

# ENTENDIENDO LA CRISIS DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Olga Espinoza M., Fernando Martínez M., Carolina Viano M., Carolina Villagra P.

2011

## Introducción

En la última década las condiciones de reclusión han empeorado, particularmente por la sobrepoblación existente en las cárceles, cuya consecuencia directa es el hacinamiento de los internos y el deterioro de sus condiciones de vida, no sólo en aspectos materiales, sino en la precariedad del respeto de sus derechos a la vida e integridad física y psíquica, así como en las menores posibilidades de acceder a beneficios penitenciarios y en la escasa probabilidad de reintegrarse socialmente<sup>1</sup>.

Según antecedentes de Gendarmería de Chile, citada por medios de comunicación, **el hacinamiento en las cárceles chilenas, en general, alcanzaría a 70%**<sup>2</sup>. Sin perjuicio de ello, se sabe que en varios recintos penales la sobrepoblación sobrepasa el 100% de su capacidad<sup>3</sup>.

Así como el hacinamiento produce un importante deterioro en las condiciones materiales de habitabilidad (la que conlleva violencia entre los presos, malas condiciones de trabajo para el personal penitenciario profesional y uniformado, etc.), los delitos y violaciones de derechos humanos (con responsabilidad directa o indirecta del Estado) cometidos en la cárcel son otro buen reflejo de las consecuencias del hacinamiento y de las malas prácticas institucionales.<sup>4</sup> Al respecto, los hechos con resultado de muertes violentas (causadas por terceros o auto infligidas), resultan un indicador respecto del cual el sub registro es menor. Baste tener

---

<sup>1</sup> Así lo ha señalado la Fiscal Judicial de la Corte Suprema, Mónica Maldonado, en su informe al Senado del 1 de junio de 2009.

<sup>2</sup> La Tercera, 14-03-11.

<sup>3</sup> De acuerdo a datos del informe para la Comisión de constitución, legislación, justicia y reglamento del Senado de la República realizado por la fiscal judicial de la Corte Suprema, Mónica Maldonado, algunos de los centros con mayor sobrepoblación son: Centro de Detención Preventiva Santiago Sur (111%), Centro de Cumplimiento Penitenciario de Arica (97%), Centro Penitenciario de Antofagasta (167%), Centro de Detención Preventiva de Puente Alto (131%), Centro Penitenciario Femenino de Santiago (101%), Centro Penitenciario de Buin (600%), Centro Penitenciario de Valparaíso (141%), Centro Penitenciario de San Antonio (145%), Centro de Detención Preventiva de San Miguel (108%), Centro Penitenciario de Concepción (110%), Centro de Detención Preventiva de Lebu (306%), Centro de Detención Preventiva de Quillota (130%) y Centro de Cumplimiento Penitenciario de Coronel (95%).

<sup>4</sup> Durante 2010 se pudo documentar gráficamente (en un video publicado por El Diario Austral el 10 de mayo de 2010) una **denuncia por torturas o, al menos, tratos crueles, inhumanos y degradantes**, respecto de reclusos de la cárcel de Villarrica que fueron filmados mientras eran llevados desnudos a un patio, golpeados y obligados a hacer ejercicios. Tales hechos motivaron que el Ministerio Público iniciara una investigación y formalizara a varios funcionarios de Gendarmería de Chile. <http://www.azkintuwe.org/jun701.htm>

presente lo ocurrido en la cárcel de San Miguel, con resultado de 81 muertes. Por otra parte, se ha registrado **aumento de los suicidios**. En efecto, informaciones de prensa que dicen basarse en datos de Gendarmería de Chile, refieren que los suicidios **habrían aumentado en 76,9% entre 2009 y 2010**. En 2009 se habrían suicidado 13 personas, 23 en 2010 y hasta mediados de marzo de 2011 la cifra ascendería a 7 reclusos.<sup>5</sup>

Por estas y muchas otras razones (resulta largo enumerar todas aquellas relacionadas con condiciones de habitabilidad, falta de programas de tratamiento intra penitenciario y preparación para el egreso, asistencia post penitenciaria, etc.), desde hace mucho tiempo los expertos señalan que el sistema penitenciario chileno se encuentra en crisis. Esto no es ningún hallazgo.

### **Sobrepoblación y Hacinamiento**

El problema no son únicamente las cárceles, sino el sistema en su conjunto, partiendo por la discusión respecto a la utilidad de las penas privativas de libertad. Sobre todo en un país como Chile, en donde no solo **la tasa de prisionización es muy alta** (sobre 300 reclusos por 100.000 habitantes, según King College, 2011<sup>6</sup>), sino que **el porcentaje de reincidencia supera ampliamente el 50% de los egresados**. Al expresar de esta manera el fenómeno de la reincidencia se puede ver un ejemplo concreto de la crisis, porque en Chile el sistema penitenciario, en conjunto, no es capaz de proporcionar una cifra validada que permita dimensionar dicho problema, sencillamente porque no cuenta con estudios al respecto. Y si los tiene, no están disponibles para el público. Claramente, se trata de datos fundamentales para el diseño de una adecuada política criminal y de seguridad ciudadana, pero no los hay o no están disponibles.

Contribuye al aumento de la población carcelaria la política criminal de los últimos años, orientada al **endurecimiento en la aplicación de sanciones restrictivas de libertad**, en lugar de avanzar hacia su racionalización. Ejemplo de ello fue, en 2007, la aprobación de la “**Agenda**

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> [http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb\\_country.php?country=215](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_country.php?country=215)

**Corta Antidelincuencia”** que restringe el acceso a la libertad provisional y la suspensión condicional del procedimiento a imputados por determinados delitos. Poco antes de aprobarse esta ley, un estudio de la Defensoría Penal Pública había señalado que su vigencia incrementaría aún más la población de los recintos penitenciarios, ya sobrepasados en su capacidad.<sup>7</sup>

### **Escasez de programas de reintegración social**

La crisis de hacinamiento, también se ve profundizada producto de los **problemas que se identifican en el ámbito de la reintegración social**. La oferta programática de reinserción es insuficiente y de baja calidad (con escasa cobertura y limitados recursos humanos, financieros y técnicos). Este problema resulta evidente en cada uno de los sub-sistemas (abierto, cerrado y post penitenciario), ocasionando, en primer lugar, que **sólo un porcentaje minoritario de personas acceda a un programa de reintegración social**, y, en segundo lugar, que en caso de participar de algún programa la intervención que se reciba no sea diferenciada ni apunte a reducir los factores de riesgo de conductas delictivas de las personas participantes.

La tarea de rehabilitación se realiza a través de diversos programas en tres áreas: programas de apoyo psicosocial, educativos y de carácter laboral (el año 2008, sólo 4% de personas se vieron beneficiadas con algún curso de capacitación laboral, mientras que sólo 33% desarrolló alguna actividad laboral)<sup>8</sup>. La adhesión a estos programas es voluntaria e incentivada principalmente porque es un requisito para acceder a beneficios intrapenitenciarios. Sin embargo, la expansión en estas áreas ha sido inorgánica, mediante la creación de programas que abarcan un pequeño universo de la población usuaria y donde su crecimiento ha sido reducido<sup>9</sup>.

### **Política de Infraestructura Penitenciaria**

---

<sup>7</sup> Sepúlveda, E. Senado.cl, Departamento de Prensa, 17-08-06, [http://www.senado.cl/prontus\\_senado/antialone.html?page=http://www.senado.cl/prontus\\_senado/site/artic/20060817/pags/20060817114746.html](http://www.senado.cl/prontus_senado/antialone.html?page=http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20060817/pags/20060817114746.html) [30-10-08].

<sup>8</sup> Según datos de Gendarmería. Consejo de Reforma Penitenciaria (2010). “Recomendaciones para una nueva Política Penitenciaria”, MINJUS, p.34.

<sup>9</sup> Consejo de Reforma Penitenciaria (2010). “Recomendaciones para una nueva Política Penitenciaria”, MINJUS, p.33.

En este contexto, la respuesta fundamental (muy mayoritaria en asignación de recursos, casi única en términos de política pública) del Estado de Chile a los problemas del sistema penitenciario, ha sido la construcción de cárceles concesionadas. Inicialmente el Ministerio de Justicia planificó, a través del **Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria del Ministerio de Obras Públicas**,<sup>10</sup> la construcción de diez nuevas cárceles, lo que permitiría agregar 16.335 plazas al sistema cerrado, con una inversión de 294 millones de dólares.

La información publicada por Gendarmería de Chile señala que seis de estos recintos se encuentran “en explotación” (Alto Hospicio, La Serena, Rancagua, Santiago 1, Valdivia y Puerto Montt), dos en “habilitación y término de construcción” (Antofagasta y Concepción) y dos “en proceso de elaboración de Bases de Licitación” (Talca y Santiago 2), todas correspondientes al Primer Programa de Establecimientos Penitenciarios Concesionados.<sup>11</sup>

Sin embargo, se sabe que algunas secciones de la cárcel concesionada de El Manzano, Concepción, también se encuentran en funcionamiento. De hecho, pese a que la empresa concesionaria no ha obtenido la recepción final del Complejo Penitenciario Bío Bío, el terremoto de 14 de febrero de 2010 motivó su ocupación, en forma excepcional, con reclusos provenientes de cárceles de Chillán, Los Ángeles y Coronel, además de un número considerable de internos del Complejo Penitenciario de Concepción, producto del incendio que afectó a dicho recinto penal. Por tales razones, actualmente alberga a 1.050 internos, mientras se produce la recuperación de la infraestructura de las unidades dañadas. Entre febrero y noviembre de 2011 se proyecta realizar la habilitación definitiva del establecimiento concesionado.<sup>12</sup>

**La política de cárceles concesionadas ha sufrido considerables retrasos, básicamente relacionados con incumplimientos de las concesionarias en la fase de construcción y las consecuentes renegociaciones. No se dispone de información que permita saber cuánto ha**

---

<sup>10</sup> Ejecutado en el marco de la Ley de Concesiones de Obras Públicas (Decreto 900 del Ministerio de Obras Públicas, MOP, 1996, y su modificación Ley N° 20.410, del 20 de enero del 2010) y el Reglamento de Concesiones (Decreto Supremo N° 956 del MOP, 1997).

<sup>11</sup> Disponible en [www.gendarmeria.cl](http://www.gendarmeria.cl) [09-03-11]

<sup>12</sup> Información proporcionada el 11 de marzo de 2011 por la Dirección Regional Concepción de Gendarmería de Chile.

**invertido el Estado de Chile después de las renegociaciones, pero se sabe que la cifra ha aumentado considerablemente.**

Al 31 de marzo de 2009, las seis cárceles concesionadas que se encontraban en operaciones en ese momento albergaban a 10.556 internos (18.8% de la población reclusa en Chile, que a la misma fecha alcanzaba en total a 55.957 internos).<sup>13</sup> No se dispone de cifras oficiales actualizadas sobre población reclusa en cárceles concesionadas, agregando la cárcel de El Manzano, pero se sabe que el total de población en régimen cerrado alcanzaba a 51.495 personas, al 31 de enero de 2011. Al no conocerse la composición de esta disminución, resulta imposible calcular el porcentaje que se encuentra en recintos concesionados.

Aún cuando no se conoce una evaluación independiente sobre el funcionamiento de los recintos concesionados, las bondades del negocio han llevado a que, desde 2009-2010, se proyecte un Segundo Programa de Establecimientos Penitenciarios Concesionados que prevé la construcción de otros cinco penales en Calama, Copiapó, Valparaíso, Chillán y Temuco.<sup>14</sup>

Actualmente Gendarmería de Chile cuenta con los siguientes establecimientos penitenciarios, tanto públicos como concesionados: 15 direcciones regionales, 95 unidades penales (incluyendo establecimientos concesionados), 20 centros de educación y trabajo, 32 centros de reinserción social y 8 patronatos locales de reos del sistema post penitenciario<sup>15</sup>.

### **Tendencia de las Medidas Alternativas a la Reclusión (MAR)**

La población penitenciaria se divide entre aquellos que cumplen penas privativas de libertad y quienes están sometidos a sanciones alternativas. Desde 1983, año de promulgación de la Ley 18.216 que estableció las medidas alternativas a la reclusión<sup>16</sup>, el uso de éstas ha aumentado,

---

<sup>13</sup> Cornejo, Miguel Ángel, "Análisis de Costos Operacionales. Establecimientos Penitenciarios Concesionados", (2009), presentación en Seminario de Trabajo "Gestión de Establecimientos Penitenciarios Concesionados en Explotación", Unidad de Concesiones, Gendarmería de Chile.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Consejo de Reforma Penitenciaria (2010). "Recomendaciones para una nueva Política Penitenciaria", MINJUS, p.25.

<sup>16</sup> La Ley 18.216 de 14 de mayo de 1983 estableció que las medidas alternativas a la reclusión son la libertad vigilada, la reclusión nocturna y la remisión condicional de la pena.

“con la sola excepción del año 1990”<sup>17</sup>. Sin embargo, durante los “primeros años de funcionamiento de la Reforma Procesal Penal, entre los años 2000 y 2004 disminuye el promedio anual de población condenada en MAR y se observa un cambio en su composición: la población en Reclusión Nocturna se mantiene estable, en Remisión Condicional disminuye y en Libertad Vigilada aumenta exponencialmente”.

Desde el segundo semestre del año 2005 la población de todas las medidas “crece progresivamente, muy particularmente en Libertad Vigilada”,<sup>18</sup> revirtiéndose la tendencia. Actualmente, según datos de febrero de 2011, se encontraba bajo una MAR 48,6% de la población penitenciaria, lo que representa un aumento de tres puntos en relación a 2005, en que alcanzaba a 45,6%.<sup>19</sup>

### **Libertad Condicional**

Si bien constituye una herramienta destinada a favorecer la reintegración progresiva de la persona privada de libertad que ha cumplido parte importante de su condena (la mitad o 2/3 de la pena, según sea el caso), en la práctica también constituye un mecanismo de descongestión del sistema. Sin embargo, la forma de regulación y su ejecución evidencian una serie de debilidades que requieren reformarse. Entre los problemas que presenta se observan su regulación desfasada<sup>20</sup> y dispersa; la falta de objetividad en la definición de los requisitos para acceder a postular a esta Libertad; la falta de criterios uniformes y coherentes entre las instituciones que participan de el proceso de concesión (el Área Técnica de Gendarmería, la Comisión de la Corte de Apelaciones y los SEREMI de Justicia); la escasa institucionalidad para dar seguimiento al cumplimiento de esta medida (sólo existen 10 Patronatos de Reos<sup>21</sup> en el

---

<sup>17</sup> Gendarmería de Chile (2006) “Situación actual de las medidas alternativas a la reclusión y centros de reinserción social del país”, Departamento de Tratamiento en el Medio Libre, documento no publicado, Santiago.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Cifras de Gendarmería de Chile, Estadísticas, Población Penal según Sistema. <http://www.gendarmeria.cl> [12-10-2006 y 15-03-11].

<sup>20</sup> La fecha de creación de la ley de Libertad Condicional y su reglamento datan de 1925 y 1926, respectivamente).

<sup>21</sup> Los Patronatos tienen responsabilidad de dar seguimiento y verificar el cumplimiento de las condiciones de los libertos condicionales, los que pueden participar en los programas existentes en ellos (de intervención psico-social,

país debiendo, parte importante de los libertos condicionales, cumplir con las firmas mensuales en los establecimientos penitenciarios); la limitada oferta programática de servicios y la falta de acompañamiento y supervisión del cumplimiento de la medida (países desarrollados cuentan con un delegado de libertad condicional que cumple estas funciones y conecta al liberto con los servicios públicos disponibles); entre los aspectos más relevantes.

### **Respecto de las Medidas Anunciadas por el Gobierno para abordar la Crisis Carcelaria<sup>22</sup>**

Recientemente el Ministro de Justicia Felipe Bulnes, anunció 5 medidas para abordar “la crisis carcelaria en Chile”. ¿En qué medida la propuesta de Gobierno colabora realmente con la descongestión de cárceles en Chile y por ende, a disminuir esta crisis?

#### **Medida 1.- Reemplazar las multas, cuando no puedan ser pagadas, por servicios comunitarios.**

Al parecer, se trataría de personas condenadas a penas accesorias. En principio, esta medida sí descongestionará las cárceles porque la gente saldrá una vez cumplida la pena principal, aunque no pueda pagar la multa.

Pero, ¿qué se entiende por servicios comunitarios? ¿Dónde se desarrollarán? ¿Quién los supervisará? ¿Cómo sabremos que no se tratará de trabajos inútiles, sin sentido para la persona que los realiza ni para potenciales beneficiarios?

Por ello, para que la prestación de servicios comunitarios sea una herramienta eficaz de política criminal se requiere que ésta sea implementada en el contexto de un programa al efecto, con institucionalidad de control, personal capacitado y presupuesto suficiente. Requisitos, todos, que toma tiempo lograr. La experiencia de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente indicaría que la solución no pasaría simple y llanamente por concesionar la ejecución de los programas.

#### **Medida 2.- Reemplazar penas inferiores a un año por servicios comunitarios.**

---

de colocación laboral, etc.). Sin embargo, los programas referidos carecen de especificidad y pertinencia de acuerdo a las necesidades de este grupo.

<sup>22</sup> Extraído del artículo “Propuestas carcelarias, esperando el Proyecto de Ley”, de Martínez, F. y Villagra, C. publicado el 11 de marzo de 2011 en <http://www.delarepublica.com>

Esta es una medida interesante, considerando dos hechos: 1) Las personas enviadas a la cárcel por penas inferiores a un año han cometido delitos de menos gravedad, aunque en varios casos suelen ser reincidentes. 2) Las penas de cárcel menores a un año son carísimas para el Estado y socialmente poco rentables. Uno de los resultados es que un porcentaje de personas cumplen penas de cárcel por hechos triviales, de bajo riesgo para la seguridad pública (como por ejemplo, vendedores de música y películas “piratas”).

En este caso, los trabajos comunitarios pueden ser una alternativa que debería discutirse, por lo que es necesario considerar las prevenciones hechas en la medida anterior sobre la forma en que se implementaría la sanción.

**Medida 3.- Flexibilizar el otorgamiento de la libertad condicional, estableciendo “criterios objetivos” para su concesión.**

Actualmente el 2% de la población encarcelada está gozando de una libertad condicional. Del total personas que cumplen las condiciones para postular a esta medida (por haber cumplido la mitad o 2/3 de la pena), sólo un 26%, al año 2009<sup>23</sup>, había recibido este “beneficio”. Ello por dos razones: la primera se explica en función de que las exigencias legales para postular son poco accesibles (entre los requisitos se exige haber participado de actividades laborales o educacionales, siendo que muchos establecimientos penales no disponen de infraestructura para proporcionar esta oferta). La segunda razón se entiende porque hasta la fecha la institucionalidad existente, sobre todo en la última instancia (SEREMIA de Justicia) se ha caracterizado por tomar decisiones sobre la base de criterios politizados.

Como se ha indicado, la Ley de Libertad Condicional se encuentra obsoleta, no acorde a los cambios procesales ni institucionales generados en los últimos 80 años, y ésta podría ser una oportunidad para revisarla, de tal forma que establezca criterios de valoración objetivos y coherentes con el proceso de reinserción social de una personas privada de libertad, genere una mejor institucionalidad a cargo de la concesión, el seguimiento y control de la medida y establezca mayor oferta de servicios que favorezcan la reinserción social.

---

<sup>23</sup> Información proporcionada por Gendarmería de Chile (noviembre 2010).

#### **Medida 4.- Indulto conmutativo**

Se trata de una medida que actuaría sobre una de las medidas alternativas a la reclusión y un beneficio intrapenitenciario (salida controlada al medio libre), es decir, una *pena alternativa* y una herramienta de política penitenciaria. ¿Cuál es la relevancia de esto? Los beneficiarios pueden haber cometido delitos muy distintos en términos de gravedad, cuantía de la pena, etc.

Esta medida apuntaría a sacar a la cárcel “a los que van a dormir a los recintos penales”, lo que disminuiría la congestión, pero deja interrogantes en torno a los criterios con que ha sido concebida.

En principio, la propuesta del Gobierno está en el nivel de las ideas y se requiere analizarlas en detalle una vez que se materialicen en el proyecto de ley ofrecido por el Gobierno. Sin perjuicio de ello, se trata de ideas positivas que podrían colaborar con la descongestión del sistema. Como no se sabe la forma en que se implementarían (materia del proyecto de ley), no se puede saber que tan significativa sería esa contribución.

Desde ya, cabe adelantar que la implementación adecuada de estas propuestas precisa articulación con servicios comunitarios, con las policías, organismos post penitenciarios, etc. El ideal sería que estas medidas se coordinaran con otras complementarias, en el marco de una política penitenciaria que aborde al menos dos aspectos: Infraestructura y reinserción. Asimismo, es previsible que se requieran modificaciones legales y reglamentarias, por ejemplo para los organismos que actúan en la fase post penitenciaria (Patronatos de Reos, Servicio de Registro Civil). También se necesitará delimitar aquellos criterios subjetivos contenidos en las propuestas gubernamentales, pues de ellos dependerá, en definitiva, el otorgamiento de estos beneficios (ej. criterio del juez, “conducta intachable”, “delitos menores”).

Lo más relevante en esta fase inicial es que se trata de un tema lo suficientemente importante como para levantar una discusión pública seria, tomando en cuenta la evidencia existente. Países desarrollados están implementando programas de descongestión de la cárcel, invirtiendo

más en prevención y reinserción, y aumentando el número y el tipo de sanciones en libertad. La evidencia indica que estas medidas son más económicas y rentable socialmente<sup>24</sup>.

Por las razones expuestas, el CESC planteó, al integrar el Consejo de Reforma Penitenciaria, convocado al término del gobierno anterior, una serie de recomendaciones orientadas a fortalecer la institucionalidad del sistema penitenciario, racionalizar el uso de pena privativa de libertad, mejorar el sistema de cumplimiento alternativo de penas, favorecer la reinserción social de las personas al interior de las cárceles y una vez que se encuentren en libertad, fomentar la existencia de controles externos de la ejecución penal<sup>25</sup>. Todas estas medida deben incorporar la planificación y la evaluación como un componente transversal al proceso de diseño e implementación de posibles estrategias de reinserción, así como de identificación de resultados y del impacto generado.

---

<sup>24</sup> Un ejemplo de ello es la “Second chance act” o Ley de Segunda Oportunidad, proclamada el 2008 (en el gobierno de G. Bush) que viene generando una serie de proyectos destinados a la reintegración social de personas privadas de libertad, en los EEUU.

<sup>25</sup> Los infractores que son acompañados individualmente por un profesional en su proceso de preparación para la libertad y regreso a la comunidad, obtienen mejores resultados que aquéllos que no cuentan con esta figura de soporte. Villagra, C., “Hacia una política post penitenciaria en Chile” (2009), RIL Editores, Santiago.