**INFORME ASESORIA EXTERNA SENADOR JUAN ANTONIO COLOMA**

**ABRIL 2018**

**I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO TRIBUTARIO CON EL OBJETO DE ESTABLECER UN PLAZO PARA INFORMAR AL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS LAS MODIFICACIONES IMPORTANTES DE LOS DATOS DE LA DECLARACIÓN DE INICIO DE ACTIVIDADES, BOLETÍN Nº 11.120-05**

* 1. **Resumen de la tramitación del proyecto**

Moción de los diputados Felipe De Mussy, Pepe Auth, Enrique Jaramillo, Joaquín Lavín, Pablo Lorenzini, Javier Macaya, Patricio Melero, Diego Paulsen, Ernesto Silva y Renzo Trisotti.

Se encuentra en segundo trámite constitucional y primer trámite reglamentario.

**1.2 Idea matriz del proyecto**

De acuerdo al texto de la moción, se busca establecer en la ley un plazo para informar al Servicio de Impuestos Internos las modificaciones importantes de los datos de la declaración de inicio de actividades, con el objeto de crear mejores condiciones de certeza en la relación entre contribuyentes y la Administración del Estado que favorezca el emprendimiento y la innovación.

Fue objeto de indicación sustitutiva por parte del Ejecutivo que patrocinó la iniciativa original por haber dudas de admisibilidad y agregó otras modificaciones.

**1.3 Resumen del contenido de la iniciativa**

Se plantea que de acuerdo a la legislación tributaria, cuando una actividad se convierte en una fuente de ingresos para una persona, se debe dar lugar a una iniciación de actividades en el Servicio de Impuestos Internos (SII), dando aviso a esta institución en un plazo de dos meses desde el inicio de la actividad propiamente tal. Dicha comunicación se realiza a través de una declaración jurada

Sin embargo, el artículo 68 del Código Tributario que fija esta obligación no fija plazo alguno para cumplir con la obligación adicional de informar al SII acerca de las modificaciones de la información acerca de la actividad que dio lugar a la iniciación de actividades en primer lugar, es decir, la norma es clara y precisa en cuanto al inicio de la actividad, pero no en cuanto a los cambios que puedan darse luego.

Frente a esto, el año 2003 el SII dictó una resolución exenta para fijar el plazo de 15 días hábiles para dar aviso de las modificaciones desde la fecha de la modificación o desde la fecha de inscripción de dichos cambios en el Registro de Comercio. Además, se especificó las modificaciones que debían ser comunicadas y las multas aplicables por incumplimiento del aviso.

El problema que genera la forma de resolver esta situación es que las normas administrativas que dicta el SII no tienen carácter vinculantes para los contribuyentes, por lo que se produce una falta de certeza jurídica, ya que el SII está obligado a cursar la multa, pero el contribuyente puede negarse a pagarla y judicializar el caso. De esta forma, el proyecto busca establecer en la ley el plazo y dar la certeza que se requiere para el buen funcionamiento y relación entre contribuyentes y el SII.

Debido a cuestionamientos sobre la admisibilidad de la moción por considerar que era de iniciativa presidencial, el Ejecutivo presentó una indicación sustitutiva que patrocino el contenido original del proyecto y agregó las modificaciones, quedando como sigue:

*1) Reemplázase, en el artículo 68, su inciso final, por el siguiente: “Los contribuyentes deberán poner en conocimiento de la Oficina del Servicio las modificaciones importantes de datos y antecedentes contenidos en el formulario a que se refiere el inciso anterior dentro de un plazo de 30 días hábiles contados desde la modificación de los datos o antecedentes, o a contar de la fecha de inscripción en el Registro de Comercio respectivo, en los casos que ella sea pertinente.”.*

*2) Modifícase el artículo 170 de la siguiente manera:*

*a) Agrégase, en el inciso primero, a continuación del punto y aparte, que pasa a ser punto y seguido, la siguiente oración:“El juez sustanciador podrá denegar la ejecución o dejarla sin efecto en el caso que no se hubiese notificado al deudor cuando la deuda contenida en la nómina de deudores morosos ha excedido:*

*(i) los plazos de prescripción, conforme a lo dispuesto en los artículos 200 y 201, respecto de giros de impuestos, intereses, sanciones y demás recargos, emitidos por el Servicio de Impuestos Internos;*

*(ii) el plazo de tres años según lo dispuesto en el artículo 2515 del Código Civil para deudas giradas por otras instituciones.”.*

*b) Agrégase el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando el actual inciso segundo a ser tercero, y así sucesivamente: “Ambos plazos deben contarse desde que la obligación se haya hecho exigible, ordenando la eliminación de la deuda en la Cuenta Única Tributaria, salvo que se compruebe la subsistencia de la acción ejecutiva por alguno de los medios que sirven para deducir esta acción en conformidad al artículo 201.”.*

*3) Introdúcense al artículo 171 las siguientes modificaciones:*

*a) Agrégase el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando el actual inciso segundo a ser tercero y así sucesivamente: “Asimismo, el ejecutado siempre podrá proponer para sí una forma de notificación por medios electrónicos, la que podrá ser aceptada, aun cuando la ley disponga que la notificación deba realizarse por cédula u otra modalidad. En el caso de notificación por medios electrónicos, ésta se entenderá efectuada en la fecha del envío del correo electrónico, certificada por el recaudador fiscal. El correo electrónico deberá contener una trascripción de la actuación que se notifica, incluyendo los datos necesarios para su acertada inteligencia. Esta forma de notificación será válida para todo el proceso.”.*

*b) Agrégase, en el inciso cuarto, que ha pasado a ser quinto, a continuación de la palabra “trate”, la siguiente oración: “y al último correo electrónico que haya informado el contribuyente al Servicio de Impuestos Internos al 31 de diciembre del año anterior al de la notificación. En caso de que no se haya informado correo electrónico a la institución señalada, bastará con la notificación realizada en la propiedad raíz.”.*

*4) Agrégase, en el artículo 192, el siguiente inciso quinto, nuevo, pasando el actual inciso quinto a ser sexto, y así sucesivamente: “Mientras el convenio de pago se encuentre vigente, el Servicio de Tesorerías podrá determinar que se condonen, total o parcialmente, los intereses moratorios a que se refiere el artículo 53 de este Código y las multas de los números 2 y 11 del artículo 97 de este cuerpo legal, que se devenguen durante la vigencia del convenio.”.*

*5) Modifícase el artículo 196, del siguiente modo:*

*a) Sustitúyese, en los párrafos primero y segundo del numeral 1, la expresión “10%”, por “50%”.*

*b) Sustitúyese, en el párrafo segundo del numeral 7, los guarismos “50” y “120”, por “250” y “600”, respectivamente.*

*c) Incorpórase, a continuación del actual numeral 7, los siguientes números 8° y 9°, nuevos:*

*“8°.- Las de contribuyentes que durante los últimos 36 períodos tributarios continuos mensuales y 3 periodos anuales no hayan tenido operaciones, sean gravadas o exentas, y que no registren bienes embargables en las bases de información del Servicio de Impuestos Internos y en las utilizadas por el Servicio de Tesorerías, siempre que los impuestos, multas u otros créditos del sector público de cuyo cobro se trate, hayan sido demandados y hayan transcurrido más de seis años desde la fecha en que se dictó el mandamiento de ejecución y embargo en los respectivos procesos de cobro, sin que se haya registrado el pago o se hayan extinguido por otro modo establecido en la ley.*

*9º.- Las de contribuyentes que sólo registren embargos sobre bienes muebles, trabados con una antigüedad superior a seis años, que no tengan operaciones, gravadas o exentas, en los últimos 60 períodos tributarios continuos mensuales y 5 periodos anuales, siempre que no registren otros bienes embargables en las bases de información del Servicio de Impuestos Internos y en las utilizadas por el Servicio de Tesorerías.”.*

*Artículo 2.- Modifícase el artículo 27 bis de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, contenida en el decreto ley N° 825, de 1974, en el siguiente sentido:*

*a) Sustitúyese, en los incisos primero y segundo, la expresión “seis”, por la expresión “dos”, todas las veces que aparece.*

*b) Reemplázase, en el inciso cuarto, el guarismo “60”, por “40”.*

*Artículo 3.- Introdúcese en la ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1°, del decreto ley N° 824, de 1974, las siguientes modificaciones:*

*1) Agrégase, en el literal ii del inciso primero del artículo 21, a continuación del guarismo “35”, la expresión “, inciso primero”.*

*2) Agrégase, en el artículo 35, el siguiente inciso tercero, nuevo:*

*“Para la determinación de la renta líquida imponible que deba ser declarada con posterioridad a una catástrofe, los contribuyentes de las regiones o zonas damnificadas en que el Presidente de la República disponga que se le apliquen las disposiciones del título I de la ley N° 16.282, y siempre que hayan perdido la documentación que sirva de sustento para dicha determinación, podrán solicitar a la Dirección Regional del Servicio que corresponda una tasación en los mismos términos del inciso primero de este artículo. Sin embargo, el contribuyente que obtuvo esta tasación podrá, dentro del plazo de tres años contado desde la notificación de la respectiva resolución, presentar al Servicio los antecedentes que permitan determinar su renta líquida imponible de manera clara y fehaciente. En caso que exista alguna diferencia de impuestos a favor del contribuyente, éste tendrá derecho a solicitar su devolución. El Servicio, mediante resolución, determinará las reglas aplicables a esta facultad.”.*

*DISPOSICIONES TRANSITORIAS*

*Artículo primero.- Las modificaciones introducidas por el artículo 1 de la presente ley entrarán en vigencia el primer día del mes siguiente a su publicación en el Diario Oficial.*

*Artículo segundo.- Las modificaciones introducidas por el artículo 2 de la presente ley serán aplicables a los remanentes originados en la adquisición de activo fijo que hayan completado a lo menos dos meses consecutivos al primer día del mes siguiente a la publicación de la presente ley en el Diario Oficial.*

*Artículo tercero.- Los contribuyentes que hayan perdido la documentación que sirva de sustento para la determinación de la Renta Líquida Imponible producto de una catástrofe declarada por Decreto Supremo conforme a la ley N°16.282 durante los 3 años calendario previos a la publicación de esta ley, podrán presentar al Servicio los antecedentes que permitan determinar su renta líquida imponible de manera clara y fehaciente, conforme el nuevo inciso tercero del artículo 35 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, dentro del año comercial siguiente al de la fecha de publicación de esta ley en la forma que establezca el Servicio mediante resolución.”.*

En definitiva, las modificaciones del Proyecto aprobado por la Cámara de Diputados en primer trámite se resumen en:

1. Establecer un plazo legal para que los contribuyentes informen al SII las modificaciones relevantes de sus datos y antecedentes (proyecto original)

2. Incorporar al procedimiento de cobro ejecutivo de las obligaciones tributarias de dinero la facultad del juez sustanciador, de denegar la ejecución o dejarla sin efecto, en los casos que se indican.

3. Equiparar el tratamiento de notificaciones del artículo 11 del Código Tributario a aquellos juicios en que el demandado solicite ser notificado por medios electrónicos.

4. Agregar al procedimiento de cobro ejecutivo nuevas causales y modifica parcialmente algunas de las ya existentes para el ejercicio de la facultad de declaración de incobrabilidad de deudas.

5. Disminuir el plazo para impetrar los beneficios del artículo 27 bis del artículo 1 del D.L. N° 825 de Ley sobre Impuesto a las ventas y servicios, de 6 a 2 meses y acotar el plazo para que la administración se pronuncie respecto a las solicitudes de devolución planteadas.

6. Mejorar las facilidades para cumplir con las obligaciones tributarias en los casos de circunstancias calificadas, como catástrofes, siniestros o situaciones económicas críticas.

**II. INFORME RESPECTO A LA CONSTITUCION DE UNA MESA DE TRABAJO PARA EL ANALISIS DE LA SITUACION CARCELARIA EN CHILE**

**2.1 Antecedentes previos**

El senador Harboe invita a diversos senadores a la creación de grupo de trabajo que pueda abocarse a revisar los antecedentes relativos a la situación de las cárceles en Chile, tomando como base el diagnóstico contenido en el informe de la Corte Suprema de 2018, analizar dichos antecedentes y recoger otras informaciones atingentes que puedan ser la base para elaborar una propuesta amplia y transversal con el objeto de avanzar en medidas que respondan a la crisis carcelaria existente.

Luego de reunirse, los senadores acordaron coordinar una reunión de sus respectivos asesores para socializar los temas que cada senador definió como prioritarios de analizar o resolver en materia carcelaria.

Los asistentes a esta convocatoria de la mesa de trabajo correspondieron a los asesores legislativos del Senador Felipe Harboe (coordinador y convocante), del Senador Felipe Kast, de la Senadora Carolina Goic, del Senador Alejandro Navarro, de la Bancada del Partido Socialista, del Partido Revolución Democrática y del Senador Juan Antonio Coloma.

**2.2 Diagnóstico y áreas de trabajo propuestas**

A la luz de los antecedentes generales contenidos en el informe de la Corte Suprema de enero de 2018, así como de otros informes en materia carcelaria realizados por cortes de apelaciones y organizaciones ciudadanas, se consideró que existe la urgencia de avanzar en medidas que ayuden a resolver la situación de crisis en el que se encuentra el sistema de cárceles del país.

Dichos avances requieren un trabajo transversal y mancomunado de los distintos sectores políticos dado que se trata de una materia altamente sensible y que exige una solución efectiva, ya que implica temas tan diversos como la situación de derechos humanos de las personas privadas de libertad, la inversión en infraestructura, el funcionamiento de las instituciones estatales asociadas y los efectos directos e indirectos que hay en la seguridad ciudadana.

Dentro de las materias que se analizaron para su consideración destacan:

1. Tabla de penas: se tomó en cuenta que dadas diversas modificaciones independientes que se han hecho en materia de condenas a distintos delitos específicos, se está produciendo una situación en que puede darse una desproporción de las penas. Este es un hecho que terminaría afectando la racionalidad de la sanción que debe primar en la aplicación de justicia y que podría dificultar la existencia de criterios más o menos homogéneos al momento de determinar la pena a aplicar.
2. Medidas cautelares: se consideró la necesidad de hacer una revisión en la aplicación de medidas cautelares, especialmente de aquellas que impliquen la privación de libertad.
3. Situación de Gendarmería de Chile: reconocida como parte fundamental del funcionamiento del sistema de cárceles, se destacó el hecho de que se trata de una institución que requiere una revisión de su estructura, funciones y desempeño, evaluando medidas de modernización que la fortalezcan.
4. Infraestructura carcelaria: revisar diagnósticos de los principales problemas presentes en las cárceles en cuanto a infraestructura, capacidad, niveles de población efectiva, habitabilidad, estado de servicios básicos para los privados de libertad y funcionarios que trabajan en los recintos, revisión de las normas de funcionamiento regular al interior de los recintos, revisión de la provisión de espacios de alimentación, ejercicio, etc.
5. Rehabilitación: recoger información respecto a la aplicación, funcionamiento y evaluación de los programas de rehabilitación de los internos.
6. Programas de reinserción: recoger información respecto a la aplicación; funcionamiento, seguimiento y evaluación de los procesos de reinserción de quienes recuperan su libertad.

**2.3 Consideraciones finales**

Tomando en cuenta todos los antecedentes y temas tratados se acordó iniciar una propuesta de trabajo metodológico a través del levantamiento de información relativa a diagnósticos de funcionamiento de cárceles de los últimos años, sin perjuicio de tener como referente el informe de enero de 2018 de la Corte Suprema, aplicación de medidas cautelares con privación de libertad, evaluación de programas de reinserción, reglamentos penitenciarios y cualquier otra información relativa al encarcelamiento y el funcionamiento de cárceles.

Con la información que se recopile se trabajara con los Senadores para definir la existencia de los temas prioritarios que deben ser atendidos y sobre los cuales exista consenso transversal para socializar con las autoridades, parlamentarios y organizaciones.

Se definen como pilares de estudio el sistema procesal (código penal, aplicación de penas, medidas cautelares, etc.), política pública carcelaria (reinserción, situación de gendarmes, programas de estudio y trabajo de los reos, etc.) y estado de cárceles (infraestructura, funcionamiento, servicios, etc.).

**III. RESUMEN DE ANTECEDENTES RELEVANTES PARA EL ANALISIS DE LA SITUACION CARCELARIA EN CHILE Y DE LAS PROPUESTAS PARA SU SOLUCION**

**3.1 Introducción**

La seguridad ciudadana es una de las materias más sentidas y demandadas de la ciudadanía por los efectos negativos que produce en las personas de manera individual y comunitaria y por la percepción de riesgo inminente que las acompaña cuando se genera la sensación de vivir en ambientes inseguros o de poco control delictual.

Habitualmente, el foco de las políticas públicas para enfrentar el tema de la seguridad ciudadana se da bajo lineamientos que apuntan a medidas para prevenir el delito, aumentar las sanciones o crear nuevas figuras de delitos y aumentar los recursos humanos y de infraestructura de las policías. Si bien se dan iniciativas en torno a otras materias, ella no tienen la prioridad o profundidad que se da a las ya señaladas, aun cuando en algunos casos se puede tratar de temas tanto o más urgentes o prioritarios.

La situación de las cárceles en Chile, es precisamente una de las áreas de política pública que puede tener incidencia considerable en la seguridad ciudadana, pero que sin embargo parece estar inevitablemente postergada de la agenda ante otras iniciativas que son consideradas con mayor prioridad.

Un punto a tener en cuenta es que en ciertos aspectos para enfrentar definiciones relevantes de la política carcelaria se contraponen posiciones acerca de cómo resolver los problemas, lo que dificulta alcanzar los consensos necesarios para introducir cambios que muchas veces no son percibidos por la población general como imperativos o que son cuestionados por considerar que no merecen ser atendidos con urgencia como otras necesidades de la sociedad.

Son diversos los estudios e informes de las más diversas instituciones los que dan cuenta de que el sistema carcelario chileno se encuentra en situación de crisis y la mayoría de la población penal enfrenta condiciones de vida precarias en los recintos penales que no solo perjudican la posibilidad de contar con alternativas efectivas de rehabilitación y reinserción; si no que además terminan favoreciendo la reincidencia y que, en muchos casos, se produzca una escalada en cuanto a la gravedad y violencia de los delitos que cometen los reincidentes con relación a los que cometieron al ser condenados por primera vez.

Con el objeto de recoger información relevante que permita dar cuenta de los principales problemas que se constatan en los recintos penales y su permanencia en el tiempo sin ser resueltos, es que se escogieron tres informes que aportan una visión general y actualizada de la situación carcelaria chilena, resumiendo los principales diagnósticos e ideas que ellos presentan y que puedan servir como aspectos orientadores al momento de trabajar propuestas que permitan enfrentar la situación de crisis y establecer las prioridades que podría ser necesario fijar para avanzar con urgencia y bajo consensos transversales en su resolución.

**3.2 Resumen del informe del Centro de Políticas Públicas UC[[1]](#footnote-2)**

En marzo de 2017, el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica publicó el informe “Sistema carcelario en Chile: propuestas para avanzar hacia una mayor efectividad y reinserción” en el que hace un diagnóstico de las cárceles en el país, que considera la caracterización del sistema de cárceles, la población penal y el análisis de las tasas de encarcelamiento existentes en Chile, las causas predominantes de las condenas, los índices de violencia y hacinamiento, entre otros temas. A partir de ello, realiza una serie de propuestas para la consecución de avances reales en los objetivos que debe tener un sistema carcelario.

Sobre las características de los recintos penitenciarios, el informe parte por distinguir tres subsistemas, en consideración al régimen de condena o medida cautelar al que se encuentran sometidas las personas, y la institucionalidad postpenitenciaria, que se resumen en:

1. Sistema cerrado: personas privadas de libertad (detenidos, imputados y condenados). Considera 84 recintos penales, centros de cumplimiento penitenciario y centros de detención preventiva.
2. Sistema semi-abierto: personas condenadas a una pena privativa de libertad que han convenido alternativas de cumplimiento en semi libertad. Considera 21 centros de educación y trabajo.
3. Sistema abierto: personas con sentencia a alguna pena sustitutiva, como remisión condicional, libertad vigilada, libertad vigilada intensiva, reclusión parcial (nocturna, diurna y de fin de semana), y servicios a la comunidad. También contempla a las personas que cuentan con beneficios de reinserción o con apremios. Considera 33 centros de reinserción social.
4. Institucionalidad postpenitenciaria: personas en proceso de borrar antecedentes y personas condenadas con beneficio de libertad condicional o indulto para conmutar la pena. Además, esta institucionalidad se hace cargo de programas de reinserción laboral para quienes salen de la cárcel.

En una aproximación a la evolución de la población penal, el informe del CPP UC da cuenta del aumento de las tendencias de privación de libertad en el país. Si bien esta es una situación que se repite en América Latina, Chile presenta un aumento mucho mayor de la cantidad de población encarcelada, en comparación al crecimiento demográfico de la población total del país[[2]](#footnote-3). Si esto se expresa a través de la tasa de encarcelamiento, Chile muestra un índice de 245 internos cada 100 mil habitantes, que lo ubica por sobre el promedio de la región[[3]](#footnote-4), aunque en 2010 alcanzó un peak de 320 reclusos cada 100 mil habitantes.

**Gráfico 1: Tasa de encarcelamiento en Chile 2000-2016[[4]](#footnote-5)**

Algunos datos a destacar en este punto son:

* 107.261 personas en población penal total, a agosto 2016
* 49.063 personas en sistema cerrado (45,7%)
* 31,4% en sistema de cárceles concesionadas

Una parte interesante del diagnóstico realizado por el CPP UC tiene relación con el análisis de las causas que resaltan en las condenas que implican privación de libertad, donde los delitos contra la propiedad son los que corresponden a la mayor parte de la población penal[[5]](#footnote-6), mientras que los delitos contra las personas están por debajo del 10%. Este es un aspecto relevante al momento de revisar no solo las tendencias delictuales, si no que la forma en que se está usando y aplicando el sistema de penas en el país, con que severidad se están castigando los delitos y cuál es la proporcionalidad de las penas.

Otro elemento que toma en cuenta el informe son las características de las personas condenadas a penas privativas de libertad, donde destaca el hecho de que si bien la vulnerabilidad es un factor que podría favorecer la comisión de delitos, ello se da en mayor medida cuando está asociada a un contexto de exclusión social, con personas fuera de sistemas de apoyo familiar, educacional, laboral y de salud.

En este sentido, se enfatiza que la pobreza por sí misma no es un elemento que permita predecir comportamientos delictivos de quienes la sufren si es que ellos están insertos en programas sociales de apoyo y en entornos favorables en cuanto a la familia y la comunidad. Sin perjuicio de ello, los niveles de desigualdad y exclusión y su extensión en el tiempo son elementos que pueden implicar un mayor compromiso delictual de las personas afectadas por ellos y dan lugar a mayores posibilidades de entrar en círculos negativos y aumentan sus opciones de reincidir.

Otros datos relevantes que se destacan de la caracterización de la población penal son:

* Más de 90% son hombres
* 67% son menores de 35 años
* 14% tiene educación escolar completa (en la población general alcanza 54,3%)
* 7,3% son analfabetos
* 66,4% de los hombres y 57,1% de las mujeres abandonaron su hogar antes de cumplir 18 años
* Mas del 50% tiene hijos que nacieron cuando ellos tenían entre 18 y 20 años
* 68% cometió su primer delito antes de cumplir 18 años
* 27% estuvo privado de libertad antes de cumplir 18 años
* 43% estuvo en un hogar de menores
* 45% nunca había trabajado. De quienes tuvieron alguna vez un trabajo legal, los hombres alcanzaron 58,3% y 78,4% las mujeres.
* Los ingresos promedio alcanzados entre quienes trabajaron legalmente eran de $72 mil pesos, mientras que a través de la comisión de delitos alcanzaban ingresos por más de $1.450.000 pesos
* El aumento de mujeres en la población penal durante los últimos años alcanza el 90%
* La mayoría de las mujeres condenadas a privación de libertad lo hacen por delitos asociados al tráfico de drogas
* Una parte importante de las mujeres de la población penal es afectada además por la pérdida de vínculos familiares y sociales durante su permanencia en la cárcel
* 50% de las mujeres de la población penal eran cuidadoras y/o sostenedoras principales de sus hijos. El 70% de los hijos de las mujeres condenadas queda sin padres a cargo en el hogar

El diagnóstico del estado del sistema carcelario en materia de infraestructura reitera lo que muchos estudios nacionales e internacionales han manifestado en diversas oportunidades en la última década, donde la sobrepoblación es uno de los elementos más destacados si se considera que ella causa el hacinamiento de los recintos y por tanto una serie de deficiencias en todo lo que implica vivir privado de libertad, desde el espacio donde se vive hasta las condiciones que se dan para la rehabilitación y reinserción de los internos.

En este sentido, se señala que los estándares internacionales para definir un hacinamiento crítico se ubican en la línea de corte de 120% de sobrepoblación. Si bien en 2014 en Chile se llegaba a 113% como promedio nacional, 13 recintos específicos superaban el 150% de sobrepoblación y 6 superaban el 200%.

El informe detalla como los principales problemas que se registran en las cárceles los siguientes:

* Ventilación y luz natural insuficientes
* Celdas en condiciones insanas
* Camas insuficientes o inexistentes
* Atención médica inadecuada, ausencia de ella
* Agua potable escasa o falta de acceso libre y permanente a ella
* Servicios sanitarios inadecuados o insalubres
* Condiciones mínimas de privacidad en los dormitorios inexistentes o escasas
* Alimentación exigua y con mala calidad en aporte nutritivo y preparación
* Régimen de visitas con restricciones ilícitas
* Castigos colectivo y otros maltratos ejercidos periódicamente
* Aislamiento e incomunicación mal ejercidas y con malas condiciones

Finalmente, en materia de convivencia al interior de los recintos, el informe establece un diagnóstico que señala la existencia de niveles considerables de violencia en las cárceles, lo que lleva a ambientes negativos, con riesgo permanente de conflicto y amenazas a la integridad física y síquica de las personas, donde se repiten patrones de exclusión y sometimiento que en el caso de muchos reos son los que los llevaron a delinquir, por lo que no solo se dificulta el funcionamiento de los recintos penales, si no que se afectan también las posibilidades de sacar a los presos de los círculos delictivos y de reformar las conductas de violencia.

En este sentido, un 33% de los condenados indica haber sido objeto de maltrato sicológico de parte de sus pares y 21,2% de maltrato físico. En tanto casi 45% señaló que sufrió maltrato sicológico del personal penitenciario y 38,7% maltrato físico.

Un aspecto preocupante de este ambiente es que además se ha registrado un aumento considerable de los casos de muertos por riñas o agresiones entre los mismos internos, pasando de un 32% de muertes por esta causa en 2011 a 46% en 2014. Es decir, casi la mitad de las muertes de condenados registradas al interior de los recintos penales en los últimos años se estarían dando por los conflictos entre los propios internos, lo que lleva a cuestionar las condiciones de seguridad y de cuidado que se están entregando en los penales.

Sin perjuicio de lo anterior, es destacable también el hecho de que se muestren bajas significativas en las muertes por enfermedad y suicidio, aunque en el informe no se establece una correlación entre esta reducción con alguna política carcelaria en especial.

**Gráfico 2: Causas de muerte de internos al interior de los recintos penales 2011-2014[[6]](#footnote-7)**

Frente al diagnóstico desarrollado por el Centro de Políticas Públicas UC se plantean una serie de propuestas, que se dividen en los siguientes grupos de modificaciones:

1. **Reformas estructurales**
   1. Implementación de un sistema dedicado al cumplimiento de ejecución de penas
   2. Modernización de Gendarmería:
      1. *Separación de las funciones de Gendarmería en materia de custodia y reinserción, con presupuestos y control de gestión separados*
      2. *Perfeccionamiento de la carrera funcionaria de Gendarmería: perfil de cargos, programa de formación, capacitación continua del personal*
      3. *Establecimiento de protocolos para visitas a los internos*
      4. *Creación de una academia interdisciplinaria de estudios de reinserción social*
   3. Redefinición de la estructura carcelaria:
      1. *Implementación de una política de segmentación de la población penal*
      2. *Infraestructura dividida en recintos de alta, mediana y baja seguridad*
   4. Reinserción postpenitenciaria:
      1. *Implementación prioritaria de las líneas programáticas del modelo Riesgo-Necesidad-Responsividad (RNR), potenciando la coordinación entre subsistemas y programas*
      2. *Articulación entre actores involucrados*
      3. *Diseño de programa de salud mental para internos que aborde conflictos críticos en la cárcel como violencia y adicciones*
2. **Reformas de gestión**
   1. Potenciar unidad de recolección de datos y producción de información en Gendarmería
   2. Revisar y redistribuir la población penitenciaria mediante el establecimiento formal de criterios de segmentación de los internos
   3. Mejorar la distribución de la dotación de Gendarmería
   4. Capacitación de jueces de garantía en derecho penitenciario
   5. Fortalecer instancias de supervisión del Poder Judicial sobre la gestión carcelaria y hacer seguimiento de las recomendaciones y observaciones de los informes de visita de cárceles
   6. Potenciar rol de los municipios en la ubicación laboral y reinserción a la comunidad de los internos, en coordinación con la oferta programática de Gendarmería

**3.3 Resumen del informe de la Fiscalía de la Corte Suprema sobre los principales problemas carcelarios, enero 2018**

Mediante el oficio Nº 14-2018 del 16 de febrero de 2018, la fiscal judicial de la Corte Suprema, Lya Cabello, dio cuenta de los principales problemas detectados en las cárceles chilenas en el contexto de las visitas que los fiscales judiciales realizaron a 53 recintos durante el año 2017.

El objetivo de estas visitas es constatar en terreno el cumplimiento de diversas disposiciones legales que competen al tratamiento que se da a las personas privadas de libertad, entre ellas las contenidas en la Constitución Política de Chile en lo que se refiere a los derechos de las personas y la privación de libertad, en la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile (DL Nº 2.859 de 1979 del Ministerio de Justicia), en la Ley Nº 19.856, que crea un sistema de reinserción social y en el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios (Dto. Nº 518 de 1998 del Ministerio de Justicia).

A la luz de estas disposiciones y teniendo a la vista normas relativas a los derechos humanos contenidas tanto en la legislación nacional como en tratados internacionales ratificados por Chile, el trabajo de los fiscales judiciales constató una serie de problemas que afectan el debido cumplimiento de las leyes relativas al cuidado, atención y asistencia de los reos e incluso situaciones que implican una violación a sus derechos esenciales, circunstancias que se pueden resumir como sigue a continuación:

1. **Hacinamiento y sobrepoblación**

Los recintos penitenciarios cuentan con una cantidad determinada de espacios a ocupar por personas privadas de libertad, cuya ocupación es administrada por Gendarmería. Las visitas de los fiscales judiciales constataron que la una parte importante de las cárceles tiene su capacidad de internos superada, mientras que un número no menor cuenta con vacantes disponibles.

Ello daría cuenta de una situación que debe ser revisada, toda vez que podría ser reflejo de problemas en la estimación de las plazas requeridas efectivamente para la población penal, de una mala administración al momento de definir al recinto que serán destinados los privados de libertad y/o a las definiciones que se están dando al momento de segregar a los reos.

La existencia de sobrepoblación conlleva serios problemas dado el hacinamiento que se deriva de esta situación ya que cuando los espacios se ven superados respecto a lo que fueron inicialmente pensados se favorecen situaciones de insalubridad, conflicto entre internos, desmejoramiento de su atención y cuidado y aumento de la tensión para quienes deben trabajar en estas condiciones.

A modo de ejemplo se señalan en el informe algunos datos específicos que permiten ilustrar la profundidad de este problema, los que están contenidos en la siguiente tabla:

**Tabla 1[[7]](#footnote-8)**

|  |  |
| --- | --- |
| **Recinto** | **Porcentaje de**  **sobrepoblación** |
| C° Detención Preventiva Santiago Sur (ex Penitenciaría) | 88% |
| C° Cumplimiento Penitenciario Copiapó | 87% |
| C° Cumplimiento Penitenciario San Felipe | 53% |
| C° Detención Preventiva Limache | 154% |
| Complejo Penitenciario Valparaíso | 42% |
| C° Cumplimiento Penitenciario Colina II | 71% |
| C° Cumplimiento Penitenciario Colina I | -60% |

En los casos de los Centros de Santiago Sur y Colina II, por ejemplo, los porcentajes de sobrepoblación equivalen a más de 2 mil y mil reos, respectivamente. Llama la atención al contrario el caso de Colina I, donde existían vacantes disponibles para más de 1.200 internos, reforzando la idea de que hay falencias en la forma en que se estiman y asignan las plazas de los distintos recintos.

1. **Horarios de actividades internas de los recintos**

El informe señala el incumplimiento en cuanto a que la organización de los horarios de actividades internas de las cárceles se asemeje a los sistemas de actividades regulares que se encuentran en libertad y que faciliten los hábitos y la reinserción de los presos.

Para ello se indica que la mayoría de los recintos tiene horarios de encierro, desencierro y alimentación muy distintos a los que es posible observar en el medio libre. De este modo, gran parte de las cárceles establece los periodos de alimentación a las 8:30, 12:00 y 17:30 horas y periodos de encierro que superan las 14 horas diarias.

Estas situaciones terminan afectando el desarrollo de actividades relativas a la educación, capacitación y reinserción de los reos, por cuanto pasan gran parte de su tiempo en encierro y dentro de los periodos de desencierro se incluyen los destinados a la alimentación lo que disminuye aun más la disponibilidad de tiempo efectivo para acceder a medidas que colaboren en su rehabilitación.

Respecto a la alimentación, se destaca el hecho de que además de no guardar similitud alguna con los periodos de alimentación que se acostumbran en el medio libre, en muchos casos implica para los internos pasar más de 14 horas sin comer, con los efectos negativos que ello implica para su salud y para sus estados de ánimo.

1. **Celdas de aislamiento, castigo o tránsito**

Otro aspecto irregular detectado durante las visitas a las cárceles fue el uso de celdas de castigo o aislamiento. Se pudo detectar casos donde no se estaba dando un uso racional de estos medios de sanción a faltas cometidas por los internos, siendo que existen normas que establecen que la determinación de enviar a reclusos a celdas de castigo o mantenerlos en condiciones de aislamiento debe ser un recurso destinado a situaciones excepcionales y de extrema gravedad.

Asimismo, se pudo constatar que en algunos casos las celdas de castigo se destinan como medida de protección para internos que se encuentran en riesgo o amenaza dentro del penal, o bien para reclusos que están a la espera de ser ubicados dentro del mismo recinto o ser trasladados a otro. En algunos de estos casos la permanencia de los presos se extiende por largos periodos de tiempo.

En cualquiera de los casos, los fiscales pudieron observar que las condiciones de las celdas de castigo no son buenas y presentan problemas de iluminación e higiene, por lo que quienes son destinados a ellas enfrentan malas condiciones de habitabilidad que no se justifican.

1. **Acceso a agua e infraestructura**

Este es quizás uno de los puntos que se puede considerar más urgentes de atender toda vez que se trata del acceso a un elemento esencial y básico.

Se informó que persisten en varios penales del país problemas en el acceso a agua de parte de los internos, ya sea porque se da en condiciones dificultosas, se les provee de este elemento de manera esporádica y/o solo se les entrega acceso a agua fría.

**Tabla 2[[8]](#footnote-9)**

|  |  |
| --- | --- |
| **Tipo de acceso al agua** | **N° de recintos (de un total de 53 visitados)** |
| Agua fría/caliente permanente | 2  (CDP de Cochrane y Punta Peuco) |
| Agua fría permanente | 44 |
| Agua caliente esporádica | 3  (Copiapó, Los Andes y CFP Santiago) |
| Agua fría esporádica | 4  (Chañaral, Colina II, Curicó, Valparaíso) |

Tratándose de una materia cuya provisión es eminentemente técnica, de infraestructura y que ya se arrastra por varios años, se puede considerar que las falencias en este sentido son graves y requieren una solución en el corto plazo.

Otros problemas de infraestructura recurrentes que se encontraron durante las visitas tienen relación con el mal estado de instalaciones eléctricas, representando un riesgo para los internos y los funcionarios; deficiencias en los servicios higiénicos, como baños y duchas dañados o con problemas de salubridad; falta de comedores o inexistencia de ellos; espacios reducidos o con alto hacinamiento y ausencia de redes húmedas y secas, todos ellos factores que inciden negativamente en la habitabilidad y funcionamiento de las cárceles.

1. **Tratamiento del consumo problemático de alcohol y drogas**

De los 53 recintos visitados, solo 12 contaban con comunidades terapéuticas para el tratamiento de los internos en materia d consumo problemático de drogas o alcohol, lo que implica que más del 70% de los penales no cuentan con programas al respecto.

Por lo demás, se observó que los escasos programas existentes no cuentan con los cupos necesarios para la población penal que lo requiere, resultando poco significativos en cuanto a cobertura en un área que exige una intervención más decidida para la una mejor posibilidad de rehabilitación de los internos.

1. **Acceso a salud**

El informe establece que los internos tienen dificultades para acceder a atenciones de salud toda vez que casi la totalidad de los recintos cuenta con servicio de atención primaria. En caso de atenciones urgentes o complejas se debe recurrir a los recintos hospitalarios del sector público, lo que demanda mayores recursos por el traslado, el personal de vigilancia que se requiere como acompañante, los problemas para coordinar las horas de atención y el acceder a especialistas, etc.

En materia de atenciones en el ámbito de la salud mental, no existe personal siquiátrico suficiente y a nivel sicológico los profesionales están mayoritariamente destinados a atender los casos que tramitan su libertad condicional u otros beneficios.

Si bien las dificultades no son tan diferentes a las que muchas personas en el medio libre encuentran para atenderse en los sistemas públicos de salud, lo cierto es que los internos de los recintos penales dependen totalmente del acceso que se les provea en dichos recintos o a través de la coordinación del personal encargado de su cuidado para ser atendidos en servicios externos a la cárcel, por lo que es sobre la infraestructura y la administración de la planta profesional y de vigilantes en quienes recae la principal responsabilidad de enfrentar estos problemas.

1. **Planes de educación y capacitación**

El informe da cuenta de que todos los recintos cuentan con planes a disposición de los internos de educación básica y media, lo que se considera adecuado ya que se trata de una obligación de los penales.

Los problemas se presentan en cuanto al acceso de planes educativos de otros niveles, como educación técnica, industrial o profesional, lo que limita las posibilidades de desarrollo y aprovechamiento de los internos para su formación y oportunidades de rehabilitación y reinserción social posterior al cumplimiento de sus condenas.

A ello se suma el hecho de que los programas de capacitación son considerados insuficientes para la población penal existente, además de cuestionar la idoneidad de los trabajos a los que pueden acceder ya que en gran medida se trata de tareas artesanales que desarrollan los internos, con poca diversidad respecto a lo que podrían acceder una vez que estén en libertad.

1. **Clasificación o distribución de los internos**

En consideración a las recomendaciones de separar a la población penal de acuerdo a parámetros que consideren su peligrosidad y compromiso delictual, se encontraron deficiencias en la clasificación de los internos, que agravada por las condiciones de hacinamiento y sobrepoblación inciden en que haya una separación adecuada de los distintos condenados. Esta situación afecta especialmente las oportunidades de rehabilitación de las personas de menor riesgo o con bajo compromiso delictual.

Las conclusiones del informe apuntan a la necesidad de definir al menos las materias señaladas como temas de solución prioritaria para las distintas autoridades y organismos involucrados, ya que son elementos que implican obstáculos importantes para la función de rehabilitación que el sistema de justicia debe significar para los condenados a penas privativas de libertad y que afectan su dignidad y derechos fundamentales.

ANEXO:

RECINTOS VISITADOS PARA LA ELABORACION DEL INFORME DE LA FISCALIA DE LA CORTE SUPREMA

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Nº | Recinto | Jurisdicción | Nº | Recinto | Jurisdicción |
| 1 | CET ARICA | Arica | 28 | CCP RENGO | Rancagua |
| 2 | CP ARICA | Arica | 29 | CP RANCAGUA | Rancagua |
| 3 | CPP IQUIQUE | Iquique | 30 | CDP PEUMO | Rancagua |
| 4 | CP ALTO HOSPICIO | Iquique | 31 | CCP SANTA CRUZ | Rancagua |
| 5 | CCP ANTOFAGASTA | Antofagasta | 32 | CCP CURICO | Talca |
| 6 | CDP CALAMA | Antofagasta | 33 | CCP MOLINA | Talca |
| 7 | CP FEMENINO ANTOFAGASTA | Antofagasta | 34 | CCP CAUQUENES | Talca |
| 8 | CDP TOCOPILLA | Antofagasta | 35 | CCP LINARES | Talca |
| 9 | CCP CHAÑARAL | Copiapó | 36 | CDP SAN CARLOS | Chillán |
| 10 | CCP COPIAPO | Copiapó | 37 | CET YUNGAY | Chillán |
| 11 | CDP ILLAPEL | La Serena | 38 | CCP BIO BIO | Concepción |
| 12 | CDP OVALLE | La Serena | 39 | CET CAÑETE | Concepción |
| 13 | CP VALPARAISO | Valparaíso | 40 | CP FEMENINO LOS ANGELES | Concepción |
| 14 | CCP SAN FELIPE | Valparaíso | 41 | CDP ARAUCO | Concepción |
| 15 | CDP QUILLOTA | Valparaíso | 42 | CCP SECCION FEMENINO EL MANZANO | Concepción |
| 16 | CCP LOS ANDES | Valparaíso | 43 | CDP YUMBEL | Concepción |
| 17 | CDP LIMACHE | Valparaíso | 44 | CCP COLLIPULLI | Temuco |
| 18 | CDP SANTIAGO SUR-CALLE 15 | Santiago | 45 | CDP LAUTARO | Temuco |
| 19 | CCP PUNTA PEUCO | Santiago | 46 | CCP OSORNO | Valdivia |
| 20 | COLINA I | Santiago | 47 | CCP LLANCAHUE | Valdivia |
| 21 | CDP SANTIAGO SUR | Santiago | 48 | CDP ANCUD | Puerto Montt |
| 22 | COLINA II | Santiago | 49 | CP PUERTO MONTT | Puerto Montt |
| 23 | CET COLINA I | Santiago | 50 | CDP CHILE CHICO | Coyhaique |
| 24 | UEAS | Santiago | 51 | CDP COCHRANE | Coyhaique |
| 25 | CP FEMENINO SANTIAGO | San Miguel | 52 | CDP PUERTO NATALES | Punta Arenas |
| 26 | CDP PUENTE ALTO | San Miguel | 53 | CP PUNTA ARENAS | Punta Arenas |
| 27 | CDP TALAGANTE | San Miguel |  |  |  |

**3.4 Resumen del informe sobre el desempeño moral en las cárceles chilenas, estudio piloto en Colina II[[9]](#footnote-10)**

Este informe centra su trabajo en un estudio piloto que aplica el concepto de desempeño moral de los recintos penitenciarios, el que fue desarrollado por Alison Liebling el 2004[[10]](#footnote-11), experta inglesa, profesora de Criminología y Justicia Criminal en la Universidad de Cambridge.

A grandes rasgos, el desempeño moral es una noción que permitiría establecer la capacidad de un penal de instaurar un contexto adecuado para los internos y el desarrollo de procesos de de reinserción a través de una medición cuantitativa, pero que permita evaluar no solo el funcionamiento de la cárcel, sino que también aspectos cualitativos de la calidad de la vida a la que son sometidos los internos.

El logro de este informe, entonces, radica en la observación de los resultados obtenidos en la aplicación de un concepto que se puede considerar novedoso al momento de generar indicadores que colaboren con mejorar la situación de las cárceles, desde un punto de vista más eficiente, pero también más humanitario. Si bien el uso del concepto en el marco de la moral puede dar lugar a una serie de reflexiones y debates acerca de si es apropiado definir el desempeño de un recinto penitenciario con relación a dicho término, esta discusión no es el objeto del presente informe, pero si se considera interesante de abordar al momento de aportar miradas transversales y diversas a la materia.

De acuerdo al estudio, la metodología utilizada para medir el desempeño moral se aplicó en la cárcel Colina II a través de encuestas aleatorias realizadas a 350 internos y estratificada por modulo, las que estaban compuestas de 63 preguntas cerradas, 4 abiertas y mediante 7 entrevistas semi-estructuradas[[11]](#footnote-12).

Se define como objetivo del estudio *“conocer la calidad de vida que los propios reclusos evidencian a través de los datos, y por medio de este indicador guiar las políticas públicas al respecto”[[12]](#footnote-13).*

El estudio hace referencia a los antecedentes negativos existentes en torno a la situación de las cárceles, poniendo énfasis en aquellos elementos que son condicionantes de la calidad de vida que poseen los internos y cuya implementación, desarrollo o ejecución pueden ser facilitadores u obstaculizadores de la función de reinserción que debiese esperarse del sistema penitenciario.

En este sentido, se hace presente que el ingreso a la cárcel debe considerarse un castigo de por sí suficiente para los condenados a privación de libertad, por lo que no es justificable que las condiciones de vida al interior de los penales impliquen para los internos el someterse a nuevos apremios, agresiones, violencia física y/o síquica, mala alimentación e higiene, hacinamiento y otros problemas comunes de encontrar en las cárceles chilenas. Esto porque se debe considerar que el sistema penal debe suponer un equilibrio entre la aplicación de justicia para las víctimas, la sanción proporcional a quienes cometen delitos y la rehabilitación y reinserción de ellos una vez cumplan su condena. En este último punto es donde el funcionamiento de las cárceles juega un importante rol y que al estar fallando -al punto de afectar la dignidad y derechos básicos de los reos-, exige reflexionar si es que se está sometiendo a castigos adicionales al encierro a los privados de libertad.

Hasta ahora se ha visto que los principales problemas de las cárceles chilenas son la vulneración de derechos básicos de los internos (acceso a luz, agua, alimentación, higiene, integridad física y síquica), falencia en programas de rehabilitación (especialmente frente a adicciones), poco acceso y diversidad a programas de capacitación (solo se cumple con la entrega de educación escolar y los demás niveles son muy básicos u orientados a oficios artesanales), aplicación de castigos excesivos o sin criterios formales (aislamiento y duración excesiva o mas allá de lo recomendable o necesario) y falta de programas de reinserción, por señalar los principales.

El trabajo desarrollado por Liebling para el concepto de desempeño moral busca reflejar la forma en que los recintos penitenciarios enfrentan la custodia de los internos y su rehabilitación y reinserción desde un ámbito de calidad de vida con estándares éticos y morales en su funcionamiento, de modo tal que los aspectos cuantitativos no solo sean una manifestación de números, sino que se les de la dimensión humana que corresponde a los condenados. No se trata solo de la materialidad de la prisión, si no que de las personas que la habitan (funcionarios y reos).

El sentido de este trabajo, entonces, es dar una visión diferenciadora respecto a cómo es la calidad de vida interna de los penales, distinguiendo cuando ellos funcionan de modo tal que la privación de libertad es el castigo a cumplir, pero ello no deshumaniza a los prisioneros o la hace más dolorosa aun. Al respecto, el informe cita investigaciones que han mostrado índices más positivos de orden y seguridad al interior de las cárceles y de reinserción de los reclusos cuando hay un mejor ambiente en ellas, mientras que los recintos más severos y/o con falencias que afectan la calidad de vida de los internos no solo tiene efectos prácticamente nulos en la disuasión de los conflictos internos, sino que también podría favorecer la articulación de grupos criminales organizados y la reincidencia de quienes salgan en libertad.

En complementación a esto, se señala que las cárceles deben ser lugares que favorezcan la reinserción de los internos, pues de por si son recintos moralmente especiales al vivirse la justicia, el orden y la autoridad de una forma bastante distintiva en comparación a lo que ocurre en el medio libre. Es otras palabras, el informe indica que el desempeño moral de un recinto penal estará dado por la forma en que los prisioneros y personal penitenciario se sienten tratados moralmente dentro de la cárcel y por la misma, para lo cual Liebling señaló 6 dimensiones para medir el desempeño moral: trato interpersonal, respeto, humanidad, sentido de justicia, orden, seguridad, y las relaciones entre el personal y los internos.

**a) Desarrollo del estudio piloto en Colina II**

De acuerdo a lo que se señala en el informe, la elección del Centro de Cumplimiento Penitenciario Colina II se sustenta en el hecho de ser un recinto de alta complejidad y con importantes niveles de violencia interna.

Su población penal varía entre 2.300 a 2.600 personas, con una sobrepoblación promedio superior al 50%. El 47% de los internos tienen un alto compromiso delictual y 42% se encuentra en un nivel medio de compromiso delictual.

Los funcionarios penitenciarios se dividen en 21 oficiales, 264 suboficiales y 37 profesionales

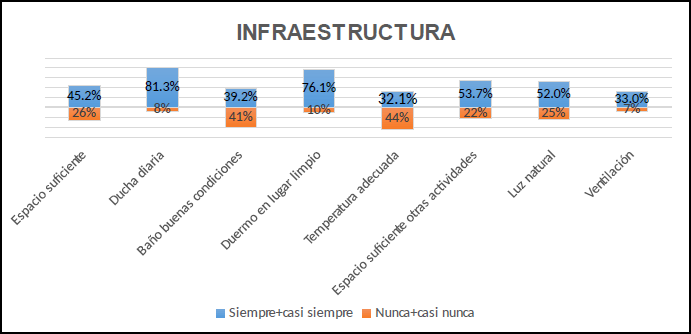
Para la aplicación de la investigación propiamente tal, se realizaron encuestas presenciales a 352 internos seleccionados de forma aleatoria y estratificados en 13 módulos, representativos de la población penal de Colina II.

La encuesta consistía en 69 preguntas con alternativas (cerradas) y 4 preguntas abiertas. Con relación a los datos cualitativos, se efectuaron 7 entrevistas a personas de diferentes módulos, con características etarias distintas.

Los resultados para medir el desempeño moral se resumen como sigue[[13]](#footnote-14):

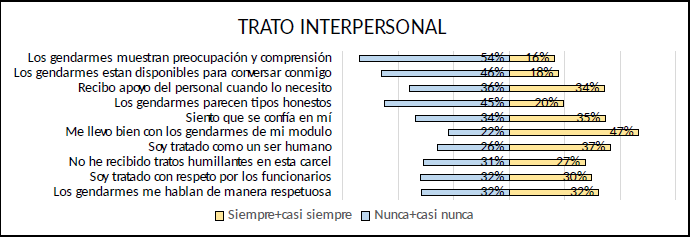
1. **Infraestructura**

Este indicador busca medir la evaluación de las condiciones físicas de vida al interior del penal. A pesar de que se han evidenciado diversos problemas estructurales en las cárceles chilenas, llama la atención que los resultados de este ítem no son tan negativos como podría haberse esperado. En general, 47% evaluó la infraestructura como buena, 38% como regular y 16% como mala. En particular, los elementos mejor evaluados fueron el acceso a la ducha diaria (81%) y dormir en un lugar limpio (76%), mientras que los peor evaluados fueron no contar con una temperatura adecuada (44%) y acceso a baños en buen estado (41%).



1. **Trato interpersonal**

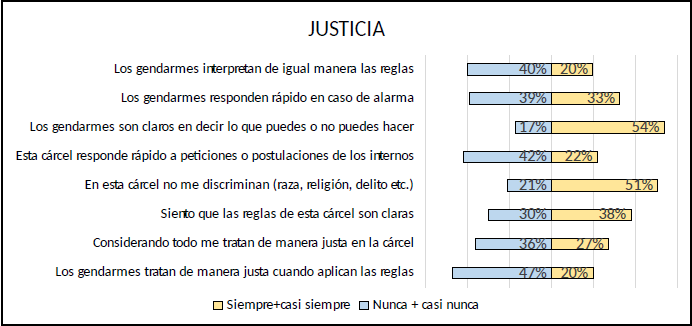
Esta dimensión se refiere a la vinculación existente entre los internos y el personal penitenciario, específicamente los gendarmes, y el trato que reciben los internos en en general, en términos institucionales. Esta es una dimensión con evaluación negativa en general, aunque destaca el hecho de que se notan valoraciones distintas cuando se hace referencia a la convivencia en los módulos, lo que reflejaría un cierto nivel de relación entre la percepción del trato impersonal y el lugar donde se es ubicado en el penal.



1. **Justicia**

La dimensión referida a la justicia se evaluó a través de la aplicación de las leyes, la discriminación o trato arbitrario a internos, la respuesta con que se interviene en casos de emergencia y la claridad con que los internos entienden las medidas tomadas por gendarmería.

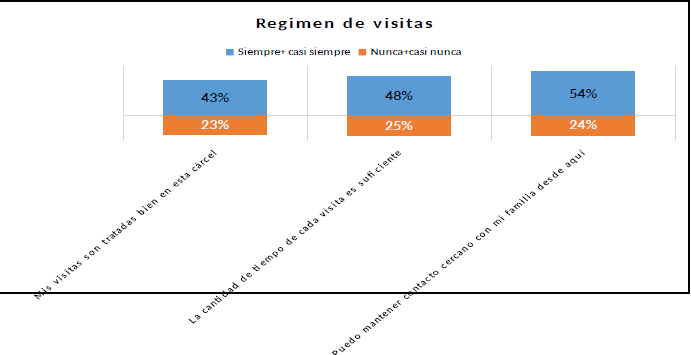
Se puede destacar positivamente el hecho de que los gendarmes son claros al establecer las reglas al interior del penal y la percepción mayoritaria de que no hay discriminación, pero es también relevante que los factores peor evaluados son relativos al trato directo con los gendarmes (Interpretan de igual manera las reglas, responden rápido ante alarma, tratan de manera justa al aplicar reglas)



1. **Visitas**

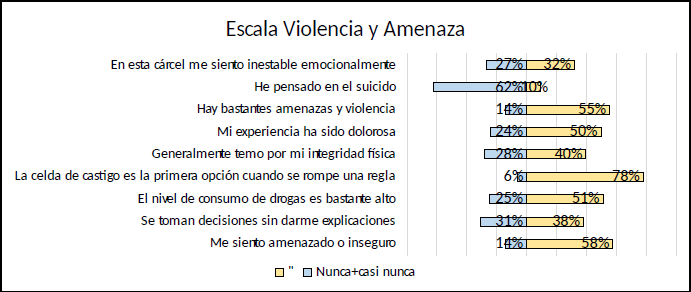
La posibilidad de que los internos mantengan un vínculo con su entorno familiar y social mientras cumplen su condena se considera relevante para su salud síquica y estabilidad emocional y es un factor que se relaciona positivamente con el proceso de rehabilitación.

Acceder a visitas regulares y de manera adecuada tanto para el interno como para su familia es importante y en el caso de Colina II se trata de una dimensión bien evaluada, lo que es un elemento a destacar ya que por la cantidad de población penal existente en este recinto así como el nivel de sobrepoblación que exhibe en los últimos años, resulta valorable que un punto tan delicado como mantener un sistema de visitas con buen trato y tiempo suficiente para interactuar debe ser replicado en otros penales donde otros informes no dan cuenta de que se den situaciones como las aquí constatadas.



1. **Violencia y amenazas**

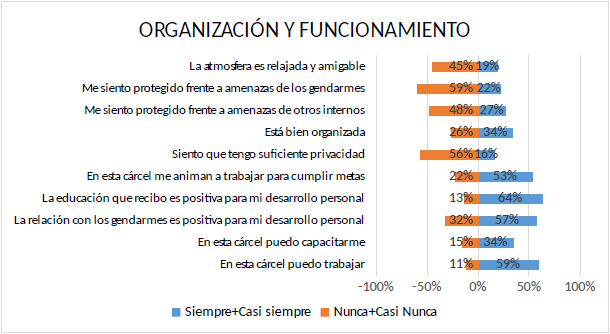
Tal como se aprecia en otros informes relativos a la situación carcelaria en Chile, al momento de evaluar la dimensión que considera la existencia de condiciones de violencia y amenazas, la percepción de los internos se condice con indicadores como el aumento de la mortalidad de prisioneros a raíz de riñas o agresiones al interior del penal o el uso que se hace de celdas de castigo para proteger a prisioneros que están en situación de riesgo y/o amenaza.



1. **Organización y funcionamiento interno.**

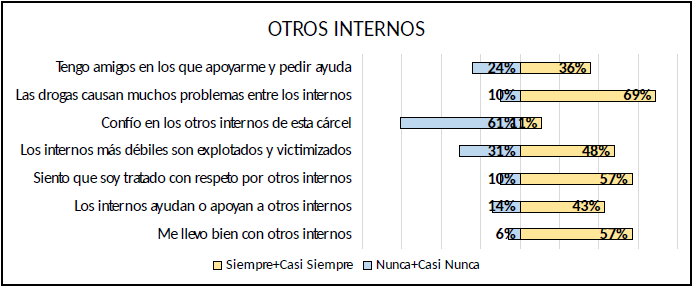
Esta dimensión considera elementos propios del ambiente interno que genera la institucionalidad al interior del penal y que reflejan su capacidad de organización y buen funcionamiento.

En este punto la percepción de los internos se refiere a su percepción frente al riesgo de ser objeto de amenazas, a su evaluación de las medidas o incentivos a la superación personal y la educación.



1. **Otros internos**

Esta dimensión apunta a establecer el ambiente que se percibe en cuanto a las relaciones entre los internos, destacando el hecho de que a pesar de que es posible que se desarrollen vínculos de respeto, apoyo e incluso amistad, la mayorías de los internos no desarrolla relaciones de confianza efectiva y revelan que el uso de drogas es una de las principales causas de conflicto entre los reos.

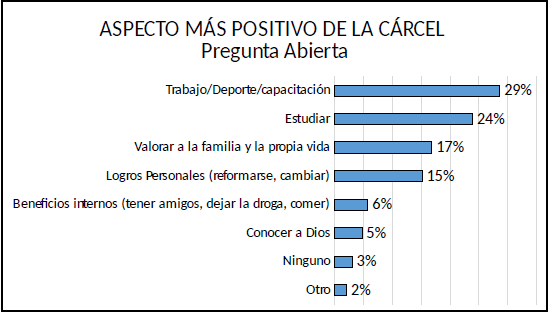


1. **Preguntas abiertas**

Finalmente, destacan los resultados de las preguntas abiertas aplicadas en la encuesta, que sirven para recoger la opinión de los internos acerca de lo más positivo y negativo que les ha implicado su vida en la cárcel desde su propia experiencia. Al ser preguntas abiertas, se manifiesta la opinión directa de los reclusos, lo que permitiría reflejar los temas que más marcan a una persona privada de libertad en su paso por la cárcel, mas allá de los temas que generalmente se miden para analizar la situación carcelaria en Chile.

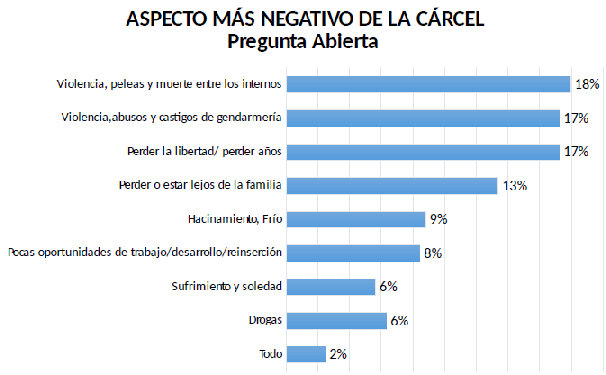
En los aspectos positivos, las categorías más mencionadas corresponden a materias que se vinculan con el desarrollo personal de los internos, como el acceso a actividades laborales, deportivas, de educación y capacitación, conseguir logros personales y valorizar la vida y a la familia.

Estas respuestas dan luz respecto a la importancia de que la cárcel no sea solo un lugar de custodia de las personas privadas de libertad, sino que ella pueda constituirse en un espacio donde los reos puedan asimilar y apreciar aquellas actividades que les permitan rectificar su conducta, autovalorarse y querer progresar y reinsertarse socialmente. En este sentido, se podría considerar que existe una cierta conciencia de que la prisión puede constituirse en una experiencia de la cual se puede obtener una oportunidad de enmendar el rumbo en la medida que se proveen los espacios y servicios que sirvan para ese propósito. El desafío estará entonces en entregarlos tanto en forma como en contenido.



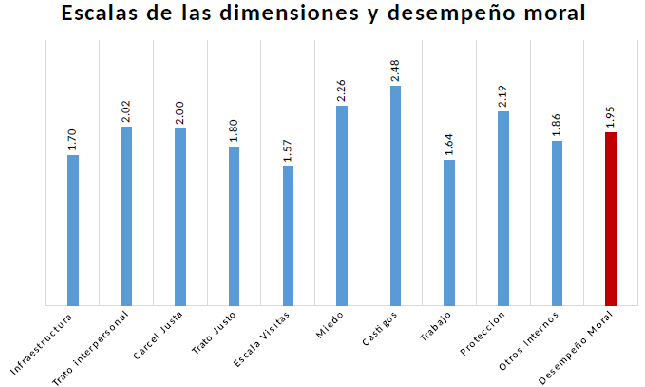
Por su parte, los aspectos evaluados negativamente tienen relación con las condiciones de riesgo y violencia a los que se ven expuestas las personas encarceladas, la pérdida de la libertad y de los vínculos familiares.

Respecto a las situaciones de riesgo y violencia se entiende que ello significa la percepción de vivir bajo el riesgo de amenaza permanente a la integridad física y síquica, lo que lógicamente produce un desgaste emocional y un estado de tensión que afecta el comportamiento y la forma de relacionarse de los internos. Este vivir permanentemente en un estado de alerta para evitar o enfrentar el riesgo y la violencia puede incentivar las medidas de presión entre internos a cambio de protección o de no hacer daño y la competencia por los liderazgos entre grupos de de reos dentro del penal.



1. **Desempeño moral**

Con la medición de todas las dimensiones señaladas, el informe da cuenta de los resultados obtenidos en cada ítem para elaborar la escala que permita definir el desempeño moral de Colina II, como recinto piloto de la investigación, información contenida en el siguiente gráfico[[14]](#footnote-15):



El desempeño moral para el penal escogido para el estudio presentaría un desempeño moral cercano a regular, donde las dimensiones específicas que obtienen el mejor desempeño son las visitas que reciben los internos, las actividades de trabajo y la infraestructura, mientras que las dimensiones con peor desempeño resultan ser la aplicación de castigos, el vivir con miedo y las medidas de protección que se entregan a los internos.

Estos resultados reafirmarían el sentido que se dio al momento de definir el objetivo de este estudio, en cuanto a medir la calidad de vida al interior de la cárcel a través de métodos cuantitativos pero que pudieran reflejar aspectos que se pueden considerar cualitativos y/o subjetivos. En este sentido, dada la posibilidad entregada a los internos de responder los cuestionarios con preguntas cerradas y abiertas, se podría esperar que los resultados en cuanto a infraestructura y sistema de visitas fueran más negativos que los alcanzados o tuvieran más notoriedad que la percepción de miedo.

Cabe destacar que la aplicación del concepto de desempeño moral reconoce ciertas falencias, especialmente en la posibilidad de analizar los datos entregados comparativamente, ya sea dentro de los distintos módulos de un mismo penal o bien entre distintos recintos. Ello está dado porque esencialmente cuantifica materias comprobables pero que están afectadas por la experiencia y percepción propia de cada reo. De esta forma, quienes realizaron este estudio dieron cuenta que dentro de Colina II se podían dar tendencias distintas en las respuestas de ciertas preguntas relativas al trato interpersonal por ejemplo, según el modulo al cual perteneciera el reo encuestado.

Asimismo, al momento de aplicar este método a otros penales, habrá que tomar en cuenta que cada uno de ellos cuenta con condiciones diferenciadoras en cuanto a cantidad de población penal, características de ella, nivel de compromiso delictual de los internos, etc., que hacen difícil poder usar la escala de desempeño moral de manera comparativa entre ellos.

Teniendo esto a la vista, el informe termina por dar algunas propuestas para cambios que permitan mejorar la situación de las cárceles en Chile en materia de calidad de vida de los internos, desde la perspectiva de una política pública carcelaria, las que resumen en los siguientes puntos:

1. Creación e implementación de una inspectoría de prisiones que realice mediciones periódicas, independientes y proactivas del sistema penitenciario.
2. Mejorar los incentivos para empresarios privados y Gendarmería para fomentar actividades productivas (trabajo remunerado) y capacitaciones para los reclusos al interior de los penales.
3. Aumentar la cobertura y calidad de la intervención psicosocial con programas específicos de rehabilitación al interior de las cárceles.
4. Propiciar la formación permanente de los funcionarios penitenciarios.
5. Creación de una Ley de Ejecución Penal que unifique las iniciativas en materia de penas y reinserción.
6. Reactivación e institucionalización del Consejo para la Reforma Penitenciaria.

**3.5 Consideraciones finales**

Hoy existe una gran cantidad de información, estudios y propuestas que tratan el tema de la situación carcelaria en Chile, en que la mayoría coincide que se enfrenta un estado de crisis que debe tener mayor prioridad y urgencia en las soluciones que se requieren.

Una de las trabas que esta materia ha tenido a lo largo de los años es la constatación de que hay temas que implican una contraposición política, ideológica y/o metodológica en las soluciones que se proponen, lo que dificulta el alcance de consensos y coordinación de las distintas autoridades e instituciones implicadas.

Asimismo, se debe tomar conciencia respecto a que ante la opinión publica este no es un tema que sea considerado prioritario y menos urgente de resolver, aun cuando es evidente que un perfeccionamiento y modernización del sistema carcelario y de la institucionalidad asociada podría tener efectos positivos en el manejo de la delincuencia, lo niveles de reincidencia y el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, por lo que es necesario que el proceso de toma de decisiones respecto a esta materia asuma ciertos costos de impopularidad inicial que podría tener en esta materia y los proyecte en los beneficios a mediano y largo plazo que podrían conseguirse.

Es necesario entender que el sistema penitenciario es una de las arista que conforman el sistema mediante el cual se imparte justicia y que en estos casos la sanción aplicada a las personas condenadas es una de las más gravosas en tanto implica perder la libertad, con altos costos personales, familiares y económicos. Por ello, no es justificable mantener un sistema donde, además del castigo del presidio, se someta a los reos a situaciones que implican la pérdida de derechos a la integridad física y síquica, la dignidad, y el acceso a servicios básicos.

Por otra parte, es la misma ley la que asume para el Estado no solo la función de custodiar a quienes están privados de libertad, sino que la de entregar condiciones para su rehabilitación y posterior reinserción social una vez termine su condena o acceda a medidas alternativas en el medio libre.

Este es un aspecto relevante de desarrollar, toda vez que investigaciones en Chile y distintas partes del mundo demuestran que las cárceles donde se dan las peores condiciones de vida a los internos y se les deshumaniza tienen nulos efectos en su desarrollo personal, no generan cambios de conducta y, al contrario, se constituyen en espacios donde se profundiza el compromiso criminal y se favorece la organización de bandas delictivas. Por su parte, recintos donde se mejora el trato interpersonal entre reos y entre reos y funcionarios pueden tener resultados más positivos en cuanto a la rehabilitación de los condenados y mayores tasas de éxito en los procesos de reinserción.

En materia de propuestas, cada investigación tiene un enfoque vinculado a los puntos que quiere relevar respecto a los problemas que se deben solucionar en la situación carcelaria, donde dependerá de dicho enfoque si las opiniones irán en la línea de fortalecer los derechos humanos de los reos, la infraestructura, la reglamentación interna, los programas de educación, capacitación, trabajo, el tratamiento de las adicciones, etc. De cualquier modo, se considera que es necesario tomar medidas urgentes para avanzar en solucionar las distintas falencias que enfrentan las cárceles chilenas y que en algunos casos se arrastran por décadas.

En este sentido, se considera que un primer grupo de modificaciones debiera partir por los problemas estructurales del funcionamiento de las cárceles y que por tratarse de temas esencialmente técnicos y presupuestarios no debieran generar controversia, si no que consenso transversal. En este grupo podrían considerarse los temas relativos a acceso a agua fría y caliente permanente, mejoramiento de la luz al interior de los recintos, acondicionamiento de espacios específicos para la alimentación, mantención de baños en buen estado y salubridad de los espacios comunes.

Un segundo grupo de reformas debiera apuntar al avance de la legislación que se vincula al cumplimiento de condenas y el funcionamiento interno de los penales, donde se encontraría el establecimiento de una ley y sistema de ejecución de penas, la modernización del reglamento de establecimientos penitenciarios y la homogenización de los criterios relevantes para el funcionamiento de las cárceles que no están bien definidos en las leyes y reglamentos.

Un tercer grupo de medidas que es urgente tomar pero que pueden contar con dificultades para alcanzar consenso o con cierto recelo institucional, tienen que ver con la modernización de la institucionalidad penitenciaria, específicamente Gendarmería de Chile. Asimismo, se debiera considerar la evaluación de los sistemas de cárceles concesionadas y públicas, pues no hay evidencia respecto a las fortalezas o debilidades de estos sistemas para su mantención, eliminación o incentivos; cambios en ciertas conductas y acciones que se han convertido en parte de la cultura de ciertos recintos pero que no favorecen el funcionamiento interno (reos que cocinan sus propios alimentos, no uso de uniformes, mejoramiento de los horarios de levantarse/acostarse, alimentación, ejercicio, actividades, encierro/desencierro, etc).

Un cuarto grupo se referirá a aquellas modificaciones que tienden a revisar y reestructurar todo lo referido al catálogo de penas de los distintos delitos, con miras a reevaluar la proporcionalidad de las penas; evaluación e impulso de las medidas alternativas al cumplimiento de penas privativas de libertad; revisión de los incentivos a aplicar este tipo de sanciones, y modificación al sistema de distribución de reos a los distintos penales y la organización dentro de estos de los internos según compromiso delictual, riesgo de reincidencia, vulnerabilidad, etc., que no solo permitan hacer frente al hacinamiento y sobrepoblación, sino que también dificulta que los condenados menos riesgosos o con menor compromiso terminen adquiriendo en la cárcel costumbres y conocimientos delictuales peores que de haberse mantenido en el medio libre.

Existen una serie de otras medidas que pueden irse evaluando en la medida que se avance en las ya señaladas. Lo importante es que se tome la decisión política de la necesidad de enfrentar esta crisis tomando las medidas más urgentes y que no cuentan con mayor cuestionamiento para luego ir desarrollando los demás temas que indudablemente no pueden seguir siendo ignorados.

1. Fuente: *Sistema carcelario en Chile: propuestas para avanzar hacia una mayor efectividad y reinserción*, Centro de Políticas Públicas UC, marzo de 2017, ISSN 0718-9745, editado por Elisa Piña y María Ignacia Jeldes. [↑](#footnote-ref-2)
2. En el informe se cita la opinión de expertos que han señalado que las causas del aumento de las tasas de encarcelamiento en Chile se deberían a un impulso a las sentencias condenatorias derivado de la reforma procesal penal, a nuevas leyes que incentivan la aplicación de la prisión preventiva y la creación de nuevas figuras de delitos con sanciones más duras. [↑](#footnote-ref-3)
3. El informe cita el indicador del Institute for Criminal Policy Research de 2016, que establece la tasa promedio de la región en 213 presos por cada 100.000 habitantes. [↑](#footnote-ref-4)
4. Fuente: *Sistema carcelario en Chile: propuestas para avanzar hacia una mayor efectividad y reinserción*, Centro de Políticas Públicas UC, marzo de 2017, página 5. [↑](#footnote-ref-5)
5. De acuerdo a cifras de la Corte Suprema citadas en el informe del CPP UC, 21,5% de los reclusos está condenado por hurto por un valor menor a 185 mil pesos. Los datos recogidos de Paz Ciudadana en el mismo informe indican que 51% de la población penal fue condenada por delitos contra la propiedad. [↑](#footnote-ref-6)
6. Fuente: *Sistema carcelario en Chile: propuestas para avanzar hacia una mayor efectividad y reinserción*, Centro de Políticas Públicas UC, marzo de 2017, página 9. [↑](#footnote-ref-7)
7. Fuente: elaboración propia con base a los datos contenidos en el Informe de la Corte Suprema de enero de 2018. [↑](#footnote-ref-8)
8. Fuente: elaboración propia con base a los datos entregados en el informe de la Corte Suprema de enero de 2018. [↑](#footnote-ref-9)
9. Fuente: Sanhueza, Guillermo y Ortuzar, Catalina; *El desempeño moral de las cárceles chilenas: un estudio piloto en Colina II*, en Propuestas para Chile 2015. Disponible en <https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/concurso-de-politicas-publicas-2/propuestas-para-chile-2015> [↑](#footnote-ref-10)
10. Dicho concepto es desarrollado en su libro *Prisons and their moral performance. A Study of Values, Quality, and*

    *Prison Life,* 2004,ISBN-10 0199291489 [↑](#footnote-ref-11)
11. Fuente: ídem. Página 49 [↑](#footnote-ref-12)
12. Fuente: Ídem. Página 49 [↑](#footnote-ref-13)
13. N. del R. En esta parte del resumen del informe de desempeño moral se utilizaron los mismos gráficos contenidos en el anexo del informe original. [↑](#footnote-ref-14)
14. De acuerdo a los autores de este estudio piloto los valores de la escala se establecen de la siguiente forma: 1- desempeño moral bueno; 2- desempeño moral regula; 3- desempeño moral malo. [↑](#footnote-ref-15)