Reforma la ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal de los adolescentes
Boletín N° 7119-07

I. Introducción

Todo sistema jurídico establece la forma en que los menores de edad deben responder frente a la comisión de delitos, de acuerdo a su tradición e historia. Sin embargo, es posible identificar dos grandes principios que iluminan toda regulación de la responsabilidad penal de los menores en los Estados Democráticos de Derecho: la protección del menor como sujeto en desarrollo y la creación de una conciencia de responsabilidad por la ilicitud de su conducta.

Las soluciones legislativas abarcan una extensa gama de respuestas que van desde la irresponsabilidad penal hasta un tratamiento de los menores semejante al que se da a los adultos. El modelo de respuesta depende, en buena medida, de los objetivos que se persigan. En lo que coinciden la mayor parte de las legislaciones es que los menores deben recibir un trato distinto del que reciben los adultos, atendiendo a su condición de persona en desarrollo.

La creciente participación de menores en la comisión de ciertos ilícitos, particularmente aquellos de naturaleza violenta, han transformado este tema en una preocupación nacional. Desde el inicio de su aplicación a mediados de 2007, la Ley 20.084 sobre responsabilidad penal de los adolescentes por infracciones a la ley penal, ha demostrado sistemáticamente un conjunto de falencias en el cumplimiento de sus objetivos, tanto en el plano de la reinserción social del menor infractor de ley, como en el del cumplimiento de las sanciones por la comisión de delitos.

Las dificultades en la aplicación de la ley han radicado no sólo en los problemas de implementación que ha mostrado desde el momento mismo de su entrada en vigencia y que dieron origen a la pronta dictación de la Ley 20.110 que estableció un plazo de vacancia legal de dieciocho meses. También se han observado carencias en su estructura normativa, fundada en una filosofía en extremo garantista y cuyas debilidades se observaron a poco andar del nuevo sistema, obligando al legislador a introducirle las primeras reformas de fondo con ocasión de la ley 20.191 que abordó, entre otras materias, la seguridad en los centros de ejecución de las medidas privativas de libertad.

Sin embargo, el sistema en su conjunto no ha sido objeto de una evaluación general y la información disponible es parcial e insuficiente para hacer un seguimiento pormenorizado de su funcionamiento. Pese a lo anterior, desde 2008 el Servicio Nacional de Menores ha llevado registro de los ingresos según tipo de sanción, que muestran al 2009 un incremento del 28,1% del total de menores infractores de ley atendidos por dicho servicio.

Entre los datos disponibles, dos llaman particularmente la atención. Por una parte, el programa de salidas alternativas concentra el 81,5% del total del incremento experimentado en el período 2008 — 2009, mientras que los regímenes cerrado y semicerrado explican sólo el 8,3% del aumento de menores infractores de ley tratados por el Servicio Nacional de Menores. Por otra parte, los condenados a internación en régimen cerrado, corresponden sólo al 1,21% del total de detenidos por Carabineros.

Estos antecedentes muestran cierta preferencia del sistema por los programas de cumplimiento en libertad, que pueden explicarse en la laxitud tanto de las sanciones contempladas en la ley, como de los márgenes que la propia ley concede al juez para la aplicación de las sanciones. A ello se suma el conocido déficit de infraestructura que dificulta la aplicación de los regímenes cerrado y semicerrado.

Del total de 32.258 adolescentes sujetos a responsabilidad penal que fueron detenidos en 2009, 1.351, esto es, el 4,2%, fueron internados en régimen cerrado, en tanto que 1.307, el 4,1%, lo fueron en régimen semicerrado. Si se comparan estos datos con los del año anterior, se observa un aumento del 41% de los menores

condenados a régimen cerrado y de un 34,2% a régimen semicerrado. Pese a la brevedad del umbral de comparación — sólo dos años — debido a la señalada falta de antecedentes, es evidente que el aumento en esta clase de sanciones, las más graves contempladas en la ley, es estadísticamente relevante y demuestra un preocupante incremento de la participación de menores en la comisión de delitos graves.

Por ello es que, a la luz de los hechos y en función del cumplimiento de sus propios objetivos, urge una revisión completa y exhaustiva del régimen de responsabilidad penal de los menores de edad que dé una respuesta más eficiente tanto a la necesidad de reintegración funcional de los menores a la sociedad, como a los requerimientos de seguridad de la misma.

II Principios que Orientan la Reforma

La necesidad de emprender una reforma integral y sistemática de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, supone también una revisión de sus principios orientadores. En este sentido, el respeto por los derechos de los menores, al que nuestro país se encuentra obligado como Estado luego de suscribir la Convención Internacional Sobre Derechos del Niño, debe ser debidamente equilibrado con la necesidad de cooperar en el desarrollo de su conciencia de lo ilícito, así como con los requerimientos de seguridad de las personas que integran la sociedad acatando las reglas de conducta.

Así como el diferente estado de desarrollo psicosocial de un adulto en relación con el de un menor, justifica un diferente tratamiento de su responsabilidad frente a la comisión de un delito, de igual forma no presentan la misma conciencia de lo ilícito un púber de una edad cercana a la plena responsabilidad que un preadolescente más cercano a la primera infancia que a la adustez.

Por ello es que junto con hacer más severas algunas normas, privar a los jueces de algunas facultades y hacer obligatorias algunas medidas, se distingue el régimen aplicable a los mayores de doce y menores de catorce años, del que se aplica a los mayores de esa edad y menores de dieciocho.

III Modificaciones

1. Edad Mínima de Responsabilidad Penal

La edad mínima para que un menor de edad sea considerado responsable por infracciones a la ley penal se reduce de 14 a 12 años. Consecuentemente con ello, se crea un régimen diferenciado para los infractores menores de edad de entre 12 y 14 años, y los mayores de esa edad y menores de 18 años.

En el primer caso, se conservan las normas actualmente vigentes sobre determinación de la extensión de la pena, es decir, el juez debe aplicar las sanciones contenidas en la ley a partir de una pena inferior en un grado al mínimo de los señalados por la ley para el ilícito correspondiente. En el segundo, en cambio, se modifica el régimen, aplicando las reglas contempladas en el Código Penal para los adultos, pero con referencia a las sanciones especiales contempladas en la ley para los menores. Dicho de otra forma, cuando un mayor de 14 años y menor de 18 es condenado por un delito, la pena y su duración se determinará de la misma forma en que se determina para los mayores, pero se aplicarán las sanciones contempladas en la Ley 20.084.

2. Prescripción

Una de las modificaciones que hacen más severo el sistema en relación a su actual configuración, es la eliminación de la norma especial de prescripción contenida en el artículo 5°. El proyecto somete la prescripción de las infracciones cometidas por adolescentes a las normas penales comunes, esto es, los artículos 94 y 97 del Código

Penal.

El primero regula la prescripción de la acción penal, en tanto que el segundo se refiere a la prescripción de la pena, contemplando ambos plazos de quince años para los crímenes a los que la ley impone pena de presidio, reclusión o relegación perpetuos; diez para los demás crímenes; cinco para los simples delitos y seis meses para las faltas.

3. Sanciones

En materia de sanciones, se mantiene el sistema general, pero se introducen algunas modificaciones a su regulación.

Respecto de las sanciones accesorias, el juez deberá imponer la obligación de someterse a un tratamiento de rehabilitación ofrecido por el Estado o por organismos autorizados al efecto, cuando en el procedimiento se establezca que el menor padece de adicción al alcohol o a substancias psicotrópicas o estupefacientes.

También se elimina la necesidad de requerir el consentimiento previo del condenado para la aplicación de las sanciones de reparación del daño (Artículo 10) y servicios en beneficio de la comunidad (Artículo 11). En este último caso, se restringe la aplicación de una sanción superior no privativa de libertad, únicamente al caso en que su imposición no fuere compatible con la actividad educacional o laboral del adolescente. Por lo tanto, fuera de estos casos se podrá imponer una sanción privativa de libertad en la hipótesis descrita en el artículo 11.

En cuanto a la determinación de la naturaleza de la pena, se especifica que se atenderá a la extensión de la pena abstracta establecida en la ley, evitando de esta forma una interpretación que atienda a la pena que en concreto se aplique al menor infractor, en la cual influyen, entre otras, las circunstancias modificatorias de responsabilidad penal ya sea para atenuarla como para agravarla.

En el mismo ámbito, se elimina la facultad del juez de imponer la pena de libertad asistida especial, tratándose de delitos sancionados con una pena que vaya de tres años y un día a cinco años o de una pena restrictiva de libertad superior a tres años, atendida su notoria desproporción con la naturaleza de los delitos castigados con dichas penas y con el resto de las medidas que puede aplicar el juez en este caso, esto es, internación en régimen cerrado e internación en régimen semicerrado.

Otro tanto ocurre con la facultad del juez para imponer la sanción de servicios en beneficio de la comunidad, cuando se trata de delitos castigados en abstracto con pena privativa o restrictiva de libertad que se extiende entre quinientos cuarenta y un días y tres años, por las mismas razones expuestas en el caso anterior.

En el ámbito de las medidas cautelares personales, se elimina la facultad del juez de conceder permiso para salir durante el día al menor imputado sujeto a una medida de internación provisoria (Artículo 34).

En el mismo sentido, esto es, privar al juez de facultades que signifiquen atenuar las sanciones a los menores infractores incluso modificando la pena determinada en la sentencia, se elimina la posibilidad de sustituir la sanción impuesta por una menos gravosa (Artículo 53); la de suspender condicionalmente las medidas privativas de libertad (Artículo 54) y; la de remitir el cumplimiento del saldo de la condena por estimar que se han cumplido los objetivos que se perseguían con su imposición.

4. Cumplimiento Efectivo de las Sanciones

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 468 del Código Procesal Penal, cuando un acusado es condenado por sentencia ejecutoriada a una pena privativa de libertad, el tribunal debe dictar una orden de ingreso, es decir, debe ordenar que su ejecución comience inmediatamente una vez que la sentencia se encuentre firme.

Sin embargo, en el caso de adolescentes infractores de ley condenados a la sanción de régimen semicerrado, esto no ocurre. En los hechos, una vez firme la sentencia que aplica esta sanción, el adolescente es puesto por el juez en absoluta libertad, mientras no se apruebe en audiencia especialmente realizada al afecto, el plan de actividades personalizadas que debe preparar el Servicio Nacional de Menores, contemplado en el artículo 16 de la ley.

Esta disfuncionalidad del sistema tiene su origen en que, en el mencionado régimen, los adolescentes deben estar a lo menos ocho horas diarias fuera del lugar en que cumplen la sanción y luego volver a dormir al centro respectivo. El programa personalizado impone al infractor la realización de ciertas actividades durante las horas en que no se encuentran recluidos. Por lo tanto, como es elaborado con posterioridad a la sentencia condenatoria, cuando esta queda afirme, aún no ha sido concluido por el Servicio Nacional de Menores, de manera que la ejecución del régimen semicerrado no puede iniciarse porque no se encuentran definidas las actividades que el condenado deber realizar durante las horas en que esté fuera del centro de privación de libertad.

En la primera etapa de aplicación de la ley, la ejecución inmediata del régimen semicerrado sin un plan de actividades diarias, trajo como consecuencia que los jóvenes no fueran supervisados durante el día, volviendo a su entorno disfuncional e incumpliendo con su obligación de dormir a los centros de privación de libertad.

Ello, a su vez, se tradujo en la aplicación de sanciones más graves a los propios menores infractores, por lo cual en la práctica, el Servicio Nacional de Menores resolvió derechamente no recibir en sus centros a los adolescentes condenados a régimen semicerrado mientras el programa personalizado de actividades no estuviese aprobado.

Sin embargo, esta práctica completamente al margen del tenor literal y del espíritu de la norma, ha significado que los adolescentes condenados a régimen semicerrado, establecido por la ley como una sanción para delitos graves, queden sin supervisión alguna no sólo durante el día sino en completa impunidad.

Por ello, el proyecto establece la obligación del Servicio Nacional de Menores de contar con programas preliminares, que contemplen ciertas actividades básicas, a la espera de la aprobación del programa definitivo.

En otro plano, pero aún en el ámbito de la ejecución de las sanciones, se permite la existencia de una guardia armada a cargo de Gendarmería de Chile, para garantizar la seguridad y la permanencia de los infractores en los centros de internación provisoria y en los centros cerrados de privación de libertad.

5. Registro de Antecedentes

Finalmente, en lo que se refiere al registro de los antecedentes relativos a los procesos o condenas de menores de edad, se elimina la restricción introducida por la Ley 20.084, de que dichos antecedentes sólo puedan ser consignados para ingresar a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad o con el objetivo de comprobar la reincidencia de los imputados. De esta forma, todos los ciudadanos podrán conocer los procesos y condenas que recaigan sobre los menores de edad.

Por estas razones es que venimos en proponer a la aprobación de esta Honorable Cámara el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo Único.- Introdúzcanse las siguientes modificaciones a la ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal de los adolescentes:

1.- Sustitúyase el inciso primero del artículo 3°

por el siguiente:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 56 bis, la presente ley se aplicará a quienes al momento en que se ejerciere la acción penal, sean mayores de doce y menores de dieciocho años, los que, para los efectos de esta ley, se consideran adolescentes.".

2.- Deróguese el artículo 5°.

1.- Sustitúyase el artículo 7°, por el siguiente:

"Artículo 7°.- Sanción accesoria. Si durante el procedimiento se estableciere que el menor o adolescente padece de adicción al alcohol, substancias psicotrópicas o estupefacientes, el juez deberá aplicar como sanción accesoria a las establecidas en el artículo 6° de esta ley, la obligación de someterse a tratamientos de rehabilitación en programas ofrecidos por el Estado o por órganos autorizados por éste.".

3.- En el inciso primero del artículo 10, elimínese la expresión "del condenado".

4.- Reemplácese el inciso final del artículo 11 por el siguiente:

"Si la imposición de esta sanción no fuere compatible con la actividad educacional o laboral del adolescente, será reemplazada por una sanción superior, no privativa de libertad.".

5.- Sustitúyase el artículo 21, por el siguiente:

"Artículo 21.- Reglas de determinación de la extensión de las penas. Para establecer la duración de la sanción que deba imponerse con arreglo a la presente ley, se estará a las siguientes reglas:

1° Si el menor infractor fuere mayor de 12 y menor de 14 años al momento en que se ejerciere la acción penal, el tribunal deberá aplicar las reglas previstas en el Párrafo 4 del Título III del Libro I del Código Penal, con excepción de lo dispuesto en el artículo 69 de dicho Código, a partir de la pena inferior en un grado al mínimo de los señalados por la ley para el ilícito

correspondiente.

2° Si el menor infractor fuere mayor de 14 y menor de 18 años al momento en que se ejerciere la acción penal, el tribunal deberá aplicar las normas del Código Penal señaladas en el numeral anterior, a partir del menor de los grados señalados por la ley para el ilícito.".

7.- Introdúzcanse las siguientes modificaciones en el artículo 23:

a) En el número 1, introdúzcase entre el sustantivo "pena" y la forma verbal "supera" la siguiente frase: "abstracta establecida en la ley".

b) En el número 2, introdúzcase entre el sustantivo "pena" y la forma verbal "va" la siguiente frase: "abstracta establecida en la ley" y elimínese la frase "o libertad asistida especial.".

c) En el número 3, introdúzcase entre el sustantivo "pena" y el adjetivo "privativa", la siguiente frase: "abstracta establecida en la ley" y elimínese la frase "y prestación de servicios a la comunidad.".

8.- Derogase el artículo 34.

9.- Sustitúyase el artículo 41, que pasará a integrar el Párrafo 1°, del Título III, sobre la ejecución de las sanciones y medidas, por el siguiente:

"Artículo 41.- Ejecución de la sentencia condenatoria. Las sentencias condenatorias no podrán ser cumplidas sino cuando se encontraren ejecutoriadas. Cuando la sentencia se hallare firme, el tribunal decretará una a todas las diligencias y comunicaciones que se requirieren para dar total cumplimiento al fallo.

Cuando el condenado debiere cumplir una medida privativa de libertad, el tribunal remitirá copia de la sentencia, con el atestado de hallarse firme, al establecimiento correspondiente, dando orden de ingreso. Si el condenado estuviere en libertad, el tribunal ordenará inmediatamente su aprehensión y, una vez

efectuada, procederá conforme a la regla anterior.

Si la sentencia hubiere concedido una medida alternativa a las privativas o restrictivas de libertad contempladas en esta ley, remitirá copia de la misma a la institución encargada de su ejecución.

Asimismo, ordenará y controlará el efectivo cumplimiento de las multas y comisos impuestos en la sentencia y dirigirá las comunicaciones que correspondiere a los organismos públicos o autoridades que deban intervenir en la ejecución de lo resuelto.

Para tal efecto, si la sanción impuesta fuera la de régimen semicerrado, el Servicio Nacional de Menores deberá contar con programas de actividades preliminares que se aplicarán en el tiempo que medie entre el momento en que quede ejecutoriada la sentencia condenatoria y la aprobación del programa definitivo.".

10.- Reemplácese el inciso tercero del artículo 43 por el siguiente:

"Para garantizar la seguridad y la permanencia de los infractores en los centros a que se refieren las letras b) y c) precedentes, se establecerá en ellos una guardia armada a cargo de Gendarmería de Chile.".

11.- En el número 4 del artículo 52, elimínese la frase final.

12.- Derógase el artículo 53.

13.- Derógase el artículo 54.

14.- Derógase el artículo 55.

15.- Introdúzcase el siguiente Artículo 56 Bis:

"Artículo 56 Bis.- La investigación, juzgamiento y castigo de los delitos contemplados en los artículos 361, 362, 390, 391, 395, 396 y 397 N°1 del Código Penal, cometidos por los menores de dieciocho pero mayores de diecisiete años, quedarán sometidos a lo dispuesto en esta ley o en el Código Procesal

Penal y Código Penal, según lo determine para el mejor cumplimiento de los objetivos de esta ley, el juez de garantía por resolución fundada.

La resolución que sometiere al menor al régimen común contemplado en el Código Penal y Código Procesal penal, será apelable.".

15.- Derógase el artículo 59.

16.- Introdúzcanse las siguientes modificaciones al artículo 3° del Decreto Ley 2.859, Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, modificado por el artículo 70 de la ley 20.084:

a) En la frase final de la letra a) del artículo 3°, elimínese el adjetivo "perimetral".

a) En el número 1 de la letra d) del artículo 3°, elimínese el adjetivo "perimetral".