

SISTEMA PENITENCIARIO Y DERECHOS HUMANOS

SÍNTESIS

El 2008 fue un año clave en materia de condiciones carcelarias en Chile. La autoridad, reacia a aceptar las denuncias que durante años venía haciendo la sociedad civil, reconoció por fin la crisis del sistema tras una serie de informes de instituciones públicas, de huelgas de funcionarios y de la visita de la Relatoría para los Privados de Libertad de la CIDH. Aquí se da cuenta del proceso. Primero se levantan cifras clave del sistema penitenciario, que demuestran que la imagen de la “puerta giratoria” es falsa. Luego se describe la actividad del movimiento pro derechos fundamentales en las prisiones y la respuesta de las autoridades a sus denuncias. Después se revisan los informes críticos de la Contraloría General de la República, la Cámara de Diputados y la Fiscalía Judicial de la Corte Suprema, junto con la visita de la Relatoría y sus efectos. Lo que emerge de estos documentos es una realidad de vulneración de derechos, de hacinamiento, tortura, problemas de rehabilitación y problemas específicos del sistema penal para adolescentes, además de la responsabilidad política del ministro de Justicia y de la responsabilidad internacional del Estado chileno. Por último, se plantean algunos desafíos que deberían ser considerados en las reformas al sistema.

PALABRAS CLAVE: Vulneración de derechos fundamentales en las prisiones, crisis penitenciaria en adultos y adolescentes, responsabilidad política del ministro de Justicia.

INTRODUCCIÓN

Una política penitenciaria moderna, respetuosa de los derechos humanos, es una necesidad cada vez más imperiosa en Chile. El sistema penitenciario de nuestro país está en crisis, por un abandono histórico que se expresa en la insuficiencia de recursos, la sobrepoblación y las condi-

ciones inhumanas en que viven los reclusos, una realidad que sugiere que a esta dimensión de la sociedad se le concede escasa relevancia. Hemos vivido un largo período con una política penitenciaria errada, poco transparente, sin una visión de sistema, y cuya gestión transgrede los derechos fundamentales de las personas involucradas. Hoy, en Chile, a las personas privadas de libertad se las considera como desprovistas de derechos constitucionales, y a los funcionarios penitenciarios se los mantiene en condiciones laborales inadecuadas para efectuar una labor tan compleja como administrar una cárcel, labor que supone manejar variables tan delicadas como seguridad, rehabilitación, sanidad, gestión de expedientes, administración y derechos fundamentales.

Por fin, después de muchos años, las autoridades han comenzado a reconocer públicamente esta crisis: en 2009 el ministro de Justicia, Carlos Maldonado, convocó a una mesa de trabajo para desarrollar propuestas de reforma al sistema carcelario, una actitud saludable que representa un primer paso. Pero para comprender qué es lo que hay que cambiar es necesario explicar cómo se destapó esta “caja de Pandora”: hay información que es importante difundir pues repercute directamente en la situación de los derechos fundamentales de los privados de libertad y demuestra la profundidad de la crisis penitenciaria, y como tal puede utilizarse para detectar las fisuras más graves del sistema. Si las autoridades responsables prestan atención a estos aspectos, las posibilidades de adoptar una política efectiva y respetuosa de los derechos humanos estarán más cerca. El objetivo final es evitar que el paso por las cárceles solo genere mayor inseguridad y contribuya a dañar el tejido social en Chile.

La situación carcelaria pasa por un momento crucial. Hemos esperado más de diecisiete años para que se inicie un proceso de reforma global al sistema penitenciario, el que en 2009 se echó a andar con el apoyo del Ministerio de Justicia y la participación de un conjunto de especialistas.¹ Con todo, este Comité de Reformas a Penales inicia su trabajo al final de la administración Bachelet, lo que crea incertidumbre respecto de la ejecución de las propuestas que se levanten.

Este capítulo aborda la situación de las cárceles chilenas y su relación con los derechos humanos –haciendo hincapié en el mito de la puerta giratoria–, la responsabilidad internacional del Estado en la materia y los desafíos que le esperan a una política criminal futura.

¹ El Ministerio de Justicia invitó entre otros a la Flacso (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), el CESC (Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana) y el CEJA (Centro de Justicia de las Américas).

1. CÁRCELES Y DERECHOS HUMANOS: EL MITO DE LA PUERTA GIRATORIA

1.1 Cifras del crecimiento explosivo de la población penitenciaria

El sistema chileno de justicia penal ha sido profundamente reformado en los últimos años, y con ello ha aumentado su eficiencia y el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, estas transformaciones no alcanzaron al sistema penitenciario, que sigue rigiéndose por una legislación que no se corresponde con los estándares internacionales, y que carece de un sistema judicial de control de la ejecución de las sanciones penales.² En nuestro país, tanto para adultos como para adolescentes privados de libertad, la actividad penitenciaria no depende de leyes emanadas del Parlamento sino de reglamentos del Ejecutivo. Esta situación crea problemas de constitucionalidad pues lesiona el principio de legalidad, por el cual solo una norma de rango legal puede describir conductas prohibitivas, establecer penas y regular su ejecución.³

Además, durante las dos últimas décadas el sistema ha venido sobrecargándose, lo que contribuye a un desmedro en su desempeño en términos de calidad: la población penitenciaria se duplicó entre 1985 y 2007, pasando de 22.027 a 45.843 personas privadas de libertad.⁴ En cuanto a los dos últimos años, según cifras de la Fiscalía Judicial de la Corte Suprema, la población penal alcanzó a 48.998 en 2008 y 53.482 en lo que iba de 2009 al cierre de este *Informe*,⁵ como se muestra en el siguiente gráfico:

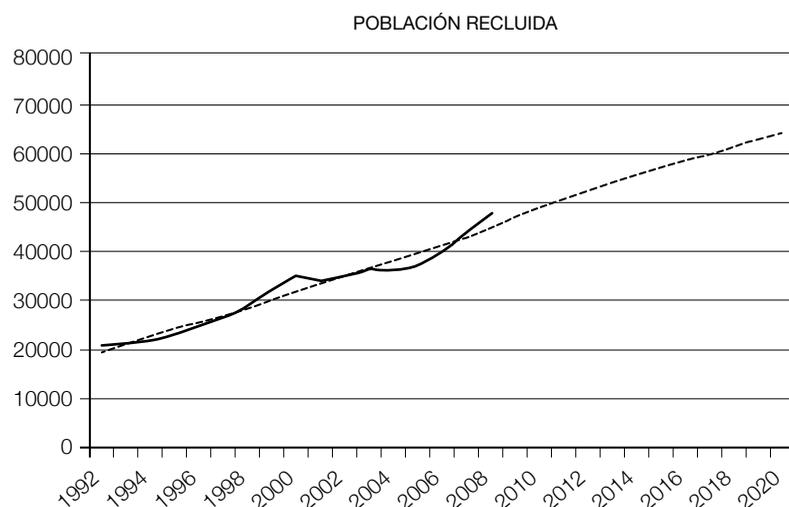
² Durante 2008 y 2009 tanto el Ministerio de Justicia como el Congreso Nacional trabajaron en un proyecto de ley sobre control judicial en el interior de las prisiones.

³ Ver Jorge Mera Figueroa, *Derechos humanos en el derecho penal chileno*, Santiago, Lexis Nexos, 1998, p. 87.

⁴ Ver Pablo Álvarez, Antonio Marangunic y Raúl Herrera, “Impacto de la Reforma Procesal Penal en la población carcelaria del país”, *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios* 11, Ministerio de Justicia-Gendarmería de Chile, diciembre de 2007, p. 121.

⁵ Ver el informe elaborado por la Fiscalía Judicial de la Corte Suprema a propósito de la invitación de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado a la sesión del 1 de junio de 2009.

Gráfico 1. Evolución de la población penal chilena



Fuente: Elaborado según información estadística de la Fiscalía Judicial de la Corte Suprema

Sin embargo, la capacidad del sistema penitenciario es de 31.576 personas, lo que arroja un 55% de sobrepoblación: más de 17.000 personas fuera de la capacidad real.⁶ Según Gendarmería de Chile, más de veintitrés centros (de un total de 101) albergan el doble de internos de lo que deberían, e incluso hay recintos donde la sobrepoblación alcanzaría casi el 400%. El siguiente cuadro lista algunos penales con mayor hacinamiento:⁷

Tabla 1. Penales con mayor hacinamiento

Unidad penitenciaria	Sobrepoblación
CDP Peumo	394%
CDP Villarrica	253%
CDP Puente Alto	239%
CDP Buin	222%
CDP La Ligua	204%
CPF Temuco	193%
CDP Valdivia	133%

Fuente: Gendarmería de Chile.

En cuanto a los adolescentes privados de libertad, según el Ministerio de Justicia los centros del Sename cuentan a unos 1.200 jóvenes, de los cuales el 78,6%, cumple medidas cautelares de internación provisoria y el 21,4% condenas de régimen cerrado, según lo establece la ley de responsabilidad penal juvenil.⁸ Estas cifras dan cuenta de un fenómeno que rompe con las lógicas de las medidas cautelares, las que no deben ser entendidas como penas anticipadas, y deben ser utilizadas en forma excepcional. Debe recordarse que en adultos las cifras son inversas, en términos tales que, al 31 de julio de 2008, un 77,6% está condenado y solo un 21,2% en prisión preventiva.⁹ Como veremos más adelante, la reforma procesal ha generado un cambio positivo en la población penitenciaria adulta, donde la proporción de condenados representa la mayoría en comparación con el segmento de imputados, cuestión que no ocurre en el caso de los adolescentes.

En materia de disponibilidad de plazas, al 7 de mayo de 2008 los centros cerrados del Sename registraban una ocupación promedio de 85,4%, lo que varía de un centro a otro y de una región a otra. Solo tres de diecisiete centros presentan una ocupación superior a su número de plazas original: dos de la Región Metropolitana, donde se aplicaba más intensamente la privación de libertad, tanto en medidas cautelares como en sentencias, y uno en Limache, Región de Valparaíso, excedido

⁶ Lucía Damert y Liza Zúñiga, *La cárcel: Problemas y desafíos para las Américas*, Santiago, Flacso-Chile, 2008, p. 51.

⁷ Datos entregados por el director nacional de Gendarmería a *El Mercurio*, lunes 12 de enero de 2009, C3. Ver también informe citado de la Fiscalía Judicial de la Corte Suprema.

⁸ Ver "Informe de la comisión investigadora encargada de determinar la responsabilidad administrativa y política que les corresponden a las máximas autoridades del Sename y al ministro de Justicia en el fallecimiento de diez jóvenes con ocasión de un incendio provocado al interior de un centro de detención provisoria ubicado en la ciudad de Puerto Montt", pp. 64-66, www.camara.cl.

⁹ Cristián Riego y Mauricio Duce, *Prisión preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina. Evaluación y perspectivas*, Santiago, CEJA, 2009, p. 179.

en su capacidad pero en forma más leve que los anteriores.¹⁰ Si bien estas cifras no alcanzan los niveles de los adultos, en la práctica, a más de un año de la entrada en funcionamiento del sistema penal juvenil ya hay centros que comienzan a experimentar hacinamiento.

Por estas razones se identifica a Chile, junto con Panamá, como los países con mayor número de reclusos en América Latina. Ambos alcanzan una tasa de 305 por cada 100.000 habitantes, superando por mucho al resto de los países de la región (la tasa de Brasil es 227, Uruguay 193, Argentina 154 y Perú 139).¹¹

1.2 Causas del aumento explosivo de la población penitenciaria

Un examen exhaustivo de las causas de este fenómeno excede el propósito de este capítulo, pero reseñamos las más importantes (funcionamiento de la reforma procesal penal, escaso uso de beneficios intrapenitenciarios y medidas alternativas a las penas), para demostrar que la principal respuesta del Estado a la crisis del sistema carcelario, la sola construcción de cárceles, resulta insuficiente para lidiar con el problema.

1.2.1 Reforma procesal penal

Los expertos reconocen que la reforma procesal penal ha tenido un marcado impacto en el incremento, y también la configuración, de la población penitenciaria. El nuevo sistema de persecución penal ha significado un aumento de un 25% de condenados privados de libertad en el período 2002-2007.

En 2002, el porcentaje de sentencias condenatorias respecto del total de términos aplicados en el país fue de 7,9%, y en 2007 alcanzó un 12,4%.¹² En cuanto a los condenados que deben cumplir su pena en recintos carcelarios, el total fue de 34.210 personas en un año y medio (enero de 2006 y junio de 2007). Según la investigación mencionada, durante el período ingresó mensualmente a las cárceles del país un promedio de 1.890 personas.

Otro fenómeno que ha generado entre los adultos la reforma procesal penal ha sido el citado cambio en la proporción de condenados en comparación con la proporción de personas que esperan en la cárcel una respuesta judicial, lo cual constituye un avance en cuanto al cumplimiento de obligaciones internacionales por parte de Chile. Desde que entró en vigencia el nuevo sistema, la proporción de condenados

¹⁰ Ver informe citado en nota 8.

¹¹ International Centre for Prison Studies, *World prison population list*, 8ª ed., Londres, King's College, 2009, y CEJA, *Reporte sobre la justicia en las Américas 2006-2007*, Santiago, pp. 566 y 567.

¹² Álvarez, Marangunic y Herrera, "Impacto de la Reforma Procesal Penal en la población carcelaria del país", p. 120.

pasó de conformar más del 51% durante el año 2000 a representar más del 70% durante 2006. En 2007, los condenados llegaron a constituir el 76% de la población carcelaria del país, mientras que el segmento de imputados sin condenas alcanzó el 24%.¹³

1.2.2 Poco uso de beneficios intrapenitenciarios

El segundo factor que contribuye al hacinamiento es la disminución en la aplicación de los beneficios intrapenitenciarios. Nuestro reglamento adhiere al sistema irlandés, que busca que el condenado tenga un contacto progresivo con la comunidad, lo que se entiende como un aspecto clave en el proceso de rehabilitación y reinserción social, que además es parte del derecho a un tratamiento justo y humanitario.¹⁴ El preso debe ir cumpliendo una serie de requisitos para optar a salidas con diferentes intensidades –salida esporádica, dominical y de fin de semana, entre otras–, hasta llegar al momento donde pueda cumplir su sanción derechamente en libertad.

La aplicación de este tipo de beneficios se entrega a la administración, esto es, a Gendarmería en el caso de adultos y al Sename en el caso de los adolescentes. Según algunos estudios, en los últimos años se ha materializado una baja en la aplicación de éstos y, como indica una investigación académica, se ha evidenciado una utilización de criterios poco técnicos por parte de quien adopta la decisión final en la fundamentación de las concesiones.¹⁵

Según estadísticas de Gendarmería de Chile, estos beneficios se están aplicando cada vez menos: en 1995, 4.682 internos en promedio fueron objeto de estos beneficios; en 2006, solo 1.193.¹⁶

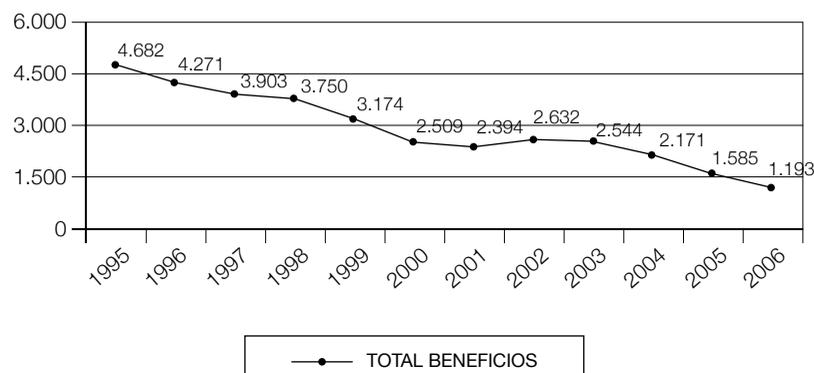
¹³ Id., p. 122.

¹⁴ International Centre for Prison Studies, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos*, cap. 8, www.prisonstudies.org.

¹⁵ Olga Espinoza y Carolina Viano, *El desafío de la libertad. Proceso de concesión de beneficios intrapenitenciarios para reinserción social*, Santiago, Ril-CESC, 2008, p. 136.

¹⁶ Gendarmería de Chile, *Compendio estadístico de la población atendida por Gendarmería de Chile*, Santiago, 2006.

Gráfico 2. Evolución temporal de condenados con beneficios intrapenitenciarios, promedio anual período 1995-2006



Fuente: Gendarmería de Chile.

Estas cifras indican que los beneficios intrapenitenciarios no se están utilizando como elemento rehabilitador; la administración tampoco se vale de ellos para tener más espacio en la cárcel, esto es, no los usa para regular los flujos de entrada y salida que le permitirían equilibrar el sistema y evitar que colapse.

Una de las causas de este fenómeno es que la autoridad administrativa encargada de concederlos, el jefe del recinto o alcaide, no suele apoyarse en consideraciones técnicas, basadas en información objetiva sobre las ventajas para el proceso de integración social del recluso: "... el alcaide tiene la última palabra en la concesión de beneficios".¹⁷ En la práctica, el alcaide puede negar la salida de un interno aunque haya recibido un informe técnico positivo, por temor de su futuro profesional si el recluso reincidiera o hiciera mal uso de su beneficio. Dice una asistente social: "Hay jefes que definitivamente sienten que a la cosa hay que darle curso, y hay otros que sienten temor de que pueda ocurrir alguna eventualidad que perjudique sus carreras y verse afectados con alguna anotación negativa, digamos, con escándalo público".¹⁸

¹⁷ Espinoza y Viano, *El desafío de la libertad. Proceso de concesión de beneficios intrapenitenciarios para reinserción social*, p. 136.

¹⁸ *Id.*, p. 137.

1.2.3 Salidas alternativas

El último factor de hacinamiento es el funcionamiento de las salidas alternativas a la prisión (Ley 18.216). En la actualidad el número de condenados con salidas alternativas es similar al de los privados de libertad: en mayo de 2009 el sistema abierto contabilizaba 45.694 personas y el sistema cerrado 49.225.¹⁹

En una política criminal moderna estas salidas deberían ser mayoritarias, reservándose la cárcel para la criminalidad más grave. No ocurre así, y además el funcionamiento del sistema abierto es precario, lo que lo deslegitima frente a la comunidad, que no ve un seguimiento adecuado de estas sanciones. Todo ello potencia la creencia de que la única respuesta efectiva es la prisión.

La aplicación de la Ley 18.216 enfrenta problemas graves de infraestructura, de personal administrativo, de control de resultados y de reinserción social. Por ejemplo, la libertad vigilada –que supone un fuerte componente de seguimiento y orientación por parte de un funcionario, al que se denomina “delegado”– no puede cumplirse con normalidad porque la relación es de sesenta penados por delegado (promedio nacional), el doble de lo establecido legal y técnicamente. A lo anterior hay que sumar que más de un 17,7% de los penados viven en zonas geográficas donde no existen delegados ni centros de reinserción social. Además, más de la mitad de las personas sujetas a reclusión nocturna no cumplen esta sanción por la precariedad con que reacciona el sistema frente al incumplimiento.²⁰

En síntesis, el crecimiento de la población penitenciaria se mantiene y los problemas de hacinamiento son transversales, lo que pone en cuestión la figura de la “puerta giratoria”, según la cual los delincuentes entrarían y saldrían de la cárcel con rapidez y asiduidad. Puesto que las cárceles no son el lugar donde más se respetan los derechos humanos, se hace urgente potenciar la aplicación de los beneficios intrapenitenciarios y las salidas alternativas a la pena de prisión, además de modernizar su infraestructura, gestión y racionalidad, aspectos clave para mejorar las condiciones de vida de los reclusos y así materializar los objetivos de rehabilitación.

2. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: SE ABRE LA CAJA DE PANDORA

El funcionamiento de las prisiones y otros lugares de detención, así como el trato que allí se dispensa, han estado durante muchos años fuera del alcance y del conocimiento de la sociedad civil, por un fenómeno de largo

¹⁹ Ver la sección de estadísticas de www.gendarmeria.cl.

²⁰ María Eugenia Hofer, “Medidas alternativas a la reclusión en Chile”, *Conceptos* 4, Santiago, Fundación Paz Ciudadana, febrero de 2008.

desarrollo que tiene que ver con la idea de la invisibilidad del castigo.²¹ Así, quienes las mantienen y administran están sujetos a lógicas de fiscalización menos desarrolladas que en otras áreas del aparato público.

En Chile, este proceso de invisibilidad ha provocado un continuo menoscabo de las condiciones de vida en las prisiones, desgaste que ni la sociedad ni las propias autoridades han advertido. Ejemplo de ello es que hasta ahora se ha priorizado la modernización de otros sectores públicos, como el sistema procesal penal a fines de la década de los noventa, pero no la reforma penitenciaria.

Por esta razón también es que hay pocos antecedentes jurídicos y empíricos acerca del funcionamiento del sistema carcelario. Como es evidente que sin un conocimiento sólido de los problemas que enfrentan las prisiones es muy difícil aventurar soluciones, la producción de información y discusiones fundadas acerca de todas estas cuestiones es una tarea urgente e ineludible, más aun si se tiene presente que en este campo la crítica suele ser mal recibida por las autoridades responsables.²²

En lo que sigue se da cuenta de los acontecimientos de los últimos años, marcados por la aceptación oficial de la existencia de una crisis penitenciaria. Primero se reseña la labor de los grupos que trabajan por los derechos de los presos, luego la respuesta del Estado a las denuncias de vulneración de derechos fundamentales, y por último los informes de instituciones públicas no penitenciarias que terminaron de hacer visible la crítica situación del sistema carcelario.

2.1 Perspectiva de derechos humanos y estudios académicos

En los últimos diez años se ha consolidado en Chile un movimiento centrado en los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, integrado por centros académicos y organizaciones no gubernamentales que hacen exigencias concretas al Estado para mejorar las condiciones de vida en las prisiones, disminuir los abusos y elevar la

²¹ John Pratt, en *Castigo y civilización, una lectura crítica sobre las prisiones y los regímenes carcelarios* (Barcelona, Gedisa, 2006), explica que el castigo se ha ido desplazando silenciosamente desde la esfera pública a la esfera de lo invisible. En una primera etapa la ejecución penal se realizaba en las plazas, a vista y paciencia de la comunidad. Luego, por consideraciones morales, el castigo se desplazó al interior de un edificio y así nacieron las prisiones. Las cárceles se transforman en la ejecución propiamente tal y se las considera un triunfo de la racionalidad, motivo de orgullo de una sociedad sofisticada que resuelve sus problemas más graves de forma civilizada; por eso se erigían orgullosas en el centro de las ciudades. Con el tiempo se las volvió a juzgar un espectáculo de mal gusto y se inició su erradicación a lugares alejados, donde la comunidad no pudiera verlas. Esta indiferencia no se limitó al desplazamiento a las afueras, también implicó un desentendimiento de lo que ocurría al interior de esos muros, lo que afianzó la falta de transparencia.

²² Ya en 1993 un sector de la academia recalca la falta de información empírica sobre el funcionamiento de las cárceles nacionales. Ver Cristián Riego, "La crisis penitenciaria y el informe de la Cámara de Diputados", en *Cuadernos de Análisis Jurídico* 24, "Acerca de la cárcel", Santiago, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, 1993.

transparencia del sistema.²³ Producto de este movimiento, comenzaron a publicarse informes que pasaron revista a las principales características del sistema carcelario chileno, tanto desde el punto de vista de la normativa que lo rige como de sus prácticas, y entregaron crudas conclusiones, sustentadas en la comparación entre los estándares internacionales en materia de derechos humanos y la realidad de nuestras cárceles.²⁴ Dichas conclusiones constatan deficiencias graves y sistemáticas en infraestructura y trato, lo cual implica que el Estado de Chile vulnera los estándares internacionales de derechos humanos, así como las garantías consagradas en la Constitución.

Uno de los fenómenos más evidentes es, como hemos visto, el hacinamiento en los penales. Con ello se vulnera el derecho de cada preso a disponer de un espacio adecuado para desenvolverse, las condiciones de higiene devienen deficitarias y en general se deteriora la calidad de las prestaciones que se reciben, hay problemas de seguridad, más motines, y violencia entre reclusos y entre funcionarios y reclusos. Todas dimensiones que vulneran los estándares fijados, entre otros instrumentos, por las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos* de Naciones Unidas.²⁵

Los informes de la sociedad civil también se detienen en la práctica generalizada de abusos por parte de funcionarios de Gendarmería. Se habla de un fenómeno generalizado no porque todos los funcionarios lo practiquen, sino porque el sistema lo tolera y lo permite. Algunas investigaciones han recogido el relato de internos que acusan golpes con puños, bototos, palos o sables, y en ciertos casos se han detectado verdaderas golpizas propinadas por grupos de funcionarios, pese a la prohibición nacional e internacional que pesa sobre la tortura, los apremios ilegítimos y los tratos inhumanos y degradantes.²⁶

Estas situaciones se ven agravadas por la inexistencia de mecanismos eficientes de control y sanción. Gendarmería carece de un sistema idóneo para que los internos pongan en conocimiento de las autoridades

²³ Este movimiento responde a una tendencia mundial. Algunas organizaciones pro derechos de los presos son KRUM en Suecia, KRIM en Dinamarca, KROM en Noruega, PROP en el Reino Unido, Coornhert Liga en Holanda, GGUV en Alemania y el Comité d'Action des Prisonniers en Francia. En Latinoamérica están el Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina, las Pastorales Penitenciarias y el Observatorio Penitenciario Latinoamericano.

²⁴ En Chile, instituciones como Codepu, Confapreco y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (este último desde 2005) han estado haciendo un seguimiento permanente de las condiciones materiales y publicando artículos sobre el tema. También organizaciones internacionales como CEJIL, Amnistía Internacional y Human Rights Watch han hecho un seguimiento de la realidad carcelaria nacional.

²⁵ Naciones Unidas, *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, adoptadas por el Primer Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Ginebra, 1955) y aprobadas por el Consejo Económico y Social, resoluciones 663c (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977; *Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, adoptado por la Asamblea General, resolución 43/173, del 9 de diciembre de 1988; *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad*, adoptadas por la Asamblea General, resolución 45/113, del 14 de diciembre de 1990.

²⁶ Ver *Informe 2005*, capítulo "condiciones carcelarias".

penitenciarias las faltas o abusos cometidos contra ellos.²⁷ En cuanto al control judicial, estudios empíricos sobre el éxito de las acciones constitucionales acogidas en favor de los presos demuestran que es exiguo.²⁸

El movimiento pro derechos fundamentales de los presos se fue potenciando con otro tipo de estudios, ya no centrados directamente en la perspectiva de los derechos humanos sino en el funcionamiento del sistema penitenciario en general. La imagen que se desprende de ellos es una de deterioro, falta de recursos y ausencia de control, y complementa los estudios que concluían la vulneración de derechos.²⁹

2.2 La negación del Estado chileno

La actividad de denuncia y los estudios del movimiento pro derechos fundamentales de los presos han incomodado a la institución penitenciaria, poco acostumbrada a rendir cuentas por su funcionamiento. En general sus respuestas se acogieron a la estrategia de minimizar los núcleos problemáticos, considerando las denuncias como hechos puntuales que no conformaban un cuadro de crisis del sistema penitenciario. La negación fue sistemática tanto ante organismos nacionales como internacionales. Las siguientes declaraciones son ejemplares al respecto:

No descalifico el informe de la UDP, me parece una opinión válida, externa a la institución. En democracia todos podemos emitir opiniones, con respeto y rigurosidad, y yo creo que el informe carece de rigurosidad.³⁰

El director nacional de Gendarmería, Alfredo Bañados, atribuyó hoy a situaciones complejas y puntuales los problemas que enfrentan algunos penales como la ex Penitenciaría.

Si bien el jefe del servicio reconoció problemas de hacinamiento en el Centro de Detención Preventivo Sur de avenida Pedro Montt, aseveró que este factor no es una realidad generalizada en todas las cárceles, destacando el panorama de las regiones Primera, Cuarta y Sexta.

Bañados dijo que una vez que entre en operaciones el penal Santiago I, las complicaciones de la ex Penitenciaría se verán

²⁷ Id., p. 62.

²⁸ Jörg Stippel, *Las cárceles y la búsqueda de una política criminal para Chile*, Santiago, LOM, 2006, p. 195 y ss.

²⁹ Ver, por ejemplo, Lucía Damert y Liza Zúñiga, *La cárcel: Problemas y desafíos para las Américas*; Fundación Paz Ciudadana, *Políticas y programas de rehabilitación y reinserción de reclusos: Experiencia comparada y propuestas para Chile*, y Olga Espinoza y Carolina Viano, *El desafío de la libertad*.

³⁰ Jorge del Canto, director nacional de Gendarmería, en *La Nación Domingo*, 31 de julio de 2005.

resueltas. Asimismo, anunció que ya se solucionó el problema detectado en la calle 11 del citado recinto, donde casi un centenar de presos pernoctaba a la intemperie.³¹

Ante las críticas de [el senador RN Alberto] Espina, el ministro de Justicia, Carlos Maldonado, pidió al director nacional de Gendarmería, Alejandro Jiménez, que investigue la actual situación de las cárceles nacionales. Pese a ello, reiteró que no existe una situación de crisis, y destacó la inversión que se ha hecho en infraestructura y dotación de personal para los penales. Jiménez contó en exclusiva a Radio Universidad de Chile que en dicha investigación pudo constatar que no existe la crisis a la que se alude, sino que el sistema está aquejado de una sobredemanda.³²

Nuestro mayor desacuerdo se refiere al título y a las primeras líneas que plantean una crisis carcelaria ligada a los derechos humanos. En Chile no existe tal crisis y los DD.HH se respetan dentro de los recintos penitenciarios. No se deben confundir las limitaciones e insuficiencias del sistema penitenciario chileno, derivadas de la condición de país aún en vías de desarrollo, con una supuesta crisis y ausencia de las garantías individuales que rigen, incluso dentro de la cárcel.³³

En el ámbito internacional, el Estado chileno solo ha reconocido como problema el fenómeno del hacinamiento, pero ha destacado la construcción de cárceles licitadas como un proceso exitoso que apunta a superar este problema:

43. El Estado ha tomado medidas para el mejoramiento de las condiciones de reclusión de los internos en los recintos carcelarios (50.230 personas). El Reglamento Penitenciario de 1998 estableció criterios orientadores para la creación o modificación de los establecimientos penitenciarios como edad, sexo, tipo de infracción cometida; nivel de compromiso delictivo; especiales medidas de seguridad o de salud que la situación de ciertos internos demande; naturaleza de las actividades y acciones destinadas a la reinserción y otros criterios de la autoidad penitenciaria.

³¹ *La Nación*, 17 de agosto de 2006.

³² Radio Universidad de Chile, 8 de junio de 2009.

³³ Alejandro Jiménez, director nacional de Gendarmería de Chile. *La Tercera*, 4 de marzo de 2009.

44. El Programa de Concesiones en Infraestructura Carcelaria ha permitido al Estado contar con la capacidad financiera y la experiencia de los servicios complementarios del sector privado para desarrollar recintos con un alto estándar de operación. Este programa tiene por objetivo contar con un sistema carcelario eficiente que otorgue garantías de seguridad a la ciudadanía y avance en la rehabilitación y el resguardo de los internos.

A pesar de estos innegables avances, aún existen condiciones de hacinamiento agravadas por el deterioro de algunos edificios que sirven como centros de reclusión, lo que en ciertas circunstancias constituye una amenaza para la seguridad tanto de los internos como del personal penitenciario. Es un reto que supone ingentes recursos, pero que el Estado está asumiendo mediante un programa de construcción de nuevas cárceles. El Gobierno construirá seis nuevas cárceles y mejorará otros ocho recintos en los próximos cuatro años, agregando nueve mil plazas a la oferta penitenciaria existente en el país.³⁴

2.3 El reconocimiento de la crisis

La persistencia del movimiento de derechos humanos y la actitud del Estado chileno de ignorar la crisis del sistema penitenciario radicalizaron las visiones e hicieron crecer las desconfianzas: el Estado se sentía atacado y poco reconocido en los esfuerzos desplegados en la materia, mientras las organizaciones insistían en apuntar a las deficiencias generales del sistema, más allá de las iniciativas particulares. Así las cosas, a fines de 2007 se habían asentado dos miradas contrapuestas, la estatal y la no gubernamental; faltaba una mirada externa para romper con esta lógica y permitir un avance que configurara la discusión político-criminal en torno al sistema carcelario nacional. Durante 2008 se dio este paso y se elaboró una serie de informes que entregaron información detallada del funcionamiento del sistema.

Los documentos (de la Cámara de Diputados, la Contraloría General de la República, la Fiscalía Judicial de la Corte Suprema, la Relatoría de los Privados de Libertad de la CIDH y Gendarmería de Chile) confirmaron la vulneración de derechos humanos que desde hacía años venía denunciando el movimiento en favor de los presos, así como la responsabilidad política y el despilfarro de fondos públicos en materia carcelaria.

La revisión de estos informes es clave; gracias a su publicación las autoridades han terminado por aceptar el estado de crisis del sistema.

³⁴ Informe presentado por Chile ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 8 de mayo de 2009.

Si las autoridades responsables prestan atención a las fisuras más graves del sistema, las posibilidades de adoptar una política efectiva y respetuosa de los derechos humanos estarán más cerca.

2.3.1 La muerte de diez adolescentes en Puerto Montt y el informe de Unicef

El sistema penal juvenil entró en funcionamiento en junio de 2007 bajo graves cuestionamientos. Las críticas se centraron en el diseño legal y en la precariedad institucional con que se iba a implementar en Chile, particularmente en materia de respeto y garantía de los derechos de los adolescentes privados de libertad.³⁵ Esta preocupación se fundaba en dos informes emanados de una comisión de expertos constituida por ley para verificar las condiciones necesarias para la puesta en marcha de la reforma. En el primer informe se dice que “el sistema no está listo para operar y sus carencias son de tal trascendencia que se pone en serio riesgo la consecución de los fines perseguidos por el Legislador”. La comisión mantuvo su opinión en un segundo informe, en el que reitera “la preocupación manifestada en el Primer Informe y posterior presentación en el Congreso Nacional, sobre el estado de implementación de la ley, la que se ve acrecentada por el breve plazo que resta antes de su aplicación. Para esta Comisión, y de acuerdo a los antecedentes tenidos en consideración, a la fecha no se dan las condiciones mínimas necesarias desde el punto de vista del texto legal, y no es posible garantizar que la infraestructura, el estado de los programas y la administración general del sistema permitan una adecuada puesta en funcionamiento integral de la justicia penal adolescente en junio próximo”.³⁶

Quedaba claro entonces que los expertos desaconsejaban la puesta en marcha del nuevo sistema. Como alternativa se habían propuesto dos opciones: una postergación, o bien la entrada en funcionamiento gradual basada en el rango etario, dejando para una primera fase a los jóvenes de dieciséis y diecisiete años, y para una segunda a los adolescentes de catorce y quince; esta segunda fecha debería determinarse a partir de una propuesta del Ministerio de Justicia, con compromisos precisos de ejecución.³⁷ Con todo, el Gobierno decidió que el nuevo sistema de justicia penal juvenil entrara en operaciones en junio de 2007. En dicha ocasión, el ministro de Justicia indicó que ello era preferible para el país:

Creemos que tal determinación producirá beneficios para la ciudadanía, en términos de que efectivamente comenzará a haber

³⁵ Informe 2007, p. 213 y ss, www.derechoshumanos.udp.cl.

³⁶ Ambos informes en <http://comisiondeexpertospa.blogspot.com>.

³⁷ Segundo informe de la Comisión de Expertos sobre Responsabilidad Penal Adolescente, abril de 2007, p. 21.

responsabilidad penal de los adolescentes por los delitos que cometan (...) Por otra parte, establecida la responsabilidad penal de un adolescente, se abrirán para él oportunidades de rehabilitación y reinserción que, sin ser las óptimas que se pretenden y por las cuales seguirá trabajando el Gobierno para alcanzarlas en el mediano plazo, a lo menos, serán claramente superiores a las de hoy.³⁸

Cinco meses después, diez adolescentes murieron en un incendio provocado por los propios jóvenes en el Centro Tiempo de Crecer del Servicio Nacional de Menores en Puerto Montt. Según la información de prensa, los adolescentes no pudieron controlar el fuego y huyeron hacia el baño, pero las ventanas en ese lugar eran demasiado pequeñas y los diez internos murieron por asfixia y quemaduras.³⁹

A casi un año de funcionamiento del nuevo sistema, Unicef culminó un documento con sus conclusiones. El organismo había participado en las comisiones encargadas de visitar los recintos de privación de libertad de los adolescentes infractores.⁴⁰ Éste es un extracto de esas conclusiones:

Muchos de los centros visitados no cumplen con condiciones de vida básicas ni con los estándares normativos que rigen su funcionamiento. Es más, hay factores que afectan en términos negativos el desarrollo de los adolescentes internos o que directamente producen daño en ellos. Parece altamente improbable, si no imposible, que en las condiciones descritas se pueda cumplir con la finalidad proclamada por la Ley 20.084 en su artículo 20, esto es, que “la sanción forme parte de una intervención socio-educativa amplia y orientada a la plena integración social”.⁴¹

2.3.2 Informe de la Cámara de Diputados

En noviembre de 2007, en el contexto del drama de los jóvenes de Puerto Montt, y ante la petición de 49 diputados, la Cámara Baja acordó la creación de su propia comisión investigadora. El informe de esta comisión, disponible en la página web de la Cámara, atribuye responsabi-

³⁸ Cámara de Diputados, Legislatura 355ª, sesión 26ª, 15 de mayo de 2007.

³⁹ *El Mercurio*, “Menores heridos están sin actividad cerebral”, 23 de octubre de 2007. Además dice en un cuadro explicativo: “Las ventanas del baño son demasiado pequeñas para los diez internos. Tres mueren asfixiados en el lugar y cinco fallecen más tarde en el hospital”. *La Segunda*, “Único sobreviviente del incendio asegura que sacó sin ayuda a cinco de sus compañeros”, 24 de octubre de 2007.

⁴⁰ El Reglamento de la Ley 20.084 contempla la posibilidad de realizar visitas en los centros cerrados y semicerrados de todo el país, visitas que realiza una comisión mixta conformada por miembros del sistema de persecución penal y de la comunidad, entre ellos Unicef, agrupados en lo que el Reglamento denomina Comisión Interinstitucional.

⁴¹ *El Mercurio*, “Alarmante informe de Unicef sobre centros de reclusión juvenil”, 27 de abril de 2008.

dad política al ministro de Justicia por la puesta en marcha de la ley en condiciones precarias, y por haber informado erróneamente al Congreso de que todo estaba listo para partir, cuando iba a vencer la prórroga del plazo de un año para la entrada en vigencia de la normativa:

El ministro ofreció condiciones que, sin ser las óptimas, eran superiores a las del momento. Por tanto, la Comisión concluyó que el diagnóstico elaborado por el Ministerio de Justicia, el cual sirvió de base para la consideración del Congreso Nacional, fue errado. Asimismo, las condiciones mínimas objetivas que el ministro señaló no se cumplieron, existiendo por tanto responsabilidad del ministro de Justicia, señor Carlos Maldonado Curti, y de la directora nacional del Sename de la época, señora Paulina Fernández.⁴²

Cabe recordar que en mayo de ese año el ministro había esgrimido razones importantes –beneficios para la ciudadanía y oportunidades de realización e inserción– para que la ley entrara en vigencia, como ya vimos. Asimismo, asumió el siguiente compromiso: “Estaremos atentos a las observaciones que hagan los señores diputados y los actores del sistema. En tal sentido, me comprometo a presentar no solo mensualmente el estado de avance de la implementación y una constancia de las virtudes y dificultades que la aplicación práctica de la norma arroje, sino también en todo lo necesario respecto de modificaciones de ajustes legales que permitan que la ley cumpla sus propósitos”.⁴³ La comisión de la Cámara de Diputados concluyó que la responsabilidad política se extendía a la directora nacional del Sename de la época, quien tenía responsabilidad en haber dado cumplimiento a dicha obligación.

Por último, la Comisión se pronunció sobre el estado de los centros, detectando ocho núcleos problemáticos:

1. Recintos inadecuados que impiden la segregación por edad y por situación procesal.
2. Hacinamiento.
3. Falta de elementos mínimos como frazadas o policarbonato en las ventanas, y condiciones antihigiénicas en los baños.
4. Existencia de materiales inflamables al interior de los recintos.
5. Escasez de funcionarios del Sename y de Gendarmería, y de capacitación para cumplir adecuadamente con el papel que les corresponde.
6. Falta de dependencias para que los gendarmes cumplieren de manera adecuada su sistema de turnos.

⁴² Informe final de la Comisión Investigadora del Servicio Nacional del Menor aprobado por la Cámara de Diputados, www.camara.cl.

⁴³ Cámara de Diputados, Legislatura 355ª, sesión 26ª, 15 de mayo de 2007.

7. Falta de oferta educacional sistemática.
8. Condiciones de inseguridad y riesgo para los internos y para los funcionarios.

El informe de los diputados finalizaba exhortando al Gobierno, y en especial a los Ministerios de Hacienda y de Justicia, a disponer a la brevedad de los recursos económicos y humanos necesarios: “Transcurridos más de catorce meses de la entrada en vigencia de la ley, siguen ocurriendo graves hechos en diversos centros del país que ponen en peligro la seguridad y la vida tanto de los menores privados de libertad como de los funcionarios del Servicio Nacional del Menor y de entidades colaboradoras que trabajan en su interior”.

2.3.3 El informe de Contraloría

También la Contraloría General de la República se pronunció en materia de adolescentes privados de libertad, producto de una auditoría realizada al Sename.⁴⁴ Su informe da cuenta de los siguientes núcleos problemáticos:

1. Personal insuficiente.
2. Falta de supervisión financiera semestral.
3. Falta de talleres y cursos para la formación de los adolescentes.
4. Inexistencia de reglamento interno y del debido proceso para la aplicación de medidas disciplinarias.
5. Carencia de buzones de sugerencia.
6. Sobre población de internos y falta de espacio para el desarrollo de actividades recreacionales, deportivas y de atención a los adolescentes.
7. Emisión incorrecta de certificados de estudios, indicándose “Educación Básica Escuelas Cárceles”.⁴⁵
8. Problemas con el suministro de agua potable.
9. Instalaciones que revisten riesgo de accidentes e inseguridad para el personal y para los internos.

Los informes de la Cámara de Diputados y de la Contraloría General de la República ejercieron presión para que las autoridades penitenciarias terminaran por aceptar la crisis del sistema; de ellos se concluye

⁴⁴ El Informe final 132, de 2008, contiene la auditoría realizada al Sename, www.contraloria.cl. Allí se exponen las situaciones de mayor relevancia en la Región Metropolitana y en las demás regiones que conforman la muestra: Tarapacá, Atacama, Valparaíso, Maule, Biobío, La Araucanía y Los Lagos.

⁴⁵ Según el Reglamento de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, art. 53, los certificados de estudios o diplomas que acrediten la aprobación o culminación de los estudios deberán extenderse en forma tal que no conste ni sea reconocible que los adolescentes han estado privados de libertad o en contacto con el sistema.

también que en Chile no se ha materializado el ideario jurídico asentado por la Convención sobre los Derechos del Niño, que exige condiciones mínimas de servicios, infraestructura y trato digno al adolescente infractor.⁴⁶ Estos estándares siguen siendo aspiraciones que aún no pueden plasmarse en la totalidad de los centros de reclusión de nuestro país.

2.3.4 Improvisación en las cárceles concesionadas

El programa de concesiones de infraestructura contempló la construcción de diez recintos penitenciarios, en distintas regiones del país, con una capacidad total de 16.000 plazas y más de 350.000 metros cuadrados de construcción. La inversión original fue de US\$ 280 millones. El propósito principal de la política de privatización de cárceles en Chile fue brindar servicios básicos y una reinserción social eficientes, eficaces y oportunos.⁴⁷

Desde el año 2005 nuestros *Informes* comenzaron a dar cuenta de las falencias en la implementación de esta política, las cuales, en esa época y ahora, ponían en peligro la materialización de los objetivos que la privatización penitenciaria pretendía. Se trataba de conflictos tales como problemas con los términos y condiciones de los contratos de concesión, demoras en las entregas e incumplimiento de plazos, suicidios, problemas con la calidad y cantidad de la comida de funcionarios y presos, sobrecostos en la construcción y dudas sobre la rehabilitación de los presos.⁴⁸

En marzo de 2008 la Cámara de Diputados creó una comisión especial que, en un plazo no superior a 120 días, estudiase el proceso de concesiones impulsado por la administración anterior, determinando las responsabilidades públicas involucradas, el perjuicio económico para las pequeñas y medianas empresas, y el impacto negativo en materia de seguridad ciudadana del incumplimiento de los plazos y metas trazados. La comisión debía elaborar propuestas tendientes a mejorar el proceso e informar a la ciudadanía de la realidad carcelaria de Chile.

La conclusión fue clara: en la implementación y puesta en marcha de este novedoso programa se procedió con criterios políticos y no técnicos. En palabras de la Comisión: “Ha quedado demostrado (...) que la puesta en marcha de este proceso obedeció, en parte, a estas lógicas (políticas) y se omitieron una serie de elementos indispensables para que el programa surtiera efectos”.⁴⁹

⁴⁶ La Convención contempla en el art. 37 que los Estados Partes velarán por que “Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, y que “Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad”.

⁴⁷ El diseño de la política de privatización comenzó en diciembre de 2000 y la primera etapa comenzó a funcionar en octubre de 2005.

⁴⁸ Ver *Informe 2006*, p. 31.

⁴⁹ *Informe de la Comisión Especial investigadora del proceso de concesiones carcelarias*, www.congreso.cl.

A continuación revisaremos dos de los seis núcleos problemáticos que la Comisión detectó en su investigación, que son los problemas que tienen repercusiones directas en los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad.⁵⁰

2.3.4.1 Responsabilidades políticas, decisiones intempestivas y falta de programación

Expresamente, la comisión acusa falta de seriedad y de criterios técnicos que orientaran de mejor forma el diseño y puesta en marcha de esta política pública. Además, no se contemplaron importantes factores, como los que dicen relación con los funcionarios penitenciarios. Así las cosas, la comisión expresó que

no hubo una política completamente seria en relación a la implementación del proceso de cárceles concesionadas. Ello se vio reflejado en un cúmulo de impedimentos que frustró que el conjunto de cárceles, que se había prometido a través de un discurso presidencial, no se entregara en tiempo y forma.

(...) Las situaciones descritas anteriormente, denotan que la implementación y posterior puesta en marcha del proceso de concesiones carcelarias obedeció a lógicas poco técnicas en su implementación, corroboradas por la Contraloría cuando ha planteado que se omitieron auditorías, como asimismo, en que los controles internos de fiscalización tampoco funcionaron adecuadamente.⁵¹

2.3.4.2 Seguridad penitenciaria y ciudadana, hacinamiento y rehabilitación en las nuevas cárceles

Bajo este núcleo problemático la comisión da cuenta de graves problemas en materia de rehabilitación, hacinamiento e incumplimiento de las expectativas ciudadanas.

En el ámbito de la rehabilitación y reinserción social, en teoría los internos trasladados a los centros concesionados disponen de nuevas oportunidades de rehabilitación social, pero no fue posible determinar fehacientemente si lograrán reinsertarse en la sociedad.

⁵⁰ Los otros aspectos fueron: "(3) Perjuicio al Estado de Chile con ocasión del pago millonario por concepto de indemnización a las concesionarias de las cárceles; (4) Inoperancia de los sistemas o procedimiento de control a través de los Inspectores Fiscales designados por el Ministerio de Obras Públicas; (5) Perjuicio para las pequeñas y medianas empresas que participaron en el proceso de construcción de las cárceles, en sus diferentes etapas; (6) Indeterminación de solicitud de mayores obras en la construcción de los diferentes establecimientos penitenciarios, en especial, de los ubicados en Antofagasta y Concepción".

⁵¹ Informe de la Comisión Especial investigadora del proceso de concesiones carcelarias, www.congreso.cl.

Por otra parte, la improvisación del proceso de establecimientos penitenciarios concesionados influyó de manera sustancial en lo referente a la seguridad ciudadana. En concreto, dice la comisión: "El proyecto original contemplaba un número de cárceles para recibir a una determinada población penal, el hecho de que no se hayan construido las cárceles de Antofagasta y Concepción, ambas pertenecientes al Grupo II, y la existencia del Grupo IV, hace que la población penal que estaba destinada a esos recintos esté hacinada en otros, o simplemente, se encuentre en libertad".

2.4 Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Por invitación del Gobierno, del 21 al 25 de agosto de 2008 la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó una visita a Chile. La presencia del relator había sido requerida por organizaciones de la sociedad civil y centros académicos, como Codepu y el Centro de Derechos Humanos de la UDP. La delegación estuvo encabezada por el relator Florentín Meléndez y compuesta además por personal de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH. El objetivo de la misión era recibir información y observar in situ la situación de las personas privadas de libertad en este país.

La relatoría dividió sus conclusiones en tres partes. La primera trata de las buenas prácticas, la segunda de los aspectos preocupantes, y la tercera de las recomendaciones.

2.4.1 Buenas prácticas

La Relatoría de la CIDH observó que los centros de detención concesionados ofrecen condiciones más dignas para los reclusos, sus familias y el personal que ahí trabaja. No se observó hacinamiento, mala alimentación o higiene, falta de seguridad interior ni violencia interna. Por el contrario, se registraron niveles adecuados en la separación de categorías de internos, servicios médicos, ocupacionales y laborales.⁵² También se destacó la periódica presencia judicial en las prisiones, los Centros de Educación y Trabajo que promueven la actividad laboral en algunos recintos, y las reformas legales que derivaron en la adopción de un nuevo Código Procesal Penal y de una nueva ley de responsabilidad penal adolescente.

2.4.2 Aspectos preocupantes

En términos generales, la Relatoría observó con preocupación en todos los centros de detención visitados en Chile:

⁵² "Relatoría sobre Derechos de Personas Privadas de Libertad concluye visita a Chile", Santiago, 28 de agosto de 2008, www.cidh.oas.org, comunicado de prensa 39/08.

- a. Un uso excesivo e innecesario de la fuerza y de los castigos, una práctica sistemática de malos tratos físicos por parte del personal de Gendarmería y el uso de medidas de aislamiento en condiciones inhumanas.
- b. Una práctica generalizada de registros corporales denigrantes y humillantes a las visitas, particularmente a mujeres y niñas.
- c. La permanencia en centros carcelarios de personas con discapacidad mental y de ancianos de hasta ochenta años.
- d. Graves deficiencias y limitaciones en los programas de readaptación social, incluyendo el limitado porcentaje de la población carcelaria que tiene acceso a los programas de los Centros de Educación y Trabajo.
- e. En los centros operados por el Estado (los que no son licitados) se observó un nivel de hacinamiento “pocas veces visto en la región”, condiciones de insalubridad extrema que incluyen servicios precarios o deficientes de agua potable, alimentación, higiene y salud, así como pésimas condiciones de infraestructura y graves deficiencias o ausencia de verdaderos programas de readaptación social.

En torno a los adolescentes privados de libertad, la Relatoría observó:

- a. Un alto nivel de hacinamiento en el Centro para Menores de San Bernardo, el cual tiene una infraestructura precaria y condiciones de insalubridad.
- b. Deficiente prestación de servicios básicos, especialmente en educación y atención de salud, así como de programas de esparcimiento, deportes y readaptación social.
- c. Que no se cuenta con una separación adecuada de categorías de internos.
- d. Persistencia de los malos tratos, uso excesivo de fuerza y del aislamiento como castigo.
- e. Que la ley de responsabilidad penal de adolescentes no cuenta con el correspondiente sistema judicial e institucional especializado, y que el Sename no dispone de un presupuesto adecuado.

En los centros para mujeres de Santiago y Valparaíso, la Relatoría comprobó:

- a. Un alto nivel de hacinamiento.
- b. Infraestructura precaria y condiciones de insalubridad extremas.
- c. Falta de atención médica especializada para las mujeres y de servicios pediátricos para los niños que están con ellas en la prisión.
- d. Presencia de ancianas en los centros, que no cuentan con servicios geriátricos ni con la alimentación adecuada para su edad.

2.4.3 Recomendaciones de la Relatoría

El organismo internacional culminó su comunicado de prensa con las siguientes recomendaciones:

- a. Alienta a Chile para que continúe con el proceso de modernización y humanización de los centros de privación de libertad.
- b. Promueve la pronta aprobación de una ley de ejecución de la pena, de medidas de seguridad, de una ley penitenciaria conforme a los estándares internacionales, y la entrada en vigor del Protocolo Facultativo contra la Tortura de Naciones Unidas.
- c. Urge al Estado de Chile a investigar y sancionar los abusos de autoridad y los malos tratos en todos los centros de reclusión, a través de órganos independientes e imparciales.
- d. Recomienda capacitar debidamente a los funcionarios de Gendarmería en materia de derechos humanos y uso de la fuerza.
- e. Pide que se garantice la fiscalización efectiva y la vigilancia interministerial de los servicios prestados en las cárceles licitadas, con énfasis en las áreas de salud, educación, trabajo y otros programas de reinserción social.
- f. Recomienda profundizar y ampliar la política de readaptación social, con el fin de garantizar, con la participación de la sociedad, la reinserción efectiva de todas las personas condenadas por delitos e infracciones a la ley.
- g. Recuerda la obligación del Estado de garantizar el respeto irrestricto a los derechos humanos de todas las personas privadas de libertad en todos los centros de detención del país.

En conclusión, las opiniones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos complementaron las de los informes de la Contraloría y la Cámara de Diputados. Además, reafirmaron lo que los grupos no gubernamentales venían sosteniendo hacía ya tiempo en Chile:⁵³ los problemas del sistema penitenciario no son aislados sino sistemáticos y estructurales, y el Estado de Chile ha tardado demasiado en reconocerlos. La actividad de los grupos preocupados del quehacer penitenciario debiese tomarse como una oportunidad de enmendar el camino y, en conjunto con la sociedad civil, procurar un sistema carcelario respetuoso de los derechos humanos.

⁵³ Por ejemplo, las denuncias realizadas por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales en sus informes anuales 2005, 2006, 2007 y 2008.

2.5 Informe de la Fiscalía Judicial de la Corte Suprema

La Fiscalía Judicial ha realizado una importante labor en materia de protección de los derechos de los presos.⁵⁴ Invitada a exponer por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, el 1 de junio de 2009 la fiscal judicial, Mónica Maldonado, describió una serie de circunstancias que dan cuenta del funcionamiento del sistema carcelario.

Sobre las condiciones materiales de los establecimientos penitenciarios del país, dijo la fiscal:⁵⁵

Desde mi designación como fiscal judicial de la Excma. Corte Suprema, he representado en diversas oportunidades, tanto al señor ministro de Justicia como al señor director nacional de Gendarmería de Chile, las deplorables condiciones de vida que se aprecian en los establecimientos penitenciarios del país, constatadas en las visitas que realizan los señores fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones, por instrucciones expresas de esta fiscal judicial, y la falta de una política penitenciaria que permita la reinserción social de los internos.

En cuanto a la sobrepoblación y los horarios de encierro:

La condición de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios no concesionados es generalizada en el país, variando en porcentajes que representan con respecto a la capacidad del establecimiento.

La situación de hacinamiento se ve agravada por el hecho de permanecer los internos encerrados en sus celdas por espacio de aproximadamente quince horas diarias, en celdas abarrotadas, que por lo general carecen de servicios higiénicos, y de la adecuada ventilación y luz, ya que el horario para el desencierro de los internos es a las 8:30 horas y de encierro a las 17 horas.

La fiscal Maldonado se refirió asimismo a la inexistencia de una política efectiva de rehabilitación de los internos, y a la escasez de actividades laborales, de capacitación, educativas, deportivas, espirituales y recreativas:

⁵⁴ Además de este informe ha emitido otros que dan cuenta de las condiciones carcelarias; por ejemplo, el Oficio 179 del 25 de mayo de 2007, el Oficio 297 del 31 de mayo de 2007, el Oficio 384 del 29 de octubre de 2007, el Oficio 498 del 26 de diciembre de 2007, y el Oficio 29, del 29 de octubre de 2008.

⁵⁵ "Informe elaborado por la Fiscalía Judicial de la Corte Suprema a propósito de la Invitación de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de la República, a la sesión a celebrarse el día 1 de junio de 2009 para considerar los diversos problemas que afectan al funcionamiento del sistema carcelario en nuestro país".

Considerando que los internos cuentan aproximadamente con nueve horas diarias de desencierro, parte de las cuales destinan a sus necesidades de alimentación, las horas que se pudieran destinar a la acción educativa, laboral y de capacitación, necesarias para su reinserción social, y a desarrollar actividades que procuren la disminución del compromiso delictivo de los internos, son mínimas.

Respecto de las condiciones sanitarias e higiénicas, aseveró:

Especialmente grave resulta la falta de agua potable en el Centro Penitenciario de Valparaíso, en que los módulos 101 al 117 cuentan con agua potable durante dos horas, dos veces al día, por lo que los internos deben juntar agua para su aseo personal y para los baños.

El Complejo Penitenciario de Arica presenta una situación muy similar a la de Valparaíso, en donde se entrega agua potable a los internos dos horas al día, fraccionada en la mañana y en la tarde. Situaciones muy similares viven los internos aislados de Colina II. En Colina II, desde las 10 a las 16 horas el segundo y tercer piso del establecimiento no cuentan con agua potable; la dotación de baños es mínima; se encuentran en malas condiciones de funcionamiento.

En la Calle 6 del CDP Santiago Sur, por ser las celdas insuficientes para albergar a la población, para dormir, los internos deben colocar sus colchones en la calle, los que al momento de la visita están enrollados a los costados de la misma.

En cuanto a los castigos de internación en celda solitaria y las condiciones materiales en que se cumple esta sanción, dijo ante el Senado la fiscal judicial:

Sin perjuicio de las mejoras efectuadas a las celdas de castigos en algunas regiones, sigue constituyendo un trato cruel e indigno someter a una persona a encierro hasta por diez días en celdas vacías de cualquier mueble, sin catre, colchón, ni frazadas, las que se les entregan en la noche; en celdas que habitualmente no cuentan con luz natural ni eléctrica, la que les entra por pequeñas celosías, muchas veces sin servicios higiénicos y sometidos a la buena voluntad de los gendarmes para que sean sacados a hacer sus necesidades biológicas, o directamente provistos de tientos plásticos para este fin; y sin acceso a lectura. En algunos casos, son encerrados entre cuatro y seis internos en una misma celda, sin dotación suficiente de colchones.

2.6 Reconocimiento de la tortura

En cuanto a condiciones carcelarias los estándares internacionales no solo establecen exigencias en materia de infraestructura y servicios básicos que deben asegurarse a quienes cumplen sanción; también contemplan exigencias en torno al trato que los funcionarios estatales deben dar a los prisioneros. La normativa internacional reconoce que toda persona detenida o privada de libertad se encuentra en una situación de vulnerabilidad, en manos del Estado, por lo que las posibilidades de malos tratos y tortura deben ser contenidas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 5, establece: “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”; y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes, artículo 2, núm. 1: “Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción”. La Convención sobre los Derechos del Niño, art. 37 a), contempla que “Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. Normas internacionales más específicas, como los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, son igual de claras; el Principio I, relativo al trato humano, en su tercer párrafo establece: “[a los presos] se les protegerá contra todo tipo de amenazas y actos de tortura, ejecución, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, violencia sexual, castigos corporales, castigos colectivos, intervención forzada o tratamiento coercitivo, métodos que tengan como finalidad anular la personalidad o disminuir la capacidad física o mental de la persona”.

Las Cortes de Derechos Humanos europea y americana han desarrollado estos derechos con una nutrida jurisprudencia, en la que se aprecia con claridad el alcance y sentido de la prohibición, que cubre no solo la tortura física sino también la tortura psíquica.⁵⁶ Más específicamente, ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal. En consecuencia, el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos.⁵⁷

⁵⁶ A propósito de la Corte Europea de Derechos Humanos, ver caso *Ireland vs. The United Kingdom*, sentencia del 18 de enero de 1978, serie A N°25, párr. 167, y caso *Ribitsch vs. Austria*, sentencia del 4 de diciembre de 1995, serie A N°336, párr. 36. En el caso del sistema interamericano, ver Corte IDH, caso *Cantoral Benavides vs. Perú. Fondo*, sentencia del 18 de agosto de 2000, serie C N°69, párr. 98-103.

⁵⁷ Corte IDH, caso *Neira Alegria y otros vs. Perú. Fondo*, sentencia del 19 de enero de 1995, serie C N°20, párr. 60.

Uno de los últimos aspectos que las autoridades penitenciarias chilenas han terminado por reconocer es la tortura, tras años de denuncias de la Confederación de Familiares de Presos (Confapreco), la Defensoría Penal Pública, algunos abogados y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales. Así se fue levantando el velo que cubría las prácticas de tortura dentro del sistema carcelario en democracia. Antes de ello la reacción de la autoridad había sido de negación rotunda; por ejemplo, Alejandro Jiménez, director nacional de Gendarmería, dijo en una oportunidad:

No podemos evitar que de vez en cuando –y puede suceder porque es casi humano– haya personas que se sobrepasen de lo permitido y lo legal. Lo importante es que no es una política de Gendarmería, de tortura y de malos tratos, y por otro lado, que cuando pasan esas cosas se sancionan.⁵⁸

Cabe recordar aquí el proceso judicial por el cual el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales demandó a Gendarmería para obtener el acceso a información del funcionamiento del sistema penitenciario (número de sumarios y sanciones por malos tratos). Tras el fallo judicial que se lo exigía previo pago de los costos, la institución cobró a la universidad más de 30 millones de pesos (US\$ 60 mil, aproximadamente) por esa información.⁵⁹

Finalmente, en los últimos días de julio de 2009, Gendarmería terminó por reconocer la existencia de tortura en las prisiones. Según su director nacional, en 2008 se iniciaron veintiocho investigaciones sumarias por malos tratos y treinta por tortura, y a julio de 2009 se habían abierto 95 investigaciones por malos tratos y tortura.⁶⁰

Es un hecho significativo que la institución reconozca la situación y es importante que se den a conocer las cifras de los sumarios, pero no es suficiente. Debe configurarse una política institucional que contemple severas sanciones, capacitación y mejoras en las condiciones laborales de los funcionarios.

⁵⁸ Jiménez enfatizó que las prácticas de tortura denunciadas por el Centro de Derechos Humanos de la UDP no existían, “ni hoy ni nunca”. *La Tercera*, “Director de Gendarmería niega que haya torturas en cárceles”, 24 de agosto de 2008.

⁵⁹ Ver *Informe 2006*, p. 46.

⁶⁰ CNN Chile, “Denuncian a gendarmes por torturar a internos”, 21 de julio de 2009.

3. RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO CHILENO EN MATERIA DE CONDICIONES CARCELARIAS

El conjunto de antecedentes reseñados en esta ocasión dan buena cuenta del estado de cosas durante 2009. El Estado ha comenzado a asumir la realidad por fin, pero aún se encuentra en una posición delicada en cuanto a su responsabilidad internacional en materia de derechos fundamentales de los reclusos.

Chile ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo tanto está obligado, no solo a respetar los derechos humanos de todos los individuos sujetos a su jurisdicción, sino a garantizar su ejercicio y goce (art. 1), esto es, emprender las acciones necesarias para asegurar que todos los habitantes del territorio del Estado estén en condiciones de ejercer sus derechos. A mayor abundamiento, respecto de la obligación de garantizar los derechos humanos la Corte IDH ha señalado que “implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención”.⁶¹ Y esta obligación no es solo formal, “no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.⁶² En otras palabras, el Estado no puede limitarse a la omisión; además debe emprender acciones positivas, establecer recursos y crear las condiciones para que los derechos puedan ejercerse. Por ejemplo, para garantizar el debido proceso debe destinar recursos para la estructura de los tribunales, pero también debe dictar normas procesales, asegurarse de que existan escuelas de derecho para preparar abogados, y proveer asistencia legal a los que la necesiten.⁶³

Como se aprecia, esta obligación de garantizar además de respetar los derechos consagrados en la Convención supone políticas públicas que creen las condiciones para el ejercicio de los derechos a la vida, a la integridad corporal, al debido proceso y a la rehabilitación. Sin embargo, los diversos informes consignados han entregado información real y suficiente para concluir que, en esta materia, el Estado chileno no está cumpliendo con las obligaciones que los instrumentos internacionales le imponen.

⁶¹ Corte IDH, caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia del 29 de julio de 1988, serie C N°4.

⁶² *Id.*

⁶³ Jorge Mera y Cecilia Medina, eds., *Sistema jurídico y derechos humanos*, Santiago, Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, 1996, p. 43.

No cabe desconocer el esfuerzo desplegado por las autoridades destinado a manejar un sistema penitenciario que fue recibido en mal estado.⁶⁴ Con todo, y como demuestran estos informes, los esfuerzos se han limitado a lograr mejorías marginales al interior de un sistema que requiere una revisión profunda, sin la cual la crisis no será superada. Difícilmente las políticas públicas emprendidas por el Estado chileno –construir más cárceles y poner en marcha la ley de responsabilidad penal juvenil– pueden, en la forma en que se han implementado y por los resultados que han mostrado, cumplir con el baremo de acción positiva que configura la obligación de garantizar.

4. UNA OPORTUNIDAD PARA ENMENDAR EL RUMBO

A raíz de los informes, visita del Relator, denuncias y sobre todo de la importante labor de la Fiscalía Judicial de la Corte Suprema, el 5 de junio de 2009 el Ministerio de Justicia anunció la creación de un Comité de Reformas a Penales que busca analizar posibles cambios al sistema. Así, el Estado se da una oportunidad para enmendar el rumbo. El desafío es que no se repita lo ocurrido en 1991, cuando la Cámara de Diputados elaboró un informe que constituyó el primer esbozo de un planteamiento de política criminal en torno al problema de la cárcel tras el retorno de la democracia: el informe contenía un diagnóstico oficial y sugerencias que en su gran mayoría no se materializaron.

Por otra parte, a comienzos de 2009 Chile ratificó el Protocolo contra la Tortura,⁶⁵ que apunta hacia la lógica de la transparencia y del control independiente. Para el derecho internacional este instrumento constituye una importante salvaguarda contra la tortura y el maltrato, y conlleva incentivos para que los centros de detención y prisión sean lo más transparentes posible. Esta vigilancia obligatoria debe permitir a las autoridades dar cuenta de forma transparente de los problemas y soluciones que se detecten; por ello será determinante el diseño de la institución que estará a cargo de estas visitas y de la prevención. Se ha levantado como candidato natural al futuro Instituto Nacional de Derechos Humanos, propuesta que presenta más debilidades que fortalezas, pues, si bien su diseño contempla la difusión de sus informes, recursos y facultades de solicitar información y proponer soluciones, no da seguridades de in-

⁶⁴ Por ejemplo, el año 2008 se destinó al sistema cerrado aproximadamente \$7.000.000.000, para el financiamiento de 183 obras y la contratación de 268 profesionales (seguridad interior, perimetral, regularización eléctrica, ampliación de espacios para talleres y escuelas). Ver la Cuenta Pública 2008 del Ministerio de Justicia, www.ministeriodejusticia.cl.

⁶⁵ El 18 de diciembre de 2002 se adoptó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas, cuyo objetivo es establecer un sistema de visitas periódicas a personas privadas de libertad, a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El Congreso Nacional en febrero de 2009 aprobó el Protocolo, Decreto de Promulgación N°340.

dependencia, al menos según los proyectos existentes al cierre de este capítulo, dado que en la elección de sus miembros participan principalmente el Presidente de la República y las dos cámaras parlamentarias.

Hay que tener presente que Chile ya cuenta con experiencias en materia de prevención de la tortura; el ejemplo de la Comisión Interinstitucional en materia de ejecución penal juvenil –que, partiendo el segundo semestre de 2007, visitó todos los centros cerrados y semicerrados del país– nos entrega un saber valioso que se puede replicar en adultos.⁶⁶ Aprovechando esta experiencia, parece más efectiva la creación de una comisión nacional de prevención de la tortura y supervisión de las condiciones de detención y carcelarias, con similares características a la que opera en adolescentes. Esta última nos ha permitido valorar la participación conjunta de operadores del sistema y miembros de la comunidad, pues el reconocimiento legal ha sido clave para solicitar información y para realizar visitas y entrevistas sin aviso. Pero además la experiencia nos ha enseñado las debilidades que presenta esta estructura, enseñanza que podría aplicarse en una futura Comisión Nacional para fortalecer áreas como la publicación obligatoria de informes con el seguimiento de las propuestas realizadas.

Otro desafío dice relación con las condiciones laborales de los funcionarios penitenciarios. Sin buenas condiciones de trabajo se hace extremadamente difícil el respeto y goce de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. Es imperativo reconocer que los funcionarios realizan una labor valiosa y que ésta debe alcanzar estándares internacionales, que exigen una remuneración idónea, una formación adecuada y un trato digno, todas exigencias que disminuyen las posibilidades de corrupción y tortura en el sistema.⁶⁷

Ello se vincula con la necesidad de una reforma amplia, que se enfoque en una nueva forma de gestión de los centros tanto de adultos como de adolescentes. A lo que se debe aspirar es a un diseño organizacional más moderno, técnico, transparente y eficiente desde el punto de vista de la seguridad, de los recursos, de la información estadística y del respeto de los derechos fundamentales; cuestión relevante toda vez que las prisiones actuales son de grandes dimensiones, administran ingentes cantidades de recursos, acogen a un gran número de personas, con frecuencia de ambos sexos, y todo ello exige operatividad de sistemas, iniciación de programas de tratamiento y conformación de distintos equipos de personal.

⁶⁶ Ver Sebastián Briceño, “Supervisión de centros privativos de libertad para adolescentes: El modelo chileno a la luz del modelo inglés”, en *Justicia y Derechos del Niño* 10, Bogotá, Unicef, 2008.

⁶⁷ Por ejemplo, Regla 46(2) de las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos* de Naciones Unidas: “La administración se esforzará constantemente por despertar y mantener, en el espíritu del personal y en la opinión pública, la convicción de que la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia y, al efecto, utilizará todos los medios apropiados para ilustrar al público”.

Otro de los desafíos consiste en fortalecer el derecho de defensa en el interior de las prisiones. En este sentido, consideramos interesante la iniciativa de la Defensoría Penal Pública, que está llevando a cabo una experiencia piloto en los centros carcelarios de la Región de Coquimbo. La idea del “Proyecto piloto penitenciario” es crear una unidad de defensores especializados en asesorar a los condenados en todos los temas jurídicos vinculados con la etapa de ejecución de las penas. Iniciativas como ésta fortalecen la vigencia de los derechos fundamentales en las prisiones, por lo que deben ser apoyadas y desarrolladas, administrativa y económicamente. Sin duda este plan piloto cosechará enseñanzas que en un futuro próximo permitirán expandir esta buena práctica a todas las cárceles del país.

Al cierre de este *Informe* muchos de estos temas están en distintas etapas de desarrollo,⁶⁸ y esperamos que otros sean considerados en el trabajo del Comité de Reformas a Penales. Con todo, queremos insistir en que estos puntos, y otros como la corrupción en el sistema carcelario, deben incorporarse en un debate público serio, que contemple una concepción diferente, más moderna y más humana de la prisión, que la imagine como centros seguros, que supongan una respuesta efectiva al fenómeno del delito, y que de verdad satisfagan los estándares mínimos en materia de derechos humanos desarrollados por el derecho internacional.

5. Recomendaciones

Teniendo en consideración estos desafíos y toda la información suministrada en este capítulo, se plantean a la autoridad las siguientes recomendaciones:

1. Definir la institución que estará a cargo de la prevención de la tortura. Se recomienda diseñar una comisión nacional con similares características a la creada en materia de adolescentes infractores.
2. Modernizar Gendarmería de Chile y el Servicio Nacional del Menor, considerando la profesionalización de la labor funcionaria y promoviendo una gestión más transparente y respetuosa de los derechos fundamentales. Para garantizar la competencia de todo el personal que se ocupa de las personas privadas de libertad se debe impartir enseñanza profesional, cursos de capacitación permanente y cursos de repaso. Para garantizar la transparencia, ambas instituciones debieran incorporar en su página web información sobre decesos, sumarios y sanciones, reincidencia y datos

⁶⁸ El Ministerio de Justicia está preparando un plan de reforma al Servicio Nacional del Menor, un proyecto de ley sobre sanciones alternativas a la pena privativa de libertad y un proyecto de ley sobre la actividad penitenciaria y sobre el control judicial de la actividad penitenciaria.

estadísticos sobre la cobertura de los diversos programas de reinserción y servicios prestados en los centros de reclusión.

3. Apoyar económicamente el plan piloto de defensa penitenciaria de la Defensoría Penal Pública, para que se pueda replicar en otras regiones.
4. Implementar y hacer seguimiento de las propuestas que elabore la Comisión de Reformas a Penales que actualmente trabaja en el Ministerio de Justicia.