

Salidas alternativas eficaces: la experiencia de los Tribunales de tratamiento de drogas en Chile

Catalina Droppelmann

psicóloga e investigadora
Fundación Paz Ciudadana. Chile
cdroppelmann@pazciudadana.cl

Paz Pérez Ramírez

abogada Fiscalía Regional Centro Norte,
Ministerio Público, Chile
pperezr@minpublico.cl



The Drug Treatment Court model has proven to be an effective tool for decreasing recidivism in crimes related to problematic drug use. The Criminal Procedure Reform opens the possibility of implementing innovative strategies that favor the use of alternative sentences that effectively reduce recidivism. The feasibility of incorporating programs of this kind and improving alternative sentences by intervening in the underlying causes of crime has been the subject of research in Chile since 2004. The purpose of this article is to describe the Drug Treatment Court model, the process by which it can be implemented, and the challenges associated with that process at the national and international levels.

La Reforma Procesal Penal en Chile tuvo por principales objetivos la modernización del sistema de justicia, así como elevar su eficacia, eficiencia y transparencia. Tras casi nueve años de su puesta en marcha, el desafío es implementar nuevos mecanismos, que en armonía con el sistema acusatorio, y valiéndose de las herramientas del Código Procesal Penal, se orienten a nuevos objetivos.

Los retos de segunda generación de una reforma en marcha, tienden a ser múltiples. Sin embargo, tras las dificultades propias de este cambio, lo que se pretende relevar, es la necesidad de generar mecanismos que disminuyan la reincidencia criminal.

A través del presente artículo, se da cuenta del diseño e implementación de una de las estrategias que buscan este objetivo y que actualmente se encuentran en ejecución en algunas zonas de Chile. Esta estrategia llamada Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD) tiene por objetivo principal la rehabilitación de imputados dependientes de drogas y/o alcohol para impactar en la reincidencia criminal.

De esta manera, se pretende abrir el debate en la comunidad de países latinoamericanos con sistemas reformados, a nuevas tecnologías que integran el trabajo interdisciplinario, entre justicia, salud mental y servicios comunitarios, necesario para la consecución de los resultados que requieren las reformas en justicia.

El enfoque “Problem Solving Courts” o “tribunales orientados a la resolución de conflictos” nace en la década de los ochenta en EE.UU. Se inserta como un programa de justicia criminal orientado a contribuir a la solución del conflicto subyacente al delito y restaurar el bienestar de la comunidad. Los antecedentes de este modelo se basan en la baja adherencia en el cumplimiento de las medidas alternativas en sancionados y condenados y en dificultades en el monitoreo de las mismas, junto al aumento de la población carcelaria y hacinamiento, así como las altas tasas de reincidencia, victimización y denuncias. Estas circunstancias hacen repensar la manera de enfrentar el delito y potenciar salidas alternativas eficaces en la disminución de la reincidencia criminal.

Existen diferentes tipos de Problem Solving Courts. Los TTD, materia de este artículo, son una clase de ellos. Se han desarrollado además iniciativas en salud mental, violencia intrafamiliar, población aborígen, comunidades, entre otras.

Dentro de los elementos claves que persigue instaurar este programa se destacan:

- Enfoque de caso “a la medida”.
- Trabajo intersectorial creativo.
- Toma de decisiones informada.
- Seguimiento judicial.
- Accountability.
- Enfoque en los resultados.

Existe vasta evidencia en el nivel mundial sobre la relación existente entre el consumo problemático de drogas y la delincuencia¹. Sin embargo, se debe ser cauto al plantear una relación causal entre ambos fenómenos, ya que su relación responde a una serie de factores predisponentes y desencadenantes comunes que dicen relación con otra clase de variables como, por ejemplo, la exclusión social.

A partir de lo propuesto por Goldstein² a mediados de la década de los ochenta, la investigación se ha centrado principalmente en tres niveles de relación más bien directa entre las drogas y el delito.

1. Psicofarmacológico: Se relaciona con los efectos que provoca el consumo de sustancias mantenido en el tiempo en el organismo, como la intoxicación, el síndrome de abstinencia y el daño neurotóxico. Especialmente, la ingesta prolongada de cocaína y pasta base está relacionada con el aumento de las conductas violentas, al desencadenar efectos en el nivel psicológico que podrían propiciar este tipo de actos.
2. Económico-compulsivo: Esta clasificación agrupa a la criminalidad funcional, es decir, a aquel tipo de delitos cometidos con el objetivo de obtener dinero para financiar el consumo de drogas. La motivación a delinquir se relacionaría con el deseo intenso de consumir drogas que aparece durante el síndrome de abstinencia. Las conductas de búsqueda de drogas en forma imperiosa superan al área de la voluntad en relación a la ética y moral propia del individuo, además de afectar la evaluación cognitiva de las

consecuencias de los propios actos.

3. Sistémico: Esta vinculación se refiere a la violencia que se produce en torno al mercado de las drogas. Las zonas marginales donde operan comercios locales de sustancias favorecen la proliferación de violencia, corrupción y delitos hacia los propios pobladores.

Por otro lado, hay teorías que refutan cualquier relación directa entre drogas y criminalidad, señalando más bien que ambos fenómenos estarían implicados en un sistema de conexiones desencadenado por un estilo de vida delincuencia.

No obstante la relación sea directa, indirecta o multicausal, parece ser que existe una proporción importante de delincuencia inducida y funcional, que se desataría o amplificaría a partir de los efectos a nivel biológico, psicológico y social, provocados por el consumo de estupefacientes mantenido en el tiempo. Sin embargo, antes de plantear cualquier tipo de correspondencia entre el consumo de drogas y la comisión de un delito, se deben tener en cuenta los factores socio-culturales asociados. Además se requiere comprender que cada situación posee particularidades, como el tipo de sustancia, el patrón de consumo, la historia delictiva, el tipo de delito y su frecuencia.

Con el objeto de disminuir la delincuencia asociada a las drogas, a fines de la década de los ochenta surgieron en Estados Unidos, los TTD. Actualmente, existen cerca de 1.800 programas en dicho país y la iniciativa se ha expandido a otros continentes. Los TTD funcionan como programas dentro de tribunales, cuya principal característica es que el usuario es derivado a rehabilitación bajo la supervisión directa e inmediata del tribunal. Para ello existe un efectivo sistema de coordinación entre los servicios prestadores de tratamiento, las redes comunitarias y el sistema de justicia.

La función del modelo es facilitar el proceso de rehabilitación, utilizando mecanismos de sanciones e incentivos, con la finalidad de fomentar la adherencia y el cambio, potenciando el sentido de autoeficacia. Las principales características del modelo son las siguientes:

- Es un programa o procedimiento penal alternativo dentro del sistema de justicia.
- Es un sistema de intervención, probado y replicable, no un tribunal especial ni jueces de dedicación exclusiva.

¹ Stevens, A, et al. (2003).

² Golstein, P. (1985).

- Está dirigido a infractores cuyos delitos están **relacionados con su consumo problemático de drogas**, es decir, haber sido cometidos bajo la influencia de éstas, o con la finalidad de obtener dinero para financiar el consumo.
- El objetivo es reducir la reincidencia a través de la eliminación o disminución del consumo de droga.
- Su función principal es facilitar el proceso de rehabilitación a través de sanciones e incentivos, que fomenten el cambio y la adherencia del participante.
- Requiere de metodología específica, para todos los intervinientes, especialmente jueces, fiscales y defensores.
- El tratamiento se desarrolla bajo supervisión judicial, a través de audiencias periódicas, informes del proveedor de tratamiento y reuniones interdisciplinarias de coordinación, que fomentan el proceso de cambio.

En el ámbito internacional se ha calculado que el costo anual de un programa TTD por persona oscila entre 1.800 y 4.400 dólares. Un año de cárcel por persona tiene un costo de 20.000 a 30.000 dólares al año.

criminal, respecto del procesamiento tradicional de delitos relacionados con droga. Un estudio realizado en EE.UU. el 2003⁴, a partir de una muestra de 17.000 graduados de programas TTD en el nivel nacional, mostró que 16.4% de los participantes habría reincidido al año de seguimiento. Mientras que el grupo control de infractores que siguieron el proceso judicial, reveló 43,5% de reincidencia criminal.

- 3. Costo-efectividad:** En el ámbito internacional se ha calculado que el costo anual de un programa TTD por persona oscila entre 1.800 y 4.400 dólares. Un año de cárcel por persona tiene un costo de 20.000 a 30.000 dólares al año.⁵

Esta diferencia en los costos también se presenta en Chile. El costo cárcel es de aproximadamente \$250.000 mensuales por persona, mientras que un programa ambulatorio intensivo de rehabilitación cuesta aproximadamente \$140.000 mensuales.

Además, existen costos asociados al encarcelamiento relacionados a la familia, la comunidad y la salud.

- 1. Ventajas comparativas:** Los TTD operan como herramienta efectiva para la disminución de la reincidencia criminal en delitos relacionados con las drogas. Además, presentan ventajas comparativas (Ver cuadro N° 1) en relación a una simple derivación de infractores a tratamiento de rehabilitación de drogas, ya que el eje central está puesto en una innovadora supervisión judicial.

Cuadro N° 1: Ventajas de los TTD.

- Tratamiento de rehabilitación con el imputado inserto en la comunidad.
- Oportunidad de evitar los antecedentes penales.
- Cercana supervisión.
- Seguras e inmediatas consecuencias frente al incumplimiento.³
- Flexibilidad de adaptar las condiciones en respuesta al desarrollo de rehabilitación.
- Incorporación de aspectos restaurativos a través de la responsabilización del infractor y del principio de participación.

- 2. Disminución de la reincidencia:** Los estudios muestran que los TTD reducen 15 a 20 puntos porcentuales de reincidencia

En el marco de la Reforma Procesal Penal son las denominadas “salidas alternativas”, los mecanismos que permiten la introducción de herramientas innovadoras que favorecen la reinserción social del imputado y la participación de las partes (víctima e imputado) en la resolución del conflicto derivado de la comisión del delito.

La **suspensión condicional del procedimiento**, es la figura legal que permite al Ministerio Público, previo acuerdo con el imputado, el ejercicio de la persecución penal con orientaciones tendientes a la rehabilitación, capacitación, reparación del mal causado a la víctima o a la comunidad, y la reinserción del imputado.

En el artículo 238 (letra c) del Código Procesal Penal se establece, para suspender el procedimiento seguido en contra del imputado, el “someterse a un

³ En casos de reincidencia o abandono injustificado se revoca la medida establecida.

⁴ NADCP. Facts on drug courts. Disponible en: <http://www.nadcp.org/whatis/facts.html>.

⁵ Basado en costos de programas en los EE.UU.

tratamiento médico, psicológico o de otra naturaleza”. Es así, que desde el inicio de la aplicación de la Reforma en la Región Metropolitana, se ha utilizado la suspensión condicional del procedimiento bajo la condición de someterse a un tratamiento de drogas.

Al diseñarse la implementación del Modelo de TTD en Chile, se evaluó cuál era la herramienta legal que era más funcional a los objetivos y principios del modelo⁶. El proceso se orientó a utilizar las normas legales existentes y con ello, evitar modificaciones legales al Código Procesal Penal. De lo anterior, y con el propósito de obtener resultados que permitieran abrir el debate jurídico para una ampliación de la herramienta, se optó por utilizar la **suspensión condicional del procedimiento**.

1. Situación inicial: subutilización de la suspensión condicional del procedimiento

En el mecanismo tradicional de la suspensión condicional del procedimiento por tratamiento de rehabilitación se observa una subutilización de la medida. A través de la implementación del programa TTD, con el trabajo interdisciplinario que favorece la pesquisa, seguimiento, derivación y control de los imputados del programa TTD se ha potenciado una utilización estratégica de la figura legal. Las principales desventajas observadas en la utilización tradicional son las siguientes:

- a. La condición de someterse a tratamiento sin que exista una evaluación clínica al imputado que confirme la presencia de consumo problemático de drogas y que sugiera la modalidad de tratamiento.
- b. Ausencia de cupos preferentes para esta población, incorporándose los imputados a listas de espera, tiempos que pueden derivar en la comisión de un nuevo delito.
- c. Descoordinación entre la red salud y el Sistema de Justicia, a efecto de hacer más eficiente la administración del flujo de imputados derivados.
- d. Ausencia de una intervención estructurada y organizada por parte del sistema de justicia a efecto de incentivar el cumplimiento del tratamiento por parte del imputado.

- e. Carencia de información y capacitación de los operadores del sistema de justicia sobre adicciones y rehabilitación.
- f. Ineficiente sistema de pesquisa de casos que aumenta el número de ingresados al programa.

2. Ventajas de las suspensión condicional del procedimiento en el contexto de TTD

- a. La letra c) del artículo 238 del Código establece expresamente como condición, el tratamiento. Por su parte, la letra h) del mismo artículo permite fijar “otra condición que resulte adecuada en consideración con las circunstancias del caso concreto de que se tratare y fuere propuesta, fundadamente, por el Ministerio Público”. Con esta apertura, se permite establecer dentro del marco de la suspensión, la obligatoriedad de la asistencia por parte del imputado a las audiencias de seguimiento, básicas en el éxito del tratamiento.
- b. El perfil jurídico del imputado dado por la suspensión condicional, dice relación con imputados que no cuentan con antecedentes penales anteriores y que cometieron delitos de mediana gravedad, con una pena no superior a 3 años. De esta manera, en una primera etapa de implementación del piloto a través de esta herramienta, se concentraría en la rehabilitación de imputados con un compromiso biososocial leve a moderado, con buenas posibilidades de éxito en la rehabilitación.
- c. El plazo de la suspensión condicional fluctúa entre 1 a 3 años. El período de la suspensión se puede flexibilizar de acuerdo a los requerimientos de tiempo que requiere el tratamiento. En el caso, que un tratamiento tenga una duración inferior a un año, es posible hacer un seguimiento a través de las audiencias de la evolución del paciente fuera del tratamiento, y así favorecer la reinserción.
- d. Es requisito de la suspensión, el acuerdo del imputado en orden a la imposición por parte del juez de la salida alternativa, y por ende, a la obligación aceptada. Este acuerdo del imputado, refleja la necesaria voluntariedad de éste, de someterse a la condición acordada, requisito básico para el iniciar y mantenerse en un tratamiento de rehabilitación.
- e. Si la suspensión condicional es cumplida satisfactoriamente por el imputado, tras el período de tiempo estipulado, el caso se sobresee definitivamente, es decir, el imputado no registra como antecedente penal el delito por el cual fue suspendido.
- f. La suspensión condicional puede revocarse si el imputado es formalizado por un nuevo delito o si incumple injustificadamente, en

⁶ En la experiencia internacional existen casos en los cuales se ha modificado la legislación a favor del establecimiento del programa y otros casos que se ha adaptado éste a las herramientas existentes. Para mayor información: “Herramientas legales estratégicas para el tratamiento de drogodependencia en infractores de ley”, Guerra, Pedro (2006). http://www.pazciudadana.cl/upload/areas_info_drogas/DROGAS_20071001141641.pdf.

forma grave y/o reiterada, las condiciones impuestas. De esta forma, la herramienta ofrece al modelo TTD la posibilidad de excluir a un participante del programa.⁷

- g. La víctima tiene el derecho de participar de la audiencia de suspensión condicional.

En Chile, Fundación Paz Ciudadana⁸, como parte de su línea de investigación droga y delincuencia, comenzó a investigar el tema en el año 2004. A medida que se fue obteniendo información, fue quedando en evidencia que la metodología TTD se enmarcaba dentro de un movimiento mucho más amplio, denominado Problem Solving Courts. De esta manera, se instaló un plan estratégico para incorporar el modelo TTD en Chile. Hasta ahora, existen tres proyectos piloto de TTD y durante el período 2008 se pretende ampliar el modelo a otras jurisdicciones del país.

El primero de ellos comenzó el año 2004 en la ciudad de Valparaíso, donde jueces, fiscales y defensores se interesaron por aplicar un programa de este tipo, después de un seminario organizado por la Fundación Paz Ciudadana y la Embajada de los EE.UU. En este seminario, la jueza Laura Safer, del Tribunal de Drogas del Bronx (Nueva York), expuso los fundamentos y resultados del modelo.

Una segunda experiencia surgió a mediados del año 2005, cuando la Fiscalía Metropolitana Sur se interesó en desarrollar un programa similar, basándose en experiencia internacional y en el piloto de Valparaíso. Así, después de diversos esfuerzos de coordinación con otras instituciones del sistema, a fines de ese año comenzó a operar este segundo proyecto piloto.

Finalmente, en octubre del año 2006, se inauguró el tercer programa piloto propulsado por la Fiscalía Centro Norte, que ya se ha ampliado a todos los tribunales de su territorio. Esta iniciativa ha logrado transformarse en el TTD más amplio del país representando el 70% del total de los casos ingresados.

7 La recaída en el consumo de drogas no representa en sí misma una condición para la revocación de la SCP, ya que se asume que ésta puede ser parte del proceso de rehabilitación.

8 ONG chilena, cuya misión es contribuir a la disminución de la delincuencia, a través de la colaboración técnica en la formulación de políticas, y el desarrollo y transferencia de herramientas de trabajo.

Interesados en la profundización de las temáticas relacionadas con droga y delincuencia, en abril del año 2006, CONACE⁹ y la Fundación Paz Ciudadana convocaron la realización de la mesa de trabajo interinstitucional: “Tratamiento de drogas para infractores en el contexto judicial”, en la cual participan el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud. Su propósito fue generar una propuesta consensuada de política pública para promover el tratamiento de drogas en población infractora en el contexto judicial. En diciembre del año 2007 las autoridades representantes de esta mesa firmaron un “Protocolo de colaboración” para la instalación del modelo TTD en Chile.

A la fecha se encuentran aproximadamente 70 personas en el programa TTD asistiendo a tratamiento de rehabilitación¹⁰. El piloto de Valparaíso cuenta con 8 casos, el piloto de la Región Metropolitana Centro Norte tiene 50 personas en tratamiento y la Zona Sur 12 participantes. Existen 10 personas egresadas y reinsertas satisfactoriamente, las cuales no han reincidido en el delito.

El programa TTD es altamente flexible y se ha implementado en países con diferentes sistemas de justicia y políticas de drogas. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) convocó a un grupo de expertos para establecer lineamientos que permitieran expandir el modelo TTD en el mundo. Tras esto se consensuó una lista de factores de éxito que se sugiere estén presentes para implementar un programa TTD (Ver cuadro n° 2).

El programa TTD es altamente flexible y se ha implementado en países con diferentes sistemas de justicia y políticas de drogas.

Cuadro N° 2: Factores que explican el éxito de los programas TTD. (UNODC 1999)¹¹.

- Efectivo liderazgo judicial del equipo a cargo del programa.
- Fuerte colaboración interdisciplinaria entre el juez y los miembros del equipo, a la vez que cada uno mantiene su independencia profesional.
- Buen nivel de conocimiento y comprensión de la adicción y la recuperación por parte

9 Consejo Nacional para el Control de Estupeficientes.

10 Datos actualizados al 20 de enero de 2008.

11 UNODC, 1999.

de los miembros del equipo que no son del ámbito de la salud.

- Manual de procedimientos, para asegurar consistencia en el enfoque y eficiencia de la intervención.
- Criterios de elegibilidad claros y un proceso de pesquisa de candidatos objetivo.
- Evaluación detallada de cada eventual participante.
- Consentimiento plenamente informado y documentado del participante antes de comenzar el programa, previa asesoría legal.
- Rápida referencia del participante al programa de tratamiento y rehabilitación.
- Premios y castigos frente a cumplimientos e incumplimientos pronto, ciertos y consistentes.
- Evaluación continua del programa y disposición a reformar su estructura para superar las deficiencias.
- Financiamiento suficiente, sostenido y específico al programa.
- Cambios en la legislación sustantiva y procesal, si ello es necesario o apropiado.

El proceso de implementación del modelo de TTD es continuo, con miras a conseguir la aplicación práctica de todos los factores señalados precedentemente. La experiencia práctica chilena, ha demostrado que para iniciar el trabajo en el contexto del modelo, se requieren 4 de estos factores: una herramienta legal funcional a los objetivos del modelo, centros de rehabilitación contra las drogas y/o alcohol, una relación coordinada entre el sistema de justicia y los centros de tratamiento, y operadores de justicia (fiscales, defensores y especialmente jueces) capacitados en la tecnología del modelo.

En Chile, a 3 años de la primera experiencia piloto, nos encontramos en proceso de implementación de la totalidad de los factores de éxito del proyecto.

Chile, junto a Brasil, ha sido pionero en la implementación de los TTD. Se espera que la experiencia acumulada, junto a las evaluaciones de procesos e impacto, favorezcan la implementación de programas de este tipo en el resto de Latinoamérica.

El modelo de TTD representa múltiples desafíos para una adecuada implementación. Uno de los principales, se refiere al cambio de paradigma en el rol de los actores del sistema. El rol adversarial del fiscal y defensor se transforma a una posición que favorece el cumplimiento del tratamiento del imputado y reconoce la actuación del juez como agente facilitador en el proceso.

Por otro lado, se requiere mejorar estrategias de pesquisas e instrumentos de evaluación que favorezcan la toma de decisiones dentro del sistema de justicia y programas de intervención y reinserción. Se espera que estos progresos, permitan abrir paso a nuevos campos de intervención, como son, la justicia comunitaria, violencia intrafamiliar, delincuencia juvenil, entre otros.

En el ámbito jurídico, se hace relevante la ampliación de la herramienta de la suspensión condicional del procedimiento. De acuerdo al Código Procesal Penal, esta herramienta es procedente para delitos cuya pena esperada no sea superior a 3 años y cuando el imputado no cuente con antecedentes penales anteriores. La experiencia comparada demuestra, que en delitos con una penalidad más alta asociada, incluso que impliquen privación de libertad, y/o reincidentes, aumentan las posibilidades de retención y reinserción del imputado. En esta lógica, se requiere estudiar una modificación legal, al alero de la experiencia piloto TTD, que incluya figuras legales que permitan la aplicación del modelo a delitos con una penalidad mayor o para imputados con antecedentes penales.

Es importante destacar la relevancia de evaluar constantemente el proceso de implementación y el impacto de estos programas. Esto permite mejorar las prácticas y mantener la fidelidad al modelo, que es lo que determina el éxito del programa.

Por último, se requiere socializar y difundir herramientas de resolución de conflictos, en los sistemas de justicia, como una herramienta alternativa a la cárcel y efectiva para disminuir la reincidencia criminal.

Chile, junto a Brasil, ha sido pionero en la implementación de los TTD. Se espera que la experiencia acumulada, junto a las evaluaciones de procesos e impacto, favorezcan la implementación de programas de este tipo en el resto de Latinoamérica.