

 <p>comunidad organizaciones solidarias</p>	<p>INFORME ALTERNATIVO AL CENTRO DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS</p> <p>MESA (RE)INSERCIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS</p> <p><i>Febrero 2024</i></p>
--	---

Documento aprobado por la Mesa (Re)inserción Social de la Comunidad de Organizaciones Solidarias¹

I. PRESENTACIÓN

1. La **Mesa Reinserción Social de la Comunidad de Organizaciones Solidarias** (en adelante “**Mesa Reinserción Social COS**”) es un espacio que agrupa a distintas organizaciones de la sociedad civil y emprendimientos que trabajan por la reinserción social de personas infractoras de ley en Chile. Esta Mesa considera a la reinserción social como un tema clave para el país, y la entiende como la integración plena a la sociedad de una persona que ha infringido la ley, que implica un proceso de largo plazo que debe contemplar una perspectiva de derechos, con visión integral y dinámica. En este sentido, la reinserción social se presenta como una serie de metodologías y modelos de intervención concebidos para apoyar a personas que han entrado en conflicto con el orden legal y que desean hacer un cambio en esta situación.
2. Las organizaciones que la integran se enfocan a materias tales como la capacitación, el acompañamiento integral -psicosocial, sociolaboral, jurídico, socio comunitario, entre otros-, el apoyo a familias, la inserción laboral, la generación de redes, el desarrollo de herramientas transversales y de recreación, incidencia y visibilización. Además, los emprendimientos constituyen una oportunidad laboral que es vital, al contratar en su mayoría a personas en proceso de reinserción social.
3. Este espacio forma parte de las Mesas de Políticas Públicas de la Comunidad de Organizaciones Solidarias (“COS”), corporación sin fines de lucro que constituye una red de más de 250 organizaciones de la sociedad civil que sueñan y trabajan por una sociedad justa y sostenible, que, en colaboración y encuentro, permita que todas las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión puedan ejercer sus derechos. Además, su coordinación está a cargo del proyecto “Juntos por la Reinserción” (“JxR”), conformado en alianza por la COS, la Corporación 3xi y la Confederación para la Producción y el Comercio.

¹ La Mesa (Re)inserción Social de la Comunidad de Organizaciones Solidarias agradece a Fundación Probono (www.probono.cl) y al Estudio Jurídico Barros, Silva, Varela & Vigil Abogados (<https://www.bsvv.cl/>) por su contribución en la redacción de este informe.

4. Firman el presente informe:
- a. Aguas Dimas
 - b. AVANZA Inclusión
 - c. Bio-Propor
 - d. Corporación Abriendo Puertas
 - e. Corporación Nuestra Casa
 - f. LEASUR ONG
 - g. Fundación Banamor
 - h. Fundación Dimas
 - i. Fundación Kalén
 - j. Fundación Ludovico Rutten
 - k. Fundación Paternitas
 - l. Fundación Pro Bono
 - m. Fundación Proyecto B
 - n. Fundación Reinventarse
 - o. Minka
 - p. Nöwu Hogar
 - q. ONG CONFAPRECO
 - r. ONG En Marcha
 - s. ONG Good Neighbors
 - t. Fundación Proyecto Reinserción
 - u. Raíz Nativo
 - v. Volver a Casa

II. ANTECEDENTES

A. Acerca de la reinserción social como garantía o mecanismo de protección de los derechos de las personas privadas de libertad

5. Para las entidades gubernamentales, la reinserción social es un proceso sistemático de acciones orientado a favorecer la integración a la sociedad de una persona que ha sido condenada por infringir el ordenamiento jurídico, las cuales buscan abordar la mayor cantidad de factores que han contribuido al involucramiento de la persona en la actividad delictiva, con el objetivo de disminuir las probabilidades de reincidencia y promover un cambio de conducta. Es decir, pretende que quienes han cometido delitos se incorporen plenamente a la sociedad. En otras palabras, la reinserción social tiene aparejadas un conjunto de acciones con la finalidad de que las personas que han cometido un delito modifiquen su conducta y se integren a la vida en comunidad².
6. Desde un punto de vista jurídico, la reinserción social puede ser catalogada como una garantía que, si bien no está consagrada expresamente en nuestra Carta Fundamental, es recogida por diversos instrumentos internacionales ratificados por Chile. En dicha calidad, su respeto y

²<https://www.gendarmeria.gob.cl/reinsercion.html#:~:text=Para%20Gendarmer%C3%ADa%20de%20Chile%2C%20la,pleno%20ejercicio%20de%20los%20propios>

promoción es igualmente exigible en los términos que prevé el artículo 5° inciso segundo de la Constitución Política³.

7. Como correlato, la reinserción social se erige como un instituto o mecanismo para la protección de otros derechos y que permite su máximo disfrute⁴, como lo son el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de las personas, y la igualdad ante la ley y la prohibición de todo tipo de discriminación arbitraria. De este modo, de la reinserción social derivan obligaciones directamente exigibles al Estado tanto en lo que respecta al marco jurídico como a prestaciones materiales de diversa índole (ej.: capacitación laboral, acceso a educación, etc.).

B. Reinserción social y el problema del hacinamiento en los establecimientos penitenciarios

8. Para la **Mesa Reinserción Social COS**, la situación carcelaria es uno de los grandes desafíos para el Estado de Chile en materia de derechos humanos y evidencia la necesidad de adoptar medidas de corto, mediano y largo plazo. En tal sentido, es necesario que el Estado de Chile realice ingentes esfuerzos en resolver el problema del hacinamiento en los establecimientos penitenciarios -que se arrastra desde largo tiempo y se profundiza día a día-, pues aquello es una condición habilitante y necesaria para lograr trabajar en la reinserción de las personas privadas de libertad y mejorar sus condiciones de vida.
9. En efecto, es ilusorio pensar en rehabilitar y reinsertar en la sociedad a personas que no gozan de las condiciones mínimas de dignidad para desarrollar su vida en privación de libertad. Además, se debe tener en cuenta que el hacinamiento constituye en sí mismo una forma de trato cruel y degradante que no permite asegurar la vida e integridad de los internos, así como las condiciones de habitabilidad al interior de las prisiones, generando una vulneración de las obligaciones que el Estado de Chile tiene en materia de Derechos Humanos.
10. A su turno, corresponde tener presente que en el contexto del pasado Examen Periódico Universal (“EPU”) se realizaron al Estado de Chile distintas recomendaciones en materia de hacinamiento penitenciario, entre otras, (i) 125.65 “Adoptar nuevas medidas para mitigar el hacinamiento en los centros de detención (Azerbaiyán)”; (ii) 125.67 “Adoptar medidas para resolver el problema del hacinamiento en las cárceles y velar por que las condiciones de detención se ajusten a las normas internacionales (Belarús)”; (iii) 125.69 “Intensificar los esfuerzos para resolver el problema del hacinamiento en las cárceles (Federación de Rusia)”, y (iv) 125.70 “Intensificar los esfuerzos para reducir el hacinamiento en las cárceles y adoptar medidas urgentes para superar las deficiencias observadas en las condiciones generales de vida en las cárceles (Senegal)”.

C. Obligaciones del Estado de Chile en materia de personas privadas de libertad y reinserción social, en particular las establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

³ El artículo 5° inciso segundo de la Constitución Política establece: “*El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes*”.

⁴ Sobre el concepto de garantía ver ALDUNATE LIZANA, Eduardo (2008), “*Derechos Fundamentales*”, Legal Publishing, Santiago, págs. 77 y ss, y CEA EGAÑA, José Luis (2012), “*Derecho Constitucional Chileno*”, Tomo II, Ediciones UC, Santiago, págs. 35 y ss.

11. En virtud de lo establecido en el artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante “**el Pacto**”)⁵, los Estados Parte se obligan a adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en dicho instrumento internacional.
12. En particular, la reinserción social se encuentra recogida como una obligación para los Estados Parte en el artículo 10 numeral tercero del Pacto⁶, por cuanto se dispone que “*el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad será **la reforma y readaptación social de los penados***”. Esta disposición se inserta dentro del derecho que tiene toda persona privada de libertad a ser tratada humanamente y con el respeto debido a su dignidad. Es decir, la reinserción se erige como uno de los mecanismos que posibilitan este derecho, junto a la separación de las personas procesadas de aquellas que han sido condenadas y el tratamiento diferenciado entre menores y adultos.
13. A su turno, el artículo 40 del Pacto obliga a los Estados Parte a informar sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos por este instrumento, y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de éstos.
14. Como corolario, nuestro país se encuentra convencionalmente obligado a dictar disposiciones legales o de otra naturaleza a los efectos de cautelar el derecho de toda persona privada de libertad a ser tratada humanamente y con el respeto debido a su dignidad, implementando para ello mecanismos idóneos y eficaces relacionados con la reinserción social.

D. **Sobre el Séptimo informe periódico presentado por el Estado de Chile**

15. El 22 de abril de 2021, el Estado de Chile presentó el “Séptimo informe periódico” en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 del Pacto, abarcando el periodo de agosto de 2014 -fecha de las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos- hasta el 31 de diciembre de 2020 (en adelante, “Informe del Estado de Chile”). Lo anterior, sobre la base del requerimiento del Comité de Derechos Humanos⁷.
16. En lo que interesa a esta presentación, el acápite H del Informe del Estado de Chile versa sobre el “Trato dispensado a las personas privadas de libertad”.
17. En dicho apartado se da cuenta de cifras como la capacidad de alojamiento de recintos penitenciarios y la población efectiva, a la vez que proporcionan datos sobre aquellas personas en prisión preventiva y de centros de justicia juvenil. Se añade que el 2018 se dio inicio al “Plan Nacional de Inversiones en Infraestructura Penitenciaria” (PNI), herramienta de gestión

⁵ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue suscrito por Chile el 16 de diciembre de 1966, promulgado por Decreto N°778, de 1989, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁶ En similar sentido, el artículo 5 numeral sexto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -o Pacto de San José de Costa Rica- establece que “*las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados*”.

⁷ Documento titulado “Lista de cuestiones previa a la presentación del séptimo informe periódico de Chile”. El Comité de Derechos Humanos solicitó al Estado de Chile incluir información general sobre la situación nacional en materia de derechos humanos, con indicación de las nuevas medidas y acontecimientos relativos a la aplicación del Pacto, e información específica sobre la aplicación de los artículos 1 a 27 del Pacto, incluida la relacionada con las recomendaciones anteriores del Comité.

que busca mejorar el estado de la infraestructura carcelaria y establecer condiciones básicas de habitabilidad y seguridad⁸.

18. También se informó sobre la creación de la 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”, instancia que identificó nudos críticos que afectan la situación de las madres y embarazadas privadas de libertad y sus hijos, en tanto grupo de especial protección⁹.
19. El Informe del Estado de Chile también da cuenta sobre las condiciones sanitarias al interior de los recintos penales al año 2019, según información compilada por Gendarmería de Chile (“GENCHI”) y que versan sobre las siguientes áreas temáticas: a) limpieza y recolección de residuos domésticos; b) funcionamiento de servicios higiénicos, suministro de agua potable y su disposición; c) recolección de residuos hospitalarios y d) control de plagas. Añade, respecto al acceso a la atención de salud, que cada unidad penitenciaria cuenta con un área de salud que proporciona atención en el nivel primario. Señala que a todas las personas privadas de libertad que ingresan a una unidad penal se les realiza un examen de salud a los fines de conocer sus antecedentes de morbilidad y pesquisar patologías, las que en su caso son derivadas a las prestaciones de enfermería¹⁰ o programas de salud.
20. Respecto al uso de celdas solitarias, se refiere a la aplicación de la Resolución Exenta N°4.247, de 2013, que establece criterios para la aplicación de las sanciones de aislamiento e internación en celda solitaria en establecimientos del régimen cerrado. El Informe del Estado de Chile explica que dicho acto administrativo prevé un proceso racional y justo para la aplicación proporcional de este tipo de sanción, armonizando aquellas reglas con los estándares internacionales de derechos humanos. Asimismo, desarrolla que esta normativa, junto con los planes de formación, capacitación y perfeccionamiento dentro del Servicio, habrían tenido como consecuencia una disminución considerable en la aplicación de la sanción de aislamiento en celda solitaria, esto es, de 21,04 % en 2017 (6.850 casos) a 12,60% en 2020 (3.637 casos).
21. Finalmente, el Informe del Estado de Chile señala que la función de monitoreo de las personas privadas de libertad y de la situación carcelaria a nivel país, es realizado por las Fiscalías Judiciales de las Cortes de Apelaciones, a través de visitas ordinarias y extraordinarias a

⁸ Con dicho programa se pretende la mantención de infraestructura carcelaria para efectos de seguridad, salubridad, suministro de servicio básicos, entre otros, para proporcionar un trato digno; la construcción y mantención de redes contra incendio, se prevé un programa de normalización de redes eléctricas y un plan de mantenciones para sistemas y equipamientos críticos.

⁹ De acuerdo con el Informe, los nudos críticos se agrupan en 5 ejes: i) ausencia de marco normativo definido y específico; ii) dificultad para acceder a prestaciones básicas; (iii) situación judicial de los niños y niñas; (iv) protección y fortalecimiento de los vínculos familiares, y (v) situación del egreso de los niños y niñas ante la ausencia de programas de acompañamiento y seguimiento.

¹⁰ De acuerdo con el Anexo XIII, Tabla 3, del Informe, las prestaciones de enfermería son: atenciones de urgencia en accidentes, riñas y motines, afecciones respiratorias, problemas digestivos, intoxicaciones, maniobras de reanimación cardiopulmonar, evaluación y observación activa del paciente, administración medicamentosa, curaciones simples, electrocardiogramas, instalación de sonda nasogástrica, instalación sonda Foley, toma exámenes de laboratorio; atención de morbilidad; consulta y control de enfermedades no transmisibles; atención ginecológica en centros penitenciarios femeninos; diagnóstico y tratamiento TBC y VIH, atención odontológica y atención kinesiológica en las unidades que cuentan con dicho profesional.

recintos penitenciarios de su jurisdicción¹¹. Sobre el particular, expone que durante el año 2019 se realizaron 69 visitas ordinarias y 5 extraordinarias.

III. INFORME DE LA MESA REINSERCIÓN SOCIAL COS SOBRE LOS PUNTOS REQUERIDOS POR EL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS AL ESTADO DE CHILE EN MATERIA DE TRATO DISPENSADO A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD (ART. 10 DEL PACTO)

22. Este informe abordará los puntos solicitados por el Comité de Derechos Humanos al Estado de Chile, en lo que respecta al trato dispensado a las personas privadas de libertad (art. 10 del Pacto), proporcionando datos públicos y también los recopilados por las organizaciones que integran la Mesa de Reinserción Social.

A. Capacidad de alojamiento de los lugares con personas privadas de libertad, incluyendo los lugares de privación de la libertad de menores de 18 años, y la cantidad de internos efectivamente alojados

23. De acuerdo con cifras informadas por GENCHI en su página web, apartado “Uso de Capacidad según Diseño”¹², actualizada al 31 de diciembre de 2023, la capacidad de alojamiento separada por tipo de población penal es la siguiente:

a. La población penal 24 horas, esto es, aquella compuesta por toda la población reclusa (hombres y mujeres) en calidad de condenada o imputada por período de 24 horas¹³, tiene una capacidad de **41.725**. El número de internos efectivamente alojados es de **52.564**, así el uso de capacidad alcanza un **126,0%**; es decir, hay más gente reclusa de la que el sistema soporta.

b. La población en Centros de Educación y Trabajo (“CET”), secciones de tratamiento dependientes de GENCHI, que pueden estar ubicadas dentro o fuera de los recintos penales, en los que los internos trabajan y cumplen su condena en un lugar segmentado especialmente para estos fines¹⁴, tiene una capacidad de 1.004 personas. El uso de capacidad de estos centros alcanza el 67,2%, pues cuenta con 675 personas.

c. Las secciones juveniles, compuesta por aquellas personas mayores de 18 años, condenadas por la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente¹⁵, tienen una capacidad de alojamiento

¹¹ El Informe expresa que el objetivo de las visitas es verificar el estricto cumplimiento del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, constatar si el recinto proporciona a las personas privadas de libertad actividades de estudio, trabajo y rehabilitación, y velar por el debido respeto a la dignidad de las personas.

¹² Ver https://www.gendarmeria.gob.cl/uso_capacidad.html

¹³ La “población penal 24 horas” está compuesta por toda la población reclusa (hombres y/o mujeres), en calidad de condenada o imputada, por período de 24 horas. Se excluye de esta población a aquellos internos que hacen uso del permiso de salida controlada al medio libre. https://www.gendarmeria.gob.cl/uso_capacidad.html

¹⁴ Los Centros de Educación y Trabajo (CET) son secciones de tratamiento dependientes de GENCHI, que pueden estar ubicadas dentro o fuera de los recintos penales, en los que los internos trabajan y cumplen su condena en un lugar segmentado previsto especialmente para estos fines <https://www.gendarmeria.gob.cl/establecimientos.html#:~:text=Centros%20de%20Educaci%C3%B3n%20y%20Trabajo,segmentado%20especialmente%20para%20estos%20fines>.

¹⁵ Las Secciones Juveniles están compuestas por aquellas personas mayores de 18 años, condenadas por la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (Ley N°20.084) https://www.gendarmeria.gob.cl/uso_capacidad.html

para 585 personas. El uso de su capacidad alcanza un 9,2%, con 54 personas dentro de estas secciones.

24. Las cifras permiten concluir que en la “población penal 24 horas” -que representa la situación más general en nuestro sistema- se supera la capacidad de alojamiento, lo que devela la denunciada problemática del hacinamiento en nuestro país. Sobre el particular, debe comentarse que el Informe del Estado de Chile -al año 2021- reportó una situación distinta, pues indicó que para este tipo de población penitenciaria la capacidad total era de 41.935, mientras que las personas privadas de libertad (población efectiva y total del país) era de 38.880.
25. Sobre el particular, corresponde señalar que desde la Mesa de Reinserción Social COS se ha advertido la necesidad de actualizar el Plan de Inversiones en Infraestructura Penitenciaria, de manera que éste responda a las necesidades de las personas privadas de libertad y de los funcionarios ante la actual crisis por sobreocupación, en diálogo con una política pública sobre capacidad de ocupación del sistema de prisiones.
26. Por otra parte, respecto de los lugares de privación de libertad de menores de 18 años, las cifras al 31 de diciembre de 2023, separadas por el tipo de recinto y según las estadísticas proporcionadas por el Servicio Nacional de Menores (“SENAME”) en su última cuenta pública, son las siguientes¹⁶:
 - a. Centros de internación provisoria¹⁷, las plazas disponibles son 748, y las utilizadas son 375, existe un 50,1% de ocupación.
 - b. Centro de Centro de internación en régimen cerrado (CRC), plazas utilizadas 141; disponibles: 836. Ocupación 16,9%
 - c. CSC¹⁸ (semicerrado), plazas utilizadas 451; disponibles: 533. Ocupación 62,8%

¹⁶ <https://www.sename.cl/web/wp-content/uploads/2023/05/Informe-Final-Cuenta-Publica-Sename-Gestion-2022-.pdf>

¹⁷ Internación provisoria: Se ejecuta en centros de internación provisoria (CIP). Se trata de una medida cautelar excepcional, que impone al adolescente imputado un estado de privación de libertad, decretada por el juez de garantía o el tribunal oral en lo penal a solicitud del fiscal o del querellante.
<https://www.sename.cl/web/index.php/oferta-justicia-juvenil/>

¹⁸ Régimen semicerrado con programa de reinserción social: Se ejecuta en centros semicerrados (CSC) y consiste en la residencia obligatoria del adolescente en esos centros de privación de libertad, administrados por SENAME, en los que deben pernoctar, y puede desarrollar actividades tanto al interior del recinto como en el medio libre.

Régimen cerrado con programa de reinserción social: Se ejecuta en centros de régimen cerrado (CRC). Estos recintos son administrados por SENAME y su perímetro está resguardado por GENCHI.

Ambos regímenes incluyen la continuación de estudios, el aprendizaje de oficios, el manejo de tecnologías digitales, el tratamiento de adicciones y el fortalecimiento del vínculo con la familia
<https://www.sename.cl/web/index.php/oferta-justicia-juvenil/>

B. Número de personas que se encuentran en prisión preventiva y su proporción con respecto al número total de personas privadas de libertad

27. En primer lugar, corresponde hacer presente que el tratamiento público de datos correspondiente a las personas en prisión preventiva se encuentra desgregado en razón de la calidad de *detenidos*, *imputados* y *procesados*¹⁹.
28. Las cifras, al 31 de diciembre de 2023, son las siguientes:
- Detenidos 80: 66 hombres y 14 mujeres
 - Imputados 19.665: 17.701 hombres y 1.964 mujeres
 - Procesados 12, sólo hombres.
29. De esta manera, son 19.757 personas las que se encuentran privadas de libertad sin que exista una condena en su contra. Esta cifra corresponde a un **37,587%** de las personas que al 31 de diciembre de 2023 se encuentran privadas de libertad.
30. Según el Informe del Estado de Chile, las personas en prisión preventiva al año 2021, 13.216 personas, correspondía al 33,7% del total de la población privada de libertad. Aquella cifra, al igual que la ocupación de la capacidad carcelaria, devela un sostenido aumento en el tiempo.
31. Se advierte un verdadero abuso de una institución que es más bien excepcional en cualquier ordenamiento jurídico, toda vez que es la medida más gravosa y restrictiva de derechos previo a una condena. El propio Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Sr. Luis Cordero, coincidió con esta aseveración, indicando recientemente a los medios de prensa nacional que la extendida utilización de la prisión preventiva impide “segregar de modo eficaz” y no permite “tener políticas de reinserción adecuadas”²⁰.
32. Para los expertos, la prisión preventiva fue directamente impactada por reformas legales “pro seguridad ciudadana”, que introdujeron al ordenamiento las “agendas cortas antidelincuencia”, correspondiente a los años 2008 (Ley N°20.253) y 2016 (Ley N°20.9319). Estas normas reducen los espacios de discrecionalidad judicial y fuerzan un uso más automático de la institución para ciertos casos. A su turno, se estima que existe una errada y generalizada visión de la sociedad de que la prisión preventiva es la principal respuesta punitiva del Estado, generándose en la ciudadanía grandes expectativas respecto a su aplicación. Los expertos también atribuyen el uso abusivo de la institución al fracaso y poca efectividad de otras medidas menos restrictivas como el arresto domiciliario, el arraigo nacional y la prohibición de acercamiento a la víctima, debido a la carencia de una institucionalidad robusta que permita efectuar un seguimiento y control adecuado. Finalmente, los expertos atribuyen este problema

¹⁹ (i) Imputado: persona a quien se le atribuye participación culpable en un hecho punible. Esta calidad procesal nace con la Reforma Procesal Penal. (ii) Procesado: persona a la cual un tribunal competente le ha abierto proceso o declarado reo por un determinado delito cometido con anterioridad a la implementación de la Reforma Procesal Penal, es decir, en el sistema judicial antiguo, (iii) Detenido: persona a la cual se aplica una medida cautelar con el objeto de persecución penal, que consiste en privarla fácticamente de su derecho a la libertad personal, por un período máximo de tiempo, a objeto de asegurar los fines del procedimiento penal. Ver https://www.gendarmeria.gob.cl/estadisticas_conceptos.html

²⁰

<https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2024/01/21/ministro-cordero-asegura-que-existe-un-abuso-de-la-prision-preventiva-en-las-carceles-del-pais.shtml>

a la pérdida de la calidad en el trabajo del sistema penal, que se evidencia por un debate mecanizado y formal, en los tiempos de audiencia que se asignan a estas decisiones y en la fundamentación de las medidas²¹.

33. Desde la Mesa de Reinserción Social COS se advierte que los cambios legales impulsados por coyunturas sociales y políticas²² han propiciado el uso de la prisión preventiva como medida verdaderamente punitiva, pese a que aquello no es prudente por ser una herramienta calificada y excepcional, lo que también ha contribuido al colapso en la capacidad del sistema penitenciario.

C. Medidas adoptadas, y los resultados obtenidos, para mejorar las condiciones de detención en los centros penitenciarios, reducir el hacinamiento y responder a las necesidades fundamentales de todas las personas privadas de libertad, en particular en materia de acceso a servicios de salud e higiene adecuados, incluyendo para mujeres embarazadas, y de acceso adecuado e ininterrumpido a agua para el consumo y para otros usos relativos a la higiene de las personas privadas de libertad

34. En materia de condiciones de detención al interior de centros penitenciarios, la Mesa de Reinserción Social COS estima que el Estado de Chile está al deber en lo que respecta a (i) prestaciones destinadas a la reinserción social, (ii) condiciones de habitabilidad, (iii) acceso a servicios de salud e higiene, especialmente tratándose de mujeres privadas de libertad, ya que las cárceles chilenas no cuentan con la infraestructura sanitaria idónea para salud menstrual.
35. De acuerdo con el informe de la Fiscalía Judicial de la Corte Suprema de 2018, menos del 20% de la población penal desarrolla alguna actividad laboral y el 77% de los recintos penitenciarios del país no cuentan con comunidades terapéuticas para el tratamiento de consumo problemático de drogas y alcohol. Respecto de las mujeres al 31 de diciembre 2022, se observa que un 39,4% de las condenadas accede a educación y un 66,5% a alguna actividad laboral. En el caso de las mujeres imputadas, el acceso a estas prestaciones es mucho menor (un 10,8% ha accedido a educación y un 8,7% a trabajo)²³.
36. Por su parte, en el caso del sistema de justicia juvenil, no existe acompañamiento social post sanción, lo que provoca que las intervenciones existentes no tengan una mirada integral ni de largo plazo. De esta forma, existe un traspaso significativo de población del sistema juvenil al sistema penal adulto. Al respecto, una encuesta de Fundación Paz Ciudadana²⁴ reporta que el 46% de los adultos encarcelados consultados aseguró haber estado en su juventud recluido en un centro del SENAME.
37. En cuanto a los subtemas de educación, capacitación y trabajo, existe consenso en que constituyen vías efectivas para la reinserción social, pues el riesgo de reincidencia para quienes

²¹[https://www.ciperchile.cl/2024/01/24/prision-preventiva-uso-y-abuso/#:~:text=La%20prisi%C3%B3n%20preventiva%20\(llamada%20C2%ABinternaci%C3%B3n.fines%20valiosos%20para%20el%20sistema](https://www.ciperchile.cl/2024/01/24/prision-preventiva-uso-y-abuso/#:~:text=La%20prisi%C3%B3n%20preventiva%20(llamada%20C2%ABinternaci%C3%B3n.fines%20valiosos%20para%20el%20sistema)

²² Boletines 16101-07, 15606-07, 15238-25, 15028-25, 14591-07.

²³ Plan de trabajo condiciones carcelarias de mujeres privadas de libertad. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. División de Reinserción Social.

²⁴ Fundación Paz Ciudadana & Fundación San Carlos de Maipo (2016), “Estudio sobre los niveles de exclusión social en personas privadas de libertad”. Disponible en: <https://pazciudadana.cl/download/809/?tmstv=1696627488>

acceden a estas es considerablemente menor. Según cifras de GENCHI²⁵, quienes durante el cumplimiento de su condena cuentan con nivelación escolar, capacitación y la posibilidad de trabajar reinciden solamente el 29% de las veces, respecto del 52,9% de la población general²⁶. El acceso a instancias de capacitación en centros penitenciarios es escaso, lo que se atribuye a tres causas: (i) ausencia de fuentes de financiamiento pública y baja flexibilidad en el desarrollo de proyectos; (ii) bajo presupuesto institucional para Gendarmería de Chile en la implementación de programas de asistencia postpenitenciaria, y (iii) oferta poco atractiva que no conversa con las necesidades del mercado laboral ni con las necesidades de las personas en proceso de reinserción. Además, los cursos y oficios que se ofrecen en estos recintos resultan ineficaces porque no confieren continuidad ni una oportunidad real de trabajo.

38. A consideración de esta Mesa tampoco existe disponibilidad suficiente para el acceso a programas de deporte, recreación, arte y cultura (DRAC). Pese a su relevancia en términos de desarrollo personal, generación de habilidades para el manejo emocional y el establecimiento de relaciones sociales, estos programas son implementados como un componente accesorio o complementario. Tanto en la población juvenil como en la población penal adulta escasean oportunidades de este tipo que pueden contribuir de manera crítica a una mejor gestión del ocio, evitando el contagio criminógeno y el deterioro emocional y psicosocial.
39. Sin perjuicio de lo señalado en el Informe del Estado de Chile, las condiciones de habitabilidad de las cárceles se caracterizan por deficiencias en cuanto a alcantarillado, agua potable, instalaciones eléctricas e infraestructura, todo lo cual se ve incrementado por el hacinamiento existente en las cárceles chilenas. En efecto, como se mencionó, Chile no cuenta con infraestructura penitenciaria suficiente para recibir el volumen de población privada de libertad o bajo medida de prisión preventiva. Esto ha generado hacinamiento crítico²⁷, deterioro de los establecimientos, malas condiciones de habitabilidad, falta de insumos básicos, aumento de inseguridad en las unidades penales, dificultad para la atención, segmentación y manejo de la población custodiada, y problemas críticos en acceso a salud y cuidados mínimos.
40. En cuanto al acceso a servicios de higiene para mujeres, el estudio del SERNAC de gestión menstrual en población vulnerable concluye que la mayoría de quienes están privadas de libertad no tiene acceso a productos de higiene menstrual. La precariedad es tal que, durante la pandemia por Covid-19, debido a la restricción en las visitas, se hizo necesario realizar campañas para gestionar donaciones de estos implementos y poder así asegurar su disponibilidad para quienes estaban privadas de libertad. Esta situación constituye una abierta vulneración a la dignidad de las mujeres.

²⁵ Gendarmería de Chile (2013), “*La reincidencia: Un desafío para la gestión del sistema penitenciario chileno y las políticas públicas*”. Disponible en: https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/REINCIDENCIA_2010.pdf

²⁶ Sobre la importancia de la educación y el trabajo para la reinserción social véase también: [1] Gaes, G. G. (2008). The Impact of Prison Education Programs on Post-Release Outcomes. [2] Wilson, D. B., Gallagher, C. A. & MacKenzie, D. L. (2000). A Meta-Analysis of Corrections-Based Education, Vocation, and Work Programs for Adult Offenders. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 37(4), 347–368. [3] Aos, S., Miller, M. & Drake, E. (2006). Evidence-Based Adult Corrections Programs: What Works and What Does Not (núm. 06-01-1201). Olympia, WA. Washington State Institute for Public Policy.

²⁷ Según cifras oficiales de Gendarmería, el sistema penitenciario administra la vida de 54.678 personas privadas de libertad en sistema cerrado, lo que significa un aumento del 23% respecto al año anterior, con una tasa de encarcelamiento de 214 presos por cada cien mil habitantes. Cifras actualizadas en: https://www.gendarmeria.gob.cl/est_general.html

D. Las medidas adoptadas para revisar el uso de celdas de aislamiento como medida disciplinaria, restringir su aplicación a circunstancias excepcionales y por períodos estrictamente limitados, y garantizar que las mismas, en caso de ser usadas, presenten condiciones adecuadas de salubridad e higiene. Al respecto, sírvanse incluir información acerca del uso de las celdas de aislamiento, incluyendo promedio de duración de la medida

41. Primeramente, corresponde señalar que las celdas de aislamiento o solitarias constituyen una *“sanción disciplinaria que se impone en el ámbito penitenciario por la comisión de faltas graves o muy graves, y siempre que la conducta del interno exprese una manifiesta agresividad o violencia, o altere la normal convivencia del centro penitenciario de forma grave y reiterada”*²⁸. La Declaración de Estambul sobre Uso y Efectos del Aislamiento Solitario lo define como *“el aislamiento físico en una celda entre 22 y 24 horas al día, y en algunas jurisdicciones con permiso para salir de ella un máximo de una hora”*²⁹.
42. Dicha Declaración recomienda la utilización de esta medida de manera excepcional, por un período de tiempo breve y siempre como último recurso³⁰. Así también lo contemplan las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos³¹, ello principalmente debido a los efectos adversos que el aislamiento trae consigo. En particular, de acuerdo con la Asociación Médica Mundial, entre los efectos de esta sanción se encuentra el insomnio, confusión, alucinación, psicosis y agravamiento de problemas de salud ya existentes³².
43. En el caso del Pacto, la implementación de esta sanción incluso podría colisionar con lo dispuesto en los artículos 7° y 10°, esto es, el derecho de toda persona a no ser sometidos a tratos crueles, inhumanos o degradantes y el respeto a la dignidad inherente al ser humano. En esta línea, en nuestro país la medida se regula vía acto administrativo de GENCHI, a saber, la Resolución Exenta N°4.247, de 2013 (“RE N°4.247”), que establece criterios para la aplicación de las sanciones de aislamiento e internación en celda solitaria en los establecimientos penitenciarios, más no en una ley emanada del Congreso Nacional, lo que devela un grave problema de juridicidad si se tiene presente que los derechos fundamentales únicamente pueden ser regulados y restringidos mediante una ley.
44. Si bien la RE N°4.247 proporciona reglas sobre prohibición de tratos inadecuados y discriminación sobre la base de diferencias políticas, de raza, religión, condición social u cualquier otra circunstancia no fundada, a la vez que se establece que la aplicación de la medida de aislamiento será precedida de un proceso debido, racional y justo, lo cierto es que su fijación es atribución del Jefe del Establecimiento Penitenciario, debiendo sólo informar de

²⁸ Diccionario panhispánico del español jurídico.

²⁹ Declaración de Estambul sobre Uso y Efectos del Aislamiento Solitario, Asamblea General de Naciones Unidas, p. 20

³⁰ “83. En opinión del Relator Especial, el régimen de aislamiento debería utilizarse lo menos posible, en casos muy excepcionales, por un período de tiempo también lo más breve posible y sólo como último recurso. Con independencia de las circunstancias concretas de su aplicación, es preciso intentar aumentar los contactos sociales de los reclusos: contacto entre los reclusos y el personal de prisiones, actividades sociales con otros presos, mayor número de visitas y acceso a servicios de salud mental.” La Declaración de Estambul sobre Uso y Efectos del Aislamiento Solitario, Asamblea General de Naciones Unidas, p. 23

³¹ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), Regla 45

³² Declaración de la AMM sobre el Aislamiento Carcelario, Adoptada por la 65ª Asamblea General de la AMM, Durban, Sudáfrica, octubre 2014 y revisada por la 70ª Asamblea General de la AMM, Tiflis, Georgia, octubre 2019

ésta al tribunal competente³³. Si bien la repetición de la medida se encuentra sujeta a la autorización del juez penal, lo cierto es que no es posible asegurar un control efectivo de los procedimientos, tiempos de aislamiento y estándares previstos en la normativa.

45. A diferencia de la información proporcionada por el Estado de Chile, existen datos de nuestras organizaciones que dan cuenta del uso desmedido de las celdas de aislamiento, evidenciando que las reglas sobre proporcionalidad, excepcionalidad y tiempos máximos de la sanción no siempre son respetadas. En efecto, se ha reportado que las celdas de aislamiento siempre se encuentran ocupadas, y que incluso una organización no pudo entrevistar a una persona por estar cumpliendo más de tres semanas aquella sanción. Además, otra de las organizaciones firmantes pudo constatar en terreno como el uso de las celdas de aislamiento era ocultado bajo la figura de las celdas de transición. Se aislaba a internos previo a su traslado a un centro penitenciario diferente (decisión que también solía ser adoptada como medida de sanción disciplinaria) pudiendo permanecer en solitario hasta 60 días.
46. Se evidencia así que el aislamiento sigue siendo una de las sanciones más aplicadas en Chile, no una medida excepcional, con múltiples casos informados. Uno de los más graves ocurrió en agosto 2023 en la unidad materno infantil del Centro Penitenciario Femenino de San Joaquín, donde se dejó en aislamiento durante más de 47 días a 2 mujeres privadas de libertad, quienes estaban en compañía de hijos lactantes³⁴.
47. Como se señaló, el Informe del Estado de Chile indica que la función de monitoreo de las personas privadas de libertad y de la situación carcelaria a nivel país, es realizado por las Fiscalías Judiciales de las Cortes de Apelaciones, a través de visitas ordinarias y extraordinarias a recintos penitenciarios de su jurisdicción, función que también compete a los juzgados de garantía a nivel nacional. Sin embargo, dicha atribución e institucionalidad es insuficiente, y el número de visitas informado por el Estado de Chile es prueba palmaria de ello.
48. Sobre el particular, la Mesa de Reinserción Social COS advierte la necesidad de dar curso progresivo a la tramitación de una ley sobre ejecución de penas que establezca y regule tribunales especializados en la materia, con competencias específicas para dirimir conflictos que se generen en los recintos penitenciarios y velar por la correcta aplicación de medidas disciplinarias. Si bien a la fecha existe un proyecto de ley en tramitación por parte del Congreso Nacional (Boletín N 12.213-07), el mismo considera solo algunos de los elementos que una ley de esta naturaleza debería incorporar³⁵. Asimismo, corresponde manifestar que el sistema actual -que confía dicha función a los juzgados de garantía y en las Fiscalías de las Cortes de Apelaciones- es insuficiente, pues no presenta la especialización necesaria. Por ende, la institucionalidad vigente presenta importantes dificultades para las personas que se encuentran cumpliendo alguna condena ingresen requerimientos o denuncias ante el Poder Judicial.

³³ Artículo 22 inciso segundo de la RE N°4.247.

³⁴ Caso visibilizado a partir de un Recurso de protección presentado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, disponible como adjunto.

³⁵ Actualmente el proyecto únicamente considera el diseño de la institución del juez de ejecución. De esta manera, quedan excluidas regulaciones en aspectos como el acceso a la alimentación, salud y trabajo, condiciones de habitabilidad, régimen disciplinario, medidas de seguridad y cautelares, visitas, horarios y traslados, educación y programas de formación y oferta en reinserción. Véase: Alderete & Plat (2020) *Proyecto de Ley de Ejecución Penal modelo para Latinoamérica*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editores del Sur.



49. Finalmente, sobre este punto la Mesa de Reinserción Social COS recomienda priorizar la tramitación de una ley sobre ejecución de penas que establezca órganos judiciales especializados y fomentar la implementación de un marco normativo legal que no permita sanciones arbitrarias ni degradantes (como el aislamiento), que contemple acceso a canales de denuncia efectivos y que permita el seguimiento a sumarios administrativos.