Fuente: Elaboración Propia, basándose en contenidos del Taller Estudio de Caso segundo semestre 2014 Prof. Álvaro Vásquez

La estructura narrativa

Para llevar a cabo el estudio de caso instrumental es relevante contemplar dos partes. En primer lugar, se elabora una trama sobre la experiencia particular que es de interés de la investigadora y, en segundo lugar, se requiere desplegar una explicación narrativa, que pertenece al análisis que surge de la práctica, en concordancia a la respuesta a las preguntas de los actores entrevistados. Siguiendo este marco se desarrolló un instrumento que se denomina 'estructura narrativa', el cual identifica los principales eventos y los relaciona con el fin de establecer un ordenamiento necesario para poder elaborar el relato en función de los eventos significativos que influyeron en la experiencia desarrollada.

Los eventos identificados se clasifican en anteriores, contemporáneos, del episodio central, relacionado y posterior. Previo a esta elaboración, se desarrolló una 'trama del caso' que corresponde a un breve resumen que contempla los principales hitos que se pretenden desarrollar a lo largo de la narración. A continuación, se presenta la estructura narrativa que se hizo para este caso:

2 CUADRO N°2: ESTRUCTURA NARRATIVA Y ENCADENAMIENTO DE EVENTOS

<p>EVENTOS ANTERIORES:</p> <p>EA.1 Promulgación de la Reforma Procesal Penal Adolescentes que debe estar acorde a las exigencias de los compromisos de carácter internacional adquiridos, en materia jurídica, resguardando los derechos del niño y sistemas penitenciarios (2005).</p> <p>EA.2 se retrasa la entrada en vigencia de la LRPA por 12 meses para contar con la infraestructura necesaria en centros privativos de libertad, la coordinación de los sistemas y especialización de los diferentes actores (Ley N° 20.110) (junio -2006).</p> <p>EA.3 Se nombra por el ejecutivo, una Comisión de Expertos coordinada por el Ministerio de Justicia, para monitorear el proceso de implementación de LRPA. (junio -2006).</p> <p>EA.4 Primer informe de la Comisión de Expertos sobre el proceso de implementación de la Ley N° 20.084. (octubre-2006).</p> <p>EA.5 GENCHI instala una mesa de trabajo interna para dar respuesta a la implementación de LRPA (Nov-2006).</p> <p>EA.4 Segundo informe de la Comisión de Expertos, sugiere retrasar nuevamente la entrada en vigencia de la LRPA. GENCHI aún avanza en la implementación de las Secciones Juveniles. (abril-2007)</p> <p>EA.6 Se crea el reglamento (ley 20.084) que incluye a la UNICEF en la (CIS). (abril-2007).</p> <p>EA.7 Entra en vigencia la LRPA, y comienza la ejecución de sanciones en las Secciones Juveniles (junio-2007).</p>	<p>EVENTOS CONTEMPORÁNEOS</p> <p>ER.1: Se realiza la primera ronda de visitas de la Comisión Interinstitucional de Supervisión (CIS) en los Centros Privativos de libertad.</p> <p style="text-align: center;">EPISODIO CENTRAL</p> <p>E.1 Se filtró a la prensa el Informe de UNICEF establece que en la Sección Juvenil de GENCHI se encuentran los problemas más agudos que vulneran los derechos del niño, los que <i>requieren con mayor urgencia atención y solución por parte de la autoridad chilena</i> en la implementación LRPA (abril-2008).</p> <p>EVENTOS RELACIONADOS</p> <p>ER.1 Funcionarios de SENAME son sumariados y sancionados tras el incendio que cobró la vida de 10 jóvenes en un centro privativo de libertad de Puerto Montt. (Oct-2007)</p> <p>ER.2 Tragedia ocurrida en la cárcel de San Miguel, que costó la vida a 81 presos (Dic- 2010).</p> <p>ER.3 Se promulga la ley N° 20.534 que crea una Comisión Permanente de Coordinación del Sistema de Justicia Penal (2011).</p> <p>ER.4 Ante Proyecto de ley que rediseña SENAME, creando dos nuevos servicios. (agosto- 2012)</p> <p>ER.5 Se conforma en Consejo Nacional de la Infancia, Decreto supremo SEGPRES (marzo 2014)</p>	<p>EVENTOS POSTERIORES:</p> <p>EP1: GENCHI elabora un Manual de Procedimientos para las Secciones Juveniles y orientaciones técnicas para su intervención (2008).</p> <p>EP.2: Con dificultades SENDA implementa el tratamiento de drogas en Secciones Juveniles de GENCHI (2009).</p> <p>EP.3: MINJUS convocó a un Consejo para la Reforma Penitenciaria que proponga una política penitenciaria. Concluye que los problemas están en la continuidad de las intervenciones con adolescentes que pasan de SENAME a las Secciones Juveniles de GENCHI (2009).</p> <p>EP.4: La Sub Secretaria de Prevención del Delito del Ministerio del Interior, ejecuta proyectos de reinserción social en Secciones Juveniles con un 60% de cobertura nacional (2011).</p> <p>EP.6 MINJUS publica los informes de Comisiones Interinstitucionales de Supervisión de Centros (CIS), lo que contribuyó a transparentar la realidad de las Secciones Juveniles de GENCHI (2012).</p> <p>EP.7 Plan 11 medidas para la Reinserción Juvenil, es implementado en las Secciones Juveniles, a través de programas licitados por GENCHI, desarrollando una nueva estrategia de intervención especializada (2013).</p>
---	--	---

Los eventos constituyentes y la relación entre ellos, representados en la Estructura Narrativa presentada, que permitió diseñar una pauta de entrevista con una adecuada coherencia interna, y la formulación de las preguntas conducentes a la obtención de la información requerida en la investigación.

Elaboración del cuestionario

Para la elaboración del cuestionario, las preguntas se basaron en la relación de los eventos anteriores, contemporáneos, relacionados y posteriores que se encontraban vinculados al Episodio Central de la Estructura Narrativa.

Se diseñaron preguntas de dos tipos:

Preguntas tipo (A) que responden a consultas teóricas del estudio en relación a políticas públicas y prácticas gerenciales, de carácter analítico amplio como, por ejemplo, ¿Por qué las prácticas se desarrollan de la manera que lo hacen? o ¿Por qué las prácticas funcionan adecuadamente o no? La idea es que este análisis de la temática pueda ser extrapolable a otros casos de políticas públicas o programas sociales.

Preguntas tipo (B) sobre la experiencia propiamente tal que está bajo estudio; para este segundo tipo se desarrollaron dos grupos de preguntas; y el primer grupo son las preguntas que describen la experiencia (B.2) el segundo grupo relacionado con la explicación de los sucesos durante el proceso (B.1).

3 DIAGRAMA N°1: PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN



Fuente: Elaboración propia en base a clasificación propuesta por Barzelay y Cortázar (2004)

4 TABLA N°1: TIPO DE PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

TIPOS DE PREGUNTAS DE INVASTIGACIÓN		
(A) Teóricas	(A.1) Temáticas	<p>E1.- ¿Cuál es el rol vinculante que obliga a Chile a cumplir con las convenciones internacionales respecto a los adolescentes?</p> <p>EP1.- ¿Cuál es la efectividad de la LPRA y su reglamento dentro de las Secciones Juveniles en la reinserción social de los jóvenes?</p> <p>E1.- ¿Cuál es la incidencia de la intervención de la UNICEF al identificar problemas agudos de las Secciones Juveniles?</p> <p>EC1-EA7.- ¿Cuál es la incidencia de la Comisiones Interinstitucionales de Supervisión de Centros Privativos de Libertad para adolescentes?</p> <p>ER4.- ¿Cuál es su opinión, sobre el proyecto de ley que rediseña el SENAME, creando dos nuevos servicios y en qué podría incidir en las Secciones Juveniles de GENCHI?</p> <p>ER3.- ¿Cuál es la relación entre el Consejo de la Infancia que busca promulgar una ley en el Marco de protección integral de los derechos de la infancia y la adolescencia que incluya la creación de un defensor de los Derechos del Niño y la LEY RPA o en su implementación en las Secciones Juveniles de Gendarmería?</p>

TIPOS DE PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN		
(B) Prácticas	(B.1) Descriptivas	<p>ER1-E1.- ¿Cómo eran condiciones en infraestructura, equipamiento y seguridad para la intervención en las Secciones Juveniles antes del informe de la UNICEF, NOV 2007?</p> <p>ER3.- ¿Cuáles fueron las acciones que se realizaron para cumplir con los estándares esperados en las Secciones Juveniles de GENCHI, durante los 18 meses que se retrasó la implementación de la LRPA?</p> <p>EP2.- ¿Cuál es el sistema de financiamiento con que contaban las Secciones Juveniles para su implementación y qué cambios ha tenido en el presente?</p> <p>EP1- ¿Cómo se coordinan los actores e instituciones encargadas de los programas educativos, drogas, reinserción social y de seguridad en las Secciones Juveniles?</p> <p>ER1-E1.- ¿Cómo ven los funcionarios y los profesionales que dan atención psicosocial la intervención en las Secciones Juveniles de GENCHI?</p>
	(B.2) Explicativas	<p>ER1-E1.- ¿Por qué el sistema penitenciario de GENCHI no estaba preparado para recibir adolescentes infractores en el 2007</p> <p>E1.- De acuerdo a su opinión ¿Por qué se involucra de manera tan importante la UNICEF implementación de la LRPA en Chile?</p> <p>EA6-EP6.- ¿Por qué se crea y se integra en el reglamento la Comisión inter institucional de supervisión para monitorear la implementación de los centros privativos de libertad de la LP</p> <p>EP4.- ¿Por qué la Subsecretaría de Prevención del Delito realiza proyectos en La Sección Juvenil?</p> <p>EP2.- ¿Por qué SENDA tuvo dificultades para implementar la atención en las Secciones Juveniles?</p> <p>EP3-ER2.- ¿Por qué MINJUS convocó a un Consejo para la reformar la política penitenciaria en año 2009?</p> <p>E1.- ¿Cómo evalúa Ud. que GENCHI, tenga adolescentes en sus centros penitenciarios, pre y post Reforma?</p> <p>E1.- ¿Por qué aún están pendientes los compromisos internacionales en las Secciones Juveniles?</p>

Fuente: Elaboración propia en base a clasificación propuesta por Baezelay y Cortázar (2004)

Recopilación y análisis de la información

En la elaboración del cuestionario, sobre la base de la Estructura Narrativa, se busca cumplir con los requisitos metodológicos de validez de constructo, en tanto su coherencia en la vinculación de los eventos que constituyen el caso de investigación. De otra parte, se definió la pertinencia de las preguntas para cada stakeholder a entrevistar, con esta información se definió la pauta de preguntas para cada entrevistado de acuerdo a su perfil o rol durante la implementación de la Reforma Penal Adolescente.

La información recopilada y sistematizada de las entrevistas semiestructurada realizada a los actores claves, permite construir un relato, sobre la base de las respuestas de los actores relevantes vinculados en forma directa al caso. El análisis del relato permite identificar los principales hallazgos que explican, según lo declarado por los entrevistados, la evolución de los eventos que conducen al estado actual de la situación investigada. El análisis de los hallazgos es complementado con una mirada conceptual, que permitan entender con mayor profundidad la evolución del caso y, consecuentemente generar recomendaciones de gestión y políticas públicas que mejoren las situaciones problemáticas mencionadas en la pregunta de investigación inicial, y su posible aplicabilidad a otras problemáticas similares. Este relato se complementa con el análisis documental u otras fuentes secundarias que proveen antecedentes pertinentes al análisis del relato.

Los fundamentos que se tuvieron en cuenta al usar este método, es el análisis contribuye adecuadamente a entender la situación problemática analizada. Este análisis se hace sobre la base de la información provista por los actores directos, complementado con información disponible en otras fuentes, la triangulación de las respuestas de los actores, y la aplicación de conceptos teóricos usados en las disciplinas de gestión y las políticas públicas, permite dar confiabilidad a los hallazgos identificados y, consecuentemente cumplir los requisitos básicos de un estudio de caso, que es entender en profundidad un problema no estudiado anteriormente.

A continuación, se presenta un cuadro con los actores claves identificados para el trabajo de campo, para su composición se buscó contar con un representante de cada estamento o institución que participó durante el proceso de diseño e implementación de las Sección Juvenil de Gendarmería desde la Reforma Procesal Penal Adolescente, para contar con una panorámica holística des fenómeno integrando diferentes puntos de vistas y saber respecto al tema a estudiar.

5 TABLA N°2: ACTORES CLAVES ENTREVISTADOS

N°	ENTREVISTADOS(AS)
1	Abogado ex Jefe del Departamento de Menores del MINJUS, durante la discusión legislativa de la ley n° 20.084, dirigió la Comisión de Expertos, a cargo de la redacción del Reglamento de la Ley n° 20.084 y coordinó la primera etapa de la puesta en marcha de la reforma. Ex Dir. Ejecutivo SENAME y en la actualidad, abogado litigante en derecho de familia, profesor y consultor en infancia y justicia juvenil.
2	Representante de la UNICEF en Chile, participó de la Comisión de Expertos de la Ley 20.084, Abogado De La Universidad De Chile, Doctor en Derecho por la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, Profesor de la Universidad Diego Portales E Investigador Afiliado a la Cátedra Derecho y Menores de La Universidad Pontificia Comillas, Madrid. Cuenta con una vasta producción de artículos jurídicos y académicos en la materia.
3	Ex Encargado del Área Técnica de Tratamiento y Rehabilitación de Drogas de CONACE, A Cargo De Implementar La Sanción Accesoría de Drogas de la Ley 20. 084. Participó de la Comisión de Expertos actualmente, Dir. Ejecutivo de SENDA.
4	Ex Asesor Encargado Del CIS – UNICEF, en la actualidad Jefe De División de Estudios Subsecretaría del Prevención del Delito y Seguridad Pública.
5	Asesor Área De Protección Encargado Del CIS - UNICEF
6	Jefa Nacional De Secciones Juveniles De Gendarmería De Chile.
7	Ex Encargado Nacional de las Secciones Juveniles de Gendarmería, Director de la Escuela de Trabajo social de la Academia de Humanismo Cristiano.
8	Gestora Zonal V, VI Y RM De Fundación Tierra Esperanza
9	Director Zonal RM Fundación Tierra Esperanza.

Fuente: Elaboración propia

II. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

En coherencia con la metodología utilizada en este estudio, se busca a través del análisis sobre el proceso de implementación de las Secciones Juveniles de GENCHI, en el marco de la reforma procesal penal adolescente (Ley 20.084), lograr que esta experiencia “singular”, pueda ser extrapolable a otros casos similares de implementación políticas públicas de infancia, por lo tanto, el marco conceptual apunta a responder las consultas teóricas del estudio en relación a cómo funcionó la implementación de esta sanción penal para adolescentes que cumplieron su mayoría de edad en el sistema privativo de libertad y también explicar de alguna manera por qué funcionó o no, las que son preguntas de carácter analítico amplio. Por lo tanto, el presente marco teórico estará centrado en los conceptos y definiciones en materia de gestión de las políticas públicas y derechos humanos, que serán de utilidad para comprender la problemática, sustentar el análisis y elaborar las recomendaciones sugeridas por el estudio.

II.1 Las prácticas gerenciales en la gestión de políticas públicas.

Comprender como se desarrollan y funcionan las prácticas de gerencia social, definidas “*como métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social y/o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, y de las cuales se esperan determinados resultados valiosos*”. Barcelay, M. & Cortázar, J.C (2004, pp9), se desprenden las siguientes características de las prácticas de gerencia social:

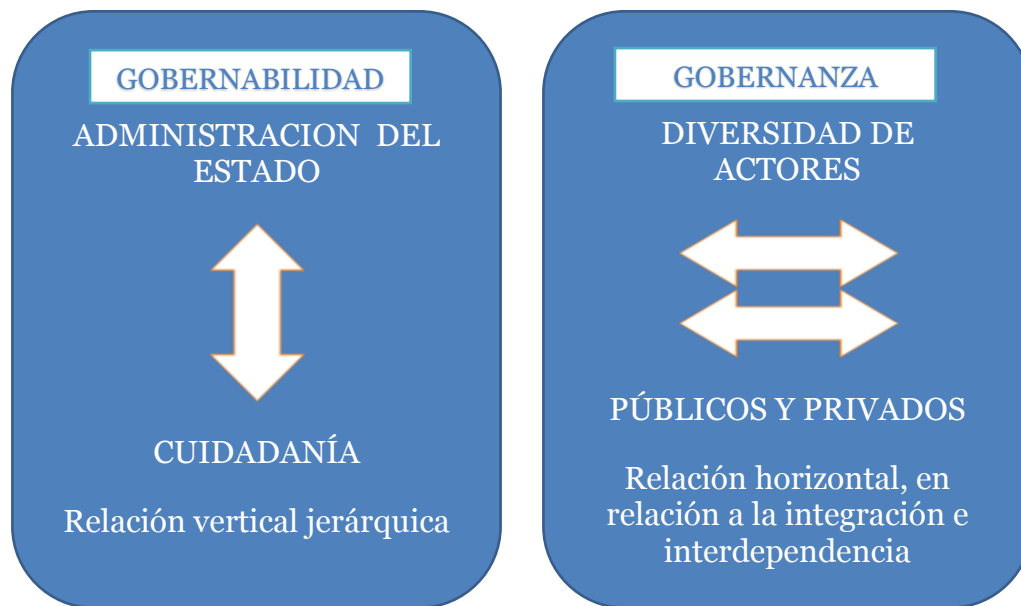
- 1) Son entendidas por los actores involucrados como situaciones problemáticas y no como condiciones estructurales, por lo tanto, son problemas sociales abordables desde la política pública o la intervención gerencial.
- 2) Buscan producir resultados públicamente valiosos, es decir, “*donde los gerentes públicos crean valor público cuando generan soluciones que efectivamente resuelven problemas importantes para determinados usuarios directos, a la vez que responden a las aspiraciones y valoraciones de la ciudadanía, generalmente procesadas mediante un sistema de deliberación política*”. Barcelay, M. & Cortázar J.C (2004, pp9)
- 3) Son procesos, una secuencia de eventos que de manera se desenvuelven en una contexto dinámico y tiempo determinado, deben ser estudiadas como un todo, de manera holística, para comprender la complejidad del fenómeno.

II.1.1 La gobernanza moderna y su marco analítico

La gobernanza moderna se puede definir:

“como los nuevos mecanismos de regulación de lo público emanados desde fenómenos como la globalización y frente a las respuestas de desarrollo del Estado y la democracia como la descentralización, la participación ciudadana, etc., que han conducido al surgimiento de nuevas redes de actores estratégicos en la construcción de lo público. Para atender las dificultades que representan estas nuevas formas de lo público, que necesariamente responden a una situación de sobrecarga de demandas sociales frente a una capacidad disminuida del Estado, se ha utilizado el término governance”. Velásquez, E.(2006PP4),

6 DIAGRAMA N°1: GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA



Fuente: adaptado de Velásquez, E.(2006pp4), Basado en Figura 1. Esquema conceptual de la gobernabilidad y la gobernanza adaptado de Revesz, 2006.

Según el diagrama N°1 desprende lo siguiente:

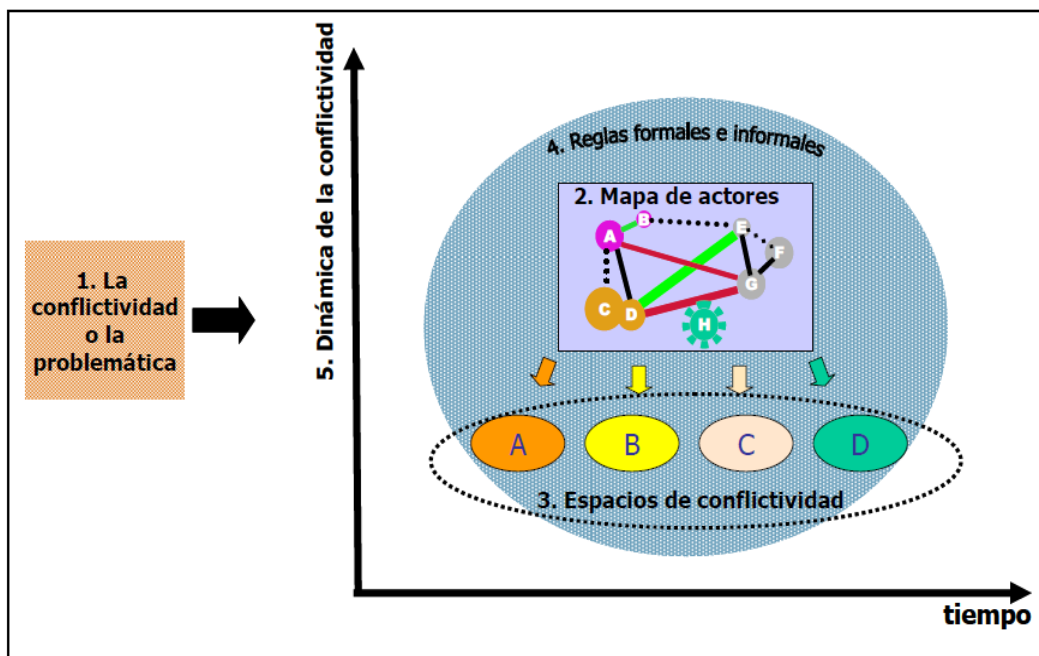
- *La gobernabilidad se refiere a las adaptaciones y procesos en el marco del Estado y de la Administración del Estado para mejorar su relación vertical con la ciudadanía y el proceso de toma de decisiones.*
- *La gobernanza estaría articulada fundamentalmente a la forma de mejorar la relación horizontal entre una pluralidad de actores públicos y privados, igualmente para mejorar los procesos de decisión, gestión y desarrollo de lo público y colectivo, teniendo en cuenta una relación con características de integración y de interdependencia.*

Es importante definir el marco analítico de la gobernanza moderna, debido a que es una metodología relevante que permite analizar y comprender de qué manera se desarrolla la gestión de política de justicia juvenil en Chile, aplicada al caso práctico de las Secciones Juveniles GENCHI. Según

Finalmente, la gobernanza moderna en ocasiones “*aparece como un dispositivo de negociación y de cooperación entre una pluralidad de actores tanto de la sociedad civil, del sector económico y del mercado como del Estado*”. Por otra parte, la definición de quien considera que “*Gobernanza son los procesos colectivos que determinan en una sociedad cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos*”. Velásquez, E. (2006, pp6),

Las dos definiciones se refieren a la idea de varios actores, públicos y privados, que establecen relaciones de negociación y de cooperación en relación a los asuntos públicos, para enfrentar sus conflictos.

7 DIAGRAMA N°2: UN MARCO OPERACIONAL PARA LA GOBERNANZA



Fuente: adaptado de Velásquez, E. (2006pp4), Basado en Figura 1. Esquema conceptual de la gobernabilidad y la gobernanza adaptado de Revesz, 2006.

Concordante con el marco operacional presentado en el diagrama 2, para abordar la gobernanza asociada a la Reforma Procesal Penal Adolescente deberá tomar en cuenta los siguientes puntos de la implementación de las Secciones Juveniles de Genchi:

- el análisis de la conflictividad en la toma de decisiones
- el mapa de actores estratégicos
- los espacios o nodos de conflictividad entre actores estratégicos que afectan la toma de decisiones,
- las reglas que rigen la relación entre los actores a cargo
- las dinámicas que determinan la conflictividad y el problema de la gobernabilidad en el tiempo.

Es importante aclarar que, en una lógica de construcción de política pública en materia de justicia juvenil, la gobernabilidad de la misma Se refiere fundamentalmente a los procesos de negociación y de interrelación entre los actores estratégicos de la política.

II.1.2 El diseño retrospectivo para el análisis de la implementación de las políticas públicas

Generalmente, los estudios plantean que lo recomendable es contar con un diseño de política pública, preventivo que considere futuros problemas que se pueden presentar durante el proceso de la implementación de las mismas, determinando la factibilidad de llevarlas a cabo. Sin embargo, no se encuentran en la literatura suficientes orientaciones prácticas o estudios sobre cómo llevar a cabo exitosamente el proceso de la implementación de las políticas.

Se entenderá por *la implementación a la “aplicación” de un diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado. Desde esta perspectiva, los problemas recurrentes que se manifiestan en la puesta en marcha de una política responden a dos tipos de situaciones: la implementación no se “ajusta” a lo establecido y pautado en el diseño o –cuando la anterior no es respuesta suficiente– en el diseño no se han previsto situaciones, factores o procesos que entonces deberán tenerse en cuenta en un esfuerzo de rediseño” (BID 2007)*. De esta definición se desprenden dos corrientes que tienen lógicas y supuestos diferentes y opuestos entre sí, para realizar el análisis de la implementación de políticas, como se describirán a continuación:

- **EL DISEÑO PROSPECTIVO (FORWARD MAPPING)**

Generalmente este diseño se ocupa en el proceso de análisis y elaboración de políticas, utiliza las técnicas tradicionales de la ciencia administrativa y el análisis de decisiones. La primera tarea es plantear un objetivo general que manifieste claramente la intención de los diseñadores de política. En segundo lugar, se establece la sucesión de medidas o las condiciones específicas que deben efectuar los encargados de la implementación según su nivel de responsabilidad para cumplir con el objetivo planteado. Por último, se determina claramente *cuál es el resultado final esperado de acuerdo a la intención original*, para poder medir el grado de éxito o fracaso en la implementación de la política. (BID, 2011)

En la mayoría de los casos se utiliza el “diseño prospectivo” en la definición de las políticas nacionales de los países. Así, por ejemplo, el diseño de la Reforma Procesal Penal Adolescente en Chile estableció la Ley 20.084 en el congreso que definió los objetivos generales de la política pública en materia de justicia infantojuvenil. A partir de dicha ley, se promulgaron reglamentos y orientaciones técnicas para el cumplimiento de la política por parte de las agencias de gobierno encargadas del tema, y en los cuales se establecen las responsabilidades y acciones administrativas necesarias para el cumplimiento de dicha política. Finalmente, se definen los resultados esperados de la política de justicia juvenil a fin de evaluar su cumplimiento.

Detrás de este diseño de política está el supuesto implícito de que los gestores de la política de justicia juvenil tenían *el control de los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan la implementación de la política* (BID, 2011), sin embargo, esto en la realidad como se muestra a lo largo de este estudio esto sería una debilidad de este diseño de política pública, porque, el contar con directrices precisas desde el diseño de la política, constituye uno de los mitos de la administración pública y el análisis de políticas, ya que la experiencia que los logros durante el proceso de implementación no depende solo de las intenciones o directrices de los formuladores de política sino de factores externos, siendo por lo tanto su influencia relativa.

- **EL DISEÑO RETROSPECTIVO (BACKWARD MAPPING).**

Este diseño cuestiona el supuesto que los formuladores de política poseen una incidencia determinante sobre el proceso de implementación, y centra su preocupación en la capacidad de decisión que se tiene cerca donde se produciendo el problema que se desea solucionar o del proceder que se desea cambiar.

En relación a esto, el diseño retrospectivo se inicia con la definición del procedimiento final que se desea cambiar y que produce la necesidad de una política. *“A partir de esa definición, se establece el objetivo correspondiente al nivel más bajo del sistema, en términos de un conjunto de operaciones, efectos y resultados necesarios para lograr aquel cambio de comportamiento. Luego, subiendo cada vez el nivel de responsabilidad, se analiza la capacidad de la unidad organizativa para afectar el comportamiento que busca la política y los recursos que necesita para lograr este efecto. Finalmente, se formula una política que permita canalizar recursos y capacidades a aquellas unidades organizativas que contribuyan de mejor manera producir el efecto esperado”* (BID, 2011.pp2).

A diferencia del prospectivo, para el diseño retrospectivo el éxito de una política no depende solamente de la claridad de formulación de directrices o responsabilidades administrativas, sino de la “capacidad del conjunto de entidades públicas involucradas para modificar el comportamiento privado”. En este sentido, el diseño retrospectivo asume que “mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él”.

II.1.3 Rol vinculante de los tratados internacionales de infancia en Chile.

El Glosario Legislativo del Congreso Nacional chileno define a los tratados internacionales como: *“Constituyen acuerdos formales internacionales suscritos entre Estados y regidos por el derecho internacional, jurídicamente vinculantes. Un tratado puede ser bilateral o multilateral: entre dos partes o entre más de dos partes.*

En Chile, la conducción de las relaciones internacionales del país son atribución exclusiva del Presidente de la República. El rol que se le asigna al Congreso Nacional en esta materia es aprobar o rechazar los tratados internacionales que el Presidente de la República le someta para su conocimiento y aprobación”³.

La Organización de las Naciones Unidas en el año 1989 promulga la Convención Sobre los Derechos del Niño, primer tratado internacional de alcance universal y con fuerza vinculante que regula los derechos humanos relacionados a la infancia. Donde plantea su artículo 3º párrafo 1º de la Convención que señala lo siguiente: *“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”* (CIDN, 1990).

A fin de reforzar la obligatoriedad del tratado, la Convención contempla un sistema de inspección a través de la creación del Comité de los Derechos del Niño. Dicho órgano tiene la finalidad de examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados partes. A su vez, sus miembros se comprometen a presentar cada cinco años al Comité informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos.

Chile ratifica la Convención de derechos del niño en 1990, a partir de la publicación en el Diario Oficial, se introduce la Convención como tratado internacional al sistema normativo nacional, y con ello el concepto “Interés Superior del Niño”, extraño hasta ese entonces a la legislación chilena.

El artículo 5º inciso 2º de la Constitución Política de la República de Chile establece que *“el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”*. De acuerdo a los párrafos anteriores, los derechos del niño son derechos humanos por fundarse en la dignidad humana, por lo que, de conformidad a la Carta Fundamental, se encuentran en una situación de privilegio en comparación a otros tratados que no versan sobre

³http://www.bcn.cl/ayuda_folder/glosario

derechos esenciales. De este modo la Convención viene a limitar el ejercicio de la soberanía nacional, de tal forma que los tres poderes del Estado deben observar su contenido en el desarrollo de su labor pactados.

El presente trabajo se basará en la importancia normativa y la posición de la Convención como de Derechos del Niño, Tratado Internacional en el ordenamiento jurídico interno, brindándole jurisprudencia, compatible con el carácter vinculante de la Convención para el Estado Chileno, vigente en el plano del derecho internacional.

II.1.4 Normas internacionales para los adolescentes que infringen la ley penal

Para examinar esta materia es necesario considerar como criterio de análisis fundamental la existencia en nuestro ordenamiento jurídico de un derecho de las personas a un sistema o régimen especializado de enjuiciamiento y sanción por las infracciones a la ley penal que se cometieren entre los 14 y los 18 años. Esta especialidad del Derecho penal de adolescentes, encuentra su anclaje en el ámbito constitucional en el artículo 5 inciso segundo, en referencia a:

- **CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS DEL NIÑO**

Artículo 37 Los Estados Partes velarán porque:

a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;

b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;

c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;

d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

Artículo 40

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

2. Con ese fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:

a) Que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron;

b) Que todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:

i) Que se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley; Recuperación y reintegración social Es obligación del Estado tomar las medidas apropiadas para que los niños víctimas de la tortura, de conflictos armados, de abandono, de malos tratos o de explotación reciban un tratamiento apropiado, que asegure su recuperación y reintegración social. Administración de la justicia de menores Todo niño que sea considerado acusado o declarado culpable de haber infringido las leyes tiene derecho a que se respeten sus derechos fundamentales y en particular el derecho a beneficiarse de todas las garantías de un procedimiento equitativo, incluso de disponer de asistencia jurídica o de otra asistencia adecuada en la preparación de su defensa. Siempre que sea posible, se evitará recurrir a procedimientos judiciales y a la internación en instituciones ii) Que será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa; iii) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado y, a menos que se considere que ello fuere contrario al interés superior del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales; iv) Que no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable, que podrá interrogar o hacer que se interrogue a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de cargo en condiciones de igualdad; v) Si se considerare que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley; vi) Que el niño contará con la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el

idioma utilizado; vii) Que se respetará plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.

3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:

a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales;

b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

- **CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS DEL NIÑO, DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL**

Artículo 5. Derecho a la integridad personal, Inciso N°5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.

Artículo 19. Derechos del Niño. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que sus condiciones de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

- **PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS:**

Artículo 10 2.b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.

3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

- **LAS REGLAS DE SOFT LAW**

Se llaman así aun conjunto de instrumentos, que surgen en el sistema universal de Naciones Unidas, que comprenden reglas, principios, y directrices sobre los más diversos temas de derechos humanos. Entre ellos, hay muchos que se ocupan de temas vinculados a la administración de justicia penal. En este sentido, se señala:

“Los instrumentos de derechos humanos de carácter no contractual incluyen, además de las declaraciones, otros instrumentos denominados reglas mínimas, principios

básicos, recomendaciones, o códigos de conducta. La obligatoriedad de tales instrumentos no depende de su nombre sino de una serie de factores que se analizarán". (O' DONNEL, D. 1989, pp18).

Estos instrumentos tienen reconocimiento teórico y constituyen parte del derecho internacional de los derechos humanos. Respecto a ellos, se manifiesta: *"Los órganos políticos de la ONU y de la OEA, si bien carecen de poderes legislativos, constituyen foros que favorecen la formación del Derecho Internacional Consuetudinario, pues facilitan la tarea de comprobar la práctica y la opinio juris de los Estados"*. (O' DONNEL, D. 1989, pp22).

Dada la importancia concedida a la protección de la libertad en el derecho internacional, existen normas de las naciones unidas que son instrumentos internacionales que contienen disposiciones aplicables a la administración de justicia penal. Algunos de ellos se refieren específicamente al problema de los adolescentes sancionados penalmente. Estos instrumentos, cada día adquieren mayor valor vinculante.

- Reglas de Beijing: Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores.
- Directrices de Riad: Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil.
- Reglas de La Habana: Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad.
- Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal
- Las recomendaciones de la Observación general N° 10 del Comité sobre los derechos del niño en la justicia de menores.

II.1.5 Reforma Procesal Penal Adolescente Ley 20.084

La Ley 20.084 establece un sistema de responsabilidad para los adolescentes entre 14 y 18 de edad que comentan un falta o delito a la ley penal. A continuación, se presentan dos artículos fundamentales para el resguardo de los derechos de los adolescentes sancionados por esta Ley:

8 CUADRO N°3 INTERÉS SUPERIOR DEL ADOLESCENTE Y FINALIDAD DE LAS SANCIONES| LEY 20.084

Artículo 2°.- Interés superior del adolescente. En todas las actuaciones judiciales o administrativas relativas a los procedimientos, sanciones y medidas aplicables a los adolescentes infractores de la ley penal, se deberá tener en consideración el interés superior del adolescente, que se expresa en el reconocimiento y respeto de sus derechos. En la aplicación de la presente ley, las autoridades tendrán en consideración todos los derechos y garantías que les son reconocidos en la Constitución, en las leyes, en la Convención sobre los Derechos del Niño y en los demás instrumentos internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes”.

Artículo 20.- Finalidad de las sanciones y otras consecuencias. Las sanciones y consecuencias que esta ley establece tienen por objeto hacer efectiva la responsabilidad de los adolescentes por los hechos delictivos que cometan, de tal manera que la sanción forme parte de una intervención socioeducativa amplia y orientada a la plena integración social.

Nota: Subrayado de la autora

Por lo tanto, este nuevo sistema judicial, se debe caracterizar por establecer procedimientos, fiscales y defensores especializados para atender a los adolescentes, poseer una oferta programática de reinserción socioeducativa para los adolescentes sancionados, dejar atrás el trámite de discernimiento⁴. Distingue dos segmentos etarios uno de 14 a 16 y el otro de 16 a 18 años de edad. Establece un amplio catálogo de sanciones en el medio libre y en el medio privativo de libertad, estos último sólo se establecen para delitos más graves.

En la antigua ley de menores (N°16.618), los adolescentes entre 14 y 16 años no eran imputables penalmente, por lo tanto, no se les podía aplicar una sanción legal, aunque hayan cometido un ilícito o delito. Sólo se les aplicaba medidas de protección a cargo del Servicio Nacional de Menores (Sename).

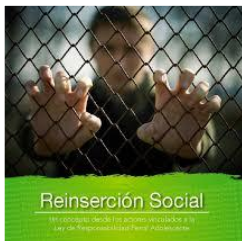
En el caso de los adolescentes de entre 16 y 18 años, se les aplicaba un examen de discernimiento, para verificar si estaban conscientes del delito cometido. Si el juez determinaba que había conciencia de ello, el menor era condenado como un adulto y recluido en recintos de Gendarmería. De lo contrario, pasaba a los centros del Sename, bajo la figura de protección, sin derecho a defensa gratuita, sin límite de tiempo y sin las garantías de un debido proceso.

⁴ El discernimiento es un modelo condicional de imputabilidad, caracterizado por la discrecionalidad judicial para apreciar la concurrencia de los elementos subjetivos relativos a la capacidad de culpabilidad. (CILLERO BRUNOL, Miguel. Ley N° 20.084 sobre Responsabilidad Penal de Adolescentes. Op. cit.)

Hoy todos los adolescentes entre 14 y 18 años son responsables ante la ley penal, tienen derecho a defensa gratuita, y de ser condenados a encierro, no son derivadas a recintos carcelarios adultos, sino a centros especiales. Además, reciben un conjunto de garantías, como acceso a educación y programas de rehabilitación antidrogas y alcohol.

9 DIAGRAMA N°3: DERECHOS DE LOS ADOLESCENTES LEY 20.084

Fuente



Derechos de los jóvenes infractores en la LRPA

- Conocer el motivo de su detención y ver la orden de la misma, salvo que sea sorprendido de modo flagrante.
- Ser adecuadamente informado de los hechos que se le imputan, así como de los derechos que le otorga la ley: guardar silencio, no ser obligado a declarar y ser trasladado ante un juez dentro del plazo de 24 horas.
- Contar con un abogado de su confianza. Si no lo tuviese, el Estado deberá proporcionarle uno.
- Mientras se determina su culpabilidad, tiene derecho a ser tratado como inocent
- Si el inculgado se encuentra privado de libertad, tiene derecho a permanecer separado de los adultos.
- Debe ser tratado con dignidad, no pudiendo ser sometido a castigos corporales, encierro en celda oscura o a cualquier sanción que ponga en riesgo su salud física y mental.
- Una vez sancionado, el joven tiene derecho a pedir el término o cambio de una pena privativa de libertad, por una que pueda cumplir en libertad para favorecer su reinserción social.

Fuente Elaboración Propia, basada en <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/ley-penal-juvenil>

- **CATÁLOGO DE SANCIONES PENALES DE LA LRPA 20.084, ARTICULO 6°**

“En sustitución de las penas contempladas en el Código Penal y en las leyes complementarias, las sanciones que se aplicarán a los adolescentes serán las siguiente Escala General:

- *Penas de delitos:*

- a) Internación en régimen cerrado con programa de reinserción social;
- b) Internación en régimen semicerrado con programa de reinserción social;
- c) Libertad asistida especial;
- d) Libertad asistida;
- e) Prestación de servicios en beneficio de la comunidad, y
- f) Reparación del daño causado.

- *Penas de faltas:*

- a) Prestación de servicios en beneficio de la comunidad;
- b) Reparación del daño causado;
- c) Multa, y
- d) Amonestación”.

Son tres tipos de sanciones las privativas de libertad, no privativas de libertad y sanciones accesorias⁵. El servicio Nacional de Menores es el encargado de administrar y aplicar las penas que contempla la ley a través de su red de centros, en el caso de las penas privativas de libertad, y la red privada, tratándose de las medidas no privativas de libertad. **(BCN, 2008)**

⁵ Texto adaptado de la Guía legal sobre: Ley penal juvenil, 2008 Ref.: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/ley-penal-juvenil>

Sanciones privativas de libertad: internación en régimen cerrado y semicerrado, además de sanciones accesorias.

- a. *El régimen cerrado* obliga a los jóvenes a desarrollar actividades dentro de recintos del Servicio Nacional de Menores.
- b. *El régimen semicerrado* establece la residencia obligatoria en un centro, pero se cuenta con programas que se desarrollan también en el exterior del establecimiento.

En ambos regímenes de internación se incluyen la continuación de estudios, el aprendizaje de oficios, el manejo de tecnologías digitales, el tratamiento de adicciones y el fortalecimiento del vínculo con la familia.

Sanciones no privativas de libertad (BCN, 2008)

- a. *Libertad asistida y libertad asistida especial*, donde el adolescente es orientado, controlado y motivado por un delegado, que debe procurar su acceso a programas y otros servicios necesarios para la reinserción. El delegado es el representante de una institución colaboradora acreditada que ha celebrado los convenios respectivos con el Servicio Nacional de Menores (Sename). Este tipo de sanción no podrá exceder los tres años.
- b. *Reparación del daño causado a la víctima*, que se hará efectiva mediante una prestación en dinero, la restitución o reposición del objeto o cosa de la infracción o un servicio no remunerado en su favor, previa aceptación del condenado y la víctima.
- c. *Servicios en beneficio de la comunidad*, mediante actividades no remuneradas que no excedan las 4 horas diarias, compatibles con la actividad educacional o laboral del adolescente. La sanción tendrá una extensión mínima de 30 horas y máxima de 120.
- d. *Multas y amonestaciones*. El juez podrá imponer una multa a beneficio fiscal que no exceda las 10 unidades tributarias mensuales. Para ello se considerará la condición y facultades económicas del infractor y de la persona que está a su cuidado. La multa se podrá pagar en cuotas o será conmutable por servicios a la comunidad, a razón de 30 horas por cada 3 unidades tributarias mensuales.
- e. *Sanciones accesorias*, contemplan la rehabilitación por adicción a las drogas o al alcohol. También se puede prohibir la conducción de vehículos motorizados hasta cumplir los 20 años.

• PENAS Y SANCIONES QUE SE APLICAN A LOS DELITOS GRAVES

- a. *Para robo con violencia, robo con violación, secuestro con violación o robo con homicidio*: al menos dos años de reclusión en régimen cerrado, periodo después del cual pueden acceder a cumplir sus penas en régimen semicerrado.
- b. *Para homicidio calificado o robo calificado*: penas entre 5 años y 1 día, y 10 años. Los rangos de sanciones aplicables para estos delitos son de régimen cerrado con programas de reinserción social y régimen semicerrado con programas de reinserción social, respectivamente.

- c. *Para robo en lugar habitado y robo con violencia o intimidación:* las penas van desde los 3 años y 1 día, a 5 años con régimen cerrado con programas de reinserción social, régimen semicerrado con programas de reinserción social y libertad asistida especial.
- d. *En caso de riñas con resultado de homicidio, lesiones graves y porte ilegal de armas:* las penas van desde los 541 días a 3 años de cárcel. Para estos delitos se contemplan sanciones en régimen semicerrado con programas de reinserción social, libertad asistida en cualquiera de sus formas y prestación de servicios en beneficio de la comunidad.

- **CUMPLIMIENTO DE LA MAYORÍA DE EDAD.**

Ley 20-084 Artículo 56.- En caso que el imputado o condenado por una infracción a la ley penal fuere mayor de dieciocho años o los cumpliera durante la ejecución de cualquiera de las sanciones contempladas en esta ley o durante la tramitación del procedimiento, continuará sometido a las normas de esta ley hasta el término de éste.

Si al momento de alcanzar los dieciocho años restan por cumplir menos de seis meses de la condena de internación en régimen cerrado, permanecerá en el centro de privación de libertad del Servicio Nacional de Menores.

Si al momento de alcanzar los dieciocho años le restan por cumplir más de seis meses de la condena de internación en régimen cerrado, el Servicio Nacional de Menores evacuará un informe fundado al juez de control de ejecución en que solicite la permanencia en el centro cerrado de privación de libertad o sugiera su traslado a un recinto penitenciario administrado por Gendarmería de Chile.

Dicho informe se enviará al tribunal con a lo menos tres meses de anterioridad a la fecha de cumplimiento de la mayoría de edad y se referirá al proceso de reinserción del adolescente y a la conveniencia, para tal fin, de su permanencia en el centro cerrado de privación de libertad. El informe deberá comunicarse a todas las partes involucradas en el proceso.

En caso de ordenar el tribunal su permanencia, se revisará su situación según se desarrolle el proceso de reinserción en apreciación de la administración del centro.

En caso de ordenar el tribunal su traslado a un recinto penitenciario, las modalidades de ejecución de dicha condena deberán seguir siendo ejecutadas conforme a las prescripciones de esta ley.

Excepcionalmente, el Servicio Nacional de Menores podrá solicitar al tribunal de control competente que autorice el cumplimiento de la internación en régimen cerrado en un recinto administrado por Gendarmería de Chile, cuando el condenado hubiere cumplido la mayoría de edad y sea declarado responsable de la comisión de un delito o incumpla de manera grave el reglamento del centro poniendo en riesgo la vida e integridad física de otras personas. En todos los casos previstos en este artículo, el Servicio Nacional de Menores, Gendarmería de Chile y las autoridades que correspondan adoptarán las

medidas necesarias para asegurar la separación de las personas sujetas a esta ley menores de dieciocho años con los mayores de edad y de los adultos sujetos a esta ley respecto de los condenados conforme a la ley penal de adultos.

III. RELATO DEL CASO

III.1 Antecedentes previos a la RPA.

El realizar un análisis crítico desde una perspectiva histórica sobre los antecedentes previos a la Reforma Procesal Penal Adolescente, permite evitar la naturalización de esta problemática social, que se encuentra estrechamente vinculada con el debido cumplimiento del Estado chileno con los mandatos internacionales sobre los derechos humanos y fundamentalmente, los derechos de los jóvenes infractores de ley que se encuentran cumpliendo una condena en el medio privativo de libertad⁶, para efectos de este estudio se profundizará en la situación de los adolescentes cumpliendo condena en las Secciones Juveniles de GENCHI.

En Chile desde el 18 de octubre del año 1928, se inician los Tribunales de Menores y se crea la “Dirección General de Protección de Menores y Casas de Menores y Reformatorio, Ley N°4.447, esta ley establece la relación entre el Estado y la familia con respecto a los menores, dando pie, por una parte, a un sistema de control judicial, que busca la prevención de la delincuencia y por otra, el asistencialismo desde el enfoque “tutelar” como parte de una “Doctrina de la Situación Irregular” que producía una confusión en el tratamiento de los adolescentes “delincuentes y los abandonados” (GARCÍA MÉNDEZ, E.2004)

En el año 1967, surge la anterior ley de menores (Ley N°16.618) que mantiene la misma concepción de los menores de la Ley anterior y tuvo vigencia por 39 años. Esta ley se regía bajo el parámetro doctrinario de la “situación irregular”, el cual rotulaba y entregaba, en muchos casos, el mismo tratamiento a los menores en situación de vulnerabilidad social o familiar y a los que habían cometido un ilícito.

En la década de los 70, la política social, que da respuesta a los menores en riesgo social, se ve afectada por un cambio violento de paradigma desde una mirada universal del gobierno de la Unidad Popular a una centrada, en una política social focalizada durante el Régimen Militar, que brindaba subsidios solo a la población marginal o de pobreza extrema. El país se encuentra sumido en una recesión económica con efectos directos en la calidad de vida de las familias, se privatizan los servicios básicos como la educación y salud, complicando gravemente la situación de los menores vulnerables. SOTO, P & PERALTA, M, (2016)

⁶ Por Resolución 45/113, el 14 de diciembre de 1990, La Asamblea General de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad. Regla 11 b) establece que: “Por privación de libertad se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública”.

En el 10 de enero de 1979, Al interior del Ministerio de Justicia en la unidad de Defensa Social se crea el Servicio Nacional de Menores (Ley N°2465). Como un símil de Gendarmería. Esto cronifica la confusión, ya que, por una parte, esta nueva institución debía ejecutar las medidas de protección para los menores vulnerables y por otra, de control en los que delinquen.

Una característica importante del antiguo sistema, es que la responsabilidad penal de los adolescentes dependía esencialmente de la declaración de “discernimiento”, por lo tanto, los menores a los que se les imputaba la comisión de un delito, podían pasar internos en un COD/ CTD Centro de Diagnóstico o de Tránsito y Distribución por un periodo de hasta 120 días, sin aún definirse si era imputable o no. Esta variable de ser considerada con o sin discernimiento, determinaba si un adolescente cumplía su sanción en un centro de reclusión de adultos de GENCHI o en un Centro de menores del SENAME.

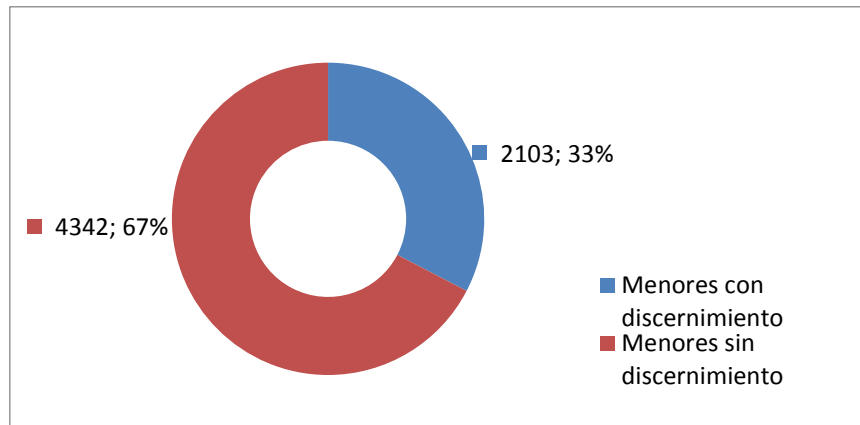
“Era un sistema muy duro, pues no había plazo, éste se estableció en la reforma del código de procedimiento penal del año 88-89, pues se estableció un plazo teórico de 15 días para los jóvenes con discernimiento que era aplicable al trámite de primera instancia, no de segunda, en ello era consulta obligatoria o apelación. La corte demoraba mucho como dije 90-100 días” (Entrevistado N°2).

Los jóvenes entre 16 y 18 años, que eran declarados **sin discernimiento**, quedaban a cargo de los Tribunales de Menores, que podían decretar sobre ellos una amplia gama de medidas de protección, que iban desde ser entregado a sus padres o en muchos casos consistían en internamiento obligatorio para su intervención y diagnóstico en instituciones del SENAME. Una consecuencia de este procedimiento es que a los menores no se les permitía tener un juicio justo, con una debida defensa, por otro lado, las medidas decretadas no eran adecuadamente acompañadas para hacer efectiva la “protección” del menor.

“...Se aplicaban medidas sin la participación de un/a abogado/a y éstas eran decretadas por un tiempo indeterminado, lo cual en definitiva tomaba las características de una verdadera sanción penal, encubierta bajo la idea de “protección”.

Por otra parte, en el caso de los que eran declarados **con discernimiento**, por medio de informes realizados por psicólogos y asistentes sociales, se infería que el menor al momento de realizar a la conducta delictiva, “tiene la conciencia de haber transgredido la ley y distingue entre el bien y el mal”, en consecuencia, pasaban a enfrentar un juicio penal en los tribunales para adultos.

10 GRÁFICO N°1: DECLARACIÓN DE DISCERNIMIENTO BAJO LEY DE MENORES, 2002



Fuente: Base de Datos del DEDEREJ, SENAME, 2002 por Francisca Werth W., “Desafíos y Características del Nuevo Sistema de Justicia Juvenil Chileno”, Fundación Paz Ciudadana, 2005

Las entrevistas realizadas en este estudio, pone a disposición una serie de coincidencias en las opiniones de expertos en torno a la discrecionalidad de la consideración del discernimiento y de las consecuencias nefastas para los adolescentes:

“claramente antes había un sistema tutelar donde se veía solamente si la persona tenía discernimiento o no y era una cosa muy discrecional, no sufría de ninguna defensa, defensoría penal pública, no tenía un sistema acusatorio, era un sistema más bien casi inquisitivo tutelar, por lo tanto, era muchísimo más injusto”. (Entrevistado N°3).

“bastaba con tener más de 16 años para ser juzgado como adulto, entonces ahí había efectivamente una vulneración de derechos legal por parte del Estado súper importante, entonces ahí estaba muy lejos de cumplir con la convención.....era mucho peor la situación justamente dentro de la dinámica del discernimiento. Por un lado, eran juzgados como adultos con un derecho penal atenuado, o terminabas con una pena indeterminada que en definitiva te derivaba a un juzgado de menores, y ahí tú te quedabas por un tiempo necesario que determinaba el experto que era el psicólogo, o trabajador social que te estuviera atendiendo, entonces era mucho peor en términos de derecho. Ahora, uno podría discutir qué implicancia tenía eso para los adolescentes que terminaban en Secciones de Menores, en fin. (Entrevistado N°4).

Durante los años '80, los adolescentes mayores de 16 años con discernimiento, eran enviados a cumplir su sanción privativa de libertad en Gendarmería de Chile. Lo que implicaba, que se encontraban en cárceles de adultos, sin contar necesariamente con las condiciones básicas para su seguridad, así como de recibir las intervenciones psicoeducativas, necesarias para su reinserción social, por parte de una institución especializada en el trabajo con adolescentes. Además, corrían el riesgo de aprender mayores conductas disociales al interior de estos recintos penitenciarios.

“Me tocó conocer en concreto una de las secciones que era en un centro CIP de Puente Alto, y hacíamos gestiones ahí con una ONG del Hogar de Cristo para fundamentalmente hacer defensa jurídica de esos adolescentes representación jurídica y también cuestiones vinculadas con protocolo al interior y posteriormente también se trabajaba con algunos adolescentes cuando salían en libertad con un sistema voluntario. Eventualmente en casos posteriores se les dio a algunas adolescentes medidas de protección por los juzgados de menores de esos tiempos. Esto es una situación desde el punto de vista humanitario absolutamente irregular, donde había pésimas condiciones; niveles de violencia, hacinamiento, que están muy bien descritas en un par de documentos de la época en la revista mensaje, porque en ese momento no se podían hacer denuncias tan abiertas. (Entrevistado N°2)

“Las torres tres y cuatro de Puente Alto, más o menos en los años 80, cuando fueron trasladados unos jóvenes, eran condiciones insalubres, indignas, absolutamente hediondas, un nivel de humedad espantoso, yo recuerdo haber estado con abrigo dentro de ella en los 90 y estar muerto de frío. Recuerdo que cada vez que hacía frío, yo pensaba “estos cabros se están muriendo de frío”, ahora bueno, eran cárceles antiguas, ahora a algunas cárceles les ponen bicarbonato, antes eran la rejita no más, lo cabros ponían sus mallas, frazadas para tapar ahí, pero en el fondo era una friolera de aquellas con violaciones semanales.” (Entrevistado N°1).

“Recuerdo que fui a la cárcel el año 85 a ver a un chico sin discernimiento en la justicia militar, porque había agredido a un carabinero cuando fue detenido. Eran cosas muy duras, pero reflejaban el daño que se le hacía a los jóvenes”

“En esos tiempos las condiciones eran muy duras, SENAME no participaba y había condiciones del punto de vista de vulneración de DDHH, tratos agresivos, hacinamientos, mala comida”. (Entrevistado N°2).

una administración conjunta con SENAME, la que les prestaba una atención especializada y apoyo económico a los adolescentes. Sin embargo, no se lograba alcanzar los estándares requeridos para esta población. El Estado descansaba su responsabilidad en ONGs privadas, la intervención psicosocial de los menores con buenas y malas experiencias, pero sin recursos institucionales o competencias técnicas para acompañar o fiscalizar este trabajo.

“Mire la sección de menores me toco supervisarlas desde SENAME, había instituciones que hacían muy buen trabajo, porque SENAME no lo ejecutaba directamente, si no que licitaba el servicio y lo hacían distintas instituciones, entonces ponte tu había gente que hacía buen trabajo, en el caso de Puente Alto estaba el Hogar de Cristo. Ahí tenía algunas discrepancias porque el Hogar de Cristo es muy asistencialista, a ver, les costaba reconocer lo que estaba ahí era un sistema de sanciones, no era un hogar de menores, pero seguían con esta lógica de pobre niño menor, que había que protegerlo, y más encima proteger al niño, ni siquiera los derechos que tiene, cambia al tiro la lógica de trabajo, pero en todo caso venía gente muy motivada, que por lo menos desarrollaba una serie de actividades interesantes con los cabros. Me gustó el trabajo que realizó Tierra Esperanza en el sur, allá en el Manzano, muy buen trabajo. (Entrevistado N°7).

En el CIP de Puente Alto, había dos programas distintos del Hogar de Cristo, uno era el programa técnico de apoyo con actividades al interior de la Unidad Penal, y el otro era el trabajo que hacía defensa jurídica, eran dos tipos de proyectos que se financiaban por separado. El programa jurídico del Hogar de Cristo era muy bien evaluado desde personeros de GENCHI, Miguel Cillero, Alejandro Gómez, Francisco Estrada, fueron los iniciadores, el nivel de compromiso con su trabajo y calidad técnica, es valorada desde GENCHI, ya que fueron capaces, de a partir su experiencia, teorizar y construir propuestas. Estos abogados, cuando plantean su interpretación sobre el interés superior del niño, no lo hacen en abstracto, ya que conocen el funcionamiento práctico de un centro de reclusión.

Por otra parte, SENAME tenía un régimen de alimentación para los jóvenes igual que el de los adultos reclusos, un régimen bastante precario y además centrado en lo que los adolescentes pudiesen auto gestionar. Un ejemplo de ello, es que la administración de la cárcel de Puente Alto, solicitó por algún tiempo, apoyo de dinero para este tema al Hogar de Cristo y fueron asistidos por nutricionistas. Era muy complicado porque había que ingresar el alimento de alguna manera, así como evitar la desviación de recursos, todo eso era un gran tema que demostraba la gran precariedad del sistema, en un lugar donde en promedio se encontraban aproximadamente 100 adolescentes presos.

“Sí, yo conocí las Secciones de Menores de la VIII región, y las condiciones era bastante malas en general, estaban a cargo de GENCHI con proyectos psicosociales del SENAME que adolecían de los mismos problemas que tienen todas las plantas de SENAME y la oferta en general, hace intervención psicosocial de lunes a viernes de 9AM a 6PM en un espacio que necesitan respuestas de lunes a domingos y en distintos tipos de horario. Se está en un periodo de tiempo acotado y mucho de lo que ocurre en esos espacios, ocurre en otros lugares a veces intencionadamente o en otros días, era una oferta en ese tiempo bien poco especializada con unos elementos muy generales de trabajar, el efecto no ha sido de la privación de libertad. Trabajar la responsabilización como un concepto bien amplio y con elementos que permitían por lo menos en la intervención psicológica ocupar cualquier metodología que trajera el profesional contratado, entonces podíamos encontrar ahí intervenciones clínicas, psicoanalíticas, etc., que un contexto privativo de libertad pueden ser iatrogénicas, además de no tener un elemento en común en el equipo completo Si habían profesionales comprometidos, en lo que participe yo habían profesores, que también se ocupaban de lo que tiene que ver con lo educativo. (Entrevistado N°9).

En el año 1990, durante el gobierno de transición a la democracia de Patricio Aylwin, Chile es uno de los países que ratifica la Convención Internacional de los Derechos del Niño, esto implica que el Estado chileno recibe supervisión desde la ONU, entre ellos del Comité de Derechos del Niño, que mide el grado de avance y cumplimiento de parte de los Estados, sobre los mandatos de la convención.

En el tratado internacional, está en el ordenamiento del jurídico chileno a través del Decreto Supremo 830 de relaciones exteriores y, por lo tanto, al igual que la ley se debe acatar y tiene imperio. Pese a eso, es bueno recordar, que todavía en los años 90-98, algunas decisiones de la Corte Suprema, hablaban de la Convención de Derechos de Niño como una norma que contenía aspiraciones programáticas, es decir, que no le daba la categoría de derecho vigente.

En el Derecho Internacional y/o Derechos Humanos, hay que incluir dos tipos de normativas; uno es lo que son los Tratados Internacionales, y otro que se denomina el Soft-law, es decir, resoluciones generales del Comité de Derechos del Niño, las resoluciones finales que el Comité le realiza a los informes que el Estado de Chile le realiza. Ese tipo de cuestiones, las cuales están, por ejemplo, dentro de los instrumentos internacionales los cuatro grandes, son; las Reglas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores o Justicia juvenil (reglas de Beijing del 95), las Reglas para la Protección de Menores Privados de libertad (o Reglas de la Habana en el 90), Las Directrices para la Prevención de Delincuencia Juvenil (o directrices de Riad del 90), y las Reglas para las Medidas no Privativas de Libertad (Reglas de Tokio del 90), que no son para niños, pero que son aplicables también. Son soft law, es decir, no son directamente exigibles, pero conforman lo que nuestra Corte Interamericana de Derechos Humanos.

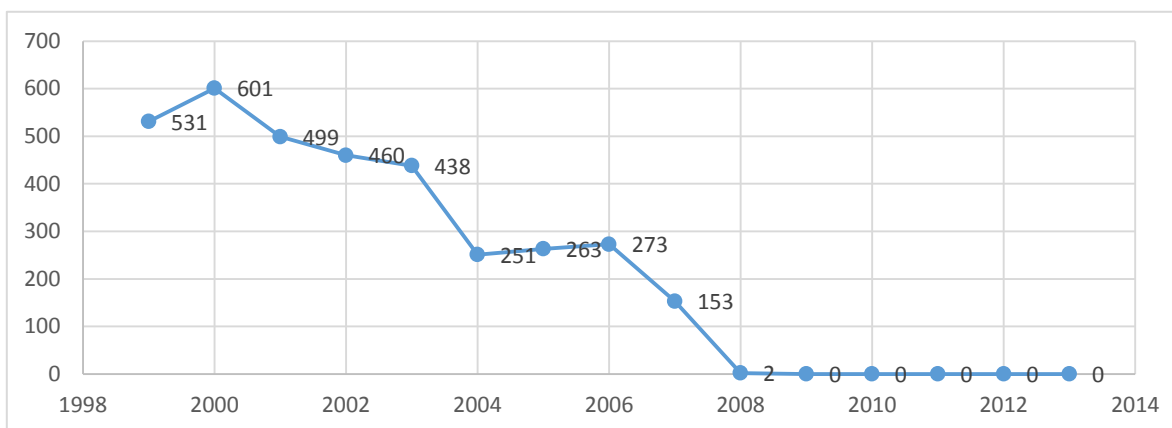
“el primer caso que se vio así fue el caso Millaray Morales, y otros contra Guatemala. Un muy comprensivo corpus iuris de derecho, que debe servir para interpretar el contenido y alcance del Artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos que dice que todo Estado debe proteger a los niños, por esa vía entonces, la vía interpretativa, en nuestro sistema interamericano tienen validez también”. (Entrevistado N°1).

En el año 1994, el Estado Chileno, tenía una evaluación negativa respecto del tratamiento de la justicia juvenil, el informe de la Comisión de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, en dicho informe se recomienda al Estado aclarar lo que se entiende en la normativa chilena “por menor de edad” para efectos de la responsabilidad penal, identificando infracciones graves a los derechos de los niños, niñas y adolescente vulnerados e infractores de ley.

Es por esto que, durante el gobierno del ex Presidente Eduardo Frei R, siendo Ministra de Justicia Soledad Alvear, el Ejecutivo se ve en la obligación de evaluar el sistema vigente y generar algunas propuestas para avanzar en materia de infancia en general y respecto de la responsabilidad penal adolescente para cumplir con la convención. Se conformó una comisión de expertos, que consiguió tener un diagnóstico acabado de las falencias del sistema, sin alcanzar cambios legislativos de fondo, que apunten a construir una política de infancia integradora, que considere a los niños, niñas y adolescentes sujetos de derecho.

Un hito importante del gobierno de Eduardo Frei, en materia de justicia juvenil, es que crea la Ley N° 19.343, relativa a la “Erradicación de Personas Menores de Dieciocho Años de las Cárceles de Adultos”. Su aplicación se realiza de manera lenta y gradual, pues no fue posible realizar una transformación definitiva debido a que implicaba una reforma estructural, no solo a la ley de menores, sino además en el funcionamiento de las instituciones responsables. Lo fundamental en este proceso en materia de DDHH, es haber logrado por la vía de un decreto, que el trámite de “encarcelamiento” se hiciera más engorroso. Desde ese momento, solo excepcionalmente los jueces mediante una resolución extraordinaria, permitirían autorizaban que se recluyera a los adolescentes en cárceles de adultos. Sin embargo, como se muestra a continuación en el gráfico, siguieron existiendo menores reclusos en el sistema carcelario de GENCHI.

11 GRÁFICO N°2: MENORES RECLUIDOS EN PENALES DE GENCHI POR LA LEY 16.618



Fuente: elaboración propia, basado en compendios estadísticos anuales de la página web: Unidad de Estadística de Gendarmería de Chile.

GENCHI siempre pensó que las secciones menores en algún momento iban a cambiar su modalidad de trabajo en el fondo. Hasta antes de la instalación de este nuevo cuerpo legal, GENCHI efectivamente tenía al interior de las cárceles a niños y en muchos casos incluso por protección, desde mucho tiempo atrás digamos, e históricamente también o los que nos dice el conocimiento en sí más bien básico, es que esos mismos jóvenes que estaban en las Secciones de Menores en esa época, luego pasaban a cumplir condenas como adulto, en las mismas cárceles, por lo tanto, era una población penal conocida por GENCHI. (Entrevistado N°6).

En el inicio de año 2002, existe un fallo el sistema nacional, incluso relativo al tema de las Secciones de Menores, donde el Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, en la actualidad Ministro de la Corte Suprema, acogió un recurso de amparo interpuesto por Francisco Cox contra Gendarmería de Chile, por las condiciones de hacinamiento en las que estaban los jóvenes en el módulo A de esta penitenciaría, el traslado junto a los adultos y por la aplicación de la sanción de internamiento en celda solitaria contenida en el artículo 40 letra H del reglamento de Gendarmería para establecimientos de menores penitenciarios de esa época.

“El recurso fue acogido en favor de los 30 menores que estaban procesados en ese minuto, y el ministro Muñoz incluso, tuvo un gesto que es bastante inusual, muy poco frecuente. Luego del alegato, que fue un sábado en la mañana, se constituyó en la Gendarmería para constatar efectivamente esta cuestión, visitó la celda solitaria, y a propósito de eso en la aplicación de la regla de Beijing, y la regla de prohibición de menores privados de libertad que acabo de anunciar, señaló que era incompatible con el artículo 40 letra H, por lo cual tenía que dejarse sin efecto. Por lo cual hay un caso en nuestro sistema nacional, ese fallo incluso queda estudiado en la región, que aplica intensamente las reglas internacionales por sobre normativas

reglamentarias por estar en contra de eso. Ese diría yo que es el acto en el que hemos llegado más allá en términos de aplicaciones”.

Es importante destacar, que en Chile existe un proceso de validación de las normativas internacionales en materia de infancia, pero este fue lento, muy lento, cuyo personaje más relevante en la judicatura fue Carlos Cerda sin lugar a dudas, y que luego junto a otros ministros muy relevantes, muy líderes como Eduardo Brito, Hugo Dolmic, Milton Fica, y Sergio Muñoz, yo creo que esos cinco ministros son los grandes ministros por sobre todo en Santiago, por lo que teníamos una situación muy asimétrica en el país.

“empecé a trabajar en el 91 en el CDP de Puente Alto, en Las Torres 3 y 4 que eran espantosas, o sea nada de lo que tenemos en Chile y Argentina, era lo que teníamos en ese momento. Hubo un "Informe Especial", donde dos jóvenes que estaban presos en Las Torres, donde uno de ellos fue violado, fue violado justo después de que yo le dije al gendarme que lo iban a violar, que no lo dejara con los adultos, y fue violado. El chico relata la violación en tercera persona, pero es muy claro que cuando la relata, está hablando de su propia violación. Eso era un reportaje de "Informe Especial", es decir, que se sabía que las condiciones eran muy malas. (Entrevistado N°1).

Es así como a comienzos del siglo XXI, durante el Gobierno, Ricardo Lagos Escobar, se recogen las evaluaciones y diagnósticos del gobierno anterior respecto de la Ley de Menores y las condiciones de funcionamiento de SENAME y GENCHI. Por lo tanto, el 2 de agosto del año 2002 a 10 años de la Convención de Derechos del Niño, El ejecutivo, presenta un proyecto de ley, que cumple dos objetivos, el primero es cambiar el sistema de justicia juvenil acorde con los Derechos y convenciones Internacionales esto es “considerar al adolescente como un sujeto de derecho que debe ser protegido en su desarrollo e inserción social”⁷LAGOS, R (2002) y el segundo, disminuir en la ciudadanía la sensación de impunidad e inseguridad que generan los delitos cometidos por los jóvenes infractores de Ley.

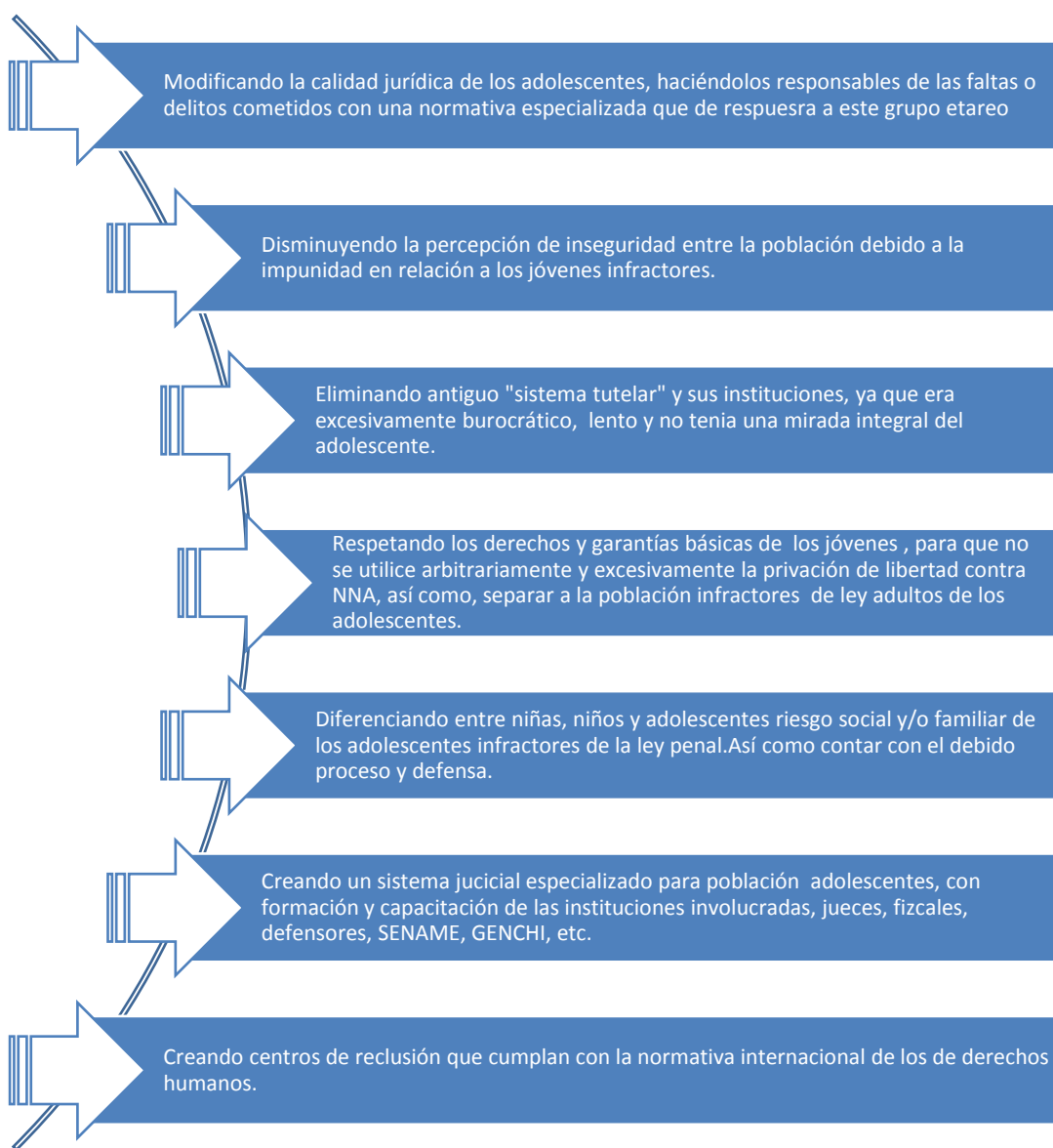
“Las respuestas penales contenidas en esta Ley tienen por finalidad, precisamente, "sancionar los hechos que constituyen la infracción y fortalecer el respeto del adolescente por los derechos y libertades de las demás personas, resguardando siempre su desarrollo e integración social". En consecuencia, se considera que tienen una función responsabilizadora, preventiva y orientadora.

Se contempla una amplia gama de sanciones, las que se clasifican en privativas y no privativas de libertad. La privación de libertad, como se dijo, es una medida de último recurso y sólo se podrá aplicar a las

⁷ Mensaje de S.E. el Presidente de la República Ricardo Lagos Escobar con el que inicia un proyecto de ley que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal. Fecha 02 de agosto, 2002. Cuenta en Sesión 24, Legislatura 347, Cámara de Diputados.

EL 7 de diciembre del año 2005, fue promulgada La Nueva Ley 20.084, por el ex Presidente de la República, Ricardo Lagos, junto al ex Ministro de Justicia, Luis Bates, que establece por primera vez en Chile un sistema de justicia especializado para jóvenes mayores de 14 años y menores de 18 que han cometido infracciones a la legislación penal. Esta ley contempló su entrada en vigencia para el 7 de julio de 2006.

12 DIAGRAMA N°4: CAMBIOS BUSCADOS CON LA RPA (LEY 24.084)



Fuente: Elaboración Propia.

III.2 Retraso en la entrada en vigencia de la Ley 20.084

La Ley de Responsabilidad Penal Adolescente debía entrar en vigencia el 8 de junio de 2006, durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, sin embargo, ello no ocurrió en la fecha prevista, sino 18 meses después, esto, debido a varios hechos y problemas de gestión de recursos, infraestructura y la capacitación de los actores de las instituciones encargadas de dar cumplimiento a la reforma⁸. El siguiente diagrama nos muestra cronológicamente los sucesos ocurridos durante el año 2006:

13 DIAGRAMA N°5: DIFICULTADES Y AVANCES PARA LA ENTRADA EN VIVENCIA DE LA LEY



Fuente: Elaboración Propia.

“La entrada en vigencia del nuevo sistema estaba prevista originalmente para mediados del año 2006. Sin embargo, y producto de las evidentes carencias que aún entonces era posible apreciar para su adecuada implementación, el Ejecutivo decidió postergarla un año con la intención de adecuar tanto la institucionalidad como la infraestructura a las necesidades existentes9.

⁸ SENAME, GENCHI, Sistema Judicial, Policías, PDI, SENDA, MINSAL Y MINEDUC

⁹ Mensaje N° 68-347 de S.E el Presidente de la República con el que inicia el proyecto de ley que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, Santiago, 2 de agosto de 2002.

Existen antecedentes contextuales previos a la entrada en vigencia de la reforma, que son relevantes, uno de ellos, es la conformación de una Comisión de Expertos¹⁰ dirigida por el Ministerio de Justicia, que tiene como función monitorear las condiciones necesarias para la puesta en marcha de la Ley, especialmente en el medio privativo de libertad. Se desarrollaron 10 sesiones de trabajo, por medio de la Comisión, se solicitaron datos estadísticos, estudios, orientaciones técnicas y programáticas de los organismos encargados de dar cumplimiento a las sanciones, presupuestos institucionales y se efectuaron visitas a los centros de reclusión, entre otras acciones. Finalmente, la Comisión entregó dos informes, el primero con fecha 11 de octubre de 2006 y el segundo, el 17 de abril de 2007.

En el primer informe de la Comisión, se identificaron núcleos problemáticos para dar comienzo a la Ley 20.084, ellos son:

- *“Obstáculos normativos y problemas del diseño legal e institucional*
- *Determinación de la carga y flujos del sistema*
- *Oferta programática*
- *Creación de un sistema especializado, formación y capacitación de las instituciones involucradas*
- *Fortalecimiento institucional, seguimiento y coordinación”*

El resultado del informe señala que: *“el sistema no está listo para operar y sus carencias son de tal trascendencia que se pone en serio riesgo la consecución de los fines perseguidos por el Legislador”¹¹.*

En el segundo informe se mantiene esta opinión ante el Congreso Nacional, argumentando que por el corto plazo que falta para su entrada en vigencia, *“no se dan las condiciones mínimas necesarias desde el punto de vista del contexto legal, y no es posible garantizar que la infraestructura, el estado de los programas, la administración general del sistema permita una adecuada puesta en marcha adecuada puesta en funcionamiento integral de la justicia penal adolescente en junio próximo”¹²*

Básicamente por los documentos que hay escritos al respecto, en el año 2006 tengo entendido que se instala esta Comisión que evalúa las deficiencias que tendría el cuerpo legal, para la pronta implementación y entonces se genera el retraso, entendiéndolo que había un déficit presupuestario, que permitiría darle como sustento a la ley en términos de la aplicación en Gendarmería, se evalúan además de la situación presupuestaria deficiencias en orden a la capacitación y

¹⁰ La Comisión de Expertos está integrada por personeros del área de la justicia penal adolescente, trabajo con infractores de ley y del ámbito de la política pública. (Gonzalo Berríos Díaz, Hipólito Cáceres Barly, Miguel Cillero Bruñol, Mauricio Duce Julio, Paulo Egenau Pérez, Carlos Espinoza Herrera, Álvaro Fernández Díaz, Iván Fuenzalida Suárez, Héctor Hernández Basualto, Rafael Marambio Ortiz, Mariano Montenegro Corona, Francisco Moreno Guzmán, Alejandra Riveros González, Raúl Tavolari Oliveros y Francisca Werth Wainer).

¹¹ Primer Informe de la Comisión de Expertos sobre Responsabilidad Penal Adolescente. octubre de 2006

¹² Segundo Informe de la Comisión De Expertos Sobre Responsabilidad Penal Adolescente. Abril 2007, P.21.

especialización del personal que estaría a cargo del cumplimiento y manejo de la ley, y otras consideraciones que tenían que ver además con la infraestructura, que tiene Gendarmería o que tenía en ese momento, para poder albergar a los jóvenes que eventualmente podrían pasar a cumplir una sanción, que podríamos decir que sea en recintos privados como una cárcel de Gendarmería. (Entrevistado N°6).

El gobierno de Michelle Bachelet, con Claudio Maldonado como Ministro de Justicia, toma la decisión de seguir como se había previsto con la implementación de la reforma. Los argumentos planteaban que se consideraba beneficioso para la ciudadanía, el contar efectivamente con un nuevo sistema de justicia juvenil, que responsabilizara penalmente a los adolescentes y que les brinde nuevas oportunidades de rehabilitación y reinserción socio educativa. En cuanto a si se contaba con las condiciones óptimas para ser implementada, el Ministro, manifiesta que la intención del gobierno es trabajar para ir mejorando al mediano plazo las observaciones presentadas por la Comisión.

III.3 Implementación de la RPA en Secciones Juveniles de GENCHI.

El 25 de abril del año 2007, se publica en el Diario oficial, el Reglamento de la Ley 20.084. Luego el 8 de junio del mismo año, el ejecutivo aprueba la puesta en marcha del nuevo sistema de justicia juvenil, todo esto, sin tomar en cuenta las aprehensiones planteadas por la Comisión de Expertos al Congreso Nacional, respecto de no contar con las condiciones necesarias para su óptima implementación, especialmente en el medio privativo de libertad.

La noche del domingo 20 de octubre de 2007, en el contexto de lo ya relatado, se produce una lamentable tragedia en el Centro de Rehabilitación Conductual del SENAME “Tiempo de Crecer”, de Puerto Montt, cuando los adolescentes reclusos llevan a cabo un motín, luego de tener un altercado con los educadores del centro, a raíz de los hechos, se produjo un incendio que acabó con la vida diez adolescentes. El traumático acontecimiento provocó a través de la prensa, gran alarma en la ciudadanía sobre la infraestructura y condiciones de seguridad de los adolescentes de los centros privativos de libertad.

Es así, como personeros del Congreso Nacional, acusaron a través de la prensa, al Ministro Maldonado, responsabilizándolo de este gravísimo hecho que afectara a una institución dependiente del Ministerio de Justicia, dando a entender que apurar la implementación de la reforma más de lo debido y prudente, tuvo relación con la tragedia. Finalmente, exigen que se determinen las responsabilidades del caso. Lo anterior no tuvo como consecuencia la salida del Ministro Maldonado, pero sí un sumario administrativo a la Jefa del Departamento de Justicia Juvenil de SENAME.

El incidente de Puerto Montt, es el hecho más grave que se presentó en la época, sin embargo, desde la Defensoría Penal Pública, se presentaron nuevos recursos de amparo por, “*torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes contra los adolescentes privados de libertad en Chile*” UDP-IADH, (2008), en diferentes Centros de reclusión, lo

que parece ser una constante, que devela falencias en las instituciones gubernamentales a cargo de la reforma, así como del sistema judicial en general.

Por otra parte, en el mes de noviembre de 2007, comienza la primera ronda de visitas de la Comisión Interinstitucional de asesoría en la supervisión, en adelante CIS¹³, a los Centros Privativos de Libertad para adolescentes (Centros de Internación Provisoria, Centros Cerrados y Centros Semi Cerrados) y Secciones Juveniles de Centros Penitenciarios. Esta Comisión es presidida por la SEREMI de Justicia y surge del Reglamento de la Ley 20.084 en su artículo 90 y 91. Cada uno de estos CIS son de carácter regional tiene por principal función “visitar los centros de cada región, al menos dos veces al año, a fin de asesorar en el debido respeto de los derechos de los adolescentes y de sus condiciones de vida al interior de los mismos. En estas visitas de supervisión participa activamente una representante de la UNICEF.

Como producto de las primeras visitas de supervisión a los centros de SENAME Y GENCHI, los CIS, UNICEF, elaboran un Informe Ejecutivo de los “Principales nudos problemáticos de los centros privativos de libertad para adolescentes y Secciones Juveniles”, con el propósito de informar al Ministro de Justicia sobre la situación de los Centros en materia de Derechos Humanos, este informe preliminar se filtró a la prensa y fue publicado el domingo 27 de abril del 2008 en el cuerpo D del Diario El Mercurio.

“tuvimos un incidente súper complejo en un minuto...nosotros preparamos un documento, conversamos y mi jefe me dice “yo no puedo tener esta información”, yo tengo un deber de plantear estas cosas porque efectivamente acá hay responsabilidades, yo soy UNICEF y van a decir que UNICEF no hizo nada”, pero tampoco nosotros queríamos filtrarlo a la prensa, no era nuestro estilo. Lo que hicimos fue un destilado de lo malo, es decir, de todo lo más malo, tomamos todos los riegos, para así enviarle una nota formal que no era privada ni secreta -que no estaba hecha para la publicidad- pero tampoco era secreto, y se envió al Subsecretario de Justicia Jorge Frei, él cuando vio todo esto se preocupó”.

¹³Reglamento de la Ley 20.084 respecto los CIS: “Artículo 90. Integrantes. Existirá en cada región, una Comisión Interinstitucional de Asesoría en la Supervisión de los Centros de Privación de Libertad, compuesta por: a) El Secretario Regional Ministerial de Justicia, quien será el coordinador de esta instancia. b) Un representante de los colaboradores acreditados que trabajen en el área de infractores de ley, elegido por los directores o representantes regionales de estas instituciones; c) Un representante de instituciones de la sociedad civil que trabajen en infancia o juventud, designado por el Secretario Regional Ministerial de Justicia; d) Un representante del mundo académico, designado por el Secretario Regional Ministerial de Justicia, y e) Un representante de la Defensoría Penal Pública. Además, el coordinador de la comisión interinstitucional invitará a un representante del Poder Judicial, un representante del Ministerio Público, y un representante de la Oficina Nacional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Artículo 91. Funciones de la comisión. Serán funciones de la comisión: a) Visitar los centros de cada región, al menos dos veces al año, a fin de asesorar en el debido respeto de los derechos de los adolescentes y de sus condiciones de vida al interior de los mismos; b) Solicitar informes de las autoridades públicas pertinentes, y c) Realizar recomendaciones a las autoridades e instituciones públicas y privadas correspondientes. d) Enviar su informe al Ministerio de Justicia, formulando las propuestas que le parezcan necesarias para el mejoramiento de las condiciones de vida de los adolescentes en los referidos centros”.

“En algún momento se filtró que había un informe y ese se añadió al cuerpo D de El Mercurio, pues el que se filtro era la última versión, pero nunca quisimos saber quién lo filtro, de hecho, mucha gente creyó que fuimos nosotros mismos...Pero cuando se dispara fue importante y yo creo que fue del gobierno, para estallar la bomba, pero no en un sentido que quede la escoba. Luego de ello se vino una serie de discusiones que finalmente se decidió con el Comité de Transparencia que debió estar abierto, y finalmente termina sistematizando la información de CICS. (Entrevistado N°2).

El referido Informe Ejecutivo de UNICEF 2008, menciona los problemas más agudos que, a juicio de UNICEF, requieren con mayor urgencia atención y solución por parte de la autoridad, este lo plantea a través de siete puntos estratégicos y una conclusión. En el punto siete, se refiere a las “secciones penales juveniles de GENCHI”, donde se deja en evidencia, que este es uno de los focos de mayor riesgo y preocupación en la ejecución de sanciones del sistema penal juvenil:

14 DIAGRAMA N°6 EPISODIO DEL CASO

“EN TÉRMINOS PRÁCTICOS, LOS JÓVENES RECLUIDOS EN ESTAS UNIDADES NO RECIBEN EDUCACIÓN NI CAPACITACIÓN (O EN GRADOS TAN MARGINALES QUE EQUIVALEN A NINGUNA); NO EXISTE IMPLEMENTACIÓN DE PLANES INDIVIDUALES; SUFREN LARGAS HORAS DE ENCIERRO Y PASAN LARGAS HORAS SIN REALIZAR ACTIVIDAD ALGUNA; SUFREN EN FORMA REGULAR ALLANAMIENTOS, REGISTROS DESNUDOS Y MALOS TRATOS; RECIBEN MALA ALIMENTACIÓN; Y, FINALMENTE, NO PARECE EXISTIR DISPONIBILIDAD DE RECURSO HUMANO NI RECURSOS MATERIALES PARA HACER FRENTE AL PROBLEMA. EL RIESGO INMINENTE DE SUICIDIOS, CONFLICTOS INTERNOS O MOTINES ES EVIDENTE. AQUÍ, MÁS QUE EN NINGÚN OTRO CASO, SE REQUIERE LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS URGENTES”. UNICEF (2008 PP6)

Fuente: Elaboración Propia.

A modo de conclusión, el informe señala que: *“hay factores que afectan en términos negativos el desarrollo de los adolescentes internos o que derechamente producen daño en ellos. Parece altamente improbable, si no imposible, que en las condiciones descritas se pueda cumplir con la finalidad proclamada por la Ley 20.084 en su artículo 20, esto es, que la sanción forme parte de una intervención socioeducativa amplia y orientada a la plena integración social”.*

A su vez, el mismo año, se emite el Informe de DDHH 2008, que “*las condiciones efectivas de respeto a los derechos de esta población al interior de los centros de privación de libertad, no ha variado significativamente. El conjunto de casos presentados a la justicia, denuncias a organismos internacionales sobre violaciones a los derechos humanos de los adolescentes, decesos en el interior de los recintos y algunos errores del Estado en la entrega de información, hacen que el funcionamiento del sistema esté en tela de juicio. Además, lo anterior tiene lugar en el contexto de violación de derechos fundamentales sistemáticas que giran en torno a prácticas de tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes que cruzan el sistema penitenciario juvenil*”. **UDP-IADH, (2008)**

Luego de estos antecedentes ocurridos durante el año 2008, queda en evidencia la urgencia para el gobierno de implementar medidas significativas, que mejoren las condiciones de los centros privativos de libertad de SENAME y GENCHI.

Hasta la fecha y luego de la promulgación definitiva de la ley, Gendarmería empieza a recibir jóvenes que han sido sancionados por la ley N° 20.084, a través de diversas vías, digamos jóvenes provenientes por una parte, de los centros con regímenes cerrados del SENAME, pero también muchos jóvenes que desde el mismo sistema penitenciario y cumpliendo en algunos casos condenas de adulto, se acogieron principios que se entiende como “pro reo”, donde una vez que ya se pone en funcionamiento la ley, los jóvenes solicitan al Magistrado darle cumplimiento en orden cronológico, ósea entendiendo que primero fue la comisión delito siendo un menor de edad, y luego como adulto, por lo tanto, bajo esa modalidad empiezan a ingresar los jóvenes a las dependencias o a las denominadas Secciones Juveniles, y desde ese momento entonces Gendarmería es parte de la observación y supervisión que hacen los CIS.

“La UNICEF constantemente ha puesto en alerta a los Seremi de Justicia, que son quienes presiden la comisión, de las falencias que presenta Gendarmería para el adecuado control y darle cumplimiento a los principios digamos de la Ley”. (Entrevistado N°6).

El 5 de agosto del año 2008 se publica el “Manual de Funcionamiento de las Secciones Juveniles”, donde se explicita el artículo 56 de la Ley N° 20.084, establece la posibilidad de trasladar a un adolescente de un centro cerrado de privación de libertad a un recinto penitenciario administrado por Gendarmería de Chile, denominado Sección Juvenil en los siguientes casos:

a. -Si el condenado al momento de alcanzar los dieciocho años le restan por cumplir más de seis meses de la condena de internación en régimen cerrado, en este caso el Servicio Nacional de Menores evacuará un informe fundado al juez de control de ejecución en que solicita la permanencia en el centro cerrado de privación de libertad

b.- Si el condenado hubiere cumplido la mayoría de edad y fuese declarado responsable de la comisión de un delito o incumple de manera grave el Reglamento del centro, poniendo en riesgo la vida e integridad física de otras personas, el Servicio Nacional de

Menores puede solicitar al tribunal de control competente que autorice el cumplimiento de la internación en régimen cerrado en una Sección Juvenil.

Que en caso de ordenar el tribunal el traslado de un adolescente a una Sección Juvenil, las modalidades de ejecución de la condena deberán seguir siendo ejecutadas en conformidad a la Ley N° 20.084 y al Decreto Supremo N° 1378 de 2006.

Carlos Espinoza, Jefe del Departamento de readaptación de GENCHI, contrata a dos profesionales especializados en población adolescente, para desarrollar la oferta de reinserción social de estas Secciones Juveniles. Uno de ellos señala lo siguiente:

“...a ver la impresión que tengo desde el punto de vista del informe que hizo UNICEF, la apreciación de que Gendarmería no estaba preparado es correcta, efectivamente no estaba preparado al momento en que la ley debería haber entrado en vigencia”. Porque cuando, llegué a GENCHI, asumí hacerme cargo en parte de esa pega junto con un equipo del Dpto. de Infraestructura, el Dpto. Jurídico y de la gente, que en ese tiempo tenía otro nombre, ahora es la Sub Dirección Operativa, ...era parte más bien de los funcionarios uniformados, que tiene que ver con todos los aspectos de seguridad”. (Entrevistado N°7).

Se conformó una Comisión al interior de GENCHI, que buscaba preparar a la institución para responder a este nuevo desafío. El primer trabajo consistió, en recorrer prácticamente todo el país viendo en que Unidades Penales se podían instalar las Secciones Juveniles.

“Entonces íbamos con arquitectos que veían los espacios, como casi todas las cárceles habían tenido Secciones de Menores, había un cierto espacio que existía donde podían instalarse las Secciones Juveniles, ahora había que ver si respondían a un estándar más o menos que se había elaborado desde el Ministerio de Justicia y no, estamos a años luz de esos estándares, por lo tanto, había que tratar de disminuir la brecha existente entre el estado en que se encontraban esas oficinas juveniles, con lo que se esperaba, en algunos caso para tratar de cumplir con la exigencia había que hacer algún tipo de inversión”. (Entrevistado N°7).

El resultado de recorrer las Unidades Penales del país, permitió establecer una SECCIONES JUVENILES por región, y se pensó desde GENCHI, si SENAME tiene un centro por región, por qué GENCHI, iba a tener que tener en cada Unidad Penal una Sección Juvenil., considerando, que habría sido inviable desde el punto de vista económico. Lo que se hizo, fue buscar la mejor Unidad Penal, donde las condiciones permitieran instalar una Sección Juvenil, esto debería implicar, tener a los jóvenes totalmente separados de la población penal adulta, con un espacio mínimo para tener condiciones de habitabilidad, tener un espacio para desarrollar actividades socio educativas, o compartirla con otros.

El equipo de GENCHI, realizó presupuestos exploratorios, y eso significó hacer el costeo de cuanto significaba habilitar las Unidades Penales, para implementar SECCIONES JUVENILES, era un costo elevado, por lo tanto, solo “se parcharon”, nunca se invirtió todo lo que requerían. En algunos casos incluso se pensó y se propuso de dejar algunas Unidades Penales exclusivamente para este fin. Por ejemplo, la cárcel de Punta Peuco, podría ser una Sección Juvenil, tenía más espacio, tenía condiciones distintas, incluso ahí segmentar la población para poder hacer un trabajo más efectivo, de acuerdo nivel de inserción en la contracultura delictual entre otras cosas.

Paralelamente, se fue trabajando con las personas encargadas de seguridad, ellos ayudaron con toda la parte de establecer los procedimientos, para resguardar los derechos de los jóvenes. También participaron funcionarios del Departamento Jurídico, ayudaron a darle a esto todo el marco normativo.

“entonces fue bien interesante el trabajo, yo diría que fue un trabajo intenso, había que parar todo, y mi aporte tiene que ver con la parte más bien de cómo íbamos a entender desarrollar procesos de reinserción social, establecer como tenían que hacerse los planes de intervención de cada joven, y eso era un cambio, generalmente, no había mucha intervención en el sector de menores, y la que se hacía lo hacía SENAME, y SENAME se retiraba, por lo tanto, tenía que hacerse cargo GENCHI, eso significa capacitar psicólogos, asistentes sociales, a la gente que lleva los cómputos, estadísticas, sociólogos, un trabajo bien intenso”. (Entrevistado N°7).

Para el equipo de GENCHI, fue un desafío instalar las intervenciones socio educativas, debido a que no cuenta con los profesionales especializados, para la intervención con jóvenes, por esta razón, se realiza un proceso de transferencia y capacitación a los equipos técnicos y funcionarios uniformados, esto fue incorporado como un plan de trabajo anual, todos los años se iba actualizando las temáticas de la capacitación. En el último año de la gestión del primer periodo de la Presidenta Bachelet, se decidió terminar con este proceso, debido a los altos costos que implicaba capacitar a los funcionarios.

El equipo encargado de la reinserción social de GENCHI, contó con un apoyo importante para cumplir con su labor de dar continuidad de la atención especializada de SENAME a través de SENDA, que insertó equipo profesionales, para brindar tratamiento y rehabilitación del consumo problemático de drogas a los Jóvenes reclusos en las SECCIONES JUVENILES. Un ejemplo de ello, es que permitía traer a los funcionarios de GENCHI y participar en sus capacitaciones sobre el abordaje en drogas, aprovechando así, la instancia para discutir aspectos de la reinserción socio educativo de los jóvenes y poder entregarles ciertos elementos para que pudieran seguir haciendo su trabajo.

SENDA, se encontró con importantes dificultades para desarrollar su labor, como la mayoría de los equipos psicosociales con GENCHI, esto se manifestaba, por una parte, en la falta de coordinación de los equipos al interior de los centros, así como, diferencias en la mirada de intervención con perspectiva adolescentes versus la mirada de trabajo con la población adulta. Además, tenía que ver con la infraestructura, las instalaciones,

en general, no permitían llevar a cabo las intervenciones en un ambiente apropiado, por ejemplo, no se contaba con box de atención individual como para desarrollar una psicoterapia, lugares adecuados para profundizar con los jóvenes ciertas temáticas. En definitiva, en ese contexto, se juntaba la infraestructura, la coordinación, la orientación también respecto de las temáticas que van a intervenir, Área Técnica de GENCHI, el psicosocial, el programa de drogas.

Al inicio de la Ley yo entiendo que estuvo todo un periodo que se cortó la intervención psicosocial y fue tremendo, y ahí quizás hablo por la Fundación Tierra Esperanza –tenemos un informe de ello-, quedaron sin atención los chicos, donde entiendo que en ese periodo no hubo financiamiento y nosotros teníamos dispositivos de tratamiento de drogas y a través de ello comprábamos artículos de aseo, con autorización de SENDA, era una cuestión dramática. Los chicos en el Manzano, por ejemplo, en un momento del mes no tenían artículos de aseo, era una cuestión crítica. (Entrevistado N°9).

Durante el proceso de instalación de las SECCIONES JUVENILES, la relación entre SENAME y GENCHI, se tensa, ya que GENCHI, es una institución que se considera superior en materia carcelaria, debido a la magnitud de población que atiende, son en promedio cien mil internos y cuenta con un sistema de alto costo, y de cierto nivel de especialización en el manejo de la seguridad. SENAME por su parte, tiene teóricamente la especialización de la intervención con los adolescentes, pero no hay relación en término de la magnitud de reclusos o la cantidad de equipos o de los profesionales que trabajan, y eso se transforma en celos institucionales, donde cada servicio trata de resguardar sus intereses y recursos. Un ejemplo de ello, fue durante las primeras conversaciones para la puesta en marcha de la reforma. GENCHI solicita a SENAME, que le traspase los recursos establecidos en sus partidas presupuestarias asignadas, para realizar sus intervenciones socioeducativas en las antiguas Secciones de Menores y, por lo tanto, se redestinara el recurso para el trabajo de GENCHI en las nuevas Secciones Juveniles, lo que se transforma en una de las disputas entre ambos servicios.

En GENCHI, la mayoría de los equipos pensaron que ya no tendrían más adolescentes en las cárceles y para ellos se transformaba en una buena noticia, incluso, muchos Jefes de Unidades Penales, ya estaban destinando los espacios para otras poblaciones, por ejemplo, colocar a los reclusos de la tercera edad, a los homosexuales para que no sean discriminados y/o abusados o a los que están con problemas de salud mental, porque son Unidades que darían respuesta a estos grupos pequeños de personas con esas características. Cuando se les notifica a los uniformados que la Sección Juvenil, es una realidad que tienen que asumir, hubo resistencia, decían: *“¿Por qué nos vamos a hacer cargo de cabros chicos? Son adultos, pero tengo que tratarlos como cabros chicos, no es fácil de resolver.*

MINJUS convocó en el año 2009 a un Consejo para la Reforma Penitenciaria que proponga una política penitenciaria. Una de sus conclusiones respecto al funcionamiento de las Secciones Juveniles, es que hay dificultades en la continuidad de las intervenciones con adolescentes que vienen desde SENAME a los centros de reclusión para Adultos de GENCHI.

En relación al traspaso de los jóvenes, de un centro de SENAME a uno de GENCHI, en un comienzo, no estuvo exento de dificultades, debido a que el perfil de los adolescentes era el más conflictivo, además por que el personal de SENAME no tenía ninguna contención ni metodológica y de ninguna índole en caso de crisis, entonces, eran súper refractarios quedarse con los jóvenes que cumplían su mayoría de edad en sus centros. Hubo un informe en aquel momento que hizo una comisión que evaluó los centros privativos de libertad, lo cual dice que no se estaba haciendo una continuidad en el SENAME, no por una falta de oferta, sino que no había conversaciones entre las instituciones.

Yo tengo experiencia de que efectivamente es así, a diferencia de por ejemplo el traslado de un joven de un centro privativo del SENAME a otro centro privativo de libertad, hay envío de informes y a veces se relacionan las duplas psicosociales, hay un traspaso de casos, -en los que son más conflictivos-, son temas que yo he visto, trabajé en centros del SENAME y se daban esas conversaciones, sin embargo, al momento de traslado de centros del SENAME a la Sección Juvenil, entiendo que había un atraso significativo, nula comunicación entre jefaturas técnicas, profesionales que llevaban el caso, por lo tanto, la Sección Juvenil del Área Técnica de GENCHI recibía al joven “en pañales”, y no sé si vuelve a diagnosticarse, sino que recibían al joven y daban curso a la rutina. (Entrevistado N°8).

Durante le 2009 el Ministerio de Justicia instruyó a los SEREMI de Justicia para la conformación e instalación de Consejos Regionales Interinstitucionales de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, los que tienen la misión de realizar un seguimiento amplio de la ley en cada región y relevar los temas que han trabado una buena implementación.

Es así, cuando asume en el año 2010 el Gobierno de Sebastián Piñera, se provoca un aumento de la población penal de jóvenes a nivel nacional. Gendarmería entonces va resolviendo la incorporación de esta población, dando respuesta a lo que la ley le mandata respecto de mantener segregada a la población juvenil de la adulta, dejando de lado la reinserción socio educativo de los jóvenes, por la falta de recursos frescos. En ese entonces, las poblaciones de jóvenes no participan del resto de las actividades de intervención que tiene acceso la población adulta, por carecer de profesionales dedicados exclusivamente a ellos, eso los deja sin intervención educativa o laboral.

15 TABLA N°3 : PROMEDIO DIARIO DE RECLUIDOS EN LAS SECCIONES JUVENILES LEY 20.084 POR AÑO/SEXO

REGION	UNIDAD PENAL	SEXO	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
			H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Sub total /sexo			239	4	274	7	258	5	202	5	307	11	307	3
Total			243		281		263		207		318		310	

Fuente: elaboración propia, basado en compendios estadísticos anuales de la página web: Unidad de Estadística de Gendarmería de Chileo

En agosto del 2010, se modificó el sistema de trabajo de las Comisiones Interinstitucionales de Supervisión de Centros (CIS), a fin de que los informes emanados de sus visitas fueran considerados para la toma de decisiones en materia carcelaria. Se publicaron sus informes en el sitio web del MINJUS y, con la colaboración de UNICEF, se actualizaron y mejoraron las pautas de visitas de supervisión.

El 8 de diciembre del año 2010, se produce un incendio en la cárcel de San Miguel, lo que provocó una de las mayores tragedias en la historia penitenciaria de Chile terminando con la muerte de 81 reos y 16 heridos graves. Nuevamente, se abre el tema en la prensa y en la ciudadanía sobre las precarias condiciones del sistema privativo de libertad en Chile. El ejecutivo se compromete a modificar esta situación, invirtiendo una importante suma de recursos para las cárceles de adultos a través de *la “implementación de 11 medidas de carácter inmediato, con la finalidad de entregar dignidad a las personas privadas de libertad”*.

Producto de estos hechos, UNICEF plantea la necesidad emanada de los informes de la CIS al MINJUS, de abordar los problemas más urgentes que ponían en riesgo a los adolescentes privados de libertad y limitaban ostensiblemente sus posibilidades de reinserción social.

El gobierno, después de conocer la información emanada de las visitas de los CIS, elaboró el “Plan Jóvenes”, el cual a través de 11 medidas y con una inversión de \$13 mil millones, permite *“mejorar las condiciones para la dignidad, reinserción y seguridad de los jóvenes al interior de los centros”*. Las medidas apuntan a mejorar la alimentación, atención de salud, servicios higiénicos, sistemas de seguridad, colchones ignífugos, educación, capacitación laboral, actividades extra programáticas, intervención especializada en Secciones Juveniles, especialización y capacitación del personal,

fomento a la participación y a la mejor convivencia. El cumplimiento de estas medidas deberá ser supervisado a través de las CIS.

Junto a los anterior, propone un proyecto de ley que rediseña el SENAME y sugiere tener dos servicios uno de Protección de la Infancia y Adolescencia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, y otro de Responsabilidad Penal Adolescente, dependiente del Ministerio de Justicia., este anteproyecto no prosperó. Finalmente, se propone otra Comisión de Expertos¹⁴ para estudiar la Ley y revisar aquellos aspectos que la podrían mejorar para aumentar la especialización en materia de tratamiento para los jóvenes que quebrantan la ley. Esta mesa funcionó en los años 2013-2014.

El Ministerio del Interior desde la Sub Secretaría de Prevención del Delito, asume durante el 2010 la intervención de los jóvenes en las Secciones Juveniles, a través de una transferencia de recursos con una modalidad de programa piloto en cuatro regiones del país, entre ellas, Valparaíso; Temuco; Concepción y la Región Metropolitana, se licitan estos programas, adjudicándoselos la Fundación Tierra Esperanza, donde se instalan equipos multidisciplinarios, para desarrollar acciones de intervención, la que se masifican a nivel nacional, durante el año 2011.

En este periodo no se produce una coordinación entre los equipos intervinientes, donde convive el Área Técnica de GENCHI con el proyecto psicosocial licitado, transformándose en un proceso complejo, porque lo que predomina en las Secciones Juveniles a propósito de que GENCHI tiene el funcionamiento general de las cárceles y todo lo controla la seguridad, por lo tanto, si se define que hoy en la tarde hay jornada de capacitación y por algún motivo de seguridad no se puede, se detiene todo. Debido a que quienes trabajan en las Secciones Juveniles de GENCHI comparten con la población adulta, por lo tanto, la dinámica que está instalada es la de población adulta y no la de adolescentes, aun cuando entendemos que, si bien están bajo la RPA, son mayores de 18 años –que el promedio general de la Sección Juvenil es de 23 años, que es más o menos el mismo promedio de población adulta que es 26, entonces no hay gran diferencia, del por qué un trato distinto.

Desde el año 2012 hasta la actualidad, GENCHI cuenta con un presupuesto histórico de alrededor de los \$1.200.000.000. Para cubrir las necesidades de las Secciones Juveniles que corresponden a “Otros Servicios Técnicos y Profesionales” para externalizar la intervención juvenil y \$ 222.233.620.- se destinan a habilitación de box y salas multiuso, adquisición de materiales, útiles de aseo, ropa de cama y textiles, reparación de espacios de intervención y servicios higiénicos y mobiliario de oficina para dependencias de

14 El grupo, convocado por el MINJUS, está compuesto por Miguel Cillero, académico de la UDP; Javiera Blanco, Dr. Fundación Paz Ciudadana; Álvaro Fernández y José Francisco García, de LyD; Rodrigo Quintana, ex defensor nacional; Orlando Poblete, Rector de la Universidad de los Andes; Nicolás Espejo, Unicef y Jaime Couso, académico UDP; además de parlamentarios como los senadores Lily Pérez, Hernán Larraín, Alberto Espina y Patricio Walker, entre otros.

intervención. En este marco por primera vez en GENCHI se licitan con presupuesto institucional las 16 secciones con población vigente, adjudicándose en 13 de ellas, quedando pendientes para el presente mes de julio, las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, en proceso de adjudicación vía trato directo, debido a la falta de oferentes especializados en esas regiones.

Los oferentes, son organismos de carácter privado, sin fines de lucro u organismos que tenían alguna en el trabajo con comunidad y en algunos casos con jóvenes infractores, porque también habían desarrollado experiencias similares con SENAME, siendo organismos colaboradores, tenemos por ejemplo; SERPAJ, ONG de las iglesias, similares a la red de SENDA y a la red de SENAME, sin embargo, estos organismos si bien tenían alguna experiencia con esta población era distinta la instalación en un sistema penitenciario y con jóvenes privados de libertad que, fue generando algunas dificultades en la inserción de dicho equipos, al interior de una institución como GENCHI, porque es una institución “totalitaria”, que establece y ordena a nombre de la seguridad desde el ingreso de la persona, los tiempos y los horarios de las intervenciones, determina los lugares los cuales se desarrollan ciertos tipos de actividades, por lo tanto, la instalación de estos organismos externos no fue carente de dificultades.

Otro, tema importante en la implementación de las Secciones Juveniles es el acceso a salud mental general que se circunscribe a los programas de tratamiento por consumo de drogas que en la actualidad es brindado por los equipos licitados por GENCHI, con capacitación, la especialización y asesoría de SENDA. Por otra parte, los modelos educativos con que se cuentan para estos jóvenes no se adaptan a la realidad de la población privada de libertad. La reinserción, pareciera ser hoy en día la responsabilidad única de GENCHI, considerando que desde GENCHI se tiene la creencia que este un rol del Estado en su conjunto, y por ende de una sociedad completa para bordar el objetivo principal de la ley, que es brindar una sanción “socio educativa”, por lo tanto, debe contener aquellas actividades que garanticen al la reinserción social de lo Jóvenes.

“Se observan avances importantes en el sistema de supervisión de centros y secciones penales juveniles. Dicho sistema ha permitido la adopción en el año 2012, de medidas específicas para mejorar las condiciones básicas de los centros privativos de libertad. Sin embargo, los centros privativos de libertad y secciones penales juveniles no garantizan estándares adecuados de derechos de los adolescentes privados de libertad, particularmente en el eje derecho a la educación, derecho a la salud y derecho a la reinserción social efectiva. Para avanzar en esta materia, el Estado de Chile debiera avanzar sin demoras hacia el fin del encarcelamiento de adolescentes condenados en virtud de la ley N° 20.084 en secciones penales juveniles (cárceles de adultos) y avanzar hacia el diseño, construcción e implementación de centros privativos de libertad de alto estándar, en los que capaces de generar condiciones adecuadas para el respeto de los derechos y favorecer la reinserción social”. (ESPEJO.N 2014).

IV. ANALISIS Y HALLAZGOS DEL CASO

IV.1 El rol vinculante de la UNICEF con el Estado de Chile.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), se encuentra trabajando en 191 países, su propósito es “*promover la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes*”. En general, “*colabora con los gobiernos y organismos de la sociedad civil para superar los obstáculos impuestos a la niñez por la pobreza, la violencia, la enfermedad y la discriminación, así como cualquier otra situación que impida su normal desarrollo*”¹⁵.

La presencia de UNICEF en Chile data del año 1950. Desde entonces se ha dedicado atender las necesidades de la infancia, sin embargo, con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CIDN), en agosto de 1990, su rol ha sido “*impulsar una transformación en la sociedad chilena que permita garantizar el pleno respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes*”.¹⁶

En este contexto es importante analizar la relevancia y/o incidencia que ha tenido UNICEF en Chile, en los temas de infancia y en particular, con adolescentes en conflicto con la ley penal dicho aspecto se revisa desde la mirada de algunos actores implicados en esta labor entrevistados en el presente estudio:

A.-Rol de cooperación horizontal

Considerando las características del desarrollo económico y de las políticas públicas en Chile, UNICEF se plantea un rol de apoyo y colaboración técnico a los gobiernos, organismos de la sociedad civil, al mundo académico, las iglesias y a particulares en el desarrollo, implementación y evaluación de distintas políticas o medidas que tengan que ver con la infancia y que se encaminan al cumplimiento de la Convención sobre Derechos del Niño.

“consideramos que Chile se encuentra en relación con otros países de Latinoamérica, un peldaño más arriba en cuanto al desarrollo de políticas públicas” (Entrevistado N°5).

¹⁵ Ref. www.unicef.cl

¹⁶ Ídem.

Por lo tanto, existen diferencia entre el tipo de colaboración horizontal recibido por Chile desde UNICEF a sus países vecinos, donde los ingresos económicos son más bajos, o con menor capital humano y profesional, donde UNICEF principalmente aporta recursos económicos para el desarrollo de las políticas de Infancia. En el caso chileno UNICEF brinda apoyo y colaboración técnica, para que las políticas de infancia que se implementen sean basadas en los principios de la Convención de los Derechos del Niño y los otros instrumentos internacionales para la población infractora adolescentes, como lo son el pacto de San José de Costa Rica, están aquellos instrumentos de soft law –o derecho suave-, que también son de una u otra forma unas pautas o directrices que pudieren servir para el desarrollo de políticas públicas, entre ellas las reglas de Beijín, directrices de Riad, Tokio, la Habana, dando de una u otra forma el marco normativo para poder desarrollar políticas públicas en materia de adolescentes infractores de ley.

B.- Rol de supervisor del Estado

El principal monitoreo que realiza UNICEF dice relación con el mecanismo de exigibilidad que tiene la Convención Internacional de Derecho del Niño, esto es, cuando el Estado Chileno se hace parte de la Convención en 1990, surge inmediatamente la obligación de informar cada cinco años al Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, encargado del seguimiento y avance de su cumplimiento, lo que se traduce en recomendaciones al Estado para mejorar la implementación de políticas públicas o adoptar medidas correspondientes.

Existe una larga discusión sobre la relevancia y al peso específico que tienen los tratados internacionales. Se dice muchas veces que el Derecho Internacional llega a ser “letra muerta”, puesto que no existen mecanismos directos para su exigibilidad. Al respecto UNICEF plantea que esa visión es relativa, o se encuentra distante de la realidad porque, existen mecanismos para hacer exigible la Convención de Derechos del Niño, por el tipo de instrumento que es y por el mecanismo por el cual se aprueba por el Estado de Chile. La convención, es un instrumento jurídico internacional vinculante, sobre todo porque es un instrumento sobre Derechos Humanos. Sin embargo, la jerarquía que ocupan dentro del ordenamiento jurídico es discutible, algunos dicen que tiene jerarquía constitucional, otros dicen que tiene jerarquía de ley o por sobre la ley, pero bajo la constitución, en el peor de los casos tiene jerarquía de ley, es decir, quien incumple la Convención, está incumpliendo una Ley de la República, porque fue aprobada y sometida a escrutinio o al procedimiento al cual se someten todas las leyes en Chile, entre otros tipos de monitoreo.

C.- Rol de aliado estratégico

UNICEF, a partir de la Convención de los Derechos del Niño 1990, asume el rol de organización internacional al servicio de “la adecuación legal e institucional” de los países en cooperación de los derechos del niño. En este marco estratégico UNICEF, ha jugado un papel fundamental en visualizar la justicia juvenil como un tema preponderante al cual dedicarse en Latinoamérica.

En Chile se abordaba el tema de los Derechos humanos desde la mirada de las víctimas del régimen militar, por lo tanto, la infancia como población prioritaria no estaba en la agenda pública y, por lo tanto, existía poco desarrollo a nivel de las políticas públicas como lo sugería la UNICEF.

García Méndez me llama y me dice que le gustaría que trabajara para UNICEF, y pues yo quedé sorprendido, diciendo ¿por qué debo hacerlo? ¿Ser funcionario internacional?, él bastante ingenuo me dijo que, por eso mismo, necesitamos gente como tú.

“me dicen “ahí están los documentos y las personas” y quien está por sobre tú es Marta Mauras Pérez, actualmente embajadora de Chile ante la ONU en Ginebra. Marta era la jefa en toda Latinoamérica y junta un equipo extraordinario donde tuve privilegio en eso, pues comencé a viajar a países conocer otros lados “otra vida”. (Entrevistado N°2).

Hubo una decisión estratégica de UNICEF de “colonizar sectores”. Se impartieron capacitaciones relevantes que marcaron a sus asistentes, un ejemplo de ellas, fueron los 19 cursos latinoamericanos de protección jurisdiccional de derechos del niño, que comenzaron en 1998. Se escribieron libros y artículos de la Organización de Estados Americanos (OEA) y UNICEF. Se solicitaba información criminalística de países, sobre la parte penal y carcelaria, pues era una cuestión deliberada desde UNICEF que sigue hasta hoy en acuerdos con los Gobiernos latinoamericanos. “Unicef se hizo de un nombre con esto”.

Nuestro compromiso desde UNICEF fue adecuación legislativa y funcionar según los estándares de la Convención y eso requería una estrategia, un requerimiento jurídico, acción política, plata, etc., y en esos momentos era dramático, pues era más fácil pedir plata para comer que para otras cosas de derechos del niño generales, desigualdades, hijos legítimos e ilegítimos, etc., pues nosotros nos fuimos concentrando en ciertas áreas, y sin ser Amnistía Internacional, como organismo para denunciar (que no era nuestro rol), empezamos a hacer análisis de situación, pues empezamos a monitorear ciertos procesos con mucha fortaleza en Chile, no como en Argentina u otros países. (Entrevistado N°2).

Desde el año 2004 El Ministerio de justicia y UNICEF para Chile y el Cono Sur, tienen una alianza estratégica que se materializa a través de la firma de un convenio de colaboración para avanzar en el proceso de reformas legales e institucionales necesarias para cumplir con la Convención sobre los Derechos del Niño. Según el convenio, ambas instituciones se comprometen a realizar un seguimiento al proceso de tramitación parlamentaria de los proyectos de ley en materia de infancia y adolescencia impulsados por el Ministerio de Justicia, como la ley que establece responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal y aquéllos que tienen que ver con la modificación del sistema de protección a la infancia. El convenio también implica la realización de actividades de formación y capacitación destinadas a actores relevantes en

la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes. En ese entonces El Ministerio de Justicia tramitaba en el Congreso el proyecto de Ley de Responsabilidad Penal Juvenil 20.084.

Finalmente, en Chile, se logra una importante vinculación de cooperación estratégica entre el Ministerio de Justicia y UNICEF, ambas instituciones compartían su preocupación en materia de infancia, especialmente en desarrollar una política pública que diera respuesta a la implementación de la RPA, esto se ha mantenido en forma transversal desde el primer gobierno de Michelle Bachelet hasta la actualidad. Uno de los argumentos relevantes de UNICEF para que se realice esta estrecha cooperación, es que existía la voluntad política del Estado para hacerlo, esto se puede evidenciar porque tiene dentro de sus prioridades, dar cumplimiento a la Reforma Penal Adolescente en concordancia a los mandatos Convención internacional de Derechos del Niño, ya que cualquier incidencia que venga desde otras carteras del Estado, o de otro mecanismo internacional podrían haber sido muy estériles.

*“La presidenta era cercana del oficial de la UNICEF.... Por lo tanto, en esos tiempos, cuando estaba implementando el programa penal juvenil, la UNICEF sabía que tenía muy buena llegada al gobierno, entonces ellos pedían audiencia, uno la daba feliz, y si uno no la daba además sabía que su jefe le iba a decir que la tenía que dar”.
(Entrevistado N°1).*

La “incidencia” de esta organización internacional se materializó en Chile, a través de la producción de estudios, artículos académicos, capacitaciones, asesoría técnica, etc. Lo que se validó a través de un discurso sólido en materia de justicia juvenil, se destaca dentro de sus fortalezas contar con funcionarios competentes en su labor. En la actualidad, UNICEF, destina recursos para financiar profesionales especialistas que siguen fortaleciendo las políticas públicas de infancia. A partir de eso, hoy resultaría muy difícil para cualquier Ministro de Justicia chileno, terminar sus relaciones o el trabajo con UNICEF.

IV.2 Incidencia de las CIS en las Secciones Juveniles

El proceso de redacción y elaboración del Reglamento de la Ley 20.084, estuvo a cargo del Dpto. de Menores del MINJUS. La jefatura de este Dpto. participó de los cursos UNICEF latinoamericanos, que eran impartidos para ministros de justicia, jueces, fiscales y defensores de la región, en uno de los encuentros, se conoce la experiencia de Paraguay en materia de justicia juvenil. MINJUS y UNICEF coordinan una pasantía de profesionales chilenos del Dpto. de Menores en Paraguay, luego el Oficial de Proyectos de UNICEF Paraguay, a través de una conferencia en Chile, convenció sobre la necesidad de implementar un mecanismo de supervisión de los centros privativos de libertad, que asegurara la participación de la sociedad civil, esa sería una muestra de transparencia, debido a que esta comisión ejercería una especie de contraloría sobre el Estado respecto de funcionamiento de las cárceles de Adolescentes, permitiendo mejorar el que hacer de las instituciones en materia de derechos humanos. Este mecanismo de supervisión era un tema políticamente complicado de abordar, ya que se expondría la realidad de los

centros a la sociedad, afortunadamente fue valorado por del Ministro de Justicia de la época quien otorgó los espacios para seguir con su elaboración.

El Ministro de Justicia era un tipo que sabía perfectamente lo que estaba pasando en los centros, no estaba hablando yo con un ministro al cual yo le hablaba de Comisión de Supervisión de Centros y no se imaginaba el impacto que esto podía tener. Era un Ministro que tenía al hueso la información, él podía leer el titular de la Segunda, imaginarse y decir, mira sabes que, me toca a mí, pero puede que no me toque a mí, pero no le toco a él de hecho. (Entrevistado N°1).

En este contexto, surge la Comisión Institucional de Supervisión de los Centros Privativos de libertad (CIS), que buscaba entre otras cosas, que su implementación no quedara a voluntad del Ministro o gobierno de Turno, es por esto, que la aplicación de este sistema de supervisión, contempla la participación obligatoria de personeros de la UNICEF en las CIS.

“en ninguna parte del mundo está más inserta la UNICEF en un reglamento. Me dijo Miguel Cilleros, puede que en Noruega lo hayan metido en algún reglamento, puede que, en Japón, pero lo que nosotros conocemos, lo que es Latinoamérica y Europa Continental, UNICEF no está nombrada en ningún reglamento institucional”.

Con el ingreso formal de UNICEF y de los dirigentes jóvenes, se podía evitar que la las ONG que son subsidiadas por el Estado se sientan presionadas, porque se les quite la siguiente licitación, ellas saben que tienen un espacio de poner cosas en el informe que le pueden pegar al gobierno, y eso me parece a mí que nos ayuda, que nos da equilibrio, entonces la formalización de esto nos pareció importante hacerla y además incorporar al Ministerio Público, Defensoría y al Poder Judicial que estaban siendo parte de estas Comisiones de Expertos que estaban acompañándonos. (Entrevistado N°1).

Desde UNICEF se considera un gran avance la creación de las CIS, por lo tanto, instala dentro de sus equipos un delegado experto en el tema de justicia juvenil en cada región del país. Los informes CIS emanados desde las supervisiones a los centros, han permitido a UNICEF, identificar los principales nudos problemáticos encontrados en los centros en materia de derechos humanos, especialmente en las Secciones Juveniles.

La UNICEF constantemente ha puesto en alerta a los Seremis De Justicia, que son quienes presiden la Comisión, de las falencias que presenta GENCHI para el adecuado control y darle cumplimiento a los principios de la Ley.

Según mi parecer, sin haber ningún estudio al respecto, podríamos señalar que gran parte de las observaciones de UNICEF hasta la fecha, son sobre las condiciones de vida que deben tener los jóvenes al interior de las Secciones Juveniles, por una parte, a las deficientes características de las Secciones en términos de su infraestructura, a la adaptabilidad que estas tienen y a los principios de la ley que tienen que ver con la especialización y capacitación del personal también. (Entrevistado N°6).

Los informes emitidos por los CIS, hasta el año 2010 eran reservados, hasta que UNICEF inició una acción legal en el Consejo Para la Transparencia, para que sean publicados, desde ese entonces son públicos y están disponibles en el sitio Web del MINJUS. Este instrumento se transformó, a nivel nacional, en un sistema de supervisión coordinado¹⁷ por MINJUS con la colaboración de UNICEF. El proceso comienza antes de la ejecución de las visitas de supervisión. Cada centro debe informar por medio de una plataforma en línea que contiene la dirección los centros, incluidas las Secciones Juveniles, estos se llaman “informes previos”, los que quedan a disposición de los miembros de la Comisión, además de un manual de funcionamiento de las “CIS”. A partir de estos instrumentos, los expertos supervisan y constatan cuestiones que el centro ha declarado previamente, así como otros aspectos observados en la visita, por ejemplo, si un centro declara contar con cierto número de habitaciones disponibles para adolescentes, la comisión verifica si existen efectivamente. Se realizan, además, mediante una pauta que se ha ido perfeccionando con el tiempo, entrevistas con adolescentes. Esto ha permitido considerar en la pauta de entrevista, cuestiones que antes no existían, como, por ejemplo, pertenencia a minorías indígenas, orientación sexual, presencia de *Bullying*, etc. Por su parte GENCHI reconoce la importancia que los miembros de la Comisión a cargo de las entrevistas, sean personas con conocimiento en el perfil de adolescentes infractores de Ley, ya que esta población maneja muy bien los procedimientos judiciales por lo que, saben cómo pueden manipular la información que entregan a los supervisores, con el fin de victimizarse respecto de su vida en el sistema carcelario.

¹⁷ Por reglamento “el coordinador de la instancia es el SEREMI, quien además ostenta la facultad para elegir o designar discrecionalmente al representante de los organismos colaboradores acreditados, al representante de la sociedad civil y al representante del mundo académico, sin requerir la autorización, consentimiento o ratificación de los demás miembros de la CIS. Se entiende que el resto de las instituciones llamadas a participar puede designar a sus propios representantes, según estime conveniente. BRICEÑO, S (2008 pp 184)

“generalmente llegan de improviso, y habitualmente son justo al finalizar el semestre digamos, en julio y diciembre. Lo que sí, son constantes, nunca han fallado, siempre hemos tenido visitas de la comisión CIS, desde que se instaló la ley hasta hoy y siempre han sido dos veces en el año, ... además organizadas y presididas por el SEREMI de Justicia y GENCHI también ha contado con un profesional digamos, desde este nivel central que es una forma de coordinar, y ordenar el ingreso y la realización de las visitas finalmente”. (Entrevistado N°6).

En relación a contar con “expertos” entre los miembros de la Comisión CIS, este es un punto que ha ido variando al principio, cada organismo tenía que designar un miembro para constituir las “CIS” y supervisar los centros, en ocasiones se designaban personas que no tenían las capacidades para esta tarea. En la actualidad se verifica que cada miembro conozca su labor y sea experto en la materia que le corresponde, por ejemplo, desde el área de la salud, van personas del Servicio de Salud correspondiente que conozcan de enfermería, salud infante adolescente, etc. En temas que tienen relación con infraestructura, participan constructores civiles o arquitectos. Existe mayor dificultad, cuando los expertos son profesionales o abogados que pertenecen al sistema judicial, debido a que los jóvenes mencionan, por ejemplo, la falta de visitas de los abogados defensores, ya que estos son parte de la Comisión y también, son evaluados en el informe de supervisión.

Los informes que ha formulado la Comisión respecto a las Secciones Juveniles en los CIP CRC, generalmente interpelan a GENCHI respecto del mal uso, o uso inadecuado de ciertos procedimientos en materia de seguridad en la relación con los jóvenes, ya sea en los traslados; ya sea en las funciones propias de la vigilancia. Estas observaciones de las Comisiones, son vistas desde GENCHI como evaluaciones de organismos externos, que tienen desconocimiento de cuál es la tarea de Gendarmería en estos casos, en su principal rol de la seguridad, por ejemplo, por un procedimiento de seguridad siempre debe haber un gendarme presente en cada uno de los sectores de donde están los jóvenes en sus actividades, ya sean; deportivas, educativas o en el taller con el psicólogo. Es por esto que las Comisiones habitualmente les observan que es mucho el tiempo que están los funcionarios uniformados con los jóvenes, ahí existe un nudo crítico donde se generan dificultades, especialmente en el uso de ciertos procedimientos de seguridad que tienen que ver con el uso adecuado de la fuerza.

“muchas veces las observaciones que las Comisiones nos han hecho parecieran ser descontextualizadas en cuanto a la consideración que es un recinto penal, entonces hay situaciones por ejemplo, en que la Comisión observa que los jóvenes no cuentan con aire acondicionado en las habitaciones, o no cuentan con condiciones de ventilación por ejemplo, o que los barrotes no permiten la visualidad desde el exterior, son por lo tanto elementos que tienen que ver con el contexto en el que se encuentran los jóvenes, ya que están en una Sección Juvenil y en un recinto penitenciario, que tiene ciertas características, sin duda que estamos de acuerdo absolutamente con las observaciones que se nos han hecho, y hemos hecho esfuerzos también por mejorar las condiciones de dignidad, en que están los jóvenes en estas Secciones Juveniles.

Se inyectaron recursos para mejorar servicios higiénicos, para mejorar los recintos de visitas, o los propios dormitorios donde los jóvenes están, entregando además ropa de cama, útiles de aseo, etc., porque estas son condiciones de hecho, ya que las personas privadas de libertad y los jóvenes en ese caso, absolutamente son sujetos de esos derechos. Pero claro, hay ciertas observaciones que la comisión nos hace que parecieran descontextualizadas, ya que no se entiende mucho el lugar de donde se encuentra nuestra población que es mantenida por orden de los tribunales, por lo tanto, hay generalmente observaciones bastante severas, respecto del funcionamiento y las condiciones que GENCHI mantiene en esta población penal. (Entrevistado N°6).

IV.3 Priorización de la agenda de gobierno de acuerdo a las contingencias.

“El gobierno decide actuar sólo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención” **Aguilar, F (1993).**

Se comprende como agenda del gobierno, a la agrupación de problemas públicos, necesidades y/o petitorios, que los gobernantes toman en consideración y priorizan como objetos de su acción. En este marco, el proceso de conformación de la agenda, para la elaboración de políticas públicas que aborden de manera oportuna, pertinente y sistemática los derechos humanos para la infancia y las problemáticas asociadas a la aplicación del sistema de justicia juvenil, han sido deficientes. Lo anterior se puede observar cuando se identifican los eventos o hitos, que muestran cómo se ha desarrollado la respuesta institucional y política del Estado, de manera tardía en torno a las contingencias, esto quiere decir, que se desarrollan un conjunto de medidas o alternativas a la operatividad normal de las instituciones públicas a cargo del tema¹⁸, en respuesta a las emergencias, sucesos o tragedias ocurridas, a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran cumpliendo medidas de protección o condenas en el medio privativo de libertad, en un proceso no estructurado, coyuntural, complejo, que produce incertidumbre.

A continuación, se presentarán algunos ejemplos de los eventos críticos y las medidas que emergen tardíamente en respuesta a las contingencias del sistema de justicia juvenil tomadas por los gobiernos:

¹⁸ Parlamento, SENAME, GENCHI, Sistema Judicial, Policías, PDI, SENDA, MINSAL Y MINEDUC, entre otros.

16 TABLA N°4: RESPUESTA DEL ESTADO ACORDE A LAS CONTINGENCIAS

Año	ANTECEDENTES	RESPUESTAS DEL ESTADO
1990	Chile se suscribe la Convención de los Derechos de Niño	El Estado se tarda 15 años en dar una respuesta a la Convención, a través de la promulgación de la Reforma Procesal Penal Adolescentes (2005) y la Ley 20.084 entra en vigencia 18 meses después (2007).
1994	Chile es mal evaluado por la ONU en materia de infancia.	En respuesta crea, la Ley 19.343 “Erradicación de Personas Menores de Dieciocho Años de las Cárceles de Adultos” y recién 14 años después en el año 2008 sale el último adolescente de 16 a 18 años de las cárceles de GENCHI.
2007	Tragedia en el CRC “Tiempo de Crecer”, SENAME Puerto Montt, 10 adolescentes reclusos mueren en un incendio.	Este incidente tuvo gran cobertura mediático provocando gran alarma ciudadana, sobre la infraestructura y condiciones de seguridad de los adolescentes privados de libertad. Sin embargo, salvo identificar la responsabilidad administrativa de algunos funcionarios de SENAME, no modificó la realidad de estos centros de reclusión para adolescentes.
2008	Se filtró al diario El Mercurio “el Informe UNICEF de la primera ronda del CIS, con los principales nudos problemáticos de los centros privativos de libertad y Secciones Juveniles.	Permitió colocar en los medios de comunicación el tema y evidenciar la realidad de los centros. Su resultado fue que se activara GENCHI, para dar una respuesta sobre la infraestructura y oferta programática para los jóvenes reclusos. Sin embargo, aún está en desarrollo el proceso de mejoramiento para cumplir con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.
2010	Sufre un incendio en la cárcel de San Miguel, una tragedia de proporciones con 81 reclusos muertos y 16 heridos graves.	Nuevamente, se abre el tema a la prensa y la ciudadanía sobre las precarias condiciones del sistema privativo de libertad, lo que genera una respuesta a la contingencia desde el ejecutivo, inyectando recursos frescos y la implementación de 11 medidas para los jóvenes reclusos, con el fin de mejorar las condiciones, reinserción y seguridad de los jóvenes. Esta medida es tardía, ya que se realiza luego de la muerte de los reclusos.
2016	SENAME confirma la muerte de 865 menores y adultos a cargo del organismo en los últimos 11 años. Entre ellos, había 33 adolescentes y 22 jóvenes adultos que cumplían condena en centros de reclusión de SENAME, las causales son “todas del tipo violenta”.	A 26 años de la firma de la Convención de los derechos del niño, recién el Estado chileno, transparenta esta información y se demora 2 meses en poder calcular seriamente el número de fallecidos. "El sistema de protección especial de menores se quedó rezagado. Hay una necesidad de tomar medidas urgentes para garantizar a esos niños y niñas el pleno ejercicio de sus derechos", UNICEF (2016) El ejecutivo, anunció el plan de acción para la protección de la infancia vulnerada, que contempla una inyección de recursos por \$ 2.500 millones para el año 2016 y el envío de dos proyectos de ley que reformula la institucionalidad del SENAME creará el Servicio de Responsabilidad Penal Adolescente dependiente del Ministerio de Justicia y el Servicio de Protección de la Niñez dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, a través de la futura Subsecretaría de la Infancia. Además es un antecedente que provoca la salida de la Ministra de MUNJUS.

Entendiendo que han existido filtros potenciadores o desincentivadores para la inclusión de las problemáticas de los adolescentes infractores de ley en la agenda institucional, esta ha sido una condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema de lugar a una política pública que intente seriamente solucionarlo, como se ha podido observar a lo largo de este estudio de caso.

En los eventos descritos (ver Ilustración N°9), se demuestra que en muchas ocasiones los problemas de los jóvenes infractores de ley entraron en la agenda institucional debido a un hecho crítico y al poco tiempo desaparecieron, disipándose el tema, sin recibir la atención hasta que transcurre un largo periodo de tiempo. Esta incubación del tema, se debe a múltiples causas, entre ellas, la pérdida de interés desde los gobernantes hasta que se calme la situación de crisis luego de presentar una medida paliativa a la opinión pública, puede ser porque no se consiguieron los recursos necesarios para dar una respuesta más profunda o efectiva para enfrentarlo o porque este problema se ve opacado por la entrada a la agenda de gobierno de nuevos problemas más graves.

Según Moreno. M (2009) podemos encontrar siete filtros que inciden en la accesibilidad de los temas a la agenda institucional. En base a estos factores se analiza la entrada en la agenda institucional de la problemática de los jóvenes infractores de ley en las Secciones Juveniles de GENCHI:

- **SITUACION DE ALARMA O EMERGENCIA:** estas poblaciones de jóvenes se encuentran cumpliendo una condena que los pone en una situación de vulnerabilidad socio delictual, donde generalmente están visibilizados ante la opinión pública como “delincuentes juveniles” que deben estar presos para asegurar la prevención del delito y la seguridad pública.
- **IMPACTO EMOCIONAL:** esta población de jóvenes solo provoca conmoción social cuando ocurre una tragedia en la cárcel o se muestra la evidente vulneración de sus derechos y se vuelve a humanizar el discurso social.
- **MAGNITUD DE LA POBLACIÓN AFECTADA:** el número de Adolescentes que se encuentran presos en las Secciones Juveniles de GENCHI es muy bajo, en promedio son 200 jóvenes. Por lo tanto, la autoridad no toma en cuenta sus problemáticas, salvo que exista un hecho que sensibilice a la opinión pública aumentando en número de personas que se sienta identificada con esta problemática, o que estos problemas persistan en el tiempo.
- **PAPEL DE LOS GRUPOS DE INTERÉS:** en general los grupos que velan por los derechos de estos jóvenes son organizaciones no gubernamentales nacional e internacionales, ya que los jóvenes infractores por sí mismos o sus familiares raramente se organizan o asocian para presionar a la autoridad por sus problemáticas o necesidades.
- **ROL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN:** en ocasiones los medios son denunciantes efectivos de esta problemática, ya que llaman la atención del gobierno o de la sociedad, pudiendo influir en que un conflicto se mantenga o se

acelere. En el caso de la población infractora adolescente, es común que los medios muestren a los jóvenes como victimarios o agresores, ya que provoca mayor impacto y es más lucrativo. Es importante recordar, que en la actualidad lo que no se ve no existe y estos jóvenes se encuentran privados de libertad, lo que impide que sean vistos por la comunidad sin ayuda de los medios.

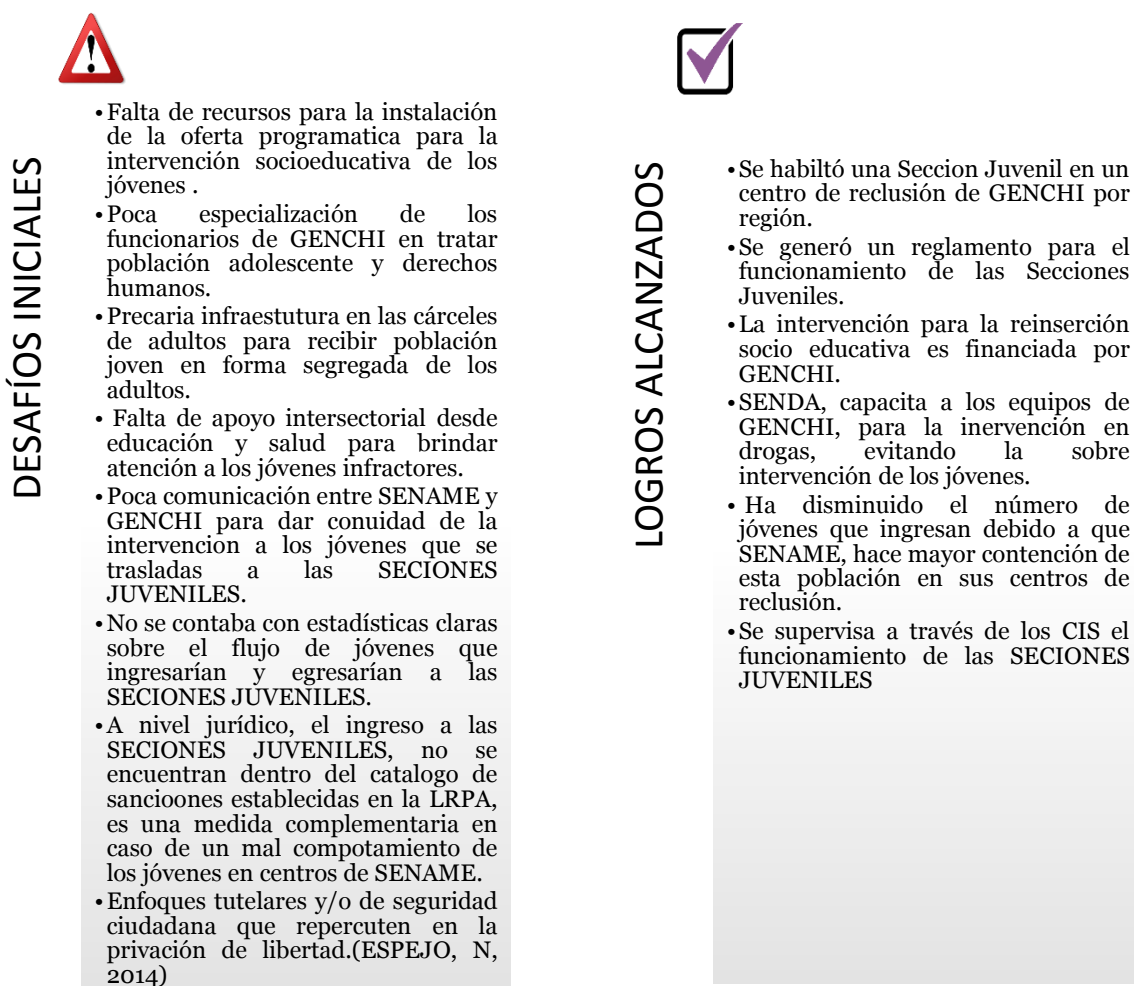
- **EL MOMENTO DEL CICLO POLÍTICO:** en ocasiones el sistema político se encuentra más abierto para recibir demandas externas, “policy window”, este es un ciclo de oportunidades que no permanece por mucho tiempo. Sería importante, que las demandas de estos grupos de jóvenes con escaso poder de influencia, pudieran conseguir que sus reivindicaciones accedan a la agenda institucional del gobierno.
- **LA TRADICIÓN Y LA CULTURA DEL PAIS:** la cultura en Chile en materia de seguridad pública, es más bien punitiva, por tanto, apunta a reprimir y encarcelar a los jóvenes cometen delitos, es una mirada más bien sancionadora, lo que no favorece a esta población de jóvenes en la reivindicación de sus derechos, y la inclusión de esto, lo que provoca un mayor alejamiento de la posibilidad de ingresar esta temática a la agenda institucional.

Finalmente, no queda más que confirmar que la posibilidad que tienen estos jóvenes de contar con políticas públicas sistemáticas, no reactivas y que perduren en el tiempo, es compleja, ya que los gobierno no priorizan este tema en la agenda gubernamental porque no es relevante para la opinión pública, dificultando el conseguir recursos y contar con la debida especialización de los actores e instituciones que la implementan para cumplir a cabalidad con los mandatos internacionales en materia de derechos humanos.

IV.4 Desafíos iniciales y logros alcanzados: Secciones Juveniles de GENCHI.

Durante el proceso de implementación de las Secciones Juveniles de GENCHI se pueden identificar diversos factores incidentes en el grado de cumplimiento del Estado chileno con su mandato en relación a los acuerdos y normas internacionales, como podemos observar en la siguiente ilustración:

17 DIAGRAMA N°7: DESAFÍOS INICIALES Y LOGROS DE LAS SECCIONES JUVENILES



Fuente: Elaboración Propia.

En cuanto al grado de cumplimiento alcanzado en el proceso de implementación de las Secciones Juveniles de GENCHI, se puede observar en la Ilustración N°10, que, si bien el Estado ha ido avanzado en varios puntos, por ejemplo, se han producido mejoras en las instalaciones y condiciones carcelarias de las Secciones, existe financiamiento propio desde GENCHI para ejecutar la oferta programática de reinserción social de los Jóvenes. También existen pendientes, que pueden determinar si esa medida es una prolongación de una sanción que responde a los mandatos de las normativas internacionales de derechos humanos.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

V.1 Pertinencia de las Secciones Juveniles de GENCHI.

A continuación, se presentarán diferentes puntos que argumentan porque se debe reconsiderar la pertenencia de contar con las Secciones Juveniles de GENCHI:

- (A) Es una medida judicial improvisada, como respuesta a la población de Adolescentes que cumple su mayoría de edad sancionada por la Ley 20.084 en el medio privativo de libertad.

Durante la discusión parlamentaria de la Ley 20.084, no se consideraba la población de jóvenes que terminarían cumpliendo la mayoría de edad en los centros de SENAME. Cuando se discute lo que se hará con estos jóvenes, la respuesta fue la creación de las Secciones Juveniles de GENCHI. Lo que implicó una respuesta improvisada desde GENCHI, para acondicionar las cárceles para adultos para recibir esta población, sin contar con el presupuesto debido o con el conocimiento especializado de cómo responder a este grupo de población penal en coherencia con los principios de la LRPA, que busca la plena integración social de los jóvenes.

- (B) Esta medida judicial, no es parte del catálogo de sanciones penales establecidas por la Ley 20.084.

Desde el punto de vista del derecho es cuestionada esta sanción, porque no está descrita como una sanción principal¹⁹ en su Artículo N°6, donde los recintos de aplicación de la sanción en el medio privativo de libertad son administrados por SENAME. Por lo tanto, se considera una norma de graduación de la pena, es decir, si un joven se “porta mal lo vamos a castigar”, esto pone en controversia si es una pena de dudosa legalidad, incluso podría abrirse un debate para declarar inaplicable el artículo por inconstitucional. Por otra parte, las normas del reglamento de la Ley plantean que las Secciones son una prolongación de la pena y por lo tanto se deben mantener todas las obligaciones que se tienen con la pena principal, debido a que no por cumplir mayoría de edad una adolescente, se debe eliminar lo que está en la Convención de los derechos del Niño, también hay jurisprudencia nacional e internacional, al respecto.

¹⁹ Ley 20.084. Artículo 6º.- Sanciones. En sustitución de las penas contempladas en el Código Penal y en las leyes complementarias, las sanciones que se aplicarán a los adolescentes serán las siguientes: Escala General: Penas de delitos: a) Internación en régimen cerrado con programa de reinserción social; b) Internación en régimen semicerrado con programa de reinserción social; c) Libertad asistida especial; d) Libertad asistida; e) Prestación de servicios en beneficio de la comunidad, y f) Reparación del daño causado. Penas de faltas: a) Prestación de servicios en beneficio de la comunidad; b) Reparación del daño causado; c) Multa, y d) Amonestación.

- (C) Esta Medida judicial, es una excepción al principio de especialización de La Reforma Penal Adolescente.

Desde el diseño de la Ley 24.084 se ha puesto en controversia la pertinencia de contar con las Secciones Juveniles de GENCHI, debido a son una excepción al principio de especialización de la reforma penal adolescente, que señala que estos deben estar totalmente separados de los adultos o bien considera que las Secciones Juveniles son una excepción aceptable pero no deseable en respuesta para estos jóvenes. El principio básico de la justicia penal especializada es que un adolescente no puede ser juzgado entre los 14-18 años, ni sancionado como adulto. No se trata que la pena sea más corta, sino que no puede ser ejecutada como adulto, por lo tanto, los recintos de GENCHI no debiesen ser usados con este fin.

Cuando el Estado condena a un adolescente por haber cometido un delito, y todo lo que viene después debe ser reflejo de lo mismo. Entonces el fin de la sanción está asociado justamente a ese cuerpo legal. Por lo tanto, las Secciones Juveniles deben cumplir con esos mismos estándares legales que están suscritos en los tratados internacionales que dan orientaciones de cómo debe hacerse la intervención dentro de las Secciones Juveniles.

Las condiciones carcelarias de la Secciones Juveniles han mejorado visiblemente según los informes CIP, aunque siguen teniendo las características de un centro de reclusión para adulto. Es importante recordar que pasó mucho tiempo y ocurrieron hitos dramáticos que se relacionaban con la vulneración o el peligro que presentaban los centros de adolescentes, para que el Estado asumiera un papel específico en sus mejoras en infraestructura y acondicionamiento. Dentro de ese contexto en el año 2010, surge el Plan de las 11 Medidas que fue muy positivo, esto es evidente por ejemplo en Temuco, Aysén y Concepción, donde los centros efectivamente sufrieron una mejora substancial.

- (D) Dificultad para mantener una continuidad de la intervención entre SENAME y GENCHI en pro de la reinserción social del joven

Es importante precisar que el juez no condenó a un adolescente a cumplir su pena en una Sección Juvenil de GENCHI, el órgano administrador de esa sanción principal, es el SENAME y por una decisión administrativa el adolescente puede ser derivado a una Sección Juvenil. Entonces le da potestades al administrador de la sanción SENAME de solicitarle al juez el traslado a una Sección Juvenil de GENCHI, generalmente por una sanción disciplinaria, que sería un reconocimiento claro de que esta decisión es un agravamiento de la sanción principal. O porque efectivamente faltarían más de 6 meses para cumplir esa sanción. De hecho, existe como criterio evitar el traslado de los jóvenes a las Secciones Juveniles de las cárceles de Adulto. Independiente de los motivos del traslado de un joven desde un centro de SENAME debe ir acompañado de un informe técnico que dé cuenta de las intervenciones realizadas para su reinserción, con el fin de que estas sean continuadas por el equipo técnico de GENCHI que lo recibe.

Este proceso se debe dificultado, por una parte, debido a que no existe una buena coordinación a nivel técnico entre las ambas instituciones, y por otra, pesar de las mejoras y la existencia de mecanismos para poder generar intervenciones positivas, en temas que tienen que ver con reinserciones laboral, educación, tratamiento de consumos problemáticos de drogas y alcohol, deporte, es sabido que por la naturaleza, estructura, y por la forma de constituirse estas cárceles de adultos, las Secciones Juveniles no cumplen con la finalidad que tiene la ley RPA y la Convención de Derechos Humanos y todos los mecanismos internacionales, que buscan *la* efectiva reinserción de los adolescentes a la sociedad, y también evitar futuras reincidencias.

Lo anterior, según UNICEF, se debe básicamente por el precario enfoque de derechos con que cuenta Gendarmería de Chile, si bien, ha habido esfuerzos importantes, como la creación de una Unidad de Derechos Humanos en GENCHI, que se propuso capacitar a los funcionarios uniformados encargados de las Secciones Juveniles. Lo anterior se puede constatar en los informes de las Comisiones, la capacitación en temas de DDHH y en temas de Derechos de infancia y adolescencia para los funcionarios de GENCHI es mínima, y del enfoque de género, casi nula, según los propios encargados de las Secciones Juveniles.

No hay capacitación, hay uno o dos talleres que dicen relación con cumplir y hacer el check, respecto a la capacitación que les toca por año, pero no existen más allá de los talleres, planes de formación, o sea, si los talleres y la capacitación, no van dentro de un plan de formación, respecto del cual se pueden medir resultados, cualquier gestión es un derroche de recursos que podría resultar innecesario, por no hacer un plan de formación general que de buenos resultados.

(E) Falta de indicadores que sean observables y medibles

Generalmente los procesos de cambios en los jóvenes infractores de ley son más bien cualitativos, siendo un gran problema que tiene este tipo de política pública, porque ¿cuál debería ser el indicador duro?; ya no delinque, delinque menos, se insertó en la sociedad. Cuando se considera un caso exitoso, cuando el joven está o cuenta con: trabajando, estudiando, tiene pareja definida, un domicilio fijo, participa de actividades prosociales. Esos serían los indicadores más duros, pero el joven puede estar, por ejemplo, traficando drogas y ser el mejor ciudadano en estos temas. No sean construido indicadores que sean tan duros que permitan distinguir efectivamente esto, pero la política pública tiene que medirse.

Como conclusión, se sugiere reformar la Ley N° 20.084 en su artículo 56° con el fin de que se prohíba el ingreso de jóvenes que cumplen condena en el medio privativo de libertad en virtud de las normas especiales del Sistema Penal de Adolescentes en unidades penales dependientes de GENCHI, fundamentado en todas las dificultades planteadas anteriormente, que se pueden resumir en los siguientes puntos específicos:

- 1) las condiciones de las cárceles de adultos son de un bajo estándar respecto de los exigidos por la Convención de Derechos del niño y las otras normas internacionales de derechos humanos, debido a que GENCHI a pesar de los esfuerzos realizados, carece de la infraestructura, equipamiento, presupuesto, recursos humanos y centros para garantizar la finalidad de la LRPA. Se debería edificar y habilitar centros de reclusión de alto estándar que contemplen unidades pequeñas, que faciliten la reinserción de los jóvenes, integradas a la comunidad y con profesionales y funcionarios especializados en atención e población adolescentes.
- 2) *Porque los nuevos estándares de especialización propuestos para el Servicio Penal Adolescente generarían una discriminatoria protección de los derechos de aquellos condenados por la LRPA, algunos, que podrían acceder a mejores estándares de especialización y calidad y otros, que debieran contentarse con cumplir sus penas en unidades inadecuadas y no idóneas.* ESPEJO. N (2014),
- 3) La búsqueda de nuevos estándares de calidad para el Servicio Penal Adolescente se debería entender que todas las sanciones dictadas y los planes de intervención aprobados en el contexto de la LRPA, sean administrados y ejecutados por Servicio Penal Adolescente y no como ocurre en el caso de las Secciones Juveniles por Gendarmería de Chile-GENCHI.

V.2 El desafío de contar con una Política Integral de la Infancia.

A las dificultades encontradas en el Sistema Penal Adolescente, que se han revisado en este estudio, se agregan otras de tipo externo, especialmente vinculadas con la falta de un Sistema de Protección Integral a la Infancia en Chile. Estando a 26 años de ratificación de la Convención de Derechos del Niño, Chile aún no cuenta con un marco legal e institucional de protección integral de la infancia y adolescencia, que los reconozca constitucionalmente ponga a los adolescentes en relieve y los trate con respeto, probablemente no ha habido voluntad política, por lo tanto, niños y adolescentes todavía son una población vulnerable y con mayor razón, si se trata de jóvenes infractores de ley y/o indígenas u homosexuales, etc. El nivel de discriminación y abandono de esta población es alto.

“Chile es el único país en América Latina que no cuenta con un marco institucional que integralmente reconozca a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. En efecto, no existe un reconocimiento constitucional, una ley de protección integral, un código de la infancia, un ente defensor y una institución con prestancia y mandato para coordinar las iniciativas públicas hacia la infancia y adolescencia en una perspectiva de derechos”. UNICEF (2015 pp36)

Desarrollar un sistema de protección en virtud de una Ley de Protección Integral de los Derechos de la Infancia, permitiría contar en Chile con aquellos instrumentos necesarios para disminuir las dificultades que ha tenido el Estado en su Gobernanza desde sus tres poderes (Poder Judicial, Parlamento y Ejecutivo) para asegurar a los niños, niñas y adolescentes el ejercicio pleno de sus derechos.

Entre las dificultades encontradas están, establecer principios, reglas y obligaciones que orienten el marco de su acción en la elaboración de las políticas de infancia, a través de *reformas legales, consecución de presupuestos prioritarios en el Congreso, el diseño e implementación de las políticas de infancia a nivel comunal y la debida coordinación de todos los órganos del Estado en materia de infancia. ESPEJO. N (2014),*

Si la mayoría de Senadores y Diputados el año 90, cuando ratifican la convención en forma unánime, no tenían ni la más remota idea de en qué se estaban metiendo, ¿te das cuenta? Entonces, qué podemos pedir, y los gobiernos, esto significa plata... ósea, garantizar que los niños ejerzan sus derechos, es dinero, que los niños no sean más maltratados, vulnerados, que no sean más abusados significa meterle plata, significa cambiar los conceptos de la educación. (Entrevistado N°7).

Chile requiere de un sistema rector y articulador del universo de las instituciones y los servicios que abarquen a toda la población infoadolescente. En la actualidad, se concentra en el Servicio Nacional de Menores que depende del Ministerio de Justicia toda la institucionalidad en materia de protección de derechos y la justicia juvenil, en concordancia a las indicaciones de los diversos tribunales de justicia. Sin embargo, con dependencia del Ministerio de Desarrollo Social, se ubica el Sistema Intersectorial de Protección Social que constituye un modelo de gestión intersectorial, destinada a las poblaciones más vulnerables socioeconómicamente, a través de los sistemas “Chile Solidario” y de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo”, entre otros. Lo anterior, dificulta la labor del Estado en asegurar las garantías generales y especiales y las estructuras a nivel nacional, regional y comunal que posibiliten la efectividad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes., en concordancia con la Convención sobre los Derechos del Niño. Por lo tanto, lo que se espera, por un lado, es mejorar el ejercicio de los derechos de los infanto adolescentes, y por otro, promover un reordenamiento de

la intervención de las distintas instituciones y servicios del Estado²⁰ ampliando la capacidad de inclusión de los niños, niñas y adolescentes en las políticas universales y no solo con medidas paliativas o focalizadas que apunten a la tardía “reinserción social”.

Dicho de otro modo, los adolescentes infractores de ley necesitan de un Sistema Penal Adolescente especializado, moderno y eficaz. Sumado a esto, tienen derecho y requieren del establecimiento en Chile de un sistema integral de protección, basado en garantías legales, administrativas y judiciales explícitas que mejoren el acceso a la satisfacción de sus necesidades.

- *Derechos sociales fundamentales: la educación, salud física y mental, vivienda, etc.*
- *Libertades, derechos civiles y políticos básicos: integridad física y psíquica, derecho a ser oído y tomado en cuenta, debido proceso, no-discriminación.*

Con la creación de tal Sistema de Protección Integral, el Sistema Penal Adolescente pasaría a constituir aquella respuesta especializada para la intervención del sistema penal y de los programas de reinserción social, pero en el marco de una intervención universal, en base a una Política Nacional de Infancia, una oferta pública y privada diseñada en base a tal Política y una red de intervenciones orientadas a la prevención del delito, el reforzamiento del ámbito escolar, el apoyo a aquellas familias que lo necesitan, el fortalecimiento de los espacios y programas comunales de infancia y el aseguramiento de una red de protección a la que los adolescentes infractores puedan recurrir antes, durante y después del cumplimiento de una sanción penal.

ESPEJO. N (2014pp), plantea el desafío de cumplir con la obligación de contar con un Sistema Penal de Adolescentes efectivamente especializado:

- *“Que responda a la falta de unidades orgánicas especializadas para el conocimiento de causas penales de adolescentes, tanto a nivel de jueces, fiscales y defensores, como de policías.*
- *Contar con indicadores de justicia penal de adolescentes, que permitan medir el cumplimiento de metas concretas en materia penal, con una perspectiva clara de derechos anclada en la Convención sobre los Derechos del Niño.*
- *Establecer en el país un sistema estadístico integrado del Sistema Penal de Adolescentes, que permita al Estado contar con elementos para el análisis global del comportamiento del sistema, tomando en cuenta no sólo las variables propiamente penales, sino también aquellas sociales (educación, salud, reinserción, etc.), que son fundamentales para los adolescentes”.*

Finalmente, y a nivel general, se insiste en la urgente necesidad de contar con un marco global de protección integral a la infancia en Chile, que pueda generar un contexto de prestaciones y protección a los derechos de aquellos adolescentes que, excepcionalmente, entran en conflicto con la ley penal.

²⁰ Ministerios, intendencias, gobernaciones, municipalidades, tribunales de justicia, órganos auxiliares de la justicia, policías, etc.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. **AGUILAR, F (1993):** “Problemas Públicos y Agenda de Gobierno”, Colección estudio introductorio y edición. Antologías de Política Pública, Tercera antología, México.
2. **BARZELAY, M. & CORTÁZAR, JC (2004).** “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social”. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Banco Interamericano de Desarrollo Washington D.C.
3. **BERRÍOS, G. & VIAL, L. (2011):** “3 años de funcionamiento de la ley de responsabilidad penal adolescente”, Unidad de Defensa penal Juvenil, de la Defensoría Penal Pública y UNICEF, Santiago.
4. **BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN):** Historia de la ley N° 20.084 que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal. Santiago, Chile, 7 de diciembre del 2005. Exposiciones de los señores Egidio Crotti, y Miguel Cillero. [En Línea]<www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20084/HL20084.pdf> [Consulta: 10 de enero de 2008]
5. **BID, (2007):**” Entre el Diseño y la Evaluación el Papel Crucial de la Implementación De Los Programas Sociales”; Juan Carlos Cortázar Velarde
6. **BID, (2011)** “El diseño retrospectivo como herramienta para el análisis de la implementación de políticas”. Gustavo Gutiérrez y Juan Carlos Cortázar Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – BID Washington DC.
7. **BID, (2011^a)** SOBRE LA NOCIÓN DEL VALOR PÚBLICO¹ C. Gustavo Gutiérrez y Juan Carlos Cortázar Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – BID Washington DC
8. **BLANCO, J, (2010)** Directora Ejecutiva de Fundación Paz Ciudadana Violencia y delincuencia juvenil: desafíos en relación con los programas y respuestas del sistema Edición No 18 • agosto de 2010
9. **BOBBIO, N. (1991):** “Sobre el Fundamento de los Derecho del Hombre”, Madrid, sistema, 1991, p.61
10. **BRICEÑO, S (2008)** “Supervisión de Centros Privativos de Libertad para Adolescentes: El modelo chileno a la luz del modelo inglés”, en Justicia y Derechos del Niño, N° 10, UNICEF, Bogotá, 2008, pp. 181-196.
11. **CIDN, (1990)** Convención Sobre Los Derechos Del Niño. Diario Oficial de 27 de septiembre de 1990. <http://unicef.cl/web/convencion/>
12. **CILLERO BRUÑOL, M (2004),** “De la Tutela a las Garantías: Consideraciones sobre el Proceso Penal y la Justicia de Adolescentes”, Revista de Derechos del Niño, N° 2 (2004), pp. 53-86. 3 Ley 16.618, artículo 28.
13. **CILLERO, M (2004),** “De la Tutela a las Garantías: Consideraciones sobre el Proceso Penal y la Justicia de Adolescentes”, Revista de Derechos del Niño, N° 2 (2004), pp. 53-86. 3 Ley 16.618, artículo 28.
14. **CILLERO, M. & ESPEJO, N (2008),** “Derechos de los Adolescentes Privados de Libertad en Chile: En búsqueda de la tutela judicial efectiva”, en Revista General de Derecho Penal, N° 9, IUSTEL, año 2008, pp. 1-12. Recuperado de: <http://www.unicef.cl/cursos/docs/bloques.php?f=Derechos de los adolescentes privados de libertad.pdf>

15. **CILLERO, M. (2009)**; “Proporcionalidad y fines de la sanción penal de adolescentes. Consideraciones para la Aplicación del Criterio de Idoneidad de la sanción”, en Informes en derecho. Estudios de Derecho Penal Juvenil I (Defensoría Penal Pública, Santiago)
16. **DROPPELMANN, C. (2009)** Evaluación y manejo de casos con jóvenes infractores de ley en la experiencia comparada Paz Ciudadana Edición No 10 septiembre de 2009
17. **DTO. DE ESTUDIOS JURÍDICOS PUNTO LEX, (2007)**. Ley de Responsabilidad Penal Juvenil. Legislación e Historia del Establecimiento de la Ley. Santiago: Editorial Punto Lex.
18. **EL MERCURIO (2008)**: Recuperado de:
<http://blogs.elmercurio.com/reportajes/2008/04/27/alarante-informe-de-UNICEF-so.asp> .
19. **ESPEJO, N (2014)**: “Hacia una reforma integral del sistema penal de adolescentes en Chile: el desafío de la especialización” UNICEF Serie reflexiones Infancia y adolescencia N°18 mayo de 2014 CHILE
20. **ESTRADA, F. (2012)**. Mucho más que la ley: un modelo multidimensional para el proceso de reforma del sistema de atención a la infancia en Chile. Ponencia presentada en III Encuentro de Sociedad Chilena de Políticas Públicas, enero 2012.
21. **FUNDACIÓN TIERRA DE ESPERANZA (2007)** Dirección Nacional, Informe De Avance: Ley 20.084 A Seis Meses de su Implementación diciembre 2007
22. **GENCHI, (2008)**, Manual de funcionamiento de Secciones Juveniles: Recuperado de:
<http://justiciapenaladolescente3.blogspot.com/2007/02/fallo-sobre-recurso-de-amparo-cox.html>
23. **HUFTY M., BASCOLO E., BAZZANI R., (2006)** «Gobernanza en Salud. Un aporte conceptual y analítico para la investigación». Cuadernos de Saúde Pública / Reports in Public Health. 22(x) agosto de 2006: 109-118.
24. **HUFTY, M. (2008)**. "Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza", in Hubert Mazurek (éd.) «Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina». La Paz, IFEA-IRD. Recuperado de:
http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/projets/GREG/publ_GREG/MarcoAnaliticoE.pdf
25. **INSTITUTO LIBERTAD, (2008)**. Evaluación Año 2008, Informe Especial, XIX (203).
26. **LAGOS, R (2002)** Mensaje de S.E. el Presidente de la República Ricardo Lagos Escobar con el que inicia un proyecto de ley que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal. Fecha 02 de agosto, 2002. Cuenta en Sesión 24, Legislatura 347, Cámara de Diputados.
27. **LANGER, M; LILLO, R.** “Reforma a la justicia penal juvenil y adolescentes privados de libertad en Chile: Aportes empíricos para el debate”.
28. **Ley N° 19.968** que crea los Tribunales de Familia. Diario Oficial de 30 de agosto de 2005.
29. **Ley N°20.084** que establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por Infracciones de la Ley Penal. Diario Oficial de 7 de diciembre de 2005.
30. **MARTÍNEZ C, P (2006)**, Pensamiento y gestión: revista de la División de Ciencias Administrativas de la Universidad del Norte, ISSN 1657-6276, N°. 20, 2006, págs. 165-193
31. **MINISTERIO DE JUSTICIA-GENCHI, (2013)**. Balance y desafíos de la Nueva Política Penitenciaria. Chile 2010-2014 [informes]. Santiago de Chile: Ministerio de Justicia de Chile, 2013. 86 p., **Solicitar como:** 365/M664/2013

32. **MINISTERIO PÚBLICO, (2008).** Boletín Estadístico de la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil. Santiago.
33. **MINJUS (2012):** “Plan Jóvenes”, Ministerio de Justicia de Chile.
34. **MORENO. M (2009):** “Curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas ILPES-AECID Santa Cruz, Bolivia, 4-15 mayo 2009.
35. **MUÑOZ GALLOSO, L., (2008).** Los Adolescentes y el Nuevo Sistema de Justicia Juvenil, a un Año de su Implementación. En <http://www.UNICEF.cl/UNICEF/index.php/Publicaciones>
36. **O´DONNEL, D (1989)** Protección Internacional de los derechos humanos. Ed. Comisión Andinas de Juristas, lima, 1989, 2da ed.
37. **PFEFFER, E. (2003).** Los Tratados Internacionales Sobre Derechos Humanos Y Su Ubicación En El Orden Normativo Interno. *Ius et Praxis*, 9(1), 467-484. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122003000100021>
38. Primer informe Comisión de Expertos Responsabilidad Penal Adolescente (14-10-2006), recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2006/10/primer-informe-comision-de-expertos.pdf>
39. **REV.DERECOS DEL NIÑO N°2, (2003)** Programa de Derechos del Niño del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Diego Portales. UNICEF Oficina de Área de Argentina, Chile y Uruguay.
40. **REVESZ, B. 2006.** Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional. Artículo Congreso internacional gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina. Cochabamba.
41. **RIVAS. E (2015).** Evolución Del Interés Superior Del Niño: Hacia una evaluación y determinación objetiva Memoria para optar al Grado de Licenciado de Ciencias Jurídicas y Sociales. <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/135615/La-evoluci%C3%B3n-del-inter%C3%A9s-superior-del-ni%C3%B1o.pdf?sequence=1>
42. **SANTIBÁÑEZ, M & ALARCÓN, C (2009)** Facultad de Derecho Análisis crítico de la aplicación práctica de la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil y propuestas de mejoramiento Año 4 / No 27 / junio 2009
43. **SANZANA ESTAY, A., (2007).** Análisis Comparativo de las Medidas Privativas de Libertad que Afectan a Menores de Edad en la Legislación Vigente y las Contenidas en la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil, Tesis para optar al grado de Licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
44. Segundo informe Comisión de Expertos Responsabilidad Penal Adolescente (29-04-2007), recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/segundo-informe-comision-de-expertos-responsabilidad-penal-adolescente/>
45. **SENAME, (2008):** Balance del Primer Año de Funcionamiento de la Ley N° 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente, junio 2008.
46. **SENAME, (2010):** “Informe de Diagnóstico de la Implementación de la Ley 20.084 junio 2007-marzo 2010
47. **SEPÚLVEDA, R., (2008):** La Ley Penal Para Niños y Niñas: La Política de Seguridad Pública por sobre los Derechos Humanos. Informe Asuntos Públicos, 677. En <http://www.asuntospublicos.ced.cl/>

48. **SOTO P & PERALTA, M, (2016):** Política de protección a la infancia en Chile: LA OMISIÓN Pertinaz Cuadernos de Coyuntura N°13 Año 4 junio 2016
49. **SOTO, P. Y VIANO, C. (2007):** La Ley de responsabilidad adolescente. Una historia por escribir. Boletín Debates Penitenciarios, (4). CESC–Universidad de Chile, pp. 34-35.
50. **TELLEZ, C. (1998)** VALOR JURIDICO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL DERECHO INTERNO. *Rev. derecho (Valdivia)*. [online]. dic. 1998, vol.9, no.1 [citado 05 noviembre 2016], p.179-190. Disponible en la World Wide Web: <http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-09501998000200010&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0950.
51. **UDP-IADH, (2008)** Informe Anual De Derechos Humanos En Chile 2008 (hechos del 2007) PP, publicado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales. Recuperado de: <http://www.derechoshumanos.udp.cl/> .
52. **UNICEF (2006)** Emol.com - <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/10/04/825030/Unicef-lamenta-muerte-de-ninos-bajo-la-tutela-del-Estado-chileno.html>
53. **UNICEF (2006):** Revista “Justicia Y Derechos Del Niño” Número 8 Artículo Comentario A La Ley De Responsabilidad Penal De Adolescentes De Chile Miguel Cillero Bruñol (Art. 2 Ley 20.084)
54. **UNICEF, (2007):** Principales Nudos Problemáticos de los Centros Privativos de Libertad para Adolescentes y Secciones Penales Juveniles, Informe Ejecutivo. Santiago: UNICEF.
55. **UNICEF, (2015)** Hacia un marco de protección integral de la niñez y adolescencia marzo de 2015. Serie reflexiones Infancia y adolescencia N° 21
56. **UNICEF. (1997):** Los niños de Chile al Encuentro con sus Derechos. Santiago.
57. **VELÁSQUEZ. E., (2006).** “La Gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana - Hacia una propuesta operacional -. Investigador CIDS – Centro de Investigación sobre Dinámica Social Universidad Externado de Colombia e-mail: evm@cablenet.co file:///C:/Users/Isabel/Desktop/74_20073161636_R14P6-05A-dt4-spa.pdf
58. **VIERA-GALLO. J, LÜBBERT. V (2012)”.** Los tratados sobre derechos humanos en la jurisprudencia chilena Estudios Internacionales 171 (2012) - ISSN 0716-0240 • 87-115 Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/20878/22063>
59. **WERTH, F (2005):** “Desafíos y Características del Nuevo Sistema de Justicia Juvenil Chileno”, Fundación Paz Ciudadana.

VII. ANEXOS

PROMEDIO DIARIO DE POBLACION RECLUIDA EN SECCION JUVENIL POR ESTABLECIMIENTO AFECTA A LA LEY 24.084, AÑO/SEXO (GENDARMERIA DE CHILE-UNIDAD DE ESTADISTICA)

REGION	UNIDAD PENAL	SEXO	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
			H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
ARICA PARINACOTA	CP ARICA	F-M	5	0	4	0	5	0	5	0	10	0	24	0
TARAPACA	CCP IQUIQUE	F-M	4	0	2	4	7	1	9	1	20	0	3	0
ANTOFAGASTA	CCP ANTOFAGASTA	M	5	0	6	0	10	0	9	0	7	0	0	0
	CCP ANTOFAGASTA (CONSESIONADO)	M	0	0	0	0	0	0	0	0	15	0	47	0
ATACAMA	CCP COPIAPO	M	3	0	4	0	6	0	5	0	4	0	5	0
	CDP VALLENAR	F	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COQUIMBO	CP LA SERENA	M	14	0	15	0	13	0	11	0	18	0	18	0
	CDP OVALLE	F	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VALPARAISO	CP VALPARAISO	F-M	44	0	49	0	38	1	26	0	46	3	22	0
OHGGINS	CCP RENGO	M	0	0	15	0	16	0	13	0	29	0	18	0
	CCP SANTA CRUZ	F	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MAULE	CCP TALCA	M	0	0	4	0	19	0	10	0	0	0	0	0
	CPF TALCA	F	16	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
	CCP CURICO	F	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	CCP CAUQUENES	M	9	0	18	0	0	0	0	0	19	0	12	0
BIO BIO	CCP CHILLÁN	M	8	0	2	0	9	0	15	0	16	0	15	0
	CP CONCEPCION	F-M	16	0	21	0	16	0	17	1	24	5	22	0
LA ARAUCANIA	CPP TEMUCO	M	22	0	26	0	24	0	17	0	20	0	14	0
	CPF TEMUCO	F	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LOS RIOS	CCP RIO BUENO	F-M	13	2	15	1	10	0	5	2	19	2	13	0
LOS LAGOS	CP PUERTO MONTT	M	7	0	14	0	8	0	10	0	11	0	16	0
	CCP OSORNO	F	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AYSEN	CDP PUERTO AYSEN	M	5	0	6	0	7	0	5	0	4	0	8	0
	CCP COHYAIQUE	F	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MAGALLANES	CP PUNTA ARENAS	F-M	7	1	6	1	5	1	5	1	4	1	0	0
METROPOLITANA	CDP PUENTE ALTO	M	47	0	66	0	64	0	40	0	41		62	0
	CPF SANTIAGO	F	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0
Sub total /sexo			239	4	274	7	258	5	202	5	307	11	307	3
Total			243		281		263		207		318		310	

