

SUPERVISIÓN DE CENTROS PRIVATIVOS DE LIBERTAD PARA ADOLESCENTES: EL MODELO CHILENO A LA LUZ DEL MODELO INGLÉS

SEBASTIÁN BRICEÑO DOMÍNGUEZ*

Introducción

En el siguiente trabajo no pretendo hacer dogmática jurídica o reflexionar teóricamente sobre algún problema particular relacionado con derechos fundamentales de la infancia, aunque algo de eso pueda encontrarse explícita o implícitamente en algunas de sus líneas. Su objetivo es realizar una exposición crítica y reflexiva de alcance práctico sobre el funcionamiento de una institución por completo novedosa en nuestro sistema jurídico a la luz de un modelo comparado. La institución a la que me refiero son las Comisiones Interinstitucionales de Supervisión de centros privativos de libertad para adolescentes creadas en Chile por el Reglamento de la Ley 20.084, y el modelo comparado que servirá de contrapunto es el que se encuentra en el sistema de justicia inglés.

En la primera parte (1) me referiré en términos generales a las principales novedades introducidas por el nuevo sistema de responsabilidad penal adolescente en materia de control de la ejecución de sanciones. En la segunda parte (2) me detendré con más detalle en la exposición de la particular forma de control que constituyen las Comisiones Interinstitucionales de Supervisión, examinando su diseño orgánico y funcional. En la tercera parte (3) expondré el diseño institucional del sistema de supervisión o control de prisiones vigente en el derecho inglés, el cual, como pretendo mostrar después, puede servirnos de guía en varios sentidos. En la cuarta parte (4) desarrollaré algunos problemas y desafíos que plantea nuestro sistema teniendo como referente al modelo inglés. Finalmente, en la quinta parte (5), esbozaré brevemente algunas conclusiones.

1. El control de ejecución de sanciones dentro del sistema de responsabilidad penal adolescente en general

La Ley 20.084, que “establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal”, entró en vigencia en Chile el 8 de junio de 2007¹. Una de las mayores novedades introducidas con la entrada en vigencia de la ley 20.084 ha sido

* Abogado, Universidad de Chile. Consultor UNICEF.

¹ Publicada en el Diario Oficial con fecha 07.12.2005, y modificada sucesivamente por la Ley 20.110, publicada en el Diario Oficial de fecha 01.06.2006 y por la Ley 20.191, publicada en el Diario Oficial de fecha 02.06.2007 y de fecha 16.06.2007.

la creación de un sistema de control de la ejecución de sanciones, y, ciertamente, ello constituye un avance de nuestro país en el intento de dar cumplimiento efectivo a sus compromisos internacionales y asegurar la existencia de un régimen de sanciones para adolescentes respetuoso de los derechos de la infancia (cf. arts. 37 y 40 Convención sobre los Derechos del Niño²).

En primer lugar, la principal novedad es que la propia ley establece el marco normativo de la ejecución de sanciones aplicables a adolescentes. Es decir, se da concreción a una de las consecuencias que puede desprenderse del principio de legalidad de la pena, en tanto se entiende que dicho principio abarca no sólo el momento de la conminación y de la adjudicación, sino también el momento de la ejecución³, pues la ley debe definir con precisión las características de la pena y el alcance que ésta tiene (p. ej., las circunstancias que permiten su modificación o sustitución), en tanto toda pena constituye una afectación grave de derechos fundamentales mediante el ejercicio de la coacción estatal. La idea según la cual el principio de legalidad de la pena exigiría no sólo la legalidad al momento de la conminación y de la adjudicación, sino también al momento de su ejecución, puede encontrar sustento normativo en el artículo 19 N° 3, incisos 7⁴ y 8⁵, y N° 7, letra b)⁶, de la Constitución Política de la República.

Con la entrada en vigencia de la Ley 20.084, se consagraron a nivel legal reglas relativas a la administración de medidas no privativas de libertad (art. 42); condiciones mínimas y reglas que deben regir al interior de los centros privativos de libertad, particularmente disposiciones relacionadas con la administración de disciplina interna (arts. 43-48); y un catálogo especial de derechos y garantías de los privados de libertad (art. 49). Hasta antes de la ley 20.084, la efectiva vigencia del principio de legalidad al momento de la ejecución de las penas era inexistente en nuestro sistema jurídico. Con su entrada en vigencia, este principio se materializa efectivamente en el sistema penal adolescente. En el derecho penal de adultos aún persiste la infracción⁷.

En segundo lugar, la regulación legal de la ejecución de la pena que efectúa la Ley 20.084 va acompañada, consistentemente, por el control jurisdiccional de la misma, a través del otorgamiento de competencias a los Jueces de Garantía. De esta forma, el Juez de Garantía del territorio en donde debe cumplirse una sanción de las establecidas por la Ley 20.084, tiene competencia para conocer de los conflictos de derecho que se produzcan durante

² Decreto Supremo N° 830, Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial con fecha 27.09.1990.

³ En este sentido, en la dogmática chilena pueden verse Mera Figueroa (1998: 87-88), Horvitz/López (2004: 586) y Valenzuela (2005: 199 ss.). En el derecho comparado, Silva Sánchez (1999: 59 ss.).

⁴ "Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado".

⁵ "Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella".

⁶ "Nadie puede ser privado de su libertad personal ni ésta restringida sino en los casos y en la forma determinados por la Constitución y las leyes".

⁷ En efecto, para los adultos no existe un cuerpo normativo con jerarquía de ley cuyo objeto de regulación sea la ejecución de penas, ni que cree competencias jurisdiccionales para la resolución de conflictos que se presenten al interior de recintos penitenciarios. Sobre el particular, Valenzuela (2005: 199 ss.).

su ejecución (art. 50). Además de lo anterior, dicho juez debe certificar los cumplimientos de sanciones (art. 51); conocer los casos de quebrantamiento de condena (art. 52); y sustituir condenas de oficio o a petición de parte (art. 53) o remitir las mismas (art. 55), entre otras materias.

En el sistema de responsabilidad penal adolescente, en forma paralela a este control jurisdiccional de las sanciones recogido por la Ley 20.084 —que, como ya dije, se ajusta a las exigencias derivadas del principio de legalidad—, el Reglamento de la misma estableció otra forma de control de la ejecución de las sanciones, esta vez de carácter no jurisdiccional, a cargo de las llamadas Comisiones Interinstitucionales de Supervisión. Esta nueva forma de supervisión constituye el objetivo central de este trabajo y paso a revisarla en el siguiente apartado.

2. Comisiones Interinstitucionales de Supervisión de Centros Privativos de Libertad para Adolescentes

El 8 de junio de 2007, junto con la entrada en vigencia de la Ley 20.084, comenzó a regir su Reglamento⁸. Este cuerpo legal viene a crear un mecanismo no jurisdiccional de control de la ejecución de sanciones que, en varios sentidos, complementa y refuerza el trabajo de control que, de acuerdo a las nuevas competencias otorgadas por la ley, deben desarrollar los Jueces de Garantía en esta materia. Dicho mecanismo consiste en las Comisiones Interinstitucionales de Supervisión (CIS), reguladas en los artículos 90, 91 y 159 del Reglamento.

Con la creación de las CIS no sólo se cumple con profundizar la supervisión técnica en la ejecución de sanciones, sino que además, y sin perjuicio de ello, se da concreción al menos a dos directrices fundamentales de las *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad*⁹, a saber:

“Regla 7. Cuando corresponda, los Estados deberán incorporar las presentes Reglas a su legislación o modificarla en consecuencia y establecer recursos eficaces en caso de inobservancia, incluida la indemnización en los casos que se causen perjuicios a los menores. *Los Estados además deberán vigilar la aplicación de las Reglas.*” (El énfasis es mío.)

“Regla 14. La protección de los derechos individuales de los menores por lo que respecta especialmente a la legalidad de la ejecución de las medidas de detención será garantizada por la autoridad competente, mientras que *los objetivos de integración social deberán garantizarse mediante inspecciones regulares* y otras formas de control llevadas a cabo, de conformidad con las normas internacionales, la legislación y los reglamentos nacionales, *por un órgano debidamente constituido que esté autorizado*

⁸ Decreto Supremo N° 1378, Ministerio de Justicia, publicado en el Diario Oficial con fecha 25.04.2007.

⁹ Contenidas en la Resolución 45/113 de la Asamblea General, de fecha 14.12.1990.

para visitar a los menores y que no pertenezca a la administración del centro de detención.” (El énfasis es mío.)

De particular relevancia resulta la Regla 14, pues ésta distingue claramente entre, por una parte, lo que constituye el control jurisdiccional de la legalidad de la ejecución, cuyo objeto es directamente la protección de los derechos fundamentales de los adolescentes privados de libertad, y que en Chile, como más arriba expuse, es una cuestión que queda principalmente radicada en los Jueces de Garantía¹⁰; y, por otra parte, el control no jurisdiccional llevado a cabo por un organismo independiente, fundamentalmente mediante inspecciones regulares, cuyo objeto central es garantizar los objetivos de integración social (objetivos que la Ley 20.084 recoge en varias de sus disposiciones, particularmente en los artículos 15-17, 20 y 44). Todo indica que las CIS son las llamadas a cumplir esta labor.

Las CIS son organismos de carácter regional integrados por miembros de instituciones con particular interés y competencia en el sistema de justicia penal juvenil. De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 90 del Reglamento, cada CIS estará integrada por las siguientes ocho personas:

- El Secretario Ministerial de Justicia de la Región (SEREMI)
- Un representante de los colaboradores acreditados que trabajen en el área de infractores de ley
- Un representante de instituciones de la sociedad civil que trabajen en infancia o juventud
- Un representante del mundo académico
- Un representante de la Defensoría Penal Pública
- Un representante del Poder Judicial
- Un representante del Ministerio Público
- Un representante de la Oficina Nacional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

De acuerdo al mismo precepto, 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.

¹⁰ Esto es sin perjuicio de las acciones de protección o amparo de que puedan conocer los tribunales superiores de justicia.

Cabe hacer notar que el Reglamento señala que los representantes del Ministerio Público, del Poder Judicial y de UNICEF serán “invitados” por el SEREMI a participar en estos organismos, mientras que el resto de los integrantes lisa y llanamente “componen” cada CIS. La distinción no debiera tener mayores implicancias en el trabajo de cada CIS. Es decir, de la calidad de “invitado” no debe deducirse una distinta calidad o estatus para la toma de decisiones al interior de cada CIS. Por ejemplo, no puede deducirse una restricción al derecho a votar en las materias que se sometan a deliberación y decisión de los miembros de cada CIS. La razón de la distinción parece más bien estribar en el carácter autónomo que tienen el Ministerio Público, el Poder Judicial y UNICEF con respecto al Poder Ejecutivo (quien crea el Reglamento y coordina la instancia). Como sea, el SEREMI no está facultado para no cursar la invitación a estas instituciones. La norma es imperativa y no da lugar a discreción: establece la *obligación* de invitarlos.

La función central de cada CIS es visitar los establecimientos en donde adolescentes o adultos condenados como adolescentes¹¹ se encuentren cumpliendo una sanción privativa de libertad o la medida cautelar de internación provisoria. Esto comprende centros cerrados y de internación provisoria —administrados directamente por el Servicio Nacional de Menores (SENAME)—, centros semicerrados —administrados directamente por SENAME o por los colabores acreditados que hayan celebrado convenio con SENAME— y secciones juveniles de los establecimientos penitenciarios de adultos a cargo de Gendarmería de Chile (GENCHI)¹². Así se sigue de lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley 20.084 y los artículos 91 y 159 de su Reglamento.

Estas visitas deben realizarse por lo menos dos veces al año y la finalidad central que persigue cada CIS con ellas es asesorar en el respeto por los derechos de los adolescentes y por la existencia de condiciones de vida al interior de los establecimientos que sean consistentes con dicho respeto. Para efectos de lo anterior, cada CIS está facultada para pedir informes a toda autoridad pública que sea pertinente en atención a la finalidad que ella persigue, y debe formular recomendaciones a las autoridades e instituciones que tengan incidencia en el objeto de su visita, sean ellas públicas o privadas. Es decir, el círculo de destinatarios de las recomendaciones no se limita a los directores o al personal administrativo de los centros. Finalmente, cada CIS debe enviar un informe al Ministerio de Justicia con las propuestas que se consideren necesarias para mejorar las condiciones de vida de los adolescentes privados de libertad.

El Reglamento no establece mayor regulación en cuanto a la forma de funcionamiento de las CIS, lo que deja varios vacíos regulativos (p. ej., la forma en que deben realizarse las visitas, tomarse los acuerdos al interior de la CIS, plazo y forma para evacuar informes, etc.). Estos vacíos regulativos se han intentado integrar por parte del Ministerio de

¹¹ Según el ámbito de aplicación fijado por el artículo 3 de la Ley 20.084.

¹² En las secciones juveniles a cargo de GENCHI se encuentran aquellos que han cumplido la mayoría de edad estando imputados, condenados o durante la ejecución de la pena, mientras se cumplan los demás requisitos y supuestos establecidos por el artículo 56 de la Ley 20.084.

Justicia, a través de la distribución interna a los SEREMIS de un instructivo de trabajo¹³. Dicho documento efectivamente resuelve varios problemas, aunque por cierto no todos. Entre otras cuestiones, establece ciertas orientaciones generales sobre la forma en que deben realizarse las visitas y los informes, y las áreas más relevantes a supervisar, dando algo de uniformidad a un proceso que debe ser abordado por tantas CIS como regiones existen en el país. Como se verá en el próximo apartado, la forma de efectuar las visitas intenta asemejarse parcialmente al modelo inglés, pues se estructura en tres etapas: una primera, destinada a recopilar información previa sobre el centro que será objeto de la visita; una segunda etapa en que se practica la visita propiamente tal; y una tercera, en que se practica el informe, procurando realizar comparaciones con los resultados de visitas anteriores, y se formulan las recomendaciones. Tanto la formulación de recomendaciones como la entrega del informe de visitas, según este instructivo, deben ser practicadas dentro del mes posterior a la visita. La difusión pública de estos informes sólo figura a modo de sugerencia, dejando en manos del coordinador de la CIS (esto es, el SEREMI respectivo) la decisión de hacerlo o no. Se pretende que en las visitas semestrales se tenga siempre como punto de referencia los resultados de la visita anterior, de manera de evaluar los progresos que se han hecho con respecto a las recomendaciones que la CIS haya realizado con anterioridad.

La realización de las dos visitas anuales reglamentarias no impide que la CIS realice otras visitas, pues el reglamento sólo fija el mínimo. De acuerdo al instructivo de trabajo del Ministerio de Justicia citado, se recomienda la realización de visitas especiales para abordar problemas particulares o de carácter extraordinario, cuando se presente algún incidente o emergencia que lo amerite (p. ej., motines, incendios, aplicación indebida de sanciones, etc.).

Finalmente, el instructivo contempla la existencia de una Secretaría Ejecutiva, conformada por integrantes del Departamento de Menores del Ministerio de Justicia y un representante de UNICEF, para efectos de apoyo y coordinación del trabajo de las CIS.

3. El sistema inglés de supervisión de centros privativos de libertad

El sistema de ejecución de sanciones inglés involucra a una gran cantidad de organismos, que forman un complejo entramado institucional en el que destaca, por sobre todo, la transparencia de sus actuaciones, sus finalidades complementarias, y el exhaustivo y múltiple sistema de control que se ejerce sobre los establecimientos privativos de libertad¹⁴.

¹³ Dicho instructivo se titula "Instructivo de Trabajo Comisión Interinstitucional de Supervisión Centros Privativos de Libertad Sistema Penal Adolescente Ley N° 20.084". Fue distribuido a los SEREMIS mediante oficio del Jefe de la División de Defensa Social del Departamento de Menores del Ministerio de Justicia, N° 7618, de fecha 18.10.2007.

¹⁴ Aunque quedará en evidencia más adelante, es importante hacer notar que el sistema de control sobre las prisiones inglesas abarca a todos los establecimientos, no sólo aquellos en que se encuentran adolescentes.

Para simplificar la exposición, primero describiré brevemente el servicio responsable de la administración directa o a través de privados de los establecimientos privativos de libertad: *Her Majesty's Prison Service*; y, con posterioridad, me centraré en los principales mecanismos de control de ejecución de sanciones existentes en Inglaterra, sin adentrarme en la descripción de las muchas otras instituciones con las que dichos mecanismos de control tienen relación. La idea es destacar aquello que pueda servir de modelo y pauta de crítica para el sistema de monitoreo chileno actualmente concentrado en las CIS.

3.1. *Her Majesty's Prison Service* (HMPS)¹⁵

Desde el año 2004, el HMPS forma parte del *National Offender Management Service* (NOMS)¹⁶, que a su turno forma parte del Ministerio de Justicia¹⁷, y que agrupa a todos los servicios y planes de intervención cuyo objeto sea proteger a la ciudadanía y prevenir la reincidencia.

El propósito de HMPS es servir al público manteniendo en custodia a aquellos cuya privación de libertad ha sido ordenada por los tribunales de justicia, cuidando de ellos con humanidad, ayudándolos a conducirse con fidelidad al derecho y a llevar una vida útil tanto dentro del recinto privativo de libertad como fuera de él una vez que sean liberados. La visión que inspira este servicio es proveer de los mejores servicios de prisión, de tal manera que lo que se promueva, finalmente, sea la mayor cantidad de oportunidades posible, y trabajar por el cumplimiento de tres objetivos centrales: (i) mantener en custodia a los prisioneros; (ii) reducir el riesgo de reincidencia de los mismos; y (iii) proveer de establecimientos seguros y ordenados en donde quienes se encuentren privados de libertad sean tratados en forma humana, decente y con apego a derecho.

Para el logro de estos objetivos y de su cometido general, el trabajo del HMPS se inspira en los siguientes principios: (i) trabajar en equipo, tanto entre miembros de la institución como con otros actores del sistema de justicia criminal, para el logro de objetivos comunes; (ii) obtener el mejor rendimiento de los recursos disponibles, siendo la investigación una herramienta central para el aseguramiento de un servicio efectivo; (iii) promover la diversidad, la igualdad de oportunidades y combatir las discriminaciones contrarias a derecho; y (iv) asegurar que el personal de la institución cuente con liderazgo, organización, apoyo y preparación adecuados para llevar a cabo su trabajo de manera efectiva.

HMPS tiene entonces como misión proteger al público, lo que se traduce en mantener una custodia segura de los prisioneros y ejecutar políticas destinadas a reducir la reincidencia.

¹⁵ Este apartado refleja la información disponible en el sitio web oficial de este organismo: <http://www.hmprisonservice.gov.uk/>, y en el HMPS Business Plan 2006-2007, disponible en http://www.hmprisonservice.gov.uk/assets/documents/10001051hmps_business_plan_06-07.pdf.

¹⁶ Ver <http://www.noms.homeoffice.gov.uk/>.

¹⁷ Ver <http://www.justice.gov.uk/index.htm>.

Para HMPS la seguridad de la población está indisolublemente ligada a la prevención de la reincidencia. La prevención de fugas es acompañada en forma consistente con la inversión en programas de educación y rehabilitación de los prisioneros.

HMPS cuenta con valiosa información estadística y cualitativa, disponible al público en su sitio web. Se incluyen estadísticas sobre población privada de libertad, fugas, actividades implementadas, ranking de las prisiones, entre otra información de relevancia.

3.2. Los principales mecanismos de control del sistema de prisiones inglés

3.2.1. *Her Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales* (HMIP)¹⁸

HMIP es un cuerpo de inspectores independiente encargado de reportar el tratamiento que reciben y las condiciones de vida en que se encuentran los privados de libertad en prisiones, *Young Offender Institutions* (YOI) y centros de deportación de emigrantes. HMIP también es invitado a inspeccionar prisiones en Irlanda del Norte y otros territorios del *Commonwealth*. Su misión es, mediante un examen independiente, promover el concepto de “prisiones saludables”, en las que el trabajo del personal esté orientado a dar apoyo a los privados de libertad bajo su custodia, de manera de cumplir con el objetivo central de reducir la reincidencia, entre otros objetivos relacionados.

El director de HMIP (*HM Chief Inspector of Prisons*) es designado entre personas no pertenecientes al HMPS, por un período de 5 años. Las responsabilidades y funciones de *HM Chief Inspector of Prisons* están establecidas en la Sección 5A de la *Prison Act* de 1952, según fue introducida por la Sección 57 de la *Criminal Justice Act* de 1982. Dichas responsabilidades y funciones son las siguientes: (i) inspeccionar u organizar la inspección de las prisiones de Inglaterra y Gales e informar al gobierno de los resultados; (ii) en particular, informar al gobierno del tratamiento que reciben los prisioneros y las condiciones de las prisiones; (iii) informar respecto a otras materias relacionadas con las prisiones de Inglaterra y Gales o con los prisioneros que se encuentran en ellas; y (iv) presentar un informe anual ante el Parlamento.

El gobierno confiere gran importancia a que este servicio y su labor sean de gran calidad, pues sólo de esta forma se puede garantizar que el público, el Parlamento y el propio gobierno reciban información objetiva, confiable e independiente (sobre todo, independiente de HMPS) sobre las condiciones de las prisiones.

Corresponde a *HM Chief Inspector of Prisons* determinar discrecionalmente el programa de inspecciones y decidir en consecuencia cuáles establecimientos inspeccionar primero y cuáles después, cómo hacerlo y si acaso las visitas deben o no ser anunciadas a dichos establecimientos. En todo caso, debe asegurarse de: (i) inspeccionar todos los

¹⁸ Este apartado refleja la información disponible en el sitio web oficial de HMIP: <http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmiprison/>.

establecimientos privativos de libertad de Inglaterra y Gales; (ii) mantener sistemas de información que permitan llevar a cabo las inspecciones concentrándose en las áreas de mayor preocupación o necesidad, de modo que los problemas puedan ser identificados y enfrentados en forma oportuna y eficiente; y (iii) mantener en permanente revisión el proceso de inspección y la composición de los equipos, para de esta forma asegurar la mantención de los estándares de calidad de las inspecciones y que los objetivos de la institución sean logrados con los recursos disponibles.

HM Chief Inspector of Prisons debe publicar la metodología en base a la cual se realizarán las inspecciones a los establecimientos, incluyendo qué fuentes de información cuentan como evidencia. Además, es deber de *HM Chief Inspector of Prisons* trabajar en forma coordinada con otros servicios o autoridades relacionados (p. ej., tribunales u órganos encargados de la persecución penal).

HM Chief Inspector of Prisons dirige cinco equipos. Cada uno de estos equipos se especializa en la inspección de un tipo específico de establecimiento de custodia, por ejemplo, centros para jóvenes (los citados YOI), centros para inmigrantes, prisiones para mujeres adultas, prisiones para hombres adultos. Cada equipo cuenta con miembros también especializados: inspectores a cargo de salud, drogas, asuntos raciales u otros temas especiales, investigadores, personal administrativo y personal a cargo de labores editoriales.

HMIP trabaja en forma conjunta con otros organismos de inspección (p. ej., la *Dental Practice Board* y la *Royal Pharmaceutical Society*). Este trabajo conjunto permite asegurar que los conocimientos especializados o de expertos sean utilizados en forma eficiente, y no practicar varias visitas organizadas por entidades distintas pero con un mismo objeto.

HMIP trabaja de acuerdo a un programa de inspecciones que mezcla criterios cronológicos con criterios de evaluación de riesgos. Los tipos de inspecciones que realiza el HMIP de acuerdo a los criterios recién señalados son los siguientes:

- (i) Inspecciones Completas (*Full Inspections*). Los establecimientos privativos de libertad de adultos y jóvenes-adultos son inspeccionados cada cinco años. Los establecimientos juveniles son inspeccionados cada tres años. Estas inspecciones toman al menos una semana, y pueden ser o no anunciadas. Todos los inspectores tienen derecho a ingresar a los establecimientos, por lo que el personal de estos recintos no puede prohibirles el acceso. El cuerpo de inspectores recolecta información de diversas fuentes, incluyendo el personal que trabaja en los establecimientos, las personas privadas de libertad, las visitas y cualquier otra persona que pueda tener interés en el establecimiento inspeccionado. Los resultados de la inspección son informados a los jefes del establecimiento y los informes de estas visitas son publicados dentro de las 16 semanas siguientes a la inspección¹⁹. Se espera entonces que el establecimiento diseñe y ponga en ejecución

¹⁹ En http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmiprison/inspect_reports/ se encuentran disponibles informes de inspecciones desde el año 1998.

un plan de acción basado en las recomendaciones hechas en el informe dentro de un breve período posterior a la publicación del informe.

- (ii) Inspecciones Completas de Seguimiento (*Full Follow-up Inspections*). Estas inspecciones no son anunciadas y su realización o no realización está en directa relación con los niveles de riesgos que puedan haber implicados en el establecimiento. En estas inspecciones el equipo evalúa los progresos realizados y el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos y se analizan en profundidad las áreas que fueron objeto de especial preocupación en la inspección completa previa.
- (iii) Inspecciones Cortas de Seguimiento (*Short Follow-up Inspections*). Estas inspecciones tampoco son anunciadas y se dirigen a áreas de supervisión o asuntos que, de acuerdo con el informe anterior y la información disponible en el sistema, son menos problemáticos en términos comparativos.

La metodología de trabajo utilizada en las inspecciones (particularmente en las Inspecciones Completas) es la siguiente. Cada inspección es desarrollada en tres etapas claramente diferenciadas: (i) una visita previa a la inspección, (ii) la inspección propiamente tal, y (iii) trabajo posterior a la inspección. A continuación expondré brevemente cómo se trabaja en cada una de dichas etapas.

- (i) Visita previa a la inspección. Un mes previo a la inspección completa anunciada, un inspector visita el respectivo establecimiento con el objetivo de planificar la visita y recoger o solicitar información preliminar. Adicionalmente, los investigadores del equipo realizan sondeos o encuestas entre privados de libertad que constituyan una porción representativa de la población interna, garantizando confidencialidad y anonimato. Los resultados de estos sondeos o encuestas constituyen evidencia relevante que es puesta a disposición de los inspectores con anterioridad a la visita para su conocimiento previo.
- (ii) Inspección. Todas las inspecciones se realizan utilizando criterios uniformes de inspección, que toman la forma de guías de estándares e indicadores elaboradas y publicadas por HMIP, tituladas *Expectations*²⁰. Estas guías están basadas en los estándares internacionales de derechos humanos, aunque también recogen estándares y directrices provistos por la legislación interna o por HMPS, y, en términos generales, aquellos principios que se consideran esenciales para la seguridad, el respeto, la realización de actividades provechosas y la reintegración en la comunidad de las personas privadas de libertad. Las guías especifican los criterios de inspección mediante la utilización de indicadores precisos, objetivos y verificables empíricamente, así como también señalan las fuentes en donde se debe recoger la evidencia para su constatación y evaluación. Las

²⁰ Existen al menos tres guías de estándares e indicadores: una para privados de libertad en general, otra especial para jóvenes privados de libertad y otra especial para inmigrantes. Cada una de ellas comprende un conjunto de estándares relativos a tópicos relevantes dentro de la vida en prisión, desde el ingreso hasta la reintegración en la comunidad (p. ej., salud, actividades, orden, seguridad, reintegración, etc.), y cada uno de dichos estándares se descompone en un número variable de indicadores cuyo cumplimiento puede ser verificado empíricamente. Todas estas guías están disponibles en <http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmiprisoners/our-work/>.

fuentes de evidencia son amplias e incluyen: *focus groups* con prisioneros, entrevistas individuales con el personal del establecimiento y con prisioneros, documentos y observación directa. Se garantiza que los privados de libertad puedan hablar con los inspectores bajo confidencialidad y anonimato. Las conclusiones del equipo de inspección son compartidas con el director y los miembros importantes del establecimiento durante la visita, y se les entrega un reporte formal de ellas el último día de la visita.

- (iii) Trabajo posterior a la inspección. Los reportes o informes son preparados teniendo como marco evaluativo el concepto de “prisión saludable”, concepto que ha sido desarrollado notablemente por HMIP y que encuentra apoyo en cuatro ideas centrales: (i) seguridad, esto es, que los privados de libertad, incluso aquellos en situación más vulnerable, sean custodiados en forma segura; (ii) respeto, esto es, que los privados de libertad sean tratados con respeto y consideración hacia su dignidad en tanto seres humanos; (iii) actividades provechosas, esto es, que los privados de libertad sean capaces de y sean incentivados a realizar actividades que vayan en su directo beneficio; y (iv) reintegración, esto es, que la prisión cumpla con preparar a los privados de libertad para su reingreso a la comunidad y que éstos reciban apoyo para reducir las probabilidades de reincidencia.

Los informes de inspección son publicados dentro de las 16 semanas siguientes a la inspección. En forma previa a la publicación, HMPS o el responsable del establecimiento inspeccionado es invitado a corregir los errores de hecho que pueda contener el informe. Con posterioridad, dentro de los dos meses siguientes a la publicación del informe, el establecimiento debe elaborar y comenzar a ejecutar un plan de acción basado en las recomendaciones. Dentro de los doce meses siguientes el establecimiento debe realizar un informe de avances de dicho plan de acción.

Con la finalidad de mejorar la metodología del trabajo, después de cada proceso de inspección existe un trabajo de retroalimentación con el director y el equipo directivo del centro. También se realizan sondeos o encuestas entre actores relevantes para garantizar que el contenido y la estructura de los informes sean apropiados e informativos para la mayor cantidad de público posible.

HMIP, además de sus funciones de inspección, realiza también otras actividades anexas de relevancia, entre las que destaca la publicación periódica de pequeños estudios sobre temas específicos de ejecución de sanciones. Esta actividad se ha ido desarrollando en forma conjunta con otros servicios de inspección que participan en el sistema de justicia criminal.

3.2.2. Independent Monitoring Board (IMB)²¹

Cada prisión o centro para detención de inmigrantes cuenta en su interior con una IMB. Sus miembros son ciudadanos independientes, que no reciben remuneración alguna por esta

²¹ Este apartado refleja la información disponible en el sitio web oficial de IMB: <http://www.imb.gov.uk/>.

labor. Cada IMB se reúne periódicamente y elabora un informe anual de sus actividades que es publicado para conocimiento de la comunidad.

Su función es monitorear la vida diaria en los centros privativos de libertad ubicados dentro de su respectiva comunidad, asegurándose de que se cumplan estándares de cuidado y seguridad adecuados. Esta función demanda a sus miembros un promedio de 2 a 3 días de trabajo por mes. Los miembros de las IMB tienen acceso irrestricto a la prisión o centro de detención de inmigrantes local y a sus dependencias, y pueden conversar con los privados de libertad que deseen sin presencia de personal perteneciente al establecimiento.

En el ejercicio de sus funciones, los miembros de cada IMB pueden resolver importantes problemas al interior de los recintos. De hecho, si un privado de libertad tiene algún problema (p. ej., problemas relacionados con atentados contra la propiedad, visitas de familiares o amigos, reclamos por *bullying*, etc.) que no ha podido resolver por los mecanismos internos que contempla el establecimiento, puede solicitar la visita de un miembro de la IMB competente.

3.2.3. *Prisons and Probation Ombudsman*²²

El Ombudsman es designado por el Secretario de Estado de Justicia, y es completamente independiente de HMPS y del *National Probation Service for England and Wales* (NPS)²³.

El Ombudsman cumple dos funciones básicas: (i) investigar los reclamos realizados por individuos privados de libertad, sujetos a libertad condicional o inmigrantes detenidos que no han sido satisfechos por el sistema de reclamos internos al servicio de prisiones; y (ii) investigar las muertes de individuos privados de libertad producidas en establecimientos para condenados, en centros para alojamiento de individuos sujetos a libertad condicional o en centros de detención de inmigrantes.

Para cumplir con sus funciones el Ombudsman está facultado para investigar todas las decisiones tomadas por el personal que trabaja en prisiones o en centros para privación de libertad, sea que forme parte o no del servicio de prisiones, con algunas excepciones (p. ej., las decisiones del personal médico que involucren juicio clínico).

El Ombudsman sólo toma en consideración para una posible investigación aquellos reclamos que, a juicio del reclamante, no han recibido una respuesta por parte de HMPS o del NPS, o ésta no ha sido satisfactoria.

Una vez que el Ombudsman decide investigar un reclamo, está facultado para ingresar a los establecimientos, entrevistarse con el personal o con internos, y puede acceder a documentación incluso de carácter clasificada, siempre dentro del marco de su investigación.

²² Este apartado refleja la información disponible en el sitio web oficial del *Prisons and Probation Ombudsman*: <http://www.ppo.gov.uk/>.

²³ Ver <http://www.probation.homeoffice.gov.uk/output/Page1.asp>.

Después de finalizada su investigación, el Ombudsman envía sus recomendaciones al Director del establecimiento respectivo y da respuesta al reclamo dentro de las 12 semanas siguientes a la calificación del reclamo como apto para ser investigado. El HMPS o el NPS, según sea el caso, deben responder a las recomendaciones hechas por el Ombudsman en el plazo de 4 semanas.

Finalmente, el Ombudsman debe elaborar un informe anual de sus actividades, el que es presentado al Parlamento.

4. El sistema de supervisión chileno frente al sistema inglés. Aspectos problemáticos

De las características del modelo de supervisión inglés me parece que es claro que se pueden extraer varias recomendaciones para el sistema chileno. Aquí me concentraré en cuatro aspectos en los que el sistema chileno es, a mi juicio, claramente deficitario y en los que evidentemente falta mucho trabajo por hacer. Estos aspectos críticos me parecen centrales para que un sistema de supervisión opere en forma correcta y eficiente, y exigen esfuerzos tanto de diseño institucional como de gestión. Se trata de los siguientes:

- (i) Precariedad institucional. A diferencia de lo que sucede en Inglaterra, el respaldo institucional del modelo de supervisión chileno es en extremo precario: se trata meramente de un Reglamento establecido por decreto emanado de la administración del Estado, de quien dependen los servicios responsables de los establecimientos privativos de libertad (SENAME y GENCHI). Es decir, bastaría con otro decreto para terminar con la existencia de las CIS o modificar su organización y atribuciones. Para una efectiva fortaleza institucional, el respaldo normativo de las CIS debiese ser de rango legal y no meramente reglamentario. Esto, además de otorgar fortaleza, redundaría finalmente en una forma de garantizar la independencia del organismo encargado de inspecciones, puesto que su existencia y configuración ya no quedarían a discreción del Poder Ejecutivo, sino de una instancia de mayor legitimidad democrática como es el Poder Legislativo. Lo anterior debiese ir acompañado de procedimientos más democráticos o imparciales para el nombramiento de aquellos integrantes que hoy en día son designados a discreción del SEREMI.
- (ii) Falta de información y publicidad. Es claro que, en tanto puedan calificarse sus actuaciones como actos administrativos, los informes de las CIS quedan sujetos al principio de publicidad de las actuaciones del Estado, recogido actualmente a nivel constitucional²⁴. Hasta ahora, no se ha cumplido cabalmente con ese estándar. En comparación con el modelo de supervisión inglés, la información disponible en Chile es prácticamente inexistente. Si bien las CIS comenzaron a funcionar el año pasado,

²⁴ Cf. artículo 8° de la Constitución Política de la República, según la modificación introducida por la Ley 20.050.

y han completado una primera ronda de vistas e informes, tales documentos no se encuentran disponibles de forma que la ciudadanía pueda acceder a ellos con facilidad. Pero no es suficiente con que esa documentación esté disponible para quien la solicite. Una materia como la ejecución de sanciones, es decir, uno de los ámbitos —tal vez *el* ámbito— en el cual se concentra con mayor intensidad el uso de la coacción estatal y la consiguiente afectación de derechos fundamentales, no puede estar ajeno al escrutinio de la ciudadanía. Aquí, por lo tanto, no sólo debe existir un libre acceso a la información, sino que recae sobre el Estado la obligación positiva de brindar información de esta naturaleza a la sociedad civil. Cobra plena vigencia el principio de “máxima revelación de la información”, de acuerdo con el cual el Estado tiene el deber *prima facie* de divulgar toda información, salvo que concurra alguna causa calificada que justifique negarse a ello (p. ej., el respeto a derechos de terceros, la seguridad nacional, etc.)²⁵. En esta materia no existe justificación alguna para que la información no sea puesta a disposición de la ciudadanía a través de medios adecuados de publicidad (p. ej. en un sitio web). En Inglaterra, por contraste, y como ya señalé más arriba, no sólo están disponibles los informes de visitas de las entidades supervisoras (particularmente los informes de HMIP), sino que también es el propio organismo responsable de los establecimientos privativos de libertad (HMPS) quien da a conocer al público información relevante sobre los establecimientos privativos de libertad (población en general, número de fugas, ranking de prisiones de acuerdo al cumplimiento de ciertos estándares, etc.).

- (iii) Evaluación estandarizada y de calidad técnica. El sistema inglés logra evaluar con iguales criterios los establecimientos objetos de control. Esto es particularmente cierto con respecto a HMIP, que cuenta con las guías de estándares e indicadores *Expectations* ya citadas, aplicables según tipo de establecimiento. En Chile aún no se cuenta con un instrumento oficial de esa naturaleza y calidad. Se han generado instrumentos de recolección de evidencia, pero de alcance más limitado y con metodología muy básica. Por ello, es necesario contar con un instrumento de carácter oficial como las guías inglesas, que dan concreción a los estándares de derechos humanos como criterios de evaluación, mediante la formulación de indicadores verificables empíricamente. La necesidad de un instrumento de esa naturaleza se hace sentir con mayor fuerza cuando el sistema de supervisión es extremadamente atomizado, como es el caso de Chile, en que hay una CIS por cada Región del país.

Junto a lo anterior, una práctica que dotaría de mayor seriedad y calidad técnica a la supervisión de las CIS, sería que entre sus miembros se contara con personal especializado en materias que exigen mayor conocimiento técnico (p. ej., un médico, algún experto en materias de seguridad y prevención de riesgos, alguien con experiencia en metodología de la investigación, etc.), tal como sucede en Inglaterra.

²⁵ Cf. Olmedo (2006: 276), quien trata este principio a propósito de la interpretación que hace la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del artículo 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

- (iv) Extensión. Los sistemas de control ingleses abarcan prisiones de adultos, de jóvenes, de inmigrantes, y de personas haciendo uso de libertad condicional; es decir, *todo* recinto privativo de libertad queda sujeto a control. En Chile, las CIS sólo tiene competencia en recintos privativos de libertad para adolescentes. Ciertamente Chile está en deuda hace ya bastante tiempo en este sentido. Sin perjuicio de lo anterior, habría que partir lógicamente por contar con una ley de ejecución aplicable a adultos²⁶.

5. Conclusión

La Ley 20.084 y su Reglamento ciertamente constituyen un avance en lo que respecta al control de la ejecución de las sanciones. En este sentido, las CIS constituyen una herramienta novedosa y de mucha utilidad para velar por que al interior de los centros privativos de libertad para adolescentes existan condiciones de vida compatibles con sus derechos fundamentales y funcionales a la finalidad de integración social que buscan las sanciones de este nuevo sistema. Sin embargo, se trata de un modelo de control institucionalmente precario. Tal como queda en evidencia al revisarse un modelo de control como el existente en Inglaterra, el sistema de supervisión chileno adolece de varios problemas. Entre estos destacan la precariedad institucional de las CIS; la carencia de instrumentos que permitan una evaluación exhaustiva y estandarizada; la falta de publicidad de sus actuaciones y la falta de información disponible en forma instantánea sobre los centros privativos de libertad; y el limitado ámbito de establecimientos sujetos a supervisión. Algunos de estos problemas exigen un nuevo diseño institucional; otros, simplemente una mejor gestión de los recursos ya disponibles.

²⁶ Sobre el particular, Valenzuela (2005).

Bibliografía

- Bustos/Hormazábal (1997). *Lecciones de Derecho Penal* (Madrid: Trotta, volumen I).
- Horvitz/López (2004). *Derecho Procesal Penal Chileno* (Santiago: Jurídica de Chile, tomo II).
- Mera (1998). *Derechos Humanos en el Derecho Penal Chileno* (Santiago: Conosur).
- Olmedo (2006). "Acceso a la información pública en Chile. Comentarios sobre una institucionalidad pendiente", *Anuario de Derechos Humanos 2006*, pp. 275-282.
- Silva Sánchez (1999). *Perspectivas sobre Política Criminal Moderna* (Bs. Aires: Ábaco).
- Valenzuela (2005). "Estado Actual de la Reforma al Sistema Penitenciario", *Revista de Estudios de la Justicia*, N° 6, pp. 191-209.
- Werth (2005). *Sistemas de Justicia Juvenil: la experiencia comparada. Estados Unidos, Canadá y Reino Unido* (Disponible en: http://www.pazciudadana.cl/upload/areas_info_penas/PENAS_20071004112312.pdf).

Sitios web

- HM Inspectorate of Prisons: <http://inspectors.homeoffice.gov.uk/hmiprisons/>. Último acceso: 06.10.2008.
- HM Prison Service: <http://www.hmprisonservice.gov.uk/>. Último acceso: 06.10.2008.
- Independent Monitoring Boards: <http://www.imb.gov.uk/>. Último acceso: 06.10.2008.
- Ministry of Justice: <http://www.justice.gov.uk/index.htm>. Último acceso: 06.10.2008.
- National Offender Management Center: <http://www.noms.homeoffice.gov.uk/>. Último acceso: 06.10.2008.
- National Probation Service: <http://www.probation.homeoffice.gov.uk/output/Page1.asp>. Último acceso: 06.10.2008.
- Prisons and Probation Ombudsman: <http://www.ppo.gov.uk/>. Último acceso: 06.10.2008.