

Mesa Técnica

"ESTUDIO DE LA SITUACIÓN DE NIÑOS Y NIÑAS QUE CONVIVEN CON SUS MADRES EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y DE MUJERES EMBARAZADAS PRIVADAS DE LIBERTAD".

- Identificación de nudos críticos y propuestas para su solución.



INDICE

PRESENTACIÓN	3
I. ANTECEDENTES	5
II. CARACTERIZACIÓN DE LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD EN SECCIONES MATERNO-INFANTILES	7
III. OBJETIVOS DE LA MESA TÉCNICA INTERINSTITUCIONAL	11
IV. CRONOGRAMA DE TRABAJO	13
V. PRIMERA PARTE: IDENTIFICACIÓN DE LOS NUDOS CRÍTICOS	15
VI. DEFINICIÓN DE EJES CENTRALES PARA ABORDAR LOS NUDOS CRÍTICOS	31
VII. SEGUNDA PARTE: PROPUESTAS PARA RESOLVER LOS NUDOS CRÍTICOS	32
VIII. COMPROMISO Y AGRADECIMIENTO	39
IX. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	40
X. ANEXOS	42

PRESENTACIÓN

El 23 de mayo de 2019, con presencia de autoridades del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, de organizaciones internacionales y de la sociedad civil, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Hernán Larraín Fernández, junto a la Subsecretaria de Derechos Humanos, Lorena Recabarren Silva, lanzaron una mesa de trabajo interinstitucional para abordar la situación de los niños y niñas que conviven con sus madres en establecimientos penitenciarios y de las mujeres embarazadas privadas de libertad.

EL ORIGEN DE ESTA INICIATIVA TUVO EN CONSIDERACIÓN:

- La importancia de generar políticas públicas relativas a la promoción y protección de los derechos humanos.
- La dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de esta comunidad.
- La especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran los niños y niñas que conviven con sus madres en los establecimientos penitenciarios del país y las mujeres embarazadas privadas de libertad.
- Los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado de Chile y que se encuentran vigentes.
- Las reglas y normas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las personas privadas de libertad.
- Los informes del Comité de los Derechos del Niño (2015)¹, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (2018)² y del Consejo de Derechos Humanos en el Examen Periódico Universal (2019)³
- El rol coordinador al interior de la Administración del Estado de la Subsecretaría de Derechos Humanos.

PARTICIPARON DE LA MESA DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL:

1. Gendarmería de Chile
2. Poder Judicial
3. Poder Legislativo

1 Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile. Comité de los Derechos del Niño. Párrafos 26 y 27

2 Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Párrafo 49

3 Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal a Chile, 2019. Párrafos 125.66-125.67-125.68-125.187-125.192.

4. División de Reinserción Social de la Subsecretaría de Justicia
5. Subsecretaría de la Niñez del Ministerio de Desarrollo Social y Familia
6. Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia
7. Ministerio de Salud
8. Ministerio Público
9. Defensoría de la Niñez
10. Ministerio de la Mujer y Equidad de Género
11. Programa "Mi Abogado" de la Subsecretaría de Justicia
12. ACNUDH
13. UNICEF
14. Defensoría Penal Pública
15. Servicio Nacional de Menores
16. Instituto Nacional de Derechos Humanos
17. Junta Nacional de Jardines Infantiles
18. Fundación para el Desarrollo Integral del Menor (Fundación "Integra")
19. Subsecretaría de Educación de Párvulos
20. Leasur ONG
21. ONG "En Marcha"
22. Fundación "Mujer Levántate"
23. Fundación San Carlos de Maipo

La Mesa Técnica sesionó en 10 ocasiones y tuvo como objetivo identificar los nudos críticos que afectan la situación de estos niños y sus madres y proponer medidas concretas para su solución o mejora.

En la ceremonia de apertura de la Mesa Técnica Interinstitucional, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Hernán Larraín Fernández, señaló que "hijas e hijos de mujeres privadas de libertad, sufren lo mismo que sus madres y eso nos parece una realidad inaceptable. Tenemos que enfrentar este tema de una manera distinta", y agregó que, "hemos querido convocar una mesa en donde estén todas las instituciones del ámbito público, no sólo de gobierno; el Poder Judicial, la Sociedad Civil, y del ámbito internacional, que nos permita abordar cómo aseguramos los derechos de estos niños y niñas en un momento crucial de su vida, como son los primeros años", pues "al final del día los hijos e hijas de mujeres privadas de libertad están también presos".

Asimismo, en dicho lanzamiento la Subsecretaria de Derechos Humanos Lorena Recabarren señaló que "como Subsecretaría de Derechos Humanos, tenemos la misión de incorporar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, y cuando hacemos eso, lo hacemos de manera intersectorial, porque entendemos que los derechos de los niños y niñas requieren de una aproximación multisectorial".

Todo el trabajo realizado entre mayo y octubre de 2019 ha sido plasmado en el informe final que a continuación se presenta, identificando los nudos críticos de esta situación y conteniendo las recomendaciones entregadas por todas las organizaciones que participaron en esta extensa y valiosa instancia de trabajo y coordinación intersectorial.

I.

ANTECEDENTES

Según cifras informadas por Gendarmería de Chile, al 30 de junio de 2019 en Chile habían 3.751 mujeres privadas de libertad⁴, un aumento de 40% respecto de la población penitenciaria femenina que existía hace diez años. Este significativo aumento trae consigo una serie de consecuencias negativas, como el hacinamiento, el incremento de casos de violencia intra-penitenciaria, insuficiencia en la oferta programática de instancias de educación y de oportunidades de reinserción, entre otras. Consecuencias negativas que son especialmente graves cuando se trata de mujeres con hijos e hijas lactantes (115) y mujeres embarazadas (83) recluidas en las secciones "materno-infantiles" de los establecimientos penitenciarios.

Actualmente, el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios establece que los hijos e hijas lactantes pueden permanecer en los establecimientos penitenciarios junto a sus madres hasta los dos años de edad, lo cual se lleva a cabo mediante el Programa "Creciendo Juntos" de Gendarmería de Chile. Este programa es el resultado de la fusión de los Programas de "Atención a la Mujer Embarazada y con Hijos Lactantes" (PAMEHL) a cargo de Gendarmería y del Programa "Conozca a su Hijo" (CASH) de JUNJI.

El Programa "Creciendo Juntos" tiene por objeto materializar el principio del interés superior del niño y de la niña e incorporar el enfoque de género a la intervención familiar, de manera que padres y madres que se encuentran en situación de reclusión puedan acceder a prestaciones que les permitan desarrollar y/o fortalecer una parentalidad positiva. De esta forma, el Programa tiene dos grandes enfoques: el primero, atención e intervención para mujeres embarazadas privadas de libertad y para aquellas que solicitan permanecer en el recinto penitenciario con sus hijos e hijas hasta los dos años de edad, sin importar la situación procesal; el segundo, la realización de talleres para hombres y mujeres condenados que tengan visitas de sus hijos e hijas hasta los 12 años, con la finalidad de promover la parentalidad positiva⁵.

4 Compendios Estadísticos Penitenciarios (junio, 2019)

5 Oficio 131/2017 de 23 de marzo de 2017 del Subdirector Técnico de Gendarmería de Chile, que "Remite instructivo Técnico-Operativo del Programa Creciendo Juntos"

Es una realidad evidente que el Estado debe prestar especial atención a los niños y niñas cuyas madres permanecen bajo privación de libertad. Si bien hasta ahora se han desplegado esfuerzos, por ciertos positivos, no cabe duda de que existe aún mucho espacio para proteger de mejor manera los derechos de estos niños en su primera infancia.

Tanto el mundo académico como la sociedad civil, e incluso desde el ámbito legislativo, en diversas instancias se ha buscado visibilizar la necesidad de atender con mayor esfuerzo la situación de estos niños y sus madres.

Así por ejemplo, durante la visita del Papa Francisco a nuestro país, el 16 de enero de 2018, al Centro Penitenciario Femenino de San Joaquín, la señora Jannette Zurita expresó una petición muy sentida en representación de todas las mujeres privadas de libertad de Chile: "...que interceda para que el sistema de justicia modifique las condenas para las mujeres madres de menores de edad y para que podamos pagar nuestra deuda con la sociedad sin descuidar ni abandonar a los niños, evitando así que más tarde sean ellos los condenados, quienes actualmente están pagando una condena que sin querer les dimos".

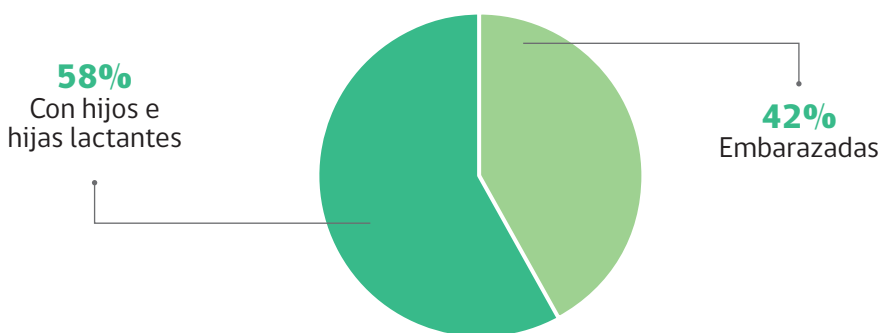
La situación de los niños y niñas que conviven con sus madres y de las mujeres embarazadas privadas de libertad requiere de una mirada integral, que atienda los mejores intereses de los niños y a la vez considere las necesidades económicas, sociales, laborales, familiares y de salud de las mujeres que se encuentren privadas de libertad en recintos penitenciarios de Gendarmería a lo largo del país.



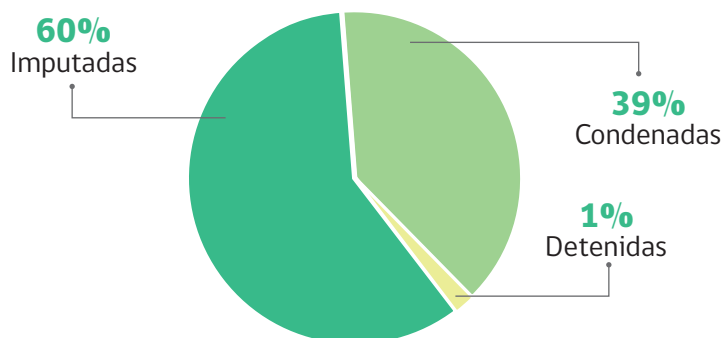
II. CARACTERIZACIÓN DE LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD EN SECCIONES MATERNO- INFANTILES

Según la información proporcionada por Gendarmería de Chile y la División de Reinserción Social de la Subsecretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, al 30 de junio de 2019, 198 mujeres se encontraban recluidas en las secciones materno-infantiles a nivel nacional:

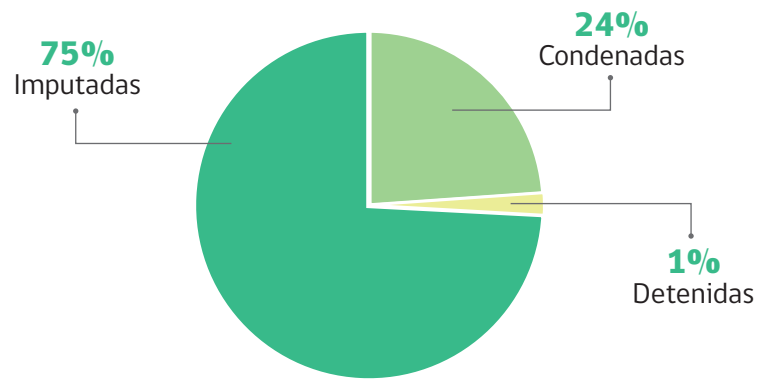
I) 83 estaban embarazadas y 115 se encontraban con sus hijos e hijas lactantes.



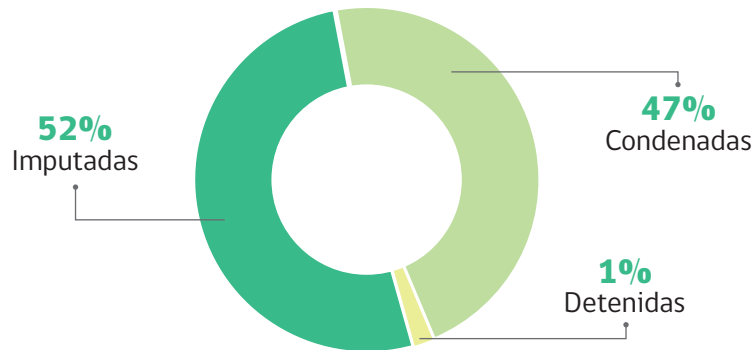
II) 84 se encontraban condenadas; 112 estaban en calidad de imputadas y 2 se encontraban detenidas.



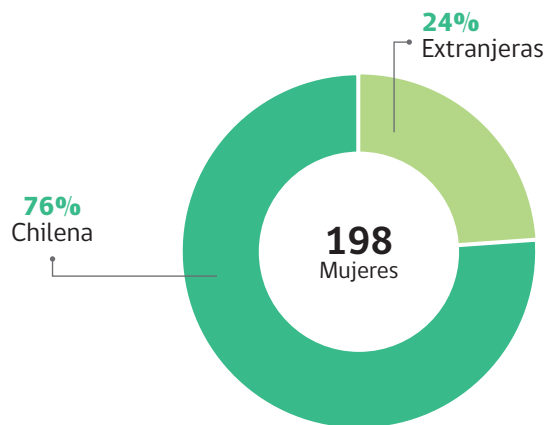
III) Respecto al total de 83 mujeres embarazadas en las secciones materno-infantiles, 20 de ellas se encontraban condenadas; 62 estaban imputadas y una mujer se hallaba detenida.



IV) De las 115 mujeres que se encontraban con hijos e hijas lactantes en las secciones materno-infantiles, 54 estaban condenadas; 60 correspondían a mujeres imputadas y una mujer se encontraba detenida junto con su hijo lactante.

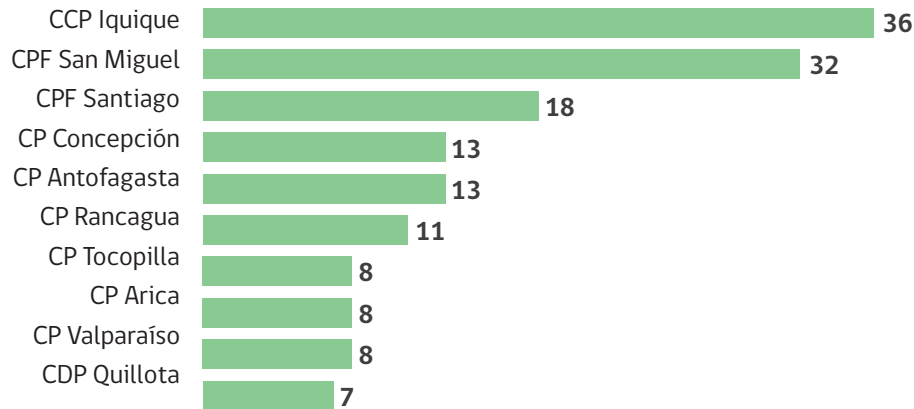


V) De la distribución de las mujeres privadas de libertad en las secciones materno-infantiles según su nacionalidad destaca que: el 76% corresponde a mujeres nacionales.



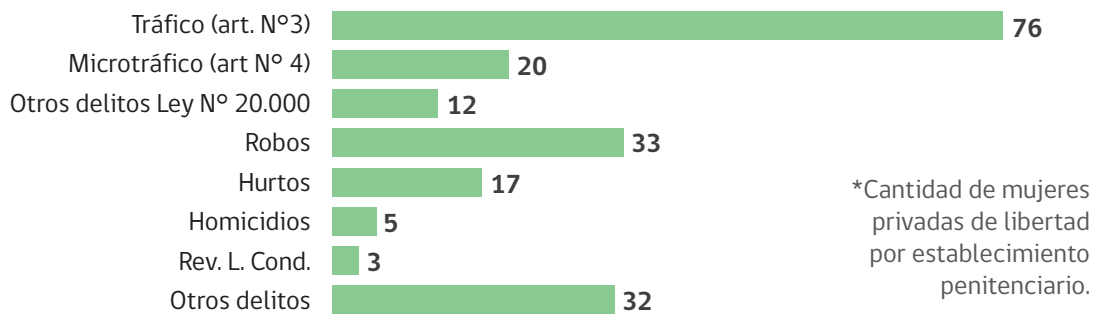
VI) En cuanto a la distribución de mujeres en secciones materno-infantiles según establecimiento penitenciario, la zona norte y centro del país concentran el mayor número de mujeres.

UNIDADES CON MAYOR NÚMERO DE MUJERES*



VII) En relación al tipo de delito, la mayoría se concentra en tráfico y microtráfico de estupefacientes, robos y hurtos.

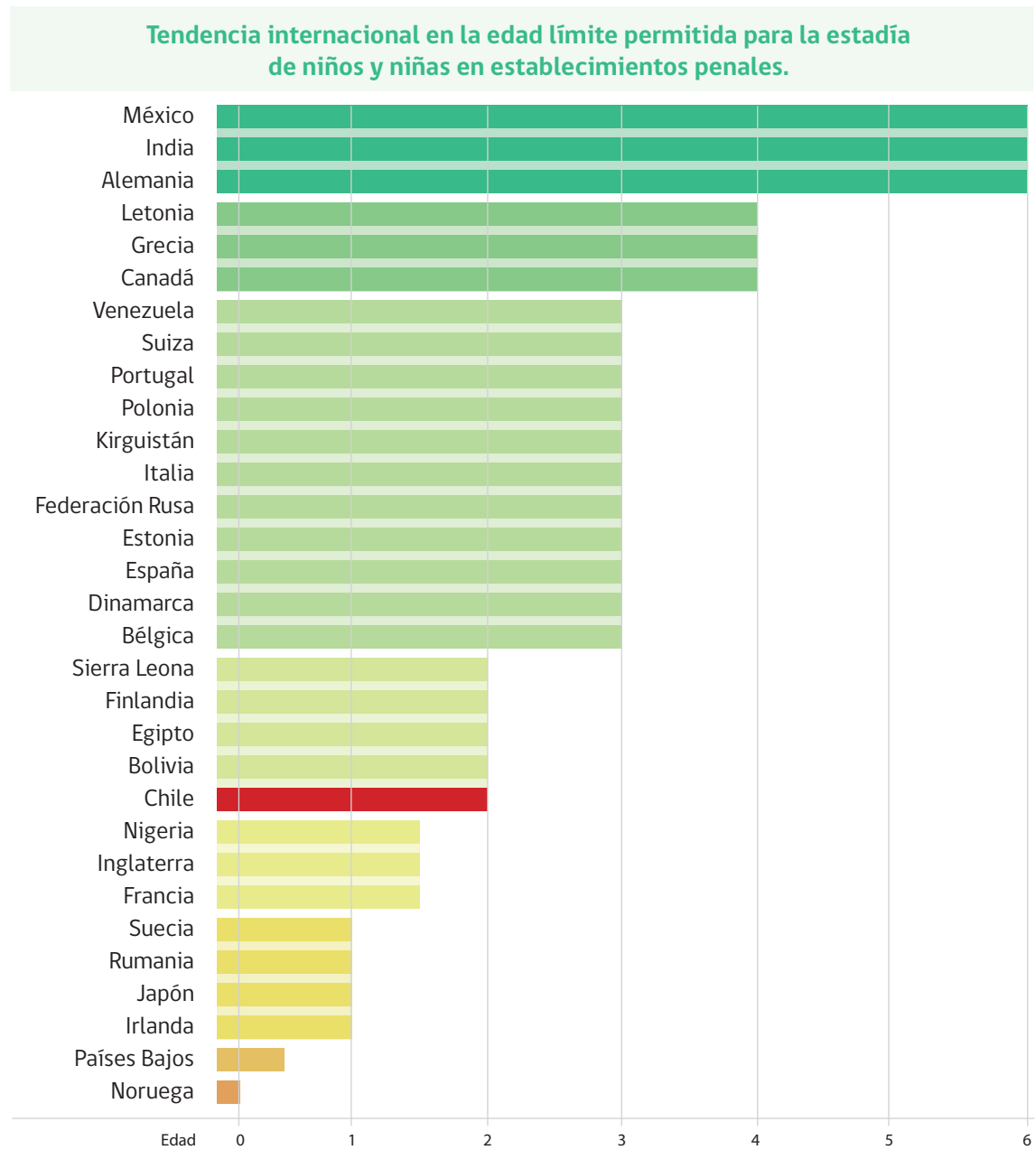
UNIDADES CON MAYOR NÚMERO DE MUJERES*



En cuanto a las adolescentes que se encuentran cumpliendo condenas privativas de libertad en los Centros de Internación Provisoria (CIP) y en los Centros Semi-cerrados (CSC), según el Servicio Nacional de Menores, en junio de 2019 ingresaron 4 adolescentes embarazadas y no habrían niños y niñas en dichos centros, pues el Reglamento de la Ley N°20.084 que “Establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por Infracciones a la Ley Penal”, en su artículo 97, establece la posibilidad de la “salida maternal”, mediante la cual las adolescentes embarazadas pueden, desde las seis semanas anteriores al parto y hasta doce semanas después, solicitar al director del centro un permiso para cumplir la pena privativa de libertad en su propio domicilio, debiendo ser autorizado por el juez⁶.

6 Información proporcionada por el Servicio Nacional de Menores

Por otra parte, en cuanto al derecho comparado, en el siguiente cuadro se muestra la edad límite permitida para la estadía de niños y niñas en secciones materno-infantiles⁷ en diversos países:



⁷ Gráfico adaptado de "Revisión sistemática de intervenciones psicosociales para NNA con padres/madres privados de libertad", Alejandra Cortázar, Paula Fernández, agosto 2014

III. OBJETIVOS MESA TÉCNICA INTERINSTITUCIONAL

OBJETIVO GENERAL

Como ya se dijo más arriba, el objetivo general de la Mesa Técnica es el estudio y análisis crítico de la situación de los niños y niñas que conviven con sus madres en los establecimientos penitenciarios y de las mujeres embarazadas que se encuentran también privadas de libertad, con la finalidad de identificar y describir los nudos críticos que los afectan, para luego generar propuestas administrativas y/o legislativas de corto, mediano y largo plazo destinadas a superar estos problemas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Conocer, mediante exposiciones, la infraestructura y condiciones de habitabilidad de las secciones materno-infantiles del país.
2. Conocer las características y/o perfiles de los niños, niñas y madres que se encuentran en las secciones materno-infantiles.
3. Analizar la legislación comparada y los estándares establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos en relación a la situación de los niños y niñas que conviven con sus madres en establecimientos penitenciarios.
4. Estudiar la situación de los niños y niñas de las secciones materno-infantiles en cuanto al acceso a prestaciones básicas de salud y educación

5. Conocer y entender la situación judicial de los niños y niñas de las secciones materno-infantiles en relación con las medidas de protección.

6. Conocer las dificultades que existen en el régimen de visitas aplicable a este contexto y comprender el desarrollo de los vínculos familiares de los niños y niñas de las secciones materno-infantiles durante la permanencia de éstos en los establecimientos penitenciarios como también luego de su egreso.

7. Realizar una sistematización de los nudos críticos identificados.

8. Generar propuestas o recomendaciones a las autoridades pertinentes sobre aspectos de la situación en análisis que sea pertinente modificar, reforzar o suprimir a modo de garantizar el total respeto de los derechos de los niños, niñas y madres de las secciones materno-infantiles.

9. Sistematizar las propuestas, organizándolas en aquellas de carácter administrativo y legislativo y a su vez, identificando si son medidas de corto, mediano o largo plazo.

IV. CRONOGRAMA DE TRABAJO

Los participantes de la Mesa Técnica ejecutaron el siguiente calendario de reuniones para ambas etapas de trabajo, el que se fue adaptando según las contingencias y disponibilidad de las funcionarias y funcionarios de las distintas instituciones que integraron la Mesa:

FECHA	OBJETIVOS
07/06/2019	Presentación de la Mesa Técnica y sus objetivos. Presentación del Programa "Creciendo Juntos", a cargo de Gendarmería.
13/06/2019	Se escucharon las exposiciones del Servicio Nacional de Menores; del Programa "Mi Abogado" del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; de ONG "En Marcha" y de Fundación Integra.
20/06/2019	Se escucharon las exposiciones de Fundación "Mujer Levántate"; JUNJI; Leasur ONG; Defensoría Penal Pública; y del Ministerio Público.
27/06/2019	Se escucharon las exposiciones del Programa "Abriendo Caminos" de la Subsecretaría de Servicios Sociales; Fundación "San Carlos de Maipo"; y las exposiciones de la Dirección de Estudios de la Corte Suprema y del juez del 7mo juzgado de Garantía, Mauricio Rettig.
11/07/2019	Se escucharon las exposiciones de representantes de Tribunales de Familia y del Instituto Nacional de Derechos Humanos.
26/07/2019	Se sistematizó el Primer Informe que identifica los nudos críticos por parte de la Subsecretaría de Derechos Humanos.

FECHA	OBJETIVOS
22/08/2019	Inicio de la segunda etapa mediante la cual se pretende identificar los elementos esenciales para elaborar una política pública que resuelva los nudos críticos detectados y se propongan medidas de corto, mediano y largo plazo.
27/08/2019	Presentación de la metodología para la segunda etapa y cronograma de trabajo. Se escucharon las exposiciones de la Defensoría de la Niñez, de ACNUDH y de Unicef. Se escucharon las exposiciones de los Centros de Estudios. Asistieron a esta instancia las académicas Pilar Larroulet del Centro de Estudios Justicia y Sociedad de la Pontificia Universidad Católica y, Marcela Aedo del Centro de Investigaciones de Filosofía del Derecho y Derecho Penal de la Universidad de Valparaíso.
29/08/2019	Se escucharon las exposiciones de la División de Reinserción Social del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y de ONG Leasur y En Marcha, respecto al contenido y observaciones al proyecto de ley, boletín 11073-07.
30/8/2020 - 1/10/2020	Recepción de propuestas para los cuatro ejes y sistematización de las mismas. Reuniones bilaterales con actores relevantes para la ejecución de las propuestas.
03/10/2019	Presentación de las propuestas sistematizadas.
07/10/2019	Envío de informe final actualizado y del cuadro de propuestas sistematizadas para sus comentarios y observaciones.
10/10/2019	Plazo máximo para la recepción de observaciones al Informe y a las propuestas.
Julio 2020	Jornada de cierre de la Mesa Técnica y conformación de la Comisión de Seguimiento.

V.

PRIMERA PARTE: IDENTIFICACIÓN DE LOS NUDOS CRÍTICOS

Para poder identificar los mayores problemas de la situación de los niños y niñas que conviven con sus madres al interior de un establecimiento penitenciario y de las mujeres embarazadas privadas de libertad, la Mesa Técnica acordó escuchar las presentaciones de las siguientes instituciones :

- 1) Gendarmería de Chile
- 2) Servicio Nacional de Menores
- 3) Programa "Mi Abogado"
- 4) Junta Nacional de Jardines Infantiles
- 5) Poder Judicial
- 6) Ministerio Público
- 7) Defensoría Penal Pública
- 8) Programa "Abriendo Caminos" de la Subsecretaría de Servicios Sociales
- 9) Instituto Nacional de Derechos Humanos
- 10) ONG "En Marcha"
- 11) Fundación "Mujer Levántate"
- 12) Fundación para el Desarrollo Integral del Menor (Fundación "Integra")
- 13) Leasur ONG
- 14) Fundación "San Carlos de Maipo"
- 15) División de Reinserción Social de la Subsecretaría de Justicia

Los nudos críticos identificados por los integrantes de la Mesa fueron:

1. Precariedad del marco normativo.
2. Situación judicial de los niños y niñas: medidas de protección.
3. Deficiencias de infraestructura y habitabilidad.
4. Ausencia de una política penitenciaria diferenciada y definida.
5. Dificultades para el desarrollo de vínculos familiares.
6. Dificultades de acceso a servicios de salud.
7. Necesidad de mejor coordinación interinstitucional.
8. Ausencia de monitoreo y acompañamiento en el egreso (Reinserción Social).
9. Ausencia de regulación específica para grupos de especial protección (mujeres migrantes, pertenecientes a pueblos indígenas y niños y niñas en situación de discapacidad).

En la Mesa hubo consenso en cuanto a que el mayor problema o nudo crítico se encuentra en la ausencia de un marco normativo definido y específico que regule la situación de los niños y niñas que conviven con sus madres privadas de libertad y la situación de las mujeres embarazadas privadas de libertad, garantizando de mejor manera la protección de esos niños y niñas, de su infancia y sus derechos fundamentales. Por lo mismo, ese nudo crítico se desarrollará en forma autónoma, a diferencia del resto de los nudos críticos (salvo el número 9, que por ser de carácter general también es abordado en forma especial), que pueden ser asociados a una de las tres etapas cronológicas en que puede separarse la situación de los niños y niñas en relación a los establecimientos penitenciarios: el ingreso, la permanencia y el egreso.

Ingreso del niño o niña al Establecimiento Penitenciario (EP)	Permanencia del niño o niña en la sección materno-infantil del Establecimiento Penitenciario	Egreso del niño o niña de la sección materno-infantil del Establecimiento Penitenciario
<p>Ingreso con la madre a la sección materno-infantil</p> <ul style="list-style-type: none"> » A solicitud de la madre. 	<p>Infraestructura de los Establecimientos Penitenciarios</p> <ul style="list-style-type: none"> » Ubicación de las secciones materno-infantiles adyacentes a módulos del espacio común. » La mayoría de los Centros mantiene a imputadas y condenadas juntas en dichas secciones. 	<p>Salida por orden del tribunal de familia</p> <ul style="list-style-type: none"> » Ausencia de regulación de un proceso gradual de separación para el egreso.
<p>Mujer embarazada privada de libertad</p> <ul style="list-style-type: none"> » Controles médicos. » Atención del parto. 	<p>Habitabilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> » Condiciones de habitabilidad dependen de cada Establecimiento Penitenciario. » Ausencia de habitaciones individuales. 	<p>Relación directa y regular con la madre</p> <ul style="list-style-type: none"> » ¿Qué ocurre con la relación directa y regular de la madre al momento del egreso?.
<p>Solicitud de medida de protección ante Tribunal de Familia</p> <ul style="list-style-type: none"> » Procedencia de la medida. » Legitimación activa. 	<p>Régimen penitenciario aplicado a las secciones materno infantiles</p> <ul style="list-style-type: none"> » Ausencia de Régimen especial para las secciones materno-infantiles. » Confusión de autoridad para el niño o niña entre la figura materna y la autoridad penitenciaria. » Sobrecarga laboral de las duplas psicosociales. » Ausencia de un protocolo de visitas protegidas. 	<p>Proceso de reinserción social de madre e hijo/a</p> <ul style="list-style-type: none"> » Necesidad de un programa de seguimiento que incorpore al entorno familiar. » Necesidad de mayor oferta programática que permita un efectivo proceso de reinserción para la madre.
<p>Vínculos familiares</p>	<p>Vínculos familiares</p> <ul style="list-style-type: none"> » Cuidado sui generis » Problemas de desarraigo que afectan los vínculos familiares. » Dificultades para que las madres puedan participar en las actividades educativas de sus hijos e hijas. » Corresponsabilidad en la crianza. 	<p>Proceso de reinserción social de madre e hijo/a</p>
<p>Acceso a la salud</p>	<p>Acceso a la salud</p> <ul style="list-style-type: none"> » Niños y niñas no son atendidos por el área de salud del EP. » Acceso a la salud de la madre y mujer embarazada depende de cada EP. » Salud física y mental de las madres. » Ausencia de Protocolo para Gendarmería para atender casos de enfermedad de los niños y niñas. » Imposibilidad de las madres para acompañar a sus hijos e hijas a controles de salud. 	<p>Sin perjuicio del proceso graficado, en el desarrollo del informe, se tratará en primer lugar, el nudo crítico identificado en torno al marco normativo aplicable, pues los participantes de la Mesa Técnica dan cuenta que este nudo se presenta a lo largo de todo el proceso y sería al mismo tiempo, causa de los demás nudos críticos.</p>
<p>Coordinación para traslados de los niños y niñas</p>	<p>Coordinación para traslados de los niños y niñas</p> <ul style="list-style-type: none"> » Necesidad de coordinación entre Instituciones para facilitar traslados de los niños y niñas de forma segura. 	<p>Sin perjuicio del proceso graficado, en el desarrollo del informe, se tratará en primer lugar, el nudo crítico identificado en torno al marco normativo aplicable, pues los participantes de la Mesa Técnica dan cuenta que este nudo se presenta a lo largo de todo el proceso y sería al mismo tiempo, causa de los demás nudos críticos.</p>



EN RAZÓN DE LO ANTERIOR, PRESENTAREMOS LOS NUDOS CRÍTICOS EN CINCO SECCIONES:

- + Marco Normativo**
- + Problemas relacionados con el ingreso**
- + Problemas relacionados con la permanencia**
- + Problemas relacionados con el egreso**
- + Grupos de especial protección**

MARCO NORMATIVO

1. PRECARIEDAD DEL MARCO NORMATIVO

Muchas de las exposiciones realizadas en la primera etapa de trabajo de la Mesa Técnica desarrollaron el marco normativo aplicable a la situación de niños y niñas que conviven con sus madres al interior de establecimientos penitenciarios y de las mujeres embarazadas privadas de libertad, tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

En cuanto al marco normativo a nivel nacional, la situación se encuentra regulada de forma dispersa mediante distintos instrumentos jurídicos, al menos:

- Decreto Supremo N° 518 del Ministerio de Justicia de 1998, que aprueba el “Reglamento de Establecimientos Penitenciarios”.
- Norma Técnica de Intervención Psicosocial del Sistema Cerrado de 2008.
- Resolución Exenta N° 2598 que “Aprueba Disposiciones Generales para el Ingreso, Permanencia y Egreso de las Visitas a la Población Penal que Permanece en los Establecimientos Penitenciarios del Subsistema Cerrado” del 03 de mayo de 2019.

Hablando todavía a nivel nacional, parte de la Mesa consideró que esta situación se encuentra regulada también en el Código Penal y en el Código Procesal Penal.

A nivel internacional los integrantes de la Mesa consideraron que la regulación más relevante en esta materia se encuentra recogida en los siguientes instrumentos:

- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos o Reglas Mandela.
- Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes o Reglas de Bangkok.

Habiendo ya definido las normas que rigen, tanto a nivel nacional como internacional, las situaciones en estudio, la Mesa identificó los siguientes nudos críticos en relación al marco regulatorio:

a. Dispersión normativa y ausencia de regulación específica

La mayoría de los integrantes de la Mesa identificaron como nudo crítico que esta situación se encuentra regulada de forma dispersa y adicionalmente, carece de normas especiales con enfoque de género, que consideren también la protección del interés superior de los niños y niñas.

Hubo consenso de la Mesa en cuanto a la falta de una mayor regulación, pues actualmente ha sido Gendarmería de Chile la institución que ha debido velar por el cuidado y respeto de los derechos de los niños y niñas de las secciones materno-infantiles, no obstante tener una misión distinta⁸. Esto trae múltiples consecuencias, como, por ejemplo, la falta de formación de los funcionarios y funcionarias de Gendarmería de Chile en temas de maternidad y primera infancia, falencias de infraestructura y dificultades de los niños y niñas para acceder a prestaciones de salud.

b. Aplicación de la prisión preventiva y de las penas privativas de libertad

Varios integrantes de la Mesa identificaron como otro nudo crítico en relación al marco normativo aplicable que ni la prisión preventiva ni las penas privativas de libertad serían utilizadas como una medida de última ratio, tal y como se establece, por ejemplo, en la Regla 57 de las Reglas de Bangkok⁹.

Además, algunos integrantes de la Mesa advierten la necesidad de flexibilizar la aplicación de las reglas relativas a las salidas alternativas del procedimiento y de la aplicación de las reglas que permiten la rebaja de la condena y otorgan la libertad condicional, en relación a las mujeres con hijos lactantes y a las mujeres embarazadas.

También fueron relevadas las recomendaciones realizadas al Estado de Chile por parte del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en las que se insta para que “las reformas del sistema penitenciario incorporen una perspectiva de género y que consideren la posibilidad de hacer un mayor uso de sanciones y medidas no privativas de libertad para las mujeres en lugar de la prisión”¹⁰ como también “que se aceleren los procedimientos judiciales para evitar el uso excesivo de la prisión preventiva”¹¹.

No obstante, en lo referido a la libertad condicional, se hizo presente que el Decreto Ley N°321 que “Establece la Libertad Condicional para las personas condenadas a penas privativas de libertad”, ha sido modificado por la Ley N° 21.124 de 18 de enero de 2019, incorporando un nuevo Artículo 3° ter en que establece una regla especial para la mujer en estado de embarazo o maternidad de hijo menor de 3 años¹².

8 El Decreto Ley N° 2859 del Ministerio de Justicia de 1979 que fija la “Ley Orgánica de Gendarmería de Chile” establece, en su Artículo 1°, que: “Gendarmería de Chile es un Servicio Público dependiente del Ministerio de Justicia, que tiene por finalidad atender, vigilar y contribuir a la reinserción social de las personas que, por resolución de autoridades competentes, fueren detenidas o privadas de libertad y cumplir las demás funciones que le señale la ley”.

9 Regla 57: “Las disposiciones de las Reglas de Tokio servirán de orientación para la elaboración y puesta en práctica de respuestas apropiadas ante la delincuencia femenina. En el marco de los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros, se deberán elaborar medidas opcionales y alternativas a la prisión preventiva y la condena, concebidas específicamente para las mujeres delincuentes, teniendo presente el historial de victimización de muchas de ellas y sus responsabilidades de cuidado de otras personas.”

10 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile”, 14 de marzo de 2018, párrafo 49.

11 *Ibíd.*

12 El Artículo 3° ter del Decreto Ley N° 321 establece que: “En caso de los delitos señalados en los incisos tercero y quinto del artículo 3°, se podrá conceder la libertad condicional una vez cumplida la mitad de la pena privativa de libertad de forma efectiva a las mujeres condenadas en estado de embarazo o maternidad de hijo menor de 3 años. Para los efectos de lo dispuesto en este artículo, el informe de Gendarmería de Chile señalado en el artículo 2° deberá contener la indicación del estado de embarazo o maternidad de hijo menor de 3 años de la mujer que postula al beneficio.”

c. Aplicación de la Ley N° 20.000 que "Sanciona el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas"

A la luz de los estándares internacionales de derechos humanos aplicables en la materia y teniendo en cuenta que el 52,2% de las mujeres se encuentran privadas de libertad por delitos de la Ley N°20.000 que "Sanciona el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas"¹³, en la Mesa se planteó como nudo crítico la carencia de enfoque de género y del interés superior del niño en la determinación de la sanción privativa de libertad, por lo que manifiestan el interés en proponer medidas que puedan generar cambios normativos que favorezcan la inclusión de otra sanción penal, distinta a la privación de libertad al tratarse de grupos en situación de vulnerabilidad.

Igualmente, en la Mesa se recuerda el compromiso adoptado por el Estado de Chile en abril del 2016 en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el Problema Mundial de las Drogas¹⁴. En esta sesión, el Estado de Chile asume el deber de incorporar en la política contra las drogas, una perspectiva de género. Para cumplir con ello, el Ministerio Público emitió el 21 de diciembre de 2017 el Oficio FN N° 936/2017, "Instrucción General que imparte criterios de actuación en materia de investigación de los delitos contemplados en la Ley N° 20.000", el cual ordena "privilegiar el uso de la herramienta de la suspensión condicional del procedimiento en los casos de mujeres que presentaren vulnerabilidad socioeconómica, vinculada a un consumo problemático de drogas"¹⁵.

En este sentido, algunos de los participantes de la Mesa manifiestan la necesidad del uso preferente de la suspensión condicional del procedimiento, lo cual también podría extenderse a las mujeres embarazadas y a aquellas madres que convivan con su hijo o hija en las secciones materno-infantiles.

d. Necesidad de una Ley de Ejecución de Penas y la elaboración de Protocolos.

Para finalizar la explicación de los nudos críticos relacionados con el marco normativo, los participantes de la Mesa concluyen que es menester la elaboración de protocolos que orienten el actuar de Gendarmería de Chile en los casos de enfermedad y accidentes graves de los niños y niñas de las secciones materno-infantiles, requiriéndose una modificación administrativa al respecto y la aprobación de una Ley de Ejecución de Penas que regule los procedimientos para abordar estos casos.

AL INGRESO DE LOS NIÑOS Y NIÑAS A LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

El proceso de ingreso de los niños y niñas a las secciones materno-infantiles comienza con la privación de libertad de la mujer madre. En este caso, la madre puede solicitar el ingreso de su hijo o hija menor de dos años con ella al establecimiento penitenciario; por tanto, el ingreso se encuentra respaldado por la orden del Tribunal de Garantía o Tribunal de Familia, según sea el caso.

Si el ingreso al establecimiento penitenciario se ha ordenado por el Tribunal de Garantía, la dupla psicosocial del Centro Penitenciario o el Programa "Mi Abogado" (en caso de que este último se halle en una de las regiones que cuenten con este programa), solicitan la medida de protección a fin de visibilizar al niño o niña que ingresa a la sección materno-infantil, quedando además bajo el seguimiento del Tribunal de Familia. Por otro lado, en caso de que sea el mismo Tribunal de Familia el que ordene el ingreso, es en ese mismo acto en que se decretan las medidas de protección pertinentes, creándose una ficha individual al niño o niña para su seguimiento.

13 Presentación de Gendarmería de Chile, "Caracterización población femenina privada de libertad", ante la sesión de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado, 24 de julio de 2019.

14 A/RES/S-30/1, Resolución aprobada por la Asamblea General, "Nuestro compromiso conjunto para abordar eficazmente y contrarrestando el problema mundial de las drogas," 4 de mayo de 2016.

15 Oficio FN N° 936/2017 del Ministerio Público, "Instrucción General que imparte criterios de actuación en materia de investigación de los delitos contemplados en la Ley N° 20.000", 21 de diciembre de 2017, pág. 33.

Una vez que este ha ingresado al establecimiento penitenciario, la dupla psicosocial comienza un proceso de evaluación de las capacidades y competencias parentales de la madre, enfocándose en la calidad del vínculo, así como también en las motivaciones de la petición de la madre de mantenerse junto a su hijo o hija.

Durante la permanencia del niño o niña en la sección materno-infantil, el equipo psicosocial también establece contacto con la familia de origen “para evaluar su situación familiar, además de la percepción y opinión del padre respecto al ingreso de su hijo o hija. Todo lo anterior, en vista que el juez puede evaluar la medida tomada en pro de velar por el bien superior”¹⁶.

No obstante, en el ingreso de los niños y niñas a las secciones materno-infantiles, algunos participantes de la Mesa identificaron como nudo crítico la necesidad de medidas de protección que resguardan los derechos de estos niños y niñas que comenzarán a convivir con sus madres en los establecimientos penales.

2. SITUACIÓN JUDICIAL DE LOS NIÑOS Y NIÑAS: MEDIDAS DE PROTECCIÓN

La medida de protección es un procedimiento judicial de competencia de los Tribunales de Familia, de conformidad al Título IV de la Ley N° 19.968 que “Crea los Tribunales de Familia” y de la Ley N° 16.618 Ley “De Menores”, cuya finalidad es impedir o interrumpir la vulneración de los derechos de un niño o niña cuando estos se encontraren amenazados o vulnerados, en orden a restituirlos.

En el trabajo de la Mesa se profundizó la discusión en torno a este tema y se plantearon las siguientes preguntas para abordar este nudo crítico: ¿Quién debe solicitar la medida de protección? ¿Cuáles son los fundamentos por los cuales se debe solicitar una medida de protección para estos niños y niñas? ¿Qué medida de protección concede el Tribunal de Familia? ¿Qué efectos produce en la práctica que se otorgue una medida de protección?

COMO RESULTADO DE ESTAS PREGUNTAS SE LEVANTARON PROBLEMAS EN TORNO A:

a. Titularidad de la legitimación activa

En cuanto a la legitimación activa, el artículo 70 de la Ley N° 19.968 establece que se podrá iniciar el procedimiento de oficio por el juez o “a requerimiento del niño, niña o adolescente, de sus padres, de las personas que lo tengan bajo su cuidado, de los profesores o del director del establecimiento educacional al que asista, de los profesionales de la salud que trabajen en los servicios en que se atienda, del Servicio Nacional de Menores o de cualquier persona que tenga interés en ello”.

En la práctica, la Mesa ha observado que frecuentemente es Gendarmería de Chile y el Programa “Mi Abogado” de la Subsecretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, quienes se han encargado de realizar la solicitud de inicio del procedimiento de las medidas de protección para los niños y niñas que se encuentran en las secciones materno-infantiles. Sin perjuicio de ello, se ha identificado que Carabineros y los Juzgados de Garantía en algunos casos, también solicitan la apertura de una causa proteccional.

En cuanto a Gendarmería de Chile, esto se debe a que se ha entendido que es la institución que tiene a los niños y niñas “bajo su cuidado”, lo cual no obsta a que la pueda realizar cualquier otra “persona que tenga interés en ello”.

16 Informe Final: “Estudio Exploratorio Sobre los Programas de Cuidado de Hijos e Hijas de Mujeres Privadas de Libertad en Recintos Penitenciarios del País”, FLACSO, marzo del 2010.

En relación al Programa “Mi Abogado”, este tiene como objetivo la representación jurídica especializada de niños, niñas y adolescentes que se encuentren separados de sus familias en el contexto de medidas de protección. Es un programa dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y que actualmente se encuentra operativo en diez regiones del país, lo que ha significado un gran avance en la protección de sus derechos.

No obstante, algunos integrantes de la Mesa consideraron que en las regiones que no cuentan con el Programa “Mi Abogado” la procedencia de dicha solicitud no puede quedar sólo al arbitrio de la jefatura de cada establecimiento penitenciario, por lo que se reconoce como una necesidad formalizar el procedimiento en virtud del cual se dará inicio a una medida de protección.

b. Procedencia de la medida de protección

La Mesa Técnica discutió largamente sobre los fundamentos para solicitar y otorgar una medida de protección. Para responder esto, se plantearon diversas preguntas, tales como: ¿Es necesario solicitar una medida de protección?, ¿Cuáles son los fundamentos por los cuales se debe solicitar una medida de protección para estos niños y niñas? y ¿Son amenazados o vulnerados los derechos de los niños y niñas por sólo ingresar a la sección materno-infantil? Estas preguntas fueron latamente discutidas por los integrantes de la Mesa, pues algunos no estaban de acuerdo con judicializar su situación ante el ingreso al establecimiento penitenciario y otros manifestaban la pertinencia de la medida, dado que permitiría visibilizar a los niños y niñas y activar los mecanismos de protección de la infancia.

Ante la constatación de diferentes opiniones, se procedió a analizar en profundidad la situación con Gendarmería de Chile, el Programa Mi Abogado y el Poder Judicial, determinando que si bien, no sería el mecanismo más adecuado o idóneo, se prefiere esta opción ante la ausencia de otras medidas que efectivamente permitan garantizar los derechos de los niños y niñas.

No obstante, se sostuvo que la fundamentación para solicitar la medida de protección, en ningún caso puede ser la “inhabilidad física o moral”¹⁷ de la madre, pues los integrantes reconocieron que el sólo hecho que la mujer se encuentre privada de su libertad, de ninguna manera implica per se la inhabilidad maternal para mantener el cuidado personal de su hijo o hija.

Es así que, durante el trabajo de la Mesa se observó que, en cuanto a la medida otorgada, los Tribunales de Familia decretan la medida de protección, autorizando la permanencia del hijo o hija junto a su madre en el establecimiento penitenciario hasta que cumpla dos años de edad pues “se estima beneficioso para el desarrollo futuro del lactante permitir, mantener y fortalecer el vínculo de apego seguro entre madre e hijo”¹⁸, debiendo remitirse al Tribunal informes de la situación actual del niño o niña cada tres meses.

Respecto a la jurisprudencia en el otorgamiento de las medidas de protección, algunos integrantes de la Mesa levantaron como nudo crítico que dicho otorgamiento no es un criterio uniforme, ya que, ocasionalmente, la solicitud de una medida de protección puede ser rechazada pues se estimaría que los derechos del niño o de la niña no se encontrarían amenazados o vulnerados al momento de ingresar a la sección materno-infantil. Sin embargo, cabe hacer presente que la eventual falta de uniformidad es reflejo del principio de independencia judicial.

A continuación se expresan las razones por las cuáles la medida de protección se estimaría procedente:

- La solicitud de medida de protección tiene como única finalidad, informar al Tribunal de Familia para que, en el marco de sus competencias, salvaguarde los derechos de los/las lactantes que ingresan al establecimiento penitenciario y se formalice su permanencia en el mismo.

- La medida de protección se solicita ante la eventual amenaza de que los derechos del niño o niña sean vulnerados, lo que puede ocurrir respecto al acceso a la salud, a la educación y a la posibilidad de mantener los vínculos familiares con el resto de su familia, pues en la práctica, ingresan a una modalidad de encierro que hace necesario informar de ello al Tribunal de Familia.
- La eventual separación forzosa de la madre puede constituir una amenaza para los derechos del niño o niña, lo que, en definitiva, refuerza la necesidad de la medida de protección, para visibilizar al niño y niña y permitir que permanezca con su madre en sus primeros años de vida.
- El otorgamiento de la medida de protección impone a Gendarmería el deber de informar periódicamente al Tribunal de Familia sobre la situación del niño o niña, imponiendo a su vez, la obligación al Estado de dar cumplimiento a su responsabilidad de proteger y garantizar los derechos de los niños y niñas, sin distinción alguna.
- La medida de protección es un mecanismo de protección para el niño o niña ante la acción del Estado, en especial, para que este les garantice el acceso a prestaciones sociales y luego del egreso del establecimiento penitenciario, se realice un seguimiento a la situación del niño o niña. Asimismo, permite que el niño o niña acceda a otros beneficios, como prioridad en los cupos en jardines infantiles pertenecientes a Fundación Integra.
- Finalmente, a partir del otorgamiento de la medida de protección, los Tribunales de Familia tienen la obligación de realizar visitas a los niños y niñas que se encuentren en establecimientos residenciales, de conformidad al artículo 78 de la Ley N° 19.968.

En definitiva, en el trabajo de la Mesa se estimó que, respecto a las medidas de protección, es necesario establecer procedimientos y criterios claros para su solicitud y un trabajo coordinado entre las Instituciones pertinentes, a fin de otorgar un trato justo e igualitario a los niños y niñas que se encuentran en las secciones materno-infantiles y al mismo tiempo, proteger de la mejor manera posible sus derechos.

DURANTE LA PERMANENCIA DE LOS NIÑOS Y NIÑAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

3. DEFICIENCIAS DE INFRAESTRUCTURA Y HABITABILIDAD

a. Infraestructura y condiciones de habitabilidad varían en cada Centro Penitenciario Femenino

En primer lugar, a integrantes de la Mesa les preocupa que el Estado no cuente con un modelo de instalación de las secciones materno-infantiles en el que estas sean planificadas y diseñadas de forma previa y estandarizada para todos los establecimientos penitenciarios. A modo de ejemplo, ha ocurrido que en algunos establecimientos penitenciarios, la sección materno-infantil, ha debido ser habilitada sólo a raíz de la llegada de una madre con su hijo o hija. En definitiva, las secciones van apareciendo y se van adecuando a medida que surge la necesidad de la instalación.

En segundo lugar y como consecuencia del punto anterior, los integrantes de la Mesa identificaron que la infraestructura y las condiciones de habitabilidad de las secciones materno-infantiles varían dependiendo de cada Centro Penitenciario y que, si bien existen secciones que se encuentran en buenas condiciones para el cuidado de los niños y niñas, se identificaron secciones materno-infantiles que no se encuentran en el mismo estado. Estas complicaciones serían tales como la falta de luz natural y de áreas verdes, el hacinamiento, la humedad, y la falta de salas de

17 Código Civil, Artículo 226. La privación de libertad no sería causal de inhabilidad física o moral.

18 Sentencia del Segundo Juzgado de Familia de San Miguel, RIT: P-696-2018.

estimulación. Asimismo, se identifica que algunas de estas carecen de un sistema de calefacción y se considera que algunos baños no serían adecuados para ser utilizados por los niños.

b. Ubicación de las secciones materno-infantiles

Para la mayoría de los integrantes de la Mesa constituyó una preocupación que el lugar en el que permanecen los niños y niñas de las secciones materno-infantiles se encuentre adyacente a los módulos en los que están otras mujeres privadas de libertad. Esto pues, en ocasiones, los ruidos se pueden escuchar de un módulo hasta la sección materno-infantil, lo cual vulneraría el derecho de los niños y niñas a vivir en un medio ambiente sano y adecuado para su desarrollo físico, psicológico y social. Lo anterior se encuentra estrechamente vinculado con la obligación que tiene el Estado de velar por el interés superior de los niños y niñas, mediante el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos en materia de seguridad, sanidad y mediante la existencia de un sistema de supervisión adecuada.

c. Separación de las mujeres por etapa procesal

También se consideró como nudo crítico el hecho que, si bien las secciones materno-infantiles están separadas del resto de la población penal, en éstas no se haga distinción en cuanto a separar a las mujeres acorde a la etapa procesal en que se encuentran. Es decir, con excepción de la Región Metropolitana, en estas secciones conviven mujeres que sólo han sido imputadas con aquellas que ya han sido condenadas.

d. Espacios compartidos en las secciones materno-infantiles

Los integrantes de la Mesa observaron también que algunas secciones materno-infantiles no cumplen con estándares óptimos para el cuidado de los niños y niñas en cuanto a infraestructura se refiere, ya que en algunas secciones las madres y los niños y niñas convivirían en espacios compartidos. Esto es así ya que en algunos establecimientos no existen habitaciones individuales en las cuales permanezca cada madre con su hijo o hija, sino que es sólo un espacio común en donde conviven todas las madres en conjunto con los niños y niñas. Según algunos integrantes de la Mesa, esto aumentaría el riesgo de conflictos entre las familias y, de vez en cuando, estos conflictos se tornarían violentos, lo cual se considera que vulnera los derechos de los niños y niñas a ser educados en condiciones de paz y seguridad.

4. AUSENCIA DE UNA POLÍTICA PENITENCIARIA DIFERENCIADA Y DEFINIDA

a. Ausencia de un régimen penitenciario especial para las secciones materno-infantiles

En cuanto a los problemas relacionados con el régimen penitenciario -cuya finalidad es la de asegurar y mantener el orden al interior de los establecimientos penitenciarios, llevar a cabo aquellas actividades y acciones para la reinserción social y garantizar los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad- integrantes de la Mesa consideraron que la aplicación del régimen penitenciario al interior de las secciones materno-infantiles es uno de los principales nudos críticos de la situación en análisis. Es decir, se levantó como nudo crítico la aplicación del reglamento penitenciario en las secciones materno-infantiles de la misma forma que se aplica para el resto de la población penal, no obstante estar en una situación especial de vulnerabilidad, ya sea por encontrarse la mujer embarazada o con un hijo o hija menor de dos años. Por ejemplo, en estas secciones se deben cumplir las mismas horas de encierro como también, el procedimiento denominado "cuenta".

Sin perjuicio de lo anterior, se reconoce que el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios prohíbe la aplicación de sanciones a las mujeres embarazadas y hasta seis meses después del término del embarazo, a las madres lactantes, y a las que tuvieren hijos consigo¹⁹.

19 Artículo 86, Dto. N° 518 que "Aprueba Reglamento de Establecimientos Penitenciarios", agosto de 1998.

b. Conflicto entre la figura materna y la autoridad penitenciaria

En relación con la aplicación del régimen penitenciario al interior de las secciones materno-infantiles, algunos integrantes de la Mesa señalaron preocupación por el conflicto de autoridad que se produce entre la figura materna y las órdenes que son emitidas por parte de la autoridad penitenciaria. Es decir, se señaló en la Mesa que, en ocasiones, los niños y niñas obedecerían las órdenes de Gendarmería y no así las de su madre.

Por otro lado, integrantes de la Mesa mencionaron que ciertas acciones propias del régimen penitenciario destinadas a resguardar el orden y seguridad de los establecimientos penales se realizaban frente a los niños o niñas de las secciones materno-infantiles como, por ejemplo, los allanamientos a esta sección.

c. Formación del personal

En relación con el personal que trabaja en las secciones materno-infantiles, en las sesiones de la Mesa se identificó como principal nudo crítico, la falta de especialización en temas de primera infancia y maternidad por parte de algunos funcionarios y funcionarias de Gendarmería de Chile.

Además, se detectó como nudo crítico la sobrecarga de trabajo de las duplas psicosociales del programa “Creciendo Juntos”, lo cual dificulta el cumplimiento de su misión.

Es así como varios integrantes de la Mesa concluyeron que, en relación a las normas que determinan el régimen penitenciario y las pertinentes a la formación de funcionarios y funcionarias de Gendarmería, estas no han sido adaptadas a las necesidades especiales de los niños y niñas y de las mujeres que se encuentran en las secciones materno-infantiles.

5. DIFICULTADES PARA EL DESARROLLO DE VÍNCULOS FAMILIARES

a. Edad de egreso

En primer lugar, preocupa la edad en que los niños y niñas deben egresar de la sección materno-infantil, lo que afectaría el vínculo entre las madres y sus hijos. Se sostiene que a los dos años de edad recién termina el periodo de lactancia, lo cual indica que la separación es aún prematura y por ende, contraria al interés superior del niño y niña. Sin embargo, la dicotomía se encuentra en que se considera que la permanencia por más tiempo de los niños y niñas al interior de un establecimiento penitenciario también es contraria al mejor interés de los niños y niñas.

La situación que dice relación con el egreso del niño o de la niña del establecimiento penal fue un tema recurrente a lo largo de las sesiones de la Mesa, pues “la separación entre la madre y el hijo o la hija producto del encarcelamiento materno puede perjudicar drásticamente el desarrollo del niño o de la niña y afectar la calidad de su vínculo de apego en la primera infancia”, produciendo un impacto tan nocivo que éste ha sido descrito como un “trauma perdurable”²⁰.

b. Problemas de desarraigo

También, en relación al vínculo familiar, se han detectado problemas de desarraigo en dos casos: cuando la mujer que es privada de su libertad se encuentra en una región distinta a la de su residencia habitual y cuando la mujer es privada de su libertad y es además extranjera.

c. Participación de las madres en actividades con su hijo o hija

Integrantes de la Mesa consideraron de suma importancia la necesidad de aumentar la participación de las madres en actividades de los jardines infantiles y de establecer un criterio

20 Dr. Alan Sroufe y José M. Causadias, “Encarcelamiento Materno, Separación y Desarrollo Infantil: Evidencia y Alternativas”, 2012

común sobre el abordaje de las salidas pedagógicas, reuniones de apoderados y la autorización para que puedan acompañar a los controles médicos de su hijo o hija.

d. Corresponsabilidad en la crianza de los hijos

Varios participantes de la Mesa recordaron que el cuidado de los hijos no le corresponde de manera exclusiva e indiscutida a la mujer, por lo que la situación de los niños y niñas que conviven en establecimientos penitenciarios debiese ser abordada sin estereotipo alguno, fomentando así la corresponsabilidad en la crianza de los hijos.

e. Dificultades al momento de ejercer algunas labores de maternidad

Otro nudo crítico observado en las sesiones de la Mesa dice relación con las dificultades que en la práctica sufren las madres al momento de ejercer la maternidad estando en privación de libertad. Esto se aprecia, por ejemplo, en problemas de las madres para realizar el amamantamiento, ya que el alto nivel de estrés causado por el régimen de encierro inhibiría el proceso de lactancia, el cual es relevante a la hora de desarrollar un apego seguro en la primera infancia.

f. Cuidado “sui generis”

Se ha observado como nudo crítico las dificultades que surgen con respecto al conflicto que genera el régimen penitenciario y el cuidado personal del niño o niña, específicamente en los casos en que se deben tomar medidas sin el consentimiento de la madre. Es así como los integrantes de la Mesa Técnica identifican un conflicto entre el cuidado personal de la madre y las normas de responsabilidad que pueden afectar a Gendarmería de Chile por ser, en los hechos, la institución garante. La Mesa identifica entonces un problema al generarse una especie de cuidado sui generis que debe ser resuelta.

g. Régimen de visitas

Los integrantes de la Mesa levantaron como nudo crítico el sistema actual de visitas que es aplicado en los establecimientos penitenciarios. Estos se realizarían en lugares junto con el resto de la población penal, compartiendo los mismos espacios, lo que no sería apropiado para los niños y niñas. Ejemplos de estas situaciones se identifican en que las visitas estarían utilizando los baños que a diario usa la población penitenciaria; en los lugares en que no existe venustero, las visitas íntimas pueden desarrollarse en otros espacios en donde también se encuentren visitas tanto adultas como infantiles; el uso común de los espacios puede significar que los niños y niñas deban presenciar conflictos de parejas o de familias.

De esta forma, integrantes de la Mesa plantearon como desafío finalizar la elaboración de un protocolo para la implementación de “visitas protegidas”. Estas visitas tendrían como objeto el fortalecimiento de la red familiar de los niños y niñas que se encuentran en las secciones materno-infantiles, como también permitir fortalecer los vínculos de la madre con sus familiares. Se propone que estas visitas sean protegidas en relación al lugar, a las revisiones de las visitas, y en relación a generar un espacio de encuentro reparador, de mayor duración y con mayores posibilidades de estimulación.

6. DIFICULTADES DE ACCESO A SERVICIOS DE SALUD

a. Acceso a la salud de los niños y niñas en el establecimiento penitenciario

En cuanto al derecho de acceso a la salud de los niños y niñas que se encuentran en las secciones materno-infantiles, se identificó que estos no son atendidos en el área de salud del establecimiento penal por no ser personas privadas de libertad. Es decir, el acceso a la salud de los niños y niñas de las secciones materno-infantiles se concretiza en establecimientos hospitalarios públicos que se encuentran fuera de los establecimientos penales, lo cual es gestionado y coordinado por Gendarmería de Chile, dificultando así el acceso a prestaciones básicas de salud.

b. Falta de profesionales del área de la salud para la atención en casos de urgencia e inexistencia de Protocolo para Gendarmería

Adicionalmente y como consecuencia del punto anterior, integrantes de la Mesa observaron como nudo crítico la falta de profesionales para la atención en casos de urgencia y la ausencia de un protocolo que oriente el accionar de los funcionarios y funcionarias de Gendarmería de Chile en casos de enfermedad de los niños y niñas.

c. Acceso desigual a la salud de las mujeres embarazadas de las secciones materno-infantiles

En cuanto al derecho de acceso a la salud de las mujeres embarazadas que se encuentran en las secciones materno-infantiles, se identificó que su acceso en relación a los cuidados de pre y post-natal depende en gran medida de las instalaciones y de la tecnología disponible en cada Centro Penitenciario Femenino.

d. Salud física y mental de las madres

Igualmente, varios integrantes de la Mesa estimaron que debe haber un mayor apoyo a las mujeres privadas de libertad en cuanto a su salud física y mental. Esto pues, han identificado que existe una prevalencia de depresión post-parto y otros antecedentes mórbidos entre las mujeres gestantes o con hijos o hijas lactantes.

e. Atención del parto

En relación a la experiencia del parto, se identificó que no existe un protocolo que oriente la actuación de Gendarmería de Chile en el que, además de resguardar la seguridad y el orden público, se aseguren los derechos de la mujer embarazada, como, por ejemplo, el derecho a ser acompañada por un familiar (o por quien estime pertinente) y la prohibición de la aplicación de medidas de seguridad.

f. Consumo de cigarrillos y drogas al interior de las secciones materno-infantiles

Por último, algunos integrantes de la Mesa consideraron que otro nudo crítico a resolver es el consumo de cigarrillos y de drogas al interior de las secciones, no obstante la oferta de programas de tratamiento actualmente existentes. Lo anterior, es considerado como un obstáculo para generar un medio ambiente sano y adecuado para la crianza y educación de los hijos e hijas.

7. NECESIDAD DE MEJOR COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Durante el trabajo de la Mesa se observó que en la práctica existen diversas instituciones que colaboran en las secciones materno-infantiles y se identificaron dos nudos críticos que deberían ser abordados para resguardar de manera más eficiente los derechos de los niños y niñas que conviven con sus madres al interior de los establecimientos penitenciarios.

a. Ausencia de protocolo para traslados de niños y niñas

Se observa que no existe un protocolo para el traslado de los niños y niñas desde los establecimientos penales hacia los centros de salud o las salas cuna, lo que en la práctica se traduce en que, en ambos aspectos, cada establecimiento penitenciario utiliza prácticas disímiles entre ellas, reflejando también un problema de uniformidad.

Este mismo vacío fue identificado en relación al traslado de las madres que se encuentran en las secciones materno-infantiles para que puedan acompañar a sus hijos o hijas, por ejemplo, en caso de enfermedad, o a los Controles de Salud de Niño y Niña Sano.

b. Dificultades en la entrega oportuna de insumos para los niños y niñas

Se detectaron dificultades en el funcionamiento del sistema de compras públicas, el cual dada

su estructura, obstaculizaría la entrega oportuna de insumos necesarios para asegurar la salud de los niños y niñas de estas secciones.

AL EGRESO DE LOS NIÑOS Y NIÑAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

8. AUSENCIA DE MONITOREO Y ACOMPAÑAMIENTO EN EL EGRESO (REINSERCIÓN SOCIAL)

a. Ausencia de programas de acompañamiento luego del egreso

En relación con el egreso de los niños y niñas de las secciones materno-infantiles, se levantó como nudo crítico la interrupción del proceso de acompañamiento gradual y paulatino que realiza el equipo psicosocial del Programa “Creciendo Juntos”. Integrantes de la Mesa Técnica dan cuenta de la ausencia de programas de acompañamiento luego de que los niños y niñas egresan de las secciones materno-infantiles.

b. Relación directa y regular con la madre luego del egreso

Fue identificado por la Mesa que, luego del egreso del niño o de la niña de la sección materno-infantil, la relación directa y regular con la madre que se encuentra aún privada de libertad, tiende a debilitarse. De forma consiguiente, hicieron presente la falta de regulación en cuanto a la formalización de la relación directa y regular que el niño o la niña egresada tendrá con su madre y el resto de sus familiares.

c. Reinserción Social

A algunos integrantes de la Mesa les preocupa que, como consecuencia de la segregación especial en la que se encuentra este grupo, se hace necesario brindar un mejor acceso a la oferta programática de talleres para las mujeres de las secciones materno-infantiles. Esto, ya que en ocasiones, las madres se encontrarían a cargo del cuidado del niño o niña por todo el día, imposibilitando la asistencia a clases o a otros talleres, afectando así su evaluación de conducta.

Se resalta, además, que entorpecer la asistencia a talleres o a clases trae como consecuencia la imposibilidad de cumplir con los requisitos copulativos necesarios para optar a beneficios intra-penitenciarios. Por ende, se plantea adoptar una mirada de la mujer más allá de su rol de madre, fomentando así el desarrollo integral de la persona con miras a su reinserción social.

Finalmente, se releva el problema de que la oferta programática actualmente existente en los Centros Penitenciarios Femeninos está dirigida para las madres que se encuentran condenadas, no así para las mujeres imputadas que se encuentran en las secciones materno-infantiles.

GRUPOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN

9. AUSENCIA DE REGULACIÓN ESPECÍFICA PARA GRUPOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN (MUJERES MIGRANTES, PERTENECIENTES A PUEBLOS INDÍGENAS Y NIÑOS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD)

El ejercicio de derechos de aquellos grupos de niños y niñas que histórica y estructuralmente han estado en situaciones de desventaja o vulnerabilidad, debe ser promovido y reforzado por la adopción de acciones que contribuyan a cumplir con el principio de igualdad y prevenir la discriminación que pudiera afectarlos. De esta forma, la Mesa Técnica levantó como nudo crítico a lo largo de su trabajo que la situación de las mujeres migrantes y extranjeras, de las pertenecientes a pueblos indígenas, de las mujeres, niños y niñas en situación de discapacidad, debiesen ser abordados de forma individual y especializada, para así proteger de mejor manera los derechos de los grupos más vulnerables.

En cuanto a las adolescentes, embarazadas o con hijos, que se encuentran privadas de libertad en los centros de SENAME en cumplimiento de las medidas y sanciones contenidas en la Ley N° 20.084, que establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por Infracciones a la Ley Penal, cabe señalar que estos centros no cuentan con secciones materno- infantiles. Ante el ingreso de niños o niñas con sus madres o de mujeres embarazadas, el centro debe acomodar un espacio especial, lo cual resulta difícil debido a la infraestructura de estos centros. Esto trae como consecuencia, por ejemplo, que sea imposible separar a la población de mujeres con niños o embarazadas del resto de las jóvenes, sólo pudiendo asegurar dicha separación para el tiempo de descanso.

Adicionalmente, en relación con la situación de las madres migrantes o extranjeras que serán expulsadas del país y que tienen hijos o hijas en Chile, integrantes de la Mesa Técnica también observaron como nudo crítico los casos en que estas mujeres se encuentran por largos periodos en prisión preventiva a la espera de la orden de expulsión.

A esto, algunos miembros de la Mesa agregan como otro nudo crítico que una vez decretada la orden de expulsión por parte del juez, no existiría financiamiento para el pasaje o traslado de los hijos o hijas, afectando el derecho de los niños y niñas a vivir con su padre y su madre.

Finalmente, parte de la Mesa consideró necesario estudiar y analizar el procedimiento que se adopta en los casos en que las mujeres migrantes y extranjeras tienen hijos o hijas y optan por la medida de expulsión del país, debiendo considerar el principio del interés superior de los niños y niñas.

21 Decreto 1378 que "Aprueba Reglamento de la Ley N° 20.084 que Establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por Infracciones a la Ley Penal" del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, publicado el 25 de abril del 2007.

VI. DEFINICIÓN DE EJES CENTRALES PARA ABORDAR LOS NUDOS CRÍTICOS

Hecho ya el ejercicio de definición de los nudos críticos, los miembros de la mesa llegaron a la conclusión de que, si bien la permanencia de los niños y niñas en las secciones materno-infantiles resguarda el interés superior de éstos, fortaleciendo el vínculo de apego madre - hijo e hija, en las condiciones actuales, los establecimientos penitenciarios no son los lugares más adecuados para el desarrollo integral de la niñez. Y en torno a esta conclusión estuvieron de acuerdo en que las propuestas de solución para abordar los nudos críticos definidos podían ser agrupadas en torno a cuatro ejes:



VII.

SEGUNDA PARTE: PROPUESTAS PARA RESOLVER LOS NUDOS CRÍTICOS

La segunda etapa del trabajo de la Mesa se desarrolló entre los meses de agosto y octubre de 2019, enfocada en un primer momento en cinco exposiciones de las siguientes instituciones: Defensoría de la Niñez, ACNUDH, Unicef, el Centro de Estudios Justicia y Sociedad de la Pontificia Universidad Católica y el Centro de Investigaciones de Filosofía del Derecho y Derecho Penal de la Universidad de Valparaíso. Estas presentaciones tuvieron como propósito aportar los estándares internacionales de derechos humanos aplicables a esta situación y conocer detalladamente los últimos estudios realizados por la Academia, para así orientar el trabajo de elaboración de las propuestas que den una solución a los nudos críticos.

Durante este proceso se recibieron alrededor de 120 propuestas, las que fueron sistematizadas y concretadas en más de 20 acciones a implementar, las cuales cuentan con el respaldo y compromiso de las Instituciones y organismos pertinentes. Las propuestas recibidas fueron de un número importante de los integrantes de la Mesa, a saber: Defensoría de la Niñez; Defensoría Penal Pública; Poder Judicial; Programa “Mi Abogado”; Instituto Nacional de Derechos Humanos; Unicef; Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a través del Programa Abriendo Caminos y de la Subsecretaría de la Niñez; Ministerio de la Mujer y Equidad de Género; ONG Leasur; ONG En Marcha y Fundación San Carlos de Maipo.

Luego de recibidas las propuestas y para lograr el compromiso de las Instituciones competentes, se sostuvieron reuniones bilaterales con el Ministerio de Salud; con el Programa Creciendo Juntos de Gendarmería; con el Programa Mi Abogado; con la Subdirección Operativa de Gendarmería, con el Poder Judicial y con el Programa Abriendo Caminos del Ministerio de Desarrollo Social.

Para la organización del trabajo, las propuestas fueron agrupadas de conformidad a los cuatro ejes de trabajo presentados a la Mesa y aprobados por ésta, los cuales, a su vez, permiten reconocer los nudos críticos identificados en la primera etapa.

Asimismo, en el proceso de reuniones bilaterales y de sistematización de las propuestas, se identificaron las medidas de corto plazo como aquellas cuyo cumplimiento es de seis meses o inferior; las de mediano plazo como aquellas cuyo cumplimiento se estima entre 6 meses a 1 año; y las medidas de largo plazo como aquellas cuyo cumplimiento es superior a un año.

a. Presentación de las propuestas

Las propuestas recibidas para la solución de los nudos críticos de los cuatro ejes, en general eran coincidentes, lo que permitió iniciar las conversaciones con las instituciones encargadas de cumplirlas. Entre las medidas concretas que han sido posibles comprometer, destacan: La modificación del Oficio N° 187 de la Subdirección de Administración y Finanzas de Gendarmería con el objeto que los niños y niñas sean reconocidos como sujetos de atenciones de salud al interior de los establecimientos penitenciarios; el estudio para la elaboración de un programa piloto que considere acciones específicas en el proceso de egreso del niño o niña a cargo del Programa Abriendo Caminos; la revisión en instancias internas del Poder Judicial de la factibilidad técnica para perfeccionar el sistema informático de Tribunales de Familia con la finalidad de identificar los mecanismos de protección a los lactantes que conviven con sus madres en establecimientos penitenciarios, otorgar mayores herramientas para que los tribunales sigan visibilizando los casos, los registren y realicen un seguimiento permitiendo a su vez, distinguirlos con mayor precisión; y la elaboración de protocolos orientados a garantizar el acceso a las prestaciones de salud infantil y de las personas gestantes con enfoque territorial por parte del Ministerio de Salud, entre otras medidas.

En cuanto a la propuesta sobre la elaboración de un proyecto de ley sobre Ejecución Penal, esta fue transversal a los ejes de trabajo. Es decir, se trata de un nudo crítico que gran parte de los integrantes de la Mesa consideraron trascendental para los cuatro ejes. Dentro de las propuestas recibidas para una ley de ejecución de penas, se consideró incorporar las siguientes materias: adecuación a los estándares internacionales de derechos humanos en la legislación penitenciaria; protección de la infancia a través de jueces especializados y con facultades de control y vigilancia en la actividad de Gendarmería; fiscalización del cumplimiento de las medidas administrativas; y garantizar el acceso a prestaciones básicas de los niños y niñas a través de un mandato legal que así lo instruya.

Al respecto, cabe hacer presente que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha elaborado una propuesta de modificación al Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, en la que se incorporan importantes modificaciones a dicha normativa sobre esta materia, tales como el otorgamiento de prestaciones de salud pre natal y post natal, así como aquellas destinadas a los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad que se encuentren al interior de los establecimientos penales, preferencia en el traslado para mujeres embarazadas en vehículos de emergencia, prohibición de la imposición de medidas coercitivas para mujeres embarazadas en el parto y la prohibición de la aplicación de separación provisoria, entre otras.

Asimismo, el Ministerio se encuentra trabajando en la elaboración de un anteproyecto de Ley de Ejecución de Penas, en el que además de incluir las materias señaladas en el párrafo anterior, se evaluarán y considerarán las propuestas recibidas en cuanto a establecer la protección de la infancia y de la maternidad cuando se trata del cumplimiento de medidas de privación de libertad.

En cuanto a las propuestas relativas a la ejecución de la pena privativa de libertad y de la procedencia de la medida cautelar de prisión preventiva cuando se trata de mujeres gestantes o madres de niños o niñas menores de 3 años, teniendo presente que no existió acuerdo entre los distintos integrantes de la Mesa, estas fueron agrupadas y ordenadas con el propósito que estén disponibles para una eventual discusión legislativa sobre esta materia²².

Las propuestas concretas que han sido comprometidas se han graficado en los siguientes flujogramas que dan cuenta de las medidas puntuales a desarrollar, en torno a cada uno de los cuatro ejes definidos para abordar los nudos críticos:

22 Un ejemplo de iniciativas legislativas en esta materia es el boletín 11073-07, cuyo objetivo es modificar el Código Procesal Penal en materia de procedencia de la prisión preventiva y de suspensión de la ejecución de la sentencia, respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijos o hijas menores de tres años.

MAYOR DIFICULTAD PARA QUE NIÑOS Y NIÑAS ACCEDAN A PRESTACIONES BÁSICAS

<p>Reconocimiento de los niños y niñas como sujetos de atención de Gendarmería.</p>	<p>Instalación de un mecanismo de control técnico que inste a la red asistencial a desarrollar documentos regulatorios, sobre:</p>	<p>Garantizar las prestaciones de salud con enfoque de derechos para mujeres embarazadas, niños y niñas y sus madres.</p>	<p>Fiscalización de condiciones de habitabilidad, higiene, alimentación, estimulación y atención sanitaria en las secciones materno infantiles y perfeccionamiento de los procedimientos de traslados.</p>	<p>Levantamiento de necesidades sobre condiciones de habitabilidad, higiene y alimentación.</p>	<p>Promover la capacitación de funcionarios/as en derechos humanos, enfoque de género, primera infancia y bienestar integral de niños y niñas.</p>	<p>Vinculación de las políticas penitenciarias con las medidas de desarrollo social y protección de la infancia.</p>	<p>Presentación de indicaciones al Proyecto de ley que establece un Sistema de Garantías de la Niñez</p>
<p>Modificación del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios y del Oficio N°187 de la Subdirección de Administración y Finanzas.</p>	<p>Inscripción, registro y gestión de casos en el Centro de Salud pertinente al EP. Activación de un Plan de regularización de prestaciones de salud infantil y de salud de la persona gestante. Orientación a Gendarmería, en procedimientos de salud de las personas gestantes en el prenatal, parto y postnatal y de los niños y niñas. Priorización de pacientes que requieran atención de especialidad o de Urgencia. Derivación y primera respuesta para población materno-infantil en EP.</p>	<p>Diagnóstico de Salud. Elaboración de un diagnóstico epidemiológico que contemple:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Georeferenciación de los EP con la red de salud. • Situación de salud: inmunizaciones, controles prenatales realizados, controles integrales de salud, etc. • Recomendaciones para la atención de salud según enfoque territorial. 	<p>Elaboración de pauta de fiscalización. Elaboración de protocolos para coordinación de traslados a atenciones médicas.</p>	<p>Informes del Poder Judicial. Informes del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Reportes del seguimiento realizado por Subsecretaría de la Niñez al compromiso sobre derecho a vivir en familia en el contexto del Plan de Acción Nacional de la Niñez y Adolescencia 2018-2025.</p>	<p>Elaboración de un Plan de capacitación con Minsal. Revisión y fortalecimiento de Convenios institucionales ya existentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Junta Nacional de Jardines Infantiles. • Instituto Nacional de DD.HH. • Fundación Integra. • Subsecretaría de la Niñez. 	<p>Fortalecimiento y revisión de los protocolos de actuación vigentes en Gendarmería. Suscripción de convenios de colaboración interinstitucionales</p>	<p>Envío de las propuestas al Ministerio de Desarrollo Social que está a cargo del Proyecto para evaluar la incorporación de los temas propuestos. Incorporar el acceso a prestaciones básicas de salud, educación y cuidados de primera infancia para niños y niñas en secciones materno-infantiles.</p>
<p>RESPONSABLES:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Gendarmería > Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 	<p>RESPONSABLES:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Trabajo coordinado entre Ministerio de Salud y Gendarmería 	<p>RESPONSABLES:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Gendarmería > Ministerio de Salud > Servicios de Salud Pública 	<p>RESPONSABLES:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Gendarmería > Ministerio de Justicia y DD.HH. > Subsecretaría de la Niñez 	<p>RESPONSABLES:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Gendarmería en conjunto con Integra > Junji > Ministerio de Justicia y Derechos Humanos > Ministerio de Salud 	<p>RESPONSABLES:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Gendarmería en conjunto con Programa Mi Abogado > Subsecretaría de la Niñez 	<p>RESPONSABLES:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Ministerio de Justicia y DD.HH. > Subsecretaría de la Niñez 	

SITUACIÓN JUDICIAL DE LOS NIÑOS Y NIÑAS QUE SE ENCUENTRAN EN LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

Coordinación y entrega de la información en forma permanente de todos los lactantes que ingresen a la sección materno-infantil para asegurar su adecuada representación.

Se estudiará en instancias internas del Poder Judicial, la factibilidad de promover la aplicación de un procedimiento informático distinto al procedimiento proteccional (P), en términos de dar mayores herramientas para que los tribunales sigan visibilizando estos casos, y realicen el registro y seguimiento de los mismos, permitiendo a su vez distinguirlos con mayor precisión.

El Poder Judicial estudiará internamente el mecanismo a través del cual sea factible promover visitas de los jueces de familia al programa "Creciendo Juntos"

Fortalecimiento de la protección judicial de niños y niñas que viven con sus madres privadas de libertad.

Elaboración de Protocolo de coordinación en la entrega de información.

Reportes semestrales de la cantidad y características de los niños que se encuentran en el programa.

Identificación y tramitación de esta medida de protección como especialísima.

Ingreso y registro en el SITFA con su propia denominación.

Se garantiza una tramitación más expedita y los jueces tienen la obligación de realizar visitas.

Protocolo de coordinación entre el programa Mi Abogado y el programa Creciendo Juntos, para garantizar la protección judicial de los niños y niñas.

RESPONSABLES:
> Programa Creciendo Juntos de Gendarmería
> Programa Mi Abogado

RESPONSABLES:
Poder Judicial

RESPONSABLES:
Poder Judicial

RESPONSABLES:
> Programa Creciendo Juntos de Gendarmería
> Programa Mi Abogado

SOBRE PROTECCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS VÍNCULOS FAMILIARES

<p>Implementación de espacios exclusivos para las visitas, permitiendo el libre contacto entre la persona privada de libertad y sus visitas.</p>	<p>Modificación de las políticas de revisión corporal a las visitas, incluyendo un protocolo especial de visitas, así como facilitar los procesos de enrolamiento de niños y niñas.</p>	<p>Propender a disminuir las brechas de acceso a las prestaciones del programa Chile Crece Contigo.</p>	<p>Promoción de las políticas de corresponsabilidad en la crianza de los hijos e hijas</p>	<p>Permitir la presencia y participación de la madre privada de libertad en las secciones materno-infantiles en atenciones de salud y actividades significativas en la educación del niño o niña</p>	<p>Garantizar asistencia jurídica, por medio de derivación permanente a las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ), en causas sobre alimentos y relación directa y regular</p>
<p>Levantamiento de la necesidad a Gendarmería y Sename para evaluar la factibilidad de modificar la infraestructura.</p>	<p>La modificación al Reglamento de EP contempla nuevas reglas para el registro de visitas, prohibiendo expresamente las revisiones corporales directas e invasivas a niños, niñas y adolescentes. Resolución N° 2598 de Gendarmería de mayo de 2019 que incorpora criterios para restringir la revisión corporal y en particular, regula el registro cuando son niños, niñas y adolescentes quienes visitan. Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025, contempla una acción sobre la revisión de procedimientos de visita de MNA a padres y madres privados de libertad, relacionados a ingreso, tiempo de permanencia exclusivo, espacios en que se realiza la visita y propuesta de mejoras. Elaboración de Protocolo sobre "visitas protegidas", cuya revisión está a cargo de la Subsecretaría de la Niñez. Dicho Protocolo iniciará con quienes estén vinculados al Programa Abriendo Caminos.</p> <p>Se estudiará viabilidad de implementar otros mecanismos con requisitos mínimos de seguridad en el ingreso de MNA que visiten los EP.</p>	<p>Evaluación de mecanismos de coordinación entre Gendarmería y los Ministerios a cargo de ejecutar el Programa Chile Crece Contigo.</p>	<p>Evaluar mecanismos para reforzar el componente 2 del programa Creciendo Juntos, referido a talleres de parentalidad. Coordinación con Unicef para evaluación de adaptación de los insumos con que dicho organismo cuenta para proporcionarlos a Gendarmería y se implementen en la promoción y reforzamiento de la corresponsabilidad.</p>	<p>Elaboración de protocolo de actuación de Gendarmería en procedimientos de salidas y traslados especiales para atenciones de salud y para las actividades educativas. Coordinación entre Defensoría Penal Pública (DPP) y Gendarmería para que el defensor, en audiencia que decreta la prisión preventiva, solicite autorización previa al juez para que la mujer pueda ingresar a la sección materno infantil con su hijo/a lactante y lo acompañe a las atenciones de salud y actividades significativas de educación. Elaboración de Protocolo por parte de Gendarmería que permita expresamente que las madres puedan salir con sus hijos(as) a las atenciones de salud y actividades de educación compatibilizando su deber de resguardar la seguridad penitenciaria.</p>	<p>Convenio de colaboración entre la DPP, CAJ y Gendarmería respecto de mujeres condenadas. Evaluar posibilidad de coordinar y firmar convenio para garantizar asistencia jurídica a las mujeres imputadas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Sujeto a la disponibilidad estructural de cada establecimiento penal y de los recursos económicos que se otorguen. • Evaluación del piloto en ejecución sobre "rincón de juegos" para que padres/madres e hijos puedan jugar, con el objeto de extenderlo a otros E.P. 					
<p>RESPONSABLES:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Gendarmería > Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 	<p>RESPONSABLES:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Gendarmería > Ministerio de Justicia y DD.HH > Programa Abriendo Caminos > Subsecretaría de la Niñez 	<p>RESPONSABLES:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Gendarmería > Ministerio de Salud > Subsecretaría de la Niñez 	<p>RESPONSABLES:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Gendarmería/ Programa Creciendo Juntos > Ministerio de Justicia y DDHH > Unicef 	<p>RESPONSABLES:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Gendarmería > Ministerio de Salud > Junji > Integra > Defensoría Penal Pública > Subdirección Operativa de Gendarmería. 	<p>RESPONSABLES:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Gendarmería > CAJ > Defensoría Penal Pública > Ministerio de Justicia y DD.HH.

SOBRE LA SITUACIÓN DEL EGRESO DE NIÑOS Y NIÑAS DEL E.P. ANTE AUSENCIA DE PROGRAMAS DE ACOMPAÑAMIENTO Y SEGUIMIENTO

Fortalecer el acompañamiento de los niños y niñas que egresan a los dos años y quedan bajo el cuidado de familiares o terceros significativos

Evaluación sobre la elaboración de un programa piloto para 2021

- Incorporando una línea específica para abordar el proceso de egreso.
- Necesario que Dirección de Presupuestos apruebe los recursos para su ejecución.

RESPONSABLES:

- › Programa Abriendo Caminos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia

Asegurar la vinculación de todo lactante que ingrese a la secciones materno-infantiles con el programa Mi Abogado para el adecuado seguimiento y representación luego del egreso

Reforzamiento de la relación entre ambos programas a través de un Protocolo de colaboración que garantice la comunicación y la ejecución de las medidas para el seguimiento y representación de forma oportuna

RESPONSABLES:

- › Programa Creciendo Juntos
- › Programa Mi Abogado

Establecimiento de un marco regulatorio que oriente a los equipos de acompañamiento en la generación de instancias que disminuyan el trauma de la separación, fortalezcan el vínculo con la familia extensa y presten el apoyo terapéutico a mujeres con hijos(as), con el propósito de alcanzar su reinserción familiar

Elaboración de un Manual de Acompañamiento especial de atención para mujeres con hijos(as) privadas de libertad, con el propósito de lograr su reinserción familiar

Coordinación entre Gendarmería y Ministerio de Desarrollo Social para levantar información sobre el proceso de egreso, cómo se determina el momento y la familia que recibirá al niño o niña, para que posteriormente se pueda trabajar con el programa competente el fortalecimiento del vínculo con la madre y con la familia extensa, incluyendo en el proceso posterior al egreso

RESPONSABLES:

- › Gendarmería
- › Ministerio de Salud
- › Ministerio de Desarrollo Social y Familia a través de la Subsecretaría de la Niñez

b. Comisión de seguimiento para el cumplimiento de las propuestas

Diversas son las propuestas concretas en que se deberá trabajar para garantizar los derechos de los niños y niñas que viven con sus madres en las secciones materno- infantiles de los establecimientos penitenciarios y de las mujeres embarazadas privadas de libertad y también diversas son las Instituciones y/o organismos responsables de dar cumplimiento a los compromisos.

Por lo anterior, se ha propuesto mantener una Comisión de Seguimiento del cumplimiento de las propuestas. Esta comisión estaría conformada por representantes de la División de Reinserción Social de la Subsecretaría de Justicia, de Gendarmería de Chile y de la Subsecretaría de Derechos Humanos, en su rol de institución coordinadora al interior de la Administración del Estado.

Para dar cuenta de los resultados y cumplimiento de las propuestas se elaborará un informe de seguimiento semestral, el primero de los cuales se espera esté concluido hacia finales del segundo semestre de 2020. También se espera coordinar reuniones de seguimiento con las organizaciones de la sociedad civil que formaron parte de la Mesa y con aquellas que se manifiesten interesadas en participar en la etapa de seguimiento.

VIII.

COMPROMISO Y AGRADECIMIENTOS

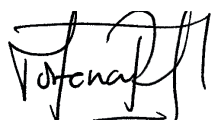
Teniendo siempre presente como principio orientador el interés superior de los niños, para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y especialmente para la Subsecretaría de Derechos Humanos, es de primordial interés que las propuestas nacidas como consecuencia del trabajo de la Mesa Técnica Interinstitucional se concreten, para lo cual se velará por fortalecer el Programa Creciendo Juntos de Gendarmería de Chile, de forma tal que se pueda proteger de mejor manera los derechos de los niños que viven en ambientes penitenciarios. Especial énfasis se pondrá en levantar información sobre el proceso de egreso de los niños y niñas de las secciones materno infantiles, la cual servirá para trabajar en el diseño de un programa de fortalecimiento del vínculo con la madre y con la familia extensa, en el proceso posterior al egreso.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y su Subsecretaría de Derechos Humanos agradecen la generosidad, el compromiso, trabajo y disposición de cada una de las 23 instituciones y organizaciones del Estado y de la Sociedad Civil que participaron activamente en esta Mesa Técnica de Trabajo, entregando valiosos conocimientos y experiencias para desarrollar las propuestas que esperamos signifiquen un avance hacia una mayor protección de los niños y niñas que conviven con sus madres en establecimientos penitenciarios y de las mujeres embarazadas privadas de libertad.

Es interés del Ministerio y de la Subsecretaría que el resultado de este trabajo sea un real aporte para avanzar en la conformación de una sociedad más justa, inclusiva y respetuosa de los derechos de todos los niños y niñas que habitan nuestro país.



Hernán Larraín Fernández
Ministro de Justicia y Derechos Humanos



Lorena Recabarren Silva
Subsecretaría de Derechos Humanos

IX. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

A) MARCO NORMATIVO

▲ Sistema Universal

- » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- » Convención sobre los Derechos del Niño.
- » Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- » Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- » Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos o “Reglas Mandela”, Resolución 70/175 de 17 de diciembre de 2015.
- » Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes, Resolución 65/229 de 16 de marzo de 2011.
- » Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas, Resolución 45/111 de 14 de diciembre de 1990.
- » Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad o “Reglas de Tokio”, Resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

▲ Sistema Interamericano

- » Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- » Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer o “Convención de Belém do Para”.
- » Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad.
- » Principios y Buenas Prácticas sobre Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

▲ Normativa Nacional

- » Decreto Ley N° 2859 de 1979, que “Fija Ley Orgánica de Gendarmería de Chile”.
- » Decreto Ley N° 518 de 1998, que “Aprueba Reglamento de Establecimientos Penitenciarios”.
- » Ley N° 18.216 de 1983, que “Establece Penas que Indica Como Sustitutivas a las Penas Privativas o Restrictivas de Libertad”.

- » Decreto Ley N° 321 de 1925, que “Establece la Libertad Condicional para las Personas Condenadas a Penas Privativas de Libertad.
- » Ley N°20.000 de 2005, que “Sustituye la Ley N° 19.366, que Sanciona el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.
- » Decreto Supremo N° 685 de 2003, que “Aprueba Reglamento de la Ley N° 19.856, que Crea un Sistema de Reinserción Social de los Condenados en base a la Observación de Buena Conducta.
- » Resolución Exenta N° 2598 que “Aprueba Disposiciones Generales para el Ingreso, Permanencia y Egreso de las Visitas a la Población Penal que Permanece en los Establecimientos Penitenciarios del Subsistema Cerrado y Deja Sin Efecto Resolución que Indica”.

B) JURISPRUDENCIA E INFORMES

- » Corte Suprema, Sentencia de Amparo “Lorenza Cayuhán Llebul contra Gendarmería de Chile”, Rol: 92-795-16, de 1 de diciembre de 2016.
- » Informe de la Corte Suprema N°2 -2017 al Proyecto de Ley que “Modifica el Código Procesal Penal en materia de procedencia de la prisión preventiva y de suspensión de ejecución de la sentencia, respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijos o hijas menores de tres años”. Boletín N° 11073-07.
- » Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, 2011.
- » Estudio de las Condiciones Carcelarias en Chile 2014-2015, Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- » Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Observaciones Finales sobre el Séptimo Informe Periódico de Chile”, 2018.
- » Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Observaciones Finales sobre los Informes Periódicos Quinto y Sexto de Chile”, 2012.
- » Comité de los Derechos del Niño, “Observaciones Finales sobre los Informes Periódicos Cuarto y Quinto Combinados de Chile”, 2015.
- » Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de Chile”, 2014.
- » Consejo de Derechos Humanos, “Mujeres Privadas de Libertad: Informe del Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de la Discriminación contra la Mujer en la Legislación y en la Práctica”, 2019.
- » Comité de los Derechos del Niño, “Observación General N° 14 sobre el Derecho del Niño a que su Interés Superior sea una Consideración Primordial”, 2013.
- » UNICEF, “Revisión Sistemática de Intervenciones Psicosociales para NNA con Padres Privados de Libertad”, 2014.

C) INFORMES Y DOCUMENTOS

- » Alan Sroufe y José M. Causadias, “Encarcelamiento Materno, Separación y Desarrollo Infantil: Evidencia y Alternativas”, 2012.
- » Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Revista Electrónica “Debates Penitenciarios N° 8”, 2008.
- » Subsecretaría de Servicios Sociales, “Estudio de Sistematización del Diseño e Implementación del Piloto Línea Materno Infantil - Programa Abriendo Caminos”, 2015.
- » Asociación para la Prevención de la Tortura, “Mujeres Privadas de Libertad: una Guía para el Monitoreo con Perspectiva de Género”, 2013.
- » Banco Interamericano de Desarrollo, “Mujeres en Contextos de Encierro en América Latina”, 2018.
- » Informe Final: “Estudio Exploratorio Sobre los Programas de Cuidado de Hijos e Hijas de Mujeres Privadas de Libertad en Recintos Penitenciarios del País”, FLACSO, marzo del 2010.

D) PRESENTACIONES DE LOS Y LAS INTEGRANTES DE LA MESA TÉCNICA INTERINSTITUCIONAL.

D) OTROS

- » Boletín 11073-07 que “Modifica el Código Procesal Penal en materia de procedencia de la prisión preventiva y de suspensión de la ejecución de la sentencia, respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijos o hijas menores de tres años”.

ANEXOS

SISTEMATIZACIÓN DE PROPUESTAS A NUDOS CRÍTICOS POR EJE DE TRABAJO

Mesa Técnica Interinstitucional para el estudio de la situación de los niños y niñas que viven con sus madres en los Establecimientos Penitenciarios y de la mujer embarazada privada de libertad.

EJE N°1: SOBRE LA MAYOR DIFICULTAD PARA QUE NIÑOS Y NIÑAS ACCEDAN A PRESTACIONES BÁSICAS

N°	Propuesta	Nudo Crítico	Tipo de medida Administrativa o legislativa	Plazo	Institución que ha realizado la propuesta	Acciones a implementar	Institución responsable de ejecutar y cumplir la medida
1°	<p>Garantizar prestaciones de salud con enfoque de derechos a mujeres embarazadas, niños y niñas menores de 2 años junto a sus madres, tanto respecto a control de embarazo y puerperio, como controles de "Niño Sano", atenciones de especialidades médicas y atenciones de urgencia.</p> <p>Elaborar diagnóstico de situación de salud de mujeres gestantes y niños y niñas menores de 2 años con madres privadas de libertad.</p>	Acceso a la salud	Administrativa	Mediano plazo	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Salud Ministerio de Desarrollo Social y Familia Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género INDH ONG Leasur Defensoría Penal Pública Defensoría de la Niñez 	<p>Elaboración de un diagnóstico epidemiológico entre Minsal y Gendarmería, que contemple:</p> <ul style="list-style-type: none"> Georreferenciación de los Establecimientos Penitenciarios con la red de salud pertinente. Situación de salud; inmunizaciones, controles preventivos realizados, controles integrales de salud realizados, entre otros. Recomendaciones para la atención de salud con enfoque territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Salud Gendarmería de Chile Servicios de Salud
2°	<p>Implementar protocolos de actuación al interior de GENCHI que garanticen el respeto de los derechos de las mujeres embarazadas, la adecuación de medidas de seguridad en su traslado y alumbramiento, así como fortalecer el respeto y protección de los derechos de niños y niñas que residen junto a sus madres en los E.P.</p> <p>Establecer un mecanismo de fiscalización de habitabilidad de recintos penitenciarios en el contexto de salud.</p>	Régimen Penitenciario y Acceso a la salud	Administrativa	Mediano plazo	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Salud INDH ONG Leasur Ministerio de Desarrollo Social y Familia 	<p>Implementación de protocolos para el traslado a prestaciones de salud de especialidades y atención de salud de niños y niñas.</p> <p>Creación de una pauta de fiscalización de condiciones de habitabilidad, higiene, alimentación, estimulación y atención sanitaria al interior de las Secciones Materno Infantiles, entre Gendarmería, Minsal y los Servicios de Salud correspondientes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Gendarmería de Chile Defensoría Penal Pública Ministerio de Salud Servicios de Salud

<p>3º Considerar a niños y niñas que residen junto a sus madres privadas de libertad en E.P. como sujetos de atención de salud por parte de GENCHI.</p>	<p>Régimen Penitenciario y Acceso a la salud</p>	<p>Administrativa</p>	<p>Corto plazo</p>	<p>INDD ONG Leasur • Ministerio de Desarrollo Social y Familia</p>	<p>Modificación de la normativa de GENCHI, con el objeto de reconocer a niños y niñas residentes como sujetos de atención de la Institución. En particular, por medio del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios y del Oficio N° 187 de la Subdirección de Administración y Finanzas.</p>	<p>• Gendarmería de Chile • Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</p>
<p>4º Establecer un mecanismo de control regulatorio desde la autoridad sanitaria que permita establecer un Marco Normativo en la red asistencial para la atención de niños y niñas menores de 2 años cuyas madres están privadas de libertad y aquellas gestantes.</p>	<p>Régimen Penitenciario y Acceso a la salud</p>	<p>Administrativa</p>	<p>Mediano Plazo</p>	<p>• Ministerio de Salud</p>	<p>Las SEREMIS de salud del país deberán instalar un mecanismo de control técnico que inste a la red asistencial a desarrollar los siguientes documentos regulatorios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▣ Protocolo administrativo de inscripción, registro y gestión de casos en el Centro de Salud establecido como de referencia a personas gestantes y niños y niñas menores de 2 años. ▣ Plan de regularización de prestaciones de salud infantil: Controles de Salud Integral del niño y la niña; inmunizaciones, evaluación del desarrollo integral, entre otros. ▣ Plan de regularización de prestaciones de salud de la persona gestante: controles periódicos, inmunizaciones, exámenes y procedimientos. ▣ Protocolo para Gendarmería para casos de enfermedad en personas gestantes, niños y niñas. 	<p>• Ministerio de Salud y Seremis de Salud</p>

					<p>■ Protocolo de priorización de pacientes que requieran atención de especialidad o de urgencia, posterior a la evaluación realizada en el ingreso.</p> <p>■ Protocolo de derivación y primera respuesta para población materno-infantil en centros penitenciarios.</p> <p>■ Protocolo de abordaje de parto y post parto de mujeres privadas de libertad.</p>	
<p>5° Fiscalizar condiciones de habitabilidad, higiene y alimentación acordes con los cuidados de la mujer embarazada, y el cuidado del niño o niña en el E.P., tanto durante su etapa de lactancia, como durante el resto de su permanencia junto a su madre privada de libertad.</p> <p>Asimismo, se plantea disponer de una política institucional que incluya un modelo de instalaciones materno infantiles, con planificación, presupuesto y diseño previo para todos los recintos penitenciarios.</p>	Infraestructura y Habitabilidad	Administrativa/ legislativa (pues podría implicar gasto de recursos adicionales)	Largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> • INDH • Fundación San Carlos del Maipo 	<p>Levantamiento de necesidades en infraestructura y habitabilidad en las secciones materno-infantiles, comenzando con la revisión de los informes elaborados por el PIUD e INDH.</p> <p>En el marco Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025, se estableció la acción sobre el fortalecimiento de estrategias y generación de condiciones para el apoyo a la parentalidad de padres y madres con NNA de grupos prioritarios (NNA cuyos padres se encuentran privados de libertad).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gendarmería de Chile • Subsecretaría de la Niñez
<p>6° Fortalecer capacitación de funcionarios de GENCHI en atención y cuidado de las personas gestantes, en materia de primera infancia, así como en materias de DD.HH., entre ellas trato digno, prohibición de tortura y de otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.</p>	Régimen Penitenciario	Administrativa	Corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> • INDH • Defensoría de la Niñez • INDH • ONG Leasur 	<p>Promover la capacitación de funcionarios/as en derechos humanos, enfoque de género y primera infancia.</p> <p>La ejecución de esta medida estará enfocada en la firma de Convenios de Colaboración entre GENCHI e instituciones competentes en materia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gendarmería de Chile • Ministerio de Salud • Integra • JUNJI • INDH • Subsecretaría de la Niñez

				<p>de educación y promoción de DDHH, e infancia, como INDH, Fundación Integra, JUNJI y Subsecretaría de la Niñez.</p> <p>Asimismo, se establecerá un plan de capacitación entre Minsal y Gendarmería para funcionarios que estén en contacto con personas gestantes y niños y niñas menores de 2 años con madres que se encuentran privadas de libertad.</p>	
<p>7º</p> <p>Mejorar mecanismos de coordinación intersectorial, vinculando políticas penitenciarias con medidas de desarrollo social y protección de la infancia.</p>	<p>Coordinación Institucional</p>	<p>Administrativa</p>	<p>Corto y Mediano plazo</p>	<p>Fortalecimiento y revisión de protocolos de actuación y suscripción de Convenios entre GENCHI, MIDESO y Programa "Mi Abogado".</p> <p>En el contexto del Plan de Acción Nacional de la Niñez y Adolescencia 2018-2025, se dispuso incrementar progresivamente el acceso universal a prestaciones monetarias y sociales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Desarrollo Social y Familia • Gendarmería de Chile • MIDESO • Programa "Mi Abogado" • Subsecretaría de la Niñez.
<p>8º</p> <p>Impulsar avances legislativos en materia de protección de la infancia, entre ellos la dictación de una Ley de Ejecución de Penas que considere los Tribunales de Ejecución, con jueces especializados y con facultades de control y vigilancia sobre GENCHI.</p> <p>Se propone impulsar, a través de indicaciones, el PDL sobre "Sistema de Garantías de la Niñez" para incorporar el acceso a prestaciones básicas en materias de salud, educación, y cuidados de la primera infancia de niños y niñas en E.P.</p>	<p>Marco Normativo</p> <p>Necesidad de una Ley de Ejecución de Penas.</p> <p>Ausencia de regulación específica.</p>	<p>Legislativa</p>	<p>Largo plazo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • INDH • ONG Leasur • ONG En Marcha • Poder Judicial <p>El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se encuentra actualmente trabajando en un anteproyecto de ley sobre ejecución de penas.</p> <p>Con respecto al proyecto de ley sobre "Sistema de Garantías de la Niñez", se entregará la propuesta al Ministerio de Desarrollo Social para que evalúen la factibilidad de incorporarla como indicación en el segundo trámite constitucional del proyecto de ley.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Justicia y Derechos Humanos • Subsecretaría de la Niñez

<p>9º</p> <p>Garantizar acceso a medidas de estimulación temprana del lactante por parte de personal técnico competente sobre la materia (parvularias/os), permitiendo su ingreso al E.P., y privilegiando la relación directa entre la madre con el profesional técnico educador.</p>	<p>Acceso a la salud</p>	<p>Administrativa</p>	<p>Mediano plazo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Defensoría de la Niñez UNICEF 	<p>Adecuación de protocolos de GENCHI para asegurar que sea la madre quien tenga la comunicación con los educadores del lactante y con los especialistas médicos que los atiendan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Gendarmería de Chile Integra JUNJI
<p>10º</p> <p>Implementar en Abriendo Caminos un programa de acompañamiento especial de atención a mujeres con hijos lactantes en los establecimientos penitenciarios.</p>	<p>Proceso de reinserción social y familiar de la madre y de su hijo o hija.</p>	<p>Administrativa</p>	<p>Largo plazo</p>	<ul style="list-style-type: none"> UNICEF ONG En Marcha 	<p>Estudiar la posibilidad de elaborar un programa piloto por parte de Ministerio de Desarrollo Social que contemple un programa específico relativo al egreso de niños y niñas que conviven con sus madres en las secciones materno-infantiles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Desarrollo Social y Familia Programa "Abriendo Caminos"

EJE N°2: SOBRE LA SITUACIÓN JUDICIAL DE LOS NIÑOS Y NIÑAS QUE SE ENCUENTRAN EN LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

N°	Propuesta	Nudo Crítico	Tipo de medida Administrativa o legislativa	Plazo	Institución que ha realizado la propuesta	Propuesta Concreta	Institución responsable de ejecutar y cumplir la medida
1°	Promover la aplicación de un procedimiento informático que permita diferenciar el ingreso del niño o niña menor de 2 años a establecimientos penitenciarios de aquellos casos de graves vulneraciones de derechos de los NNA, con la finalidad de seguir supervisando y monitoreando la situación del lactante mediante el sistema de seguimiento a medidas de protección actualmente en funcionamiento en el Poder Judicial.	Pertinencia de medida de protección en el ingreso del niño o niña.	Administrativa	Corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> • INDH • Defensoría de la Niñez • Unicef • ONG En Marcha • Ministerio de la Mujer y Equidad de Género • ONG Leasur • Defensoría Penal Pública • Ministerio de Desarrollo Social y Familia 	Se estudiará, en instancias internas del Poder Judicial, la factibilidad de promover la aplicación de un procedimiento informático distinto al procedimiento protectorial (P), en términos de dar mayores herramientas para que los tribunales sigan visualizando estos casos y realicen el registro y seguimiento de los mismos, como se hace hasta ahora, permitiendo a su vez distinguirlos con mayor precisión.	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Judicial
2°	Formalizar la coordinación entre los Programas "Mi Abogado" y "Creciendo Juntos", Ampliación de cobertura del programa.	Pertinencia de la medida de protección en el ingreso del niño o niña.	Administrativa	Corto Plazo	<ul style="list-style-type: none"> • Programa "Mi Abogado" • Poder Judicial 	Elaboración de protocolo de coordinación entre ambas instituciones, en virtud del cual Gendarmería informará al Programa de todos los lactantes que ingresen a la sección materno infantil.	<ul style="list-style-type: none"> • Programa "Mi Abogado" • Gendarmería de Chile

<p>3° Promover visitas de los jueces de Tribunales de Familia al Programa "Creciendo Juntos".</p> <p>Reportes semestrales de la cantidad y características de los niños que se encuentran en el Programa "Creciendo Juntos".</p>	<p>Aplicación medida de protección.</p>	<p>Administrativa</p>	<p>Corto/ mediano plazo</p>	<p>• Poder Judicial</p>	<p>Sin perjuicio del seguimiento y registro que hoy se realiza, se estudiará en instancias intermedias del Poder Judicial, el mecanismo a través del cual sea factible promover visitas de los jueces de Tribunales de Familia al Programa "Creciendo Juntos".</p>	<p>• Poder Judicial</p>
<p>4° Ley de Ejecución de Penas</p>	<p>Necesidad de ley de ejecución de penas.</p>	<p>Legislativa</p>	<p>Largo plazo</p>	<p>ONG Leasur</p>	<p>El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se encuentra actualmente trabajando en un anteproyecto sobre la materia.</p>	<p>• Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</p>
<p>5° Indicaciones al proyecto de ley sobre "Garantías de la Niñez" para incorporar la protección judicial de niños y niñas que viven con sus madres privadas de libertad.</p>	<p>Marco Normativo aplicable. Ausencia de una Regulación específica.</p>	<p>Legislativa</p>	<p>Largo plazo</p>	<p>ONG En Marcha PJUD</p>	<p>Se entregará la propuesta al Ministerio de Desarrollo Social para que evalúen la factibilidad de incorporarla como indicación en el segundo trámite constitucional del Proyecto de ley.</p> <p>Sin perjuicio de ello, se elaborará un protocolo de coordinación entre el Programa "Mi Abogado" y el Programa "Creciendo Juntos", con el propósito de garantizar la protección judicial de los niños y niñas, de conformidad a la propuesta N°2 de este eje.</p>	<p>• Ministerio de Desarrollo Social y Familia • Subsecretaría de la Niñez • Programa "Mi Abogado" • Programa "Creciendo Juntos"</p>

EJE N°3: SOBRE PROTECCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS VÍNCULOS FAMILIARES

N°	Propuesta	Nudo Crítico	Tipo de medida Administrativa o legislativa	Plazo	Institución que ha realizado la propuesta	Propuesta concreta	Institución responsable de ejecutar y cumplir la medida
1º	Ampliar oferta del programa "Abriendo Caminos" incorporando una nueva línea a dicho programa.	Vínculo familiar Egreso del niño o niña.	Administrativa	Largo Plazo	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de la Mujer y Equidad de Género Unicef 	Se reitera la propuesta, en cuanto a estudiar la posibilidad de elaborar un programa piloto por parte de Ministerio de Desarrollo Social que contemple un programa específico relativo al egreso de niños y niñas que conviven con sus madres en las secciones materno-infantiles.	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Desarrollo Social y Familia Programa "Abriendo Caminos"
1º	Propender a disminuir las brechas de acceso a las prestaciones de Chile Crece Contigo, tanto de los niños que están al interior de las secciones materno infantiles como aquellos que se encuentran fuera y su madre se encuentra privada de libertad.	Egreso del niño o niña.	Administrativa	Mediano plazo	<ul style="list-style-type: none"> Subsecretaría de la Niñez 	Evaluar mecanismos de coordinación entre Gendarmería y los Ministerios a cargo de ejecutar el Programa Chile Crece contigo a fin de terminar con las brechas de acceso a las prestaciones del programa que enfrentan los niños y niñas de las secciones materno-infantiles como aquellos que se encuentran fuera de los EP pero su madre, padre o adulto significativo se encuentra privado de libertad.	<ul style="list-style-type: none"> Gendarmería de Chile Ministerio de Desarrollo Social y Familia Subsecretaría de la Niñez Ministerio de Salud
3º	Implementación de espacios exclusivos para la recepción de visitas, permitiendo el libre contacto entre la madre, el padre y su hijo/a.	Infraestructura	Administrativa. Legislativa, pues requiere recursos.	Largo plazo	INDH Defensoría de la Niñez	Se levantará esta necesidad con Gendarmería, ya que es una materia estrictamente ligada a la infraestructura de cada establecimiento penal.	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Gendarmería de Chile

<p>4º</p> <p>Modificación de políticas de revisión corporal a visitas, eliminando registros intrusivos.</p> <p>Incluir un protocolo especial de visitas.</p> <p>Destruir procedimientos de enrolamiento de hijos.</p>	<p>Régimen de visitas.</p>	<p>Administrativa</p> <p>Legislativa para la obtención de recursos para compra de equipos tecnológicos.</p>	<p>Mediano plazo</p> <p>Largo Plazo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • INDH • FSCM • ONG Leasur • Defensoría Penal Pública • Defensoría de la Niñez • Ministerio de Desarrollo Social y Familia 	<p>El texto del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, el cual se encuentra para firma del Presidente de la República, establece nuevas reglas que garantizan el respeto a la dignidad de las visitas.</p> <p>En particular, se prohíben expresamente las revisiones corporales directas e invasivas a niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Nº 2598 de 2019 incorpora nuevos criterios para el procedimiento de revisión a las visitas, restringiendo las revisiones corporales. En particular, los artículos 21 y 22 regulan de manera especial el registro de los niños, niñas y adolescentes.</p> <p>El Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025, contempla una acción sobre la revisión de procedimientos de visita de NNA a padres y madres privados de libertad, relacionados a ingreso, libertad, relacionados a ingreso, tiempo de permanencia exclusivo, espacios en que se realiza la visita y propuesta de mejoras. El seguimiento al cumplimiento de este compromiso corresponde a la Subsecretaría de la niñez.</p> <p>No obstante, se estudiará la viabilidad de implementar otros mecanismos, distintos a los actuales, para cumplir con requisitos mínimos de seguridad de ingreso de los niños y niñas que visiten los establecimientos penales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Justicia y Derechos Humanos • Gendarmería de Chile • Programa "Abriendo Caminos" de la Niñez.
---	----------------------------	---	---	---	---	---

5º	Promoción de políticas de corresponsabilidad en la crianza de los hijos/as.	Corresponsabilidad en la crianza del hijo/a.	Administrativa	Largo Plazo	<ul style="list-style-type: none"> • INDH • Ministerio de Desarrollo Social y Familia 	<p>Evaluar reforzar el componente 2 del Programa Creciendo Juntos (talleres de parentalidad), por parte de Gendarmería, a fin de promover la corresponsabilidad entre los padres.</p> <p>Coordinar con Unicef para evaluar posible adaptación de insumos con que dicho organismo cuenta para proporcionar a Gendarmería y se implementen en la promoción y reforzamiento de la corresponsabilidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gendarmería de Chile / Programa Creciendo Juntos. • UNICEF
6º	Ley de Ejecución de Penas.	Necesidad de una Ley de Ejecución de Penas.	Legislativa	Largo Plazo	<ul style="list-style-type: none"> • INDH • ONG Leasur 	<p>Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se encuentra trabajando en el anteproyecto de la Ley de Ejecución de Penas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Justicia y DDHH.
7º	Presencia de la madre en atenciones de salud y actividades significativas en la educación del niño o niña. Protocolos para trasladados a las atenciones de salud. Involucramiento de ambos padres.	Participación de la madre en actividades del hijo/a.	Administrativa	Mediano Plazo	<ul style="list-style-type: none"> • FSCM • ONG Leasur • Defensoría Penal Pública • Ministerio de Desarrollo Social y Familia 	<p>Protocolización de procedimientos internos de salidas y traslados especiales a partir de la coordinación con GENCHI y MINSAL y para las actividades educativas con JUNJI e Integra.</p> <p>Coordinación entre Defensoría Penal Pública y Gendarmería de Chile para que el defensor, en audiencia en que se decreta la prisión preventiva, solicite autorización previa al juez para que la madre pueda ingresar junto con su hijo/a a las sección materno-infantil y solicite además acompañar a su hijo/a en las atenciones de salud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gendarmería de Chile • Ministerio de Salud • JUNJI • Integra • Defensoría Penal Pública
8º	Derivación permanente a las Corporaciones de Asistencia Judicial para que presten asesoría en causas de alimentos y relación directa y regular, entre otras asuntos.	Coordinación Interinstitucional.	Administrativa	Cumplido	<ul style="list-style-type: none"> • Defensoría Penal Pública 	<p>Actualmente existe convenio entre DPP, CAJ y Gendarmería, por lo que se propone realizar el seguimiento correspondiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Defensoría Penal Pública • Corporación de Asistencia Judicial • Gendarmería de Chile

EJE Nº4: SOBRE LA SITUACIÓN DEL EGRESO DE NIÑOS Y NIÑAS DEL E.P. ANTE AUSENCIA DE PROGRAMAS DE ACOMPAÑAMIENTO Y SEGUIMIENTO

Nº	Propuesta	Nudo Crítico	Tipo de medida Administrativa o legislativa	Plazo	Institución que ha realizado la propuesta	Propuesta concreta	Institución responsable de ejecutar y cumplir la medida
1º	Fortalecer el Programa "Abriendo Caminos", enfocando las acciones en el acompañamiento integral por el equipo profesional de niños y niñas egresados de establecimientos penitenciarios.	Proceso de reinserción social y familiar de la madre y de su hijo/hija	Administrativa	Mediano Plazo	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de la Mujer y Equidad de Género ONG Leasur ONG En Marcha UNICEF Defensoría de la Niñez Ministerio de Desarrollo Social y Familia 	Se reitera la propuesta, en cuanto a estudiar la posibilidad de elaborar un programa piloto por parte de Ministerio de Desarrollo Social que contemple un programa específico relativo al egreso de niños y niñas que conviven con sus madres en las secciones materno-infantiles. Lo anterior, debido a que esta incorporación también fue propuesta en el eje Nº1. Asimismo, se iniciará coordinación con SENAME para conocer la oferta programática que tienen para atención ambulatoria (FAE).	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Desarrollo Social y Familia - Programa "Abriendo Caminos" Servicio Nacional de Menores
2º	Asegurar vinculación de todo lactante que ingrese al Programa Creciendo Juntos, al Programa Mi Abogado, dependiente de la CAJ.	Medidas de Protección	Administrativa	Mediano plazo	<ul style="list-style-type: none"> Programa "Mi Abogado" ONG Leasur 	Convenio entre Programas Creciendo Juntos y Mi Abogado.	<ul style="list-style-type: none"> Programa "Creciendo Juntos" Programa "Mi Abogado".
3º	Establecer medidas de apoyo terapéutico profesional para mujeres y sus hijos frente al evento de la separación y egreso del niño o niña del establecimiento penitenciario. Establecimiento de un marco regulatorio que oriente a los equipos de salud al acompañamiento especial de aten-	Vínculos Familiares Egreso del niño o niña	Administrativa	Mediano plazo	<ul style="list-style-type: none"> INDH Fundación San Carlos del Maipo ONG Leasur Defensoría Penal Pública Defensoría de la Niñez Ministerio de Salud. 	Elaborar Manual de Acompañamiento especial de atención a mujeres con hijos(as) y su reinserción familiar. Este trabajo se realizará a partir de las orientaciones y la activa participación del órgano especializado como es el Ministerio	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de salud Gendarmería de Chile Ministerio de Desarrollo Social y Familia a través de la Subsecretaría de la Niñez.

<p>ción a mujeres con hijos(as) y su reinserción familiar.</p> <p>Se deben generar instancias de acompañamiento para el egreso que disminuyan el trauma de la separación, garantizando la relación directa y regular con su madre y fortaleciendo el vínculo del niño o niña con su familia extensa, incluso después de su egreso.</p>					<p>de Salud, en relación al apoyo terapéutico para la madre y el niño en la preparación de la separación y cuando la misma se produce.</p> <p>Asimismo, en cuanto al proceso de acompañamiento en el egreso, primero ha de coordinarse con Gendarmería el levantamiento de la información respecto a cómo se determina el momento del egreso y con quien sale ese niño o niña y luego coordinar con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia para trabajar en la reinserción familiar del niño o niña, como también para mantener y fortalecer el vínculo con sus madre y familia extensa, inclusive luego del egreso del establecimiento penal.</p>	
--	--	--	--	--	--	--

PROPUESTAS RELATIVAS A LA EJECUCIÓN DE LA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD Y DE LA PROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR DE PRISIÓN PREVENTIVA, CUANDO SE TRATA DE MUJERES GESTANTES O MADRES DE NIÑOS O NIÑAS MENORES DE 3 AÑOS:

a) Ampliar la iniciativa de suspensión del cumplimiento de la pena privativa de libertad a aquella persona que sea la cuidadora principal del niño o niña.

b) Incorporar una modalidad distinta de cumplimiento alternativo, prescindiendo de la medida privativa de libertad.

c) Establecer como regla general la suspensión del cumplimiento de la pena, con la posibilidad de remitirla, una vez cumplido el plazo de suspensión sin nueva comisión de delito.

d) Establecer un catálogo de delitos excepcionalmente graves y violentos respecto de los que la suspensión de la pena o una pena sustitutiva no sería procedente.

e) En atención a la gravedad de ciertos delitos, se sugiere excluirlos de la medida de suspensión, como en parricidio, infanticidio, violencia intrafamiliar.

f) Sustitución de la pena a la mujer por una pena mixta o por libertad condicional.

g) Considerar modificar la ley 20.084 y a su reglamento respecto a sustituir la pena privativa de libertad para adolescentes.

h) Parece necesaria una regulación especial sobre la medida de prisión preventiva, para que efectivamente sea de última ratio en los casos de mujer embarazada o con hijos menores de 3 años y asimismo, asegurar, la representación jurídica de ese NNA relacionado con esa mujer privada de libertad, de manera de que en jurisdicción penal también se tenga como consideración primordial su interés superior, porque queda de manifiesto que los NNA siguen siendo vistos como "objetos" asociados a las mujeres privadas de libertad, con los cuales muchas veces "sancionan" cuando han incumplido algún ámbito reglamentario, y aquello es una afectación evidente a los derechos humanos de NNA, en tanto personas dignas e iguales en derechos.

i) En los casos de mujeres imputadas extranjeras y considerando que muchas veces la pena probable sería la expulsión no sería conveniente decretar la prisión preventiva. Por lo anterior, se sugiere evaluar la posibilidad de adelantar la medida de expulsión, siempre que la mujer imputada esté de acuerdo.

j) Estudiar posibilidad de un cumplimiento cautelar alternativo, con control por monitoreo telemático o algún otro mecanismo de seguimiento, dependiendo de la gravedad del delito imputado.

k) En el caso del proyecto de ley, boletín N°11073-07, integrantes de la mesa sugirieron señalar expresamente las decisiones, beneficios o sustituciones de pena que deberían quedar sometidas a decisión judicial.

l) Creación de una mesa especial para preparación de indicaciones generales al proyecto de ley, boletín N°11073-07 o algún otro proyecto de ley que se encuentre en tramitación y sea pertinente a la materia.

m) Adecuación de presupuesto entregado a Gendarmería que implique la modificación de los montos destinados actualmente a las unidades materno-infantiles a residencias o programas de acompañamiento, nuevos o existentes, a mujeres embarazadas y madres de hijos menores de tres años que hayan accedido a la suspensión de la pena planteado en la Ley o en caso de que la prisión preventiva sea improcedente.

n) Incluir como requisito que el hijo o hija esté bajo el cuidado personal de la mujer imputada o condenada o bien, procurar el restablecimiento del mismo que se haya perdido.

Por otro lado, también fueron presentadas propuestas orientadas a otras reformas en el sistema penal, tales como:

a) Flexibilizar las reglas que impiden las salidas alternativas, ampliando su aplicación a otros bienes jurídicos para un mayor rango de penas.

b) Considerar la pena privativa de la libertad como extrema ratio, flexibilizándose las reglas que impiden las penas sustitutivas.

c) Considerar a la prisión preventiva como extrema ratio, privilegiando las medidas cautelares de menor intensidad.

d) Flexibilizar las reglas que permiten la rebaja de condena y la libertad condicional, en los mismos casos.

