



ACTA COMISIÓN NACIONAL DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

28ª SESIÓN ORDINARIA

Lunes 23 de mayo de 2016.

Asistentes:

Ministra de Justicia y Derechos Humanos	Sra. Javiera Blanco Suárez.
Presidente Excelentísima Corte Suprema	Sr. Hugo Dolmestch Urra.
Fiscal Nacional	Sr. Jorge Abbott Charme.
Subsecretario de Justicia	Sr. Ignacio Suárez Eytel.
Subsecretario de Prevención del Delito	Sr. Antonio Frey Valdés.
General de Justicia de Carabineros de Chile	Sr. Juan Carlos Gutiérrez.
Directora Policía de Investigaciones de Chile	Sra. Rosana Pajarito Henríquez.
Defensor Nacional	Sr. Andrés Mahnke Malschafsky.
Director Nacional de Gendarmería de Chile	Sr. Tulio Arce Araya.
Directora Nacional Servicio Nacional de Menores	Sr. Hugo Herrera Andreucci.
Subdirectora Nacional SENDA	Sra. María Jimena Kalawski Isla.
Presidente del Colegio de Abogados	Sr. Arturo Alessandri Cohn.

Directora Ejecutiva Ministerio Público	Sra. Francisca Werth Wainer.
Secretaría Ejecutiva	Sra. Carolina Ocampo Bravo.
División Jurídica Ministerio de Justicia y DD.HH.	Sr. Ignacio Castillo Val.
Subsecretaría de Interior	Sr. José Pedro Silva.
Jefe de Plan RPA	Sr. Gonzalo Blanco Lobos.
Asesor Ministerio de Justicia y DD.HH.	Sr. Francisco Maldonado.

Tabla.

Para la presente sesión se fijó la siguiente tabla:

Presentación sobre Avances del Plan RPA, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Presentación sobre proyecto de reforma de Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Varios.

Inicio de la sesión.

Saludos y palabras de bienvenida a todos los Comisionados de parte de la Ministra de Justicia y Derechos Humanos.

La Sra. Ministra de Justicia y Derechos Humanos, inicia la sesión haciendo presente que todas las actas anteriores ya fueron remitidas y aprobadas.

Indica que el día de hoy nos convoca un tema que estuvo presente en el discurso del 21 de mayo recién presente, y que dice relación con el abordaje de los casos de niños, niñas y adolescentes que dice relación con protección e infracción de ley, pero principalmente con este último aspecto.

La Presidenta de la República ha indicado en su discurso que se avanzará en una institucionalidad especializada para ambos temas, y es por ello, que tenemos el desafío de presentar los proyectos que permitan concretar dichos anuncios. En este sentido, indicar que existen algunos proyectos que ya han sido presentados como la Ley de Garantías de la Infancia, la Subsecretaría de la Infancia y el Defensor del Niño, que son gestionados en el Ministerio de Desarrollo Social. Por nuestra parte presentaremos el Proyecto de Ley que modificará la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, y aquella que creará el Servicio de Reinserción Social Juvenil, finalizando con la última batería de proyectos que dicen relación con la creación del Servicio de Protección, la Ley de Protección Especial, la modificación de los Tribunales de Familia y Ley de Subvención.

Así el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tendrá un Servicio de Reinserción abocado exclusivamente a jóvenes infractores. Para eso, como Ministerio nos hemos impuesto dos metas: primero mejorar la actual gestión del SENAME habida consideración de las limitaciones de los recursos y el marco legal que existe en la actualidad, y segundo, idear un nuevo modelo que nos permita contar con un procedimiento y una mejor oferta programática.

En este sentido, hemos llevado adelante un Plan RPA que está enfocado a satisfacer el primer punto, esto es, poder mejorar la gestión de casos complejos en el corto plazo. Por ello, el equipo dependiente de la División de Reinserción Social, comenzó un trabajo en la Región Metropolitana donde han estudiado los casos de jóvenes que presentan un mayor grado de refracción con el sistema, tal es el caso de aquellos que registran más de cinco ingresos en el sistema por causas con libertades asistidas o régimen semicerrado, o bien, tres ingresos en el sistema cerrado.

Hemos descubierto que en Santiago existían 84 casos en el año 2015, y en el presente año hemos llegado a un total de 199 casos en ambos períodos para la región. Además hemos ampliado la cobertura del Plan a distintas regiones, entre las que cuentan Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso, Biobío y Araucanía, identificando en total 419 casos.

En la Región Metropolitana hemos incluido además casos prioritarios, los que alcanzan a 517 casos, que corresponden a aquellos adolescentes que están en internación provisoria, o bien, acaban de cometer infracciones teniendo 14 años. Ambos grupos se caracterizan por encontrarse en una etapa temprana donde la intervención puede resultar fructífera.

La Ministra de Justicia y derechos Humanos cede la palabra al Sr. Gonzalo Blanco Lobos, encargado del Plan RPA, quien señala que el objetivo del Plan RPA es atender casos y colaborar conjuntamente con el Sename, donde nos hemos encontrado con situaciones que inciden directamente en la gestión de ellos.

Primero hemos observado la fragmentación de la intervención, donde ante la existencia de sanciones simultáneas o sucesivas no ha existido la debida coordinación para la intervención de cada dupla psicosocial, reflejándose en la falta de entrega de información pertinente que permita un desarrollo más eficiente de la intervención, y ello ocurre a pesar de los instructivos que ha impartido el Sename. Esto implica una seguidilla de evaluaciones de los jóvenes, el ignorar logros ya alcanzados, entre otros, que a la postre perjudica la intervención.

La Ministra de Justicia y Derechos Humanos consulta al Sr. Director del Sename sobre qué consecuencias para los colaboradores tiene aparejada el incumplimiento de las instrucciones impartidas por el Servicio. Por su parte el Sr. Director del Sename indica que no necesariamente, puesto que el colaborador debe cumplir con el plan de intervención individual que ha sido aprobado por el tribunal, y como se trata de una sanción simultánea, se produce la descoordinación. Agrega que actualmente se está analizando los distintos modelos de intervención, con el objetivo de unificar los mismos en el medio libre y favorecer la coordinación.

Continúa el Sr. Blanco, indicando que a propósito de este tema, logramos tener acuerdos con las duplas psicosociales de tal forma que se ha podido establecer una coordinación que favorezca una intervención más integral. Además, atendido que mucho de los jóvenes tienen problemas de adicción a las drogas, y se ha podido detectar que los jóvenes al ser derivados a Senda, el tratamiento que ahí

reciben no puede ser comunicado a las duplas puesto que existe la limitación legal de la reserva de la información clínica, lo que dificulta el trabajo de las duplas. Para ello, se ha elaborado la estrategia de la suscripción de un documento de consentimiento informado que permite el traspaso de información a las duplas psicosociales, lo que incide positivamente en el trabajo de estas últimas.

El Sr. Carlos Guerrero Rojas, psicólogo del equipo Plan RPA, agrega que la fragmentación de la intervención alcanza a otras instituciones relacionadas con el sistema de justicia penal, puesto que en la población atendida existe una alta prevalencia de problemas de salud mental, donde distintos actores intervienen sin que exista una guía común ni un canal de comunicación y coordinación idónea.

Hoy en día es claro los criterios para determinar cuando el joven ha incumplido el régimen de intervención, y por ende, cuando debe la dupla informar al tribunal. Sin embargo, los criterios psicosociales en jóvenes que tienen dificultad para asistir producto de su condición de riesgo biopsicosocial, donde estamos trabajando en adecuar los criterios más idóneos.

Muchas veces, en la elaboración del plan de intervención individual, no se contemplan todos los aspectos a tratar por el joven, puesto que a raíz de la misma intervención van surgiendo nuevos elementos que son relevantes en la intervención, como por ejemplo la detección de algún problema de salud mental. Por ello, estamos trabajando para que se modifiquen dichos planes de manera tal que les sea exigibles la asistencia a estos programas.

Agrega que en el caso de la notificación de los incumplimientos, se han adoptados buenas prácticas tales como informar el estado de avance de la intervención al tribunal, indicando que si bien se ha producido un quebrantamiento, la estrategia terapéutica o psicosocial definida conlleva esperar o intentar el rescate antes de la dictación del quebramiento por parte del tribunal.

La Ministra de Justicia y DD.HH consulta si se está fiscalizando el cumplimiento de estas instrucciones. El Director del Sename indica que SENAINFO es un sistema de registro que ha ido variando para poder constatar la gestión del caso a caso, en aspectos de calidad. Hasta hoy el cumplimiento es a nivel de programa.

Agrega que en el Senainfo se está trabajando para contar con el seguimiento de casos de la intervención (ingresos o reingresos), la plataforma que permitirá contar con infografía de promedios de reingreso por programa y región, y finalmente, los módulos de intervención con Senda y colaboradoras que cumple la tarea de sistematizar las formas de intervención.

El Sr. Arturo Alessandri, señala que los jueces deben resolver el quebrantamiento, y por ello, consulta que grado de información tienen para poder tomar sus decisiones.

La Directora Ejecutiva del Ministerio Público, doña Francisca Werth señala que en la Ley de RPA se establece un catálogo de sanciones, donde además se contempla el control de la ejecución de la sanción, cree que lo que hace falta para que los jueces tengan la información adecuada para adecuar el plan de intervención es un circuito especializado tal como sucede en San Bernardo.

El Sr. Blanco Lobos, indica que en relación a ese respecto han levantado ese nudo crítico, en cuanto a la necesidad de que los magistrados puedan ir modificando los planes de intervención individual en aras de favorecer los procesos de reinserción.

El Sr. Guerrero, indica que en cuanto a las sustituciones, tenemos jóvenes muy avezados en el sistema y donde conocen muy bien cuanto cumplir de los programas de intervención para evitar el quebramiento, donde es necesario entonces poder adecuar los planes de intervención teniendo a la vista toda la información necesaria para poder decidir acertadamente.

La Srta. Patricia Muñoz del Ministerio Público, indica que es necesario hacerse cargo de la idoneidad de las duplas psicosociales que proponen los planes de intervención individual, puesto que si el juez comienza a escuchar que siempre son las mismas sanciones que se proponen, llegará a la conclusión que no existe un análisis profundo del caso a caso, siendo más difícil para el juez tomar una decisión en torno al caso. Por ello, es necesario que el Sename pueda fiscalizar la calidad y competencias técnicas de las duplas.

La Ministra de Justicia y DD. HH. agrega que precisamente lo que se ha desarrollado en el Plan RPA es la elaboración de estudios técnicos para evaluar las competencias de las OCAS, lo que está en proceso de licitación.

El Sr. Gonzalo Blanco, señala que finalmente un nudo crítico importante es la brecha de la oferta, donde el tema de la salud mental es fundamental. En efecto, agrega que ocuparse de la salud mental es fundamental para cualquier proceso de reinserción, y se observa que la oferta en esta materia es escasa. Por ello, hemos participado en el Comité Interministerial cuyo objetivo es colaborar en la generación de nueva oferta, o bien, coordinar la utilización de la ya existente. Por ejemplo, solo el 22% de los jóvenes complejos tiene alguna relación laboral, pero muy precario. Si bien existen planes de capacitación, para que estos sean efectivos, debemos satisfacer otros aspectos previos a un programa de capacitación, que le permita enfrentar adecuadamente el mundo laboral. El 80% de los jóvenes son mayores de edad, donde el 35% tiene responsabilidad parental, con importantes valores criminógenos, y por ello, debemos articular una oferta adecuada para ellos.

La Ministra de Justicia y DD.HH. recalca que un porcentaje importante de la población atendida es mayor de edad, correspondiendo casi a un 50% de los casos. Por ello, debemos incorporar en el trabajo aquellos elementos que son propios del trabajo con adultos jóvenes.

El Sr. Guerrero, agrega que el 22% de ellos tienen problemas de salud mental, cuando se sabe que la prevalencia es mucho mayor, por ello, debe articularse la aplicación de instrumentos que permitan un diagnóstico certero de este problema.

La Ministra de Justicia y DD.HH. agrega que se está trabajando en un plan de transición en protección, que se llama Plan Protege, que tiene un fuerte contenido en el trabajo en salud mental. A continuación concede la palabra a Francisco Maldonado para que exponga las soluciones que se están trabajando para enfrentar los nudos críticos ya expuestos.

El Sr. Francisco Maldonado, asesor del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, indica que este es un trabajo que ha comenzado hace un poco más de un año, donde se ha tomado contacto con buena parte de las instituciones del sistema de justicia penal. En general, El sistema presenta problemas preferentemente funcionales y sistémicos, en reinserción, eficacia preventiva donde sanciones muy bajas no disuaden, sanciones muy altas desocializan y sanciones formales no conllevan intervención por déficit administrativo, en la resolución de casos cuando se presume que ha participado un menor de edad cuya identidad es desconocida, en el ítem de Justicia donde se ha evidenciado un elevado uso de la internación provisoria, administración conforme a lo proyectado, falta de criterios de especialización garantizados en la Ley, ausencia de especialización de actores judiciales y ausencia de ejecución, donde no hay intervención o esta es genérica.

Es muy probable que con la dictación de la Ley 20.084 faltó probablemente asumir el cambio de paradigma que significaba pasar de un sistema tutelar a uno especializado de intervención. En efecto, si uno se fija los criterios de especialización se han desarrollado a partir del año 2009 en adelante, donde ha sido un proceso que se ha implementado de forma parcializada.

La evaluación generalizada es que existe una insuficiencia de condiciones materiales, técnicas y humanas para implementar la normativa. En especial, en su impacto en el diseño y ejecución del sistema de sanciones.

La adecuada administración del modelo, necesita la coordinación de los distintos dispositivos (Senda, trabajo, educación, Salud, en torno a Sename), la capacidad de articulación del Sename, con capacidad técnica (orientaciones), que cuente con un financiamiento que carezca de incentivos perversos y sea proyectable, con un sistema de unificación y sistematización de la información, especialización de la oferta de intervención (Senda, trabajo, educación, Salud), especialización de la propia intervención (número de profesionales y formación o preparación), con un monitoreo y seguimiento en línea cuya orientación no este exclusivamente a la gestión financiera.

Para llegar a estas conclusiones se han considerado múltiples antecedentes, elaborados por la Fundación Paz Ciudadana, Comisión de Constitución (Senado),

Comisión de expertos (2013), Comisión de evaluación de la Ley, H. Cámara de Diputados (2015), Estudio de Reincidencia Sename (2013), entre otros.

En cuanto a la reincidencia, se ha podido medir que a los 24 meses esta alcanza al 52% y a 12 meses 38%, según estudio realizado por Sename en 2015, donde las mayores tasas están en Internación en Régimen Semicerrado (CSC) con 49% a los 12 meses, promedio de 242 días, y 66,1% a los 24 meses. Similar cosa sucede en el Internación en Régimen Cerrado (CRC) con un 43,11% a los 12 meses y 61,38% a los 24 meses.

Datos adicionales nos muestran que egresados de Libertad Asistida Especial (PLE) son los que más tiempo demoran en reincidir. Los egresados de Servicio en Beneficio de la Comunidad (SBC) presentan el mayor aumento de la severidad de los delitos (9,3% en 12 meses y 10% en 24 meses). La intervención real es baja (e incluso escasa), progresivamente, en Internamiento en Régimen Semicerrado, Servicio en Beneficio de la Comunidad e Internamiento en Régimen Cerrado.

Ello nos permite arribar a la conclusión de que a mayor intervención, menos reincidencia, y que a mayor intervención temprana, menor severidad en la progresión de los delitos.

Las propuestas tienen que ver con aspectos normativos, donde exista especialización obligatoria de jueces, fiscales y defensores según las cargas de trabajo lo permitan, reformas necesarias para ejecutar "un modelo técnico de intervención" y otras indispensables, en la base está la implementación de un Modelo de Intervención, técnico y profesionalizado, donde exista un diseño institucional de un Servicio de Reinserción funcional al modelo, lo que conlleva una serie de modificaciones como en cuanto al régimen de transferencias y una serie de modificaciones a la Ley para implementar el modelo de intervención. Por último, hay una serie de casos que cuesta intervenir, tanto en función de la víctima y del imputado, son casos leves, y por ende se ha tratado un plan de justicia restaurativa y de mediación penal.

En cuanto a reformas asociadas al modelo de intervención, se suprime la sanción accesoria de drogas, puesto que todo plan de intervención debiera tener tratamiento para el consumo problemático de drogas cuando existiera sintomatología asociada. El establecimiento de límites mínimos y máximos de intervención, puesto que se ha evidenciado que una intervención breve o una muy extensa no logran adecuado resultados, y ello, tendrá un impacto en la libertad asistida simple y especial, en el internamiento en régimen semicerrado, lo mismo pasa en los casos de sustitución. Sobre el debate de determinación de la pena se cuenta con una audiencia específica para la materia, la cual cuenta con un informe técnico para la elaboración de un plan de intervención individual, el cual está regulado acorde a esta audiencia. Igualmente en materia de determinación de condiciones en condenas a reparación del daño y trabajos en beneficio de la comunidad, reglas en suspensión condicional y en la determinación de la cautelar de internación provisoria.

Se procederá a una reformulación del sistema de quebrantamiento e incumplimiento de las condenas, donde la importancia estará en favorecer los procesos de intervención. El aseguramiento programático de prestaciones estatales salud, salud mental, drogas y educación; encontrándose una regulación especial de estas prestaciones en el caso que se ha decretado una internación provisoria.

A nivel procesal se regulan las condiciones específicas de ejecución de la suspensión condicional del procedimiento y la Sujeción a la vigilancia de la autoridad, la idea de base es que acá podamos intervenir adecuadamente.

Adecuaciones normativas varias, con respecto al lugar de cumplimiento de condena, competencia para el control de ejecución, abono de condenas y Adecuaciones de texto, por ejemplo "Sename", por, "Servicio de reinserción de adolescentes".

Dentro de las reformas indispensables, se limita la aplicabilidad de la multa y de la amonestación, se modifica la sanción de internamiento en régimen semicerrado para favorecer la intervención, se regula la individualización de la pena, concurso simple de delitos y reiteración, con un sistema de exasperación agravada. Se

regula el concurso de delitos cometidos como adolescente y adulto, y se clarifican los límites de imposición de sanciones, supresión del procedimiento monitorio y formalización del procedimiento abreviado.

Además se regula las condenas accesorias en caso de violencia intrafamiliar, proponer una forma de notificación de la víctima en las audiencias de remisión y sustitución, se regula la apelación en todas las resoluciones propias de la ejecución y la forma de proceder en las acusaciones en caso de imputados adolescentes y adultos donde la regla general será la separación.

En cuanto al modelo de intervención, se establecerá uno que permita la innovación, pero al mismo tiempo asegurando el tratamiento mínimo necesario. Este comenzará desde la recepción hasta la postsanción.

En cuanto a los nudos críticos identificados en el Plan RPA vale la pena señalar que en cuanto a fragmentación de la intervención por multiplicidad de sanciones, modelos y planes se ha procedido a la reglamentación del concurso de delitos, como ya se señaló, y a la formalización de las siguientes funciones: encargado de caso y coordinador sectorial de acciones en torno al plan, junto a la diversificación de los medios de control, tanto técnicos como financieros.

En cuanto al incumplimiento de sanciones, se ponen los acentos en la profesionalización de la intervención, indicando los tiempos de funcionarios y educadores, planes específicos, fortalecer la coordinación con el Tribunal mediante la creación orgánica de la función de coordinación y regulación del informe técnico o plan de intervención, establecer reglas de apoyo para el quebrantamiento e incumplimiento, individualización y asegurando el financiamiento por programa.

En cuanto a las brechas de las ofertas de atención, crear la función de coordinación intersectorial, favoreciendo las instancias de coordinación en la progresión de las sanciones, la profesionalización de la intervención en medio libre y el tratamiento de las brechas en salud, educación, entre otros.

En cuanto a la asertividad en la selección de la idoneidad de la sanción, se debe regular el informe técnico, la individualización del plan de intervención y especialización de los actores.

En cuanto al acceso y coordinación en el flujo de información entre actores relacionados, la creación de funciones institucionales *ad-hoc*, con un plataforma informática, funciones definidas a través de ejes estructurales presentes en todos los niveles, así como también la coordinación entre Sename y Gendarmería de Chile respecto de los condenados en secciones juveniles.

La Ministra de Justicia y Derechos Humanos, recalca la importancia de poder discutir con los comisionados los distintos aspectos aquí presentados una vez que se resuelva la disponibilidad presupuestaria.

Se pone término a la sesión convocándose para la próxima reunión del lunes **13 de junio de 2016.**