

Evaluación y propuestas para el mejoramiento de las condiciones carcelarias en Chile.

I. Mandato.

El presente informe se ha realizado a petición del Comité de Senadores del Partido por la Democracia de Chile, el cual tiene por finalidad realizar un diagnóstico general de las condiciones en la que se encuentra la población adulta recluida en los centros penitenciarios del país, con el propósito de identificar los principales problemas y así sistematizar las recomendaciones más prioritarias que han formulado los órganos del Estado y los órganos internacionales de protección de derechos humanos para superación de dichos problemas.

Para ello, en el Capítulo I luego de presentar el marco normativo –nacional e internacional- aplicable a las personas privadas de libertad en Chile, se hará un resumen de las situaciones que revisten mayor urgencia en materia de condiciones carcelarias, con especial énfasis en aquellas relacionadas con el derecho a la integridad personal de hombres y mujeres privadas de libertad y luego, en el Capítulo II se hará una sistematización de las principales recomendaciones nacionales e internacionales hechas al Estado de Chile, para mejorar la situación de las personas privadas de libertad en el país.

II. Introducción.

La tarea de realizar de un “Informe” que establezca la situación de las personas privadas de libertad tendiente a proponer y priorizar una serie de políticas, planes, programas y acciones para el mejoramiento de las condiciones de vida de hombres y mujeres que se encuentran en los centros penitenciarios del país, está marcada por un gran sentido de urgencia. Actualmente existe un consenso entre los órganos internacionales de protección, los gobiernos, la academia y las organizaciones de la

sociedad civil, en cuanto a considerar que las violaciones –muchas veces sistemáticas- de los derechos humanos de las personas que se encuentran privadas de su libertad, es una de las cuestiones más graves y apremiantes de nuestra época.

Efectivamente, como se ha documentado en forma amplia durante los últimos 20 años, se ha constatado que uno de los rasgos distintivos del tiempo en que nos tocó vivir –al que algunos llaman postmodernidad- son los procesos de encarcelamiento masivo de que son objeto los sectores más vulnerados de la sociedad en todo el mundo. Si bien, en nuestra región no hemos alcanzado aún el nivel de los líderes mundiales de encarcelamiento (en Estados Unidos, por ejemplo, al 2014 había 693 personas presas cada 100.000 habitantes), desde la década de los 90’ un número importantes de países de la región han duplicado, incluso algunos han triplicado su población carcelaria. En Chile, por ejemplo, al año 92’ la *ratio* de personas presas cada 100.000 habitantes era de 154, al año 2010 la *ratio* era de 320, bajando los últimos años, hasta llegar el 2016 a 245 (*World Prisons Brief* disponible en www.prisonstudies.org).

La dificultad de que un número importante de seres humanos estén privados de su libertad, como es sabido es complejo, ya que “vivir” en la cárcel no es fácil. Si bien *en teoría*, la pena privativa de libertad es la reacción ante la comisión de un delito, que se manifiesta en la restricción temporal de la libertad ambulatoria del/la condenado/a, en *los hechos*, se expresa de una manera muy distinta: en la cárcel las personas mueren (como consecuencia de un hecho provocado por un tercero - por la agresión de otro interno, funcionario penitenciario o por la falta de cuidado del Estado- o por un hecho propio); se enferman (producto de la agresiones, malas condiciones materiales, falta de acceso a servicios de salud); pierden el contacto con su entorno familiar; la capacidad de trabajar; de ejercer derechos civiles, etc. Lo anterior torna la situación muy compleja, puesto que, si entendemos que las prisiones en los países de la región son parte de los sistemas de justicia, por lo mismo la aplicación de una pena privativa de libertad debería reafirmar la “justicia” y no negarla (Stern, 2010, p. 57), y menos constituirse como una vulneración de otros derechos fundamentales.

Este es el verdadero desafío para Chile, y para los países de la Región, visibilizar una realidad que a menudo solemos ocultar. Y es fácil esconderla ya que la vida en las prisiones transcurre detrás de grandes muros y sus protagonistas, son personas que han cometido delitos y que, por lo mismo, no gozan de la simpatía del resto de la sociedad.

En diciembre de 2010, 81 personas privadas de libertad murieron producto de un incendio ocurrido en la Cárcel de San Miguel, constituyéndose este hecho en la peor tragedia penitenciaria de la historia del país. La situación develó una realidad, que por dolorosa que fuere, no se pudo seguir negando: una crisis profunda del sistema penitenciario, marcada por la sobrepoblación del sistema, falta de espacio en las cárceles, falta de medidas de seguridad en casos de emergencia, malas condiciones sanitarias, problemas para acceder a los servicios de salud, falta de adecuación de los servicios penitenciarios a los distintos grupos vulnerados que habitan en las prisiones del país, falta de personal penitenciario y mayor capacitación para ellos y ellas, déficit de la oferta programática, etc., entre otras vulneraciones a los derechos humanos reconocidos en la Constitución de Chile y en diversos tratados internacionales ratificados por el Estado.

Ahora bien, de este irreparable hecho que enlutó a las víctimas, sus familiares sobrevivientes y a toda la sociedad, se generó un punto de inflexión en la comprensión global del fenómeno carcelario. Desde entonces se ha venido articulando con más fuerza los grupos de la sociedad civil que reclaman por parte del Estado una mayor preocupación por los derechos de las personas privadas de libertad; el gobierno ha realizado una importante inversión en el mejoramiento de las medidas de seguridad de los penales, capacitación del personal uniformado en derechos humanos; el Instituto Nacional de Derechos Humanos desde el año 2010 en su Informe Anual, ha reportado sistemáticamente aspectos relevantes que el Estado debe cumplir en el ámbito del respeto de los derechos de los presos y presas del país y además el año 2013 publicó por primera vez un levantamiento de las condiciones carcelarias de 44 penales del país con el propósito de establecer las brechas teniendo como norte los estándares en materia de privación de libertad que ha elaborado Naciones Unidas (recientemente actualizado haciendo seguimiento a dichas recomendaciones durante el año 2014 y 2015); la Corte

Suprema a través de su informe semestral de cárceles, se ha convertido en un referente a la hora de identificar los mayores déficits en materia penitenciaria, etc. Es decir, se ha ido creando una mayor conciencia del problema.

Capítulo I: Diagnóstico de las condiciones carcelarias en Chile.

I.1 Marco normativo aplicable.

El Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos (ONU) tras la trágica experiencia de la Segunda Guerra Mundial, en especial del Holocausto con sus campos de concentración y asesinatos masivos por agentes estatales, ya en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 instituyó como uno de sus pilares fundamentales el principio según el cual todos los seres humanos tienen derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona (artículo 3) y, prohibió en forma absoluta la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 5).

Posteriormente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos junto con reiterar la proscripción total de la tortura (artículo 7), reconoció que toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano y además reconoce como finalidad de la pena privativa de libertad la reforma y la readaptación social de los penados (artículo 10).

Tras la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por la Asamblea General el 9 de diciembre de 1975, uno de los pasos más importantes en el desarrollo normativo internacional en materia de protección de los derechos de las personas privadas de libertad fue la ratificación de Convención contra la Tortura, que tiene un amplio respaldo internacional: 162 Estados la han ratificado y se han comprometido de ese modo a “tomar medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción (artículo 2°).

Los esfuerzos de la comunidad internacional y en el desarrollo del derecho internacional de derechos humanos sobre la protección de los derechos de las personas privadas de libertad, tuvieron un punto cúlmine en el año 1995 cuando en el Primer

Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en Ginebra se adoptaron las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*. Las *Reglas Mínimas* sin pretender diseñar una cárcel “ideal”, pone a disposición de los Estados los principios y prácticas que hoy en día se reconocen como idóneos en lo que respecta al tratamiento de los reclusos y la administración penitenciaria, lo anterior sin excluir la posibilidad de que los Estados busquen sus propias fórmulas para mejorar la gestión de las cárceles y respetar los derechos de las personas privadas de libertad. Estas *Reglas* entregan diversos estándares mínimos en materias tan amplias como administración penitenciaria, hacinamiento, régimen disciplinario, alimentación, acceso a la salud, relación con el mundo externo etc.

Paralelamente de la misma manera el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (OEA) fue desarrollando todo un complejo normativo para la protección de los derechos de las personas privadas de libertad. Así la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura junto con establecer su prohibición absoluta han reconocido como límite de la pena privativa de libertad el respeto por la dignidad humana y como fin la reinserción del condenado. De la misma manera la Asamblea de los Estados Americanos el año 2008 adoptó a través de la Resolución 01/08 *Los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, documento elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y que contienen los estándares mínimos que deben observar los regímenes penitenciarios de la Región.

El derecho interno, ya en la Constitución Política de la República en su artículo 19 N° 1 asegura el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona, prohibiendo toda forma de apremio ilegítimo. Luego, como es de amplio conocimiento Chile no cuenta con una Ley General que se ocupe de todos los aspectos de la ejecución de la pena, sino que entrega todos los contenidos correspondiente a su ejecución a una norma de carácter reglamentaria. Efectivamente el Decreto N° 518 de 1998 del Ministerio de Justicia regula todas las cuestiones relativas a la administración y funcionamiento de los centros de cumplimiento penitenciarios del país –con el propósito de mantener el

orden y el control al interior de ellas-, como así también establece todo un sistema de incentivos para favorecer la reinserción de los condenados.

I.2 Condiciones materiales de la privación de libertad

Teóricamente se sostiene que la pena privativa de libertad sólo debe suspender la libertad ambulatoria de persona condenada y que el resto de sus derechos, asegurados por la Constitución Política y los Tratados Internacionales ratificados por Chile, deben mantenerse incólumes. Sin embargo, la simple observación cotidiana da cuenta que en la práctica, en todas las cárceles del país se relativizan o se vulneran por parte de los agentes del Estado –ya sea por su acción u omisión- los derechos de las personas privadas de libertad a la vida, la integridad física, la libertad religiosa, el debido proceso, el acceso a la salud, la libertad de trabajo, ejercicio de derechos políticos etc. Esta situación en el último tiempo ha llevado a los actores políticos y sociales relevantes en la materia, a hablar de una situación de “crisis generalizada del sistema penitenciario chileno”.

Tomando conciencia de esta situación de “crisis sistémica” órganos del Estado como el Instituto Nacional de Derechos Humanos y el Ministerio Público Judicial de la Corte Suprema en el último tiempo han ido registrando y sistematizando los principales problemas relativos a la situación de los derechos de las personas privadas de libertad en el país, es decir, ambas instituciones -en sus informes periódicos- han ido revelando cuales son las verdaderas condiciones de vida de las personas en las que se encuentran las personas privadas de su libertad.

A continuación, tomando como referencia principal los estudios antes mencionados, tomaremos algunos ejemplos que darán cuenta de los problemas del sistema penitenciario chileno.

I.2.1 Sobrepoblación y hacinamiento.

Las cárceles del país –tradicionales y concesionadas- tienen una capacidad determinada para albergar a las personas condenadas o privadas preventivamente de su libertad enviadas por los tribunales de justicia.

Ya en el año 2012 el INDH daba cuenta de una situación generalizada de sobreocupación y en ciertos casos situaciones alarmantes de hacinamiento. Lamentablemente a seis años de aquel primer informe de condiciones carcelarias, el escenario -en términos generales- no ha variado mucho.

El INDH en su informe de 2018 que da cuenta de la situación de las personas privadas de libertad durante el año 2014, señala que “de los 31 recintos tradicionales que cuentan con población masculina, 20 superaban su capacidad de plazas. De ellos, 13 habrían alcanzado un nivel crítico: el CDP Limache (238,2%), el CCP Copiapó (226,6%), el CDP Santiago Sur (201,7%), el CDP Calama (188,5%), el CCP Curicó (180,2%), el CCP Talca (167,6%), el CDP Quillota (165,9%), el CCP Chañaral (157,5%), el CP Valparaíso (147,2%), el CCP Santa Cruz (144,4%), el CCP Colina II (137,5%), el CDP Ovalle (133%) y el CCP Coyhaique (126,1%)” (INDH, 2018 pp.50). En relación a la población penal femenina recluida en cárceles tradicionales “de los ocho recintos que sobrepasaban su capacidad de plazas, 4 habrían alcanzado un nivel crítico: el CCP Chañaral (420%), el CPF Talca (242,5%), el CCP Copiapó (127,3%), y el CP Valparaíso (124,5%)” (INDH, 2018 p. 50).

En relación a la sobrepoblación de las 8 cárceles concesionadas visitadas en el estudio durante el 2014 sólo dos recintos se encontraban con sobre ocupación, sin alcanzar un estado crítico: CCP Antofagasta (108,9%) y CP Rancagua (108,1%). De acuerdo al estudio del INDH durante el 2015 no existió una variación sustancial en las tasas de sobrepoblación y hacinamiento.

Finalmente señalar que de acuerdo al informe de la Fiscalía Judicial del la Corte Suprema durante el año 2017 señaló que existe sobreocupación en la mayoría de los

recintos penitenciarios, es decir, “más internos que plazas para albergarlos” (Ministerio Público Judicial; 2018, pp. 3-4). Se observó que existen algunos recintos penitenciarios con un alto nivel de hacinamiento, lo que se destaca por “las nefastas consecuencias que produce y el grave atentado a la dignidad de las personas que lo sufren” (Ministerio Público Judicial; 2018, pp. 3-4). Sólo a modo de ejemplo el informe señala que el Centro de Detención Preventiva de Santiago Sur su capacidad es de 2.384 internos y al momento de ser visitado el mes de julio de 2017 tenía 4.486 internos, es decir, una sobrepoblación del 88%. Otro ejemplo crítico fue el Centro de Cumplimiento Penitenciario de Copiapó: éste tiene una capacidad de 242 plazas y al momento de la visita se encontraban en él 453 internos, es decir, una sobrepoblación de 87%.

Según el informe elaborado por el Poder Judicial, en su observación llamó profundamente la atención que 28 de los recintos visitados tenían vacantes disponibles, es decir, no se encontraban ocupando su capacidad. Particular. Caso particular fue el del el Centro de Cumplimiento Penitenciario Colina I que tenía 1.278 plazas disponibles.

I.2.2 Infraestructuras de los establecimientos penitenciarios.

Preocupante resulta constatar que desde el año 2012 a la fecha, invariablemente todos los reportes nacionales e internacionales han denunciado graves deficiencias en materia de infraestructura. Tanto el INDH como la Fiscalía han señalado en sus informes que las cárceles en el país carecían de: calefacción en zonas del país que lo requieren o era insuficiente, existían filtraciones de agua, se presentaban instalaciones eléctricas artesanales o deficientes, existía falta de circulación de aire y falta de luz natural y/o artificial, había humedad, se observaba falta de camas y/o colchonetas para cada persona, los baños y/o duchas estaban inoperantes o eran insuficientes, y había un reducido espacio físico por persona (INDH; 2018, p. 57).

El informe de la Corte Suprema para ejemplificar la situación generalizada de precariedad material de las cárceles visitadas, indicó que en el CCP de Chañaral, CDP de Ovalle, CCP de Copiapó y el CCP de Colina I se observaron deficientes condiciones de

luz y ventilación en las celdas, instalaciones eléctricas deficientes, filtraciones de agua en los baños y pasillos, etc. (2018, p.14)

Asimismo, se observó con preocupación como un hecho generalizado “encontrar ventanas sin vidrios en las unidades penales visitadas. Este hecho representa especialmente un problema en los establecimientos ubicados en zonas geográficas cuyo clima requiere una mayor protección” (INDH; 2018, p. 58).

La falta de cama es otros de los aspectos preocupantes en materia de condiciones materiales. Para ilustrar dicha situación el INDH en su estudio señaló que “En 24 de las 39 unidades penales que cuentan con la información, no se aseguraba el acceso a cama a toda la población privada de libertad, lo cual corresponde a un 61,5% del total. Consecuentemente, en 15 de 39 unidades penales se constató que el derecho a cama estaba garantizado, lo cual corresponde a un 38,5% del total” (2018, p. 60).

Con preocupación revelaron también los Informe del INDH (2018, pp. 67 y ss.) y del Ministerio Público Judicial (2018, p. 10) que la gran mayoría de los penales del país no contaba con agua potable las 24 horas del día, lo cual impedía que los servicios higiénicos funcionaran adecuadamente y por lo mismo no permitía a los internos e internas realizar labores básicas de aseo personal.

Finalmente en relación a los espacios para recibir visitas y visitas íntimas, aspectos claves para que internos e internas mantengan sus relaciones familiares y sociales y así faciliten también os procesos de reinserción social, los referidos informes señalan que en general los recintos penitenciarios del país no tienen espacios exclusivos para recibir visitas, efectivamente señala el INDH en su estudio que “de las 43 unidades penales, 14 poseían dependencias exclusivas para visitas, lo cual corresponde a un 32,5% del total. El resto no presentó dependencias de uso exclusivo. La mayor parte de las unidades penales concesionadas contaban con dependencias únicas para las visitas y muy pocas las unidades penales del sistema tradicional tenían este tipo de dependencias.” (2018, pp. 63).

I.2.3. Alimentación

En relación a la preparación y distribución de alimentos, desde el año 2012 se siguen observando malas condiciones en la cantidad, la calidad y las condiciones en que se preparan los alimentos. La gran mayoría de las cárceles, en los distintos informes se ha mostrado falta de dietas balanceadas (frutas, verduras, y en general falta de comida fresca), también falta de dietas especiales para grupos especiales (enfermos/as de VIH, diabéticos, pueblos originarios, migrantes, etc.).

Con especial preocupación tanto el INDH como la Corte Suprema observaron la extensa cantidad de horas que transcurren entre la última comida y la primera del día siguiente. Siendo la primera comida a las 8:30 de la mañana y la última a las 17:30, se consignó que en la mayoría de las cárceles del país los internos e internas pasan 16 horas aproximadas sin ingerir alimentos.

I.2.4. Oferta laboral.

Los internos e internas del país en un porcentaje muy menor (20% de total) realizan alguna actividad laboral. Dicho porcentaje se torna aún más complejo teniendo en consideración que la gran mayoría de ese trabajo carecería de los requisitos mínimos reconocidos para cualquier trabajador o trabajadora (trabajo realizado en talleres auto gestionados en los que principalmente se realizan artesanías para vender durante la visita o a los familiares). Son escasos los centros donde hay Centros de Educación y Trabajo (CET) como es el caso del CCP Colina I.

I.3 Régimen Interno.

I.3.1 Horarios en la jornada diaria de internos e internas.

El Reglamento de Establecimientos Penitenciarios N° 518 en su artículo 27 entrega a las Direcciones Regionales de Gendarmería de Chile la facultad de establecer los horarios en los que las personas privadas de libertad realizarán sus actividades diarias, debiendo garantizar “a lo menos 8 horas diarias para el descanso”¹. Asimismo, señala que “En el resto del horario deberán atenderse las necesidades espirituales y físicas, las actividades de tratamiento, formativas y culturales de los internos”.

La gran mayoría de las Direcciones Regionales de Genchi haciendo uso de sus facultades reglamentarias han establecido como horario de encierro las 17:00 o 17:30 pm. y las 8:30 como horario de desencierro, por lo que la población penal adulta del país pasa en promedio 9 horas en desencierro y entre 15 a 16 horas de encierro.

El Ministerio Público Judicial de la Corte Suprema en su informe de 2017 (2018, p. 5) señaló categóricamente que los horarios antes descritos resultan “incompatibles y disfuncionales a los objetivos de reinserción social” descritos en el artículo 27 de Reglamento. A modo de ejemplo el referido estudio cita los casos del Complejo Penitenciario de Arica y del CCP de Copiapó en donde “el encierro se produce a las 17:30 y el desencierro a las 8:30” lo que implica que los internos pasan 15 horas encerrados en sus celdas. En este sentido concluye el informe que “estos horarios con incompatibles con la vida extramuros para la cual se preparan los internos, y redundan en la imposibilidad de realizar acciones para capacitación, estudio, distracción, y otras destinadas al acceso a la salud y a la familia” (2018; p. 5), de ello se deriva que las posibilidades de reinserción sean mínimas.

Esta situación se torno aún más preocupante considerando las condiciones de sobrepoblación, falta de ventilación, luz natural, camas disponibles, alimentación adecuada. La conjugación de los factores antes descritos, en un caso concreto,

¹ Artículo 27.- La Administración Penitenciaria, por Resolución del Director Regional respectivo, establecerá el horario que regirá las actividades de los establecimientos penitenciarios, que fomente hábitos similares al del medio libre, tales como horas de inicio y término de la jornada diaria, y de alimentación, garantizando al menos ocho horas diarias para el descanso. En el resto del horario deberán atenderse las necesidades espirituales y físicas, las actividades de tratamiento, formativas y culturales de los internos.

perfectamente podría configurar una situación de trato cruel inhumano o degradante descrito en la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas ratificado por Chile el 1988.

I.3.2 Registros corporales y allanamientos.

El Reglamento de Establecimientos Penitenciarios N° 518 en sus artículos 27 bis, 29 y 29 bis regula los procedimientos de registro corporal y allanamientos de celdas con el objetivo de detectar elementos ilícitos definidos previamente por la autoridad. Si bien la normativa reconoce la posibilidad de la autoridad penitenciaria de registrar vestimenta y revisar las celdas de los internos, establece que dichos procedimientos deben hacerse con el debido respeto a la dignidad de la persona.

El artículo 27 bis, adecuándose a los estándares internacionales sobre derechos humanos establece que los registros “se realizarán por funcionarios del mismo sexo de la persona a quien se registra, en espacios previamente determinados y de conformidad a los procedimientos establecidos por resolución del Director Nacional” (inciso 1°). De a misma manera la norma prohíbe “el desprendimiento integral de la vestimenta de los internos, la ejecución de registros intrusivos, la realización de ejercicios físicos y, en general, cualquier otra actividad que menoscabe la dignidad de éstos. Para tales efectos, la administración penitenciaria propenderá a la utilización de elementos tecnológicos” (inciso 2°). Finalmente, el inciso final señala que “cuando existan antecedentes que hagan presumir que un interno oculta en su cuerpo algún elemento prohibido, susceptible de causar daño a la salud o integridad física de éste, o de otras personas, o de alterar la seguridad del establecimiento, el interno será derivado a la respectiva unidad médica para la realización del procedimiento correspondiente”.

Si bien el establecimiento de límites a la actividad intrusiva de la administración penitenciaria se valora positivamente, en la práctica siguen siendo habituales los allanamientos de celdas –la gran mayoría de las veces en medio de la madrugada- en los que se denuncia pérdida o destrucción de artículos personales, traslado de los internos al

patio (muchas veces desnudos o sólo con ropa interior), donde son obligados a realizar ejercicios físicos. También se siguen denunciado registros corporales –a internos y a las visitas- altamente intrusivos.

El INDH sobre este punto señaló que “los informes por Unidad Penal presentaron diversas referencias sobre el maltrato y uso desmedido de la fuerza durante estos procedimientos, el uso de gases lacrimógenos, bastones antimotines y un reiterado maltrato verbal, además de la alta frecuencia en que estos eran realizados (...) sin embargo, existían excepciones como el CPF Talca que presentó avances como la eliminación del aislamiento como castigo y de los allanamientos con revisiones genitales” (INDH; 2018, p. 111). El Organismo autónomo también reportó que “los/as funcionarios/as destruían objetos y pertenencias de las personas, junto con herramientas de trabajo autorizadas para ser ingresadas” y que en “dependencias de mujeres como el CPF de Antofagasta existían prácticas de allanamientos corporales intrusivos y en el CP Rancagua, funcionarios hombres realizaban las requisas en la sección de mujeres. Esta realidad se repetía en otros recintos penales, según apreciaron los/as observadores” (INDH; 2018, p.111).

I.4 Régimen Disciplinario.

Las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos señalan como principio general que “la disciplina y el orden se mantendrán sin imponer más restricciones de las necesarias para garantizar la custodia segura, el funcionamiento seguro del establecimiento penitenciario y la buena organización de la vida en común” (Naciones Unidas, *Reglas Mínimas*; 2015, p.12) y que los reclusos sólo podrán ser sancionados respetando los principios del debido proceso, legalidad, proporcionalidad y necesidad². En el mismo sentido Los principios y Buenas Prácticas para la Protección

² Naciones Unidas, *Reglas Mínimas...*, Regla 39 1. Los reclusos solo podrán ser sancionados conforme a la ley o el reglamento mencionados en la regla 37 y a los principios de equidad y de respeto de las garantías procesales. Ningún recluso será sancionado dos veces por el mismo hecho o falta. 2. La administración del establecimiento penitenciario velará por que la sanción disciplinaria sea proporcional a la falta para la que se haya establecido, y llevará un registro adecuado de todas las sanciones disciplinarias impuestas. 3. Antes de imponer sanciones disciplinarias, la administración del establecimiento penitenciario considerará en qué

de las Personas Privadas de Libertad en las Américas en su Regla XXII advierte que “las sanciones disciplinarias que se adopten en los lugares de privación de libertad, así como los procedimientos disciplinarios, deberán estar sujetas a control judicial y estar previamente establecidas en las leyes, y no podrán contravenir las normas del derecho internacional de los derechos humanos” (CIDH, Principios y Buenas Prácticas; 2008, p 13).

El sistema de sanciones previstas para las faltas cometidas en los recintos penitenciarios está contenido en el Reglamento N° 518, en el Título Cuarto, artículos 75 y siguientes.

En el artículo 75 se establecen los presupuestos en virtud de los cuales proceden la aplicación de sanciones, así la norma señala que “Los derechos de que gocen los internos podrán ser restringidos excepcionalmente como consecuencia de alteraciones en el orden y la convivencia del establecimiento penitenciario o de actos de indisciplina o faltas, mediante las sanciones que establece el presente Reglamento”. A continuación, el artículo 76 señala los fines que pretende tutelar el régimen disciplinar, es decir, establece que la potestad sancionatoria de la Administración Penitenciaria procede “a fin de proteger adecuadamente los derechos de la población penal, resguardar el orden interno de los establecimientos y hacer cumplir las disposiciones del régimen penitenciario”. Por su parte, los artículos 77 y siguientes clasifica las sanciones de acuerdo a su gravedad en graves, menos graves y leves, y finalmente el párrafo tercero establece el procedimiento para su aplicación.

Antes de entrar al detalle de la conveniencia de las sanciones contempladas en el REP, miradas desde la perspectiva de si facilitan o no los procesos de reinserción social de las personas privadas de libertad, debemos recordar que en forma sistemática y unánime se ha criticado al Reglamento N° 518 ya que su naturaleza reglamentaria

medida la enfermedad mental o discapacidad del desarrollo del recluso pueden haber contribuido a su conducta y a la comisión de la falta o hecho que haya motivado la sanción. La administración no sancionará ninguna conducta que se considere resultado directo de la enfermedad mental o discapacidad intelectual del recluso.

concentra casi la totalidad de la normativa relativa a la ejecución de pena “ desafiando el principio de reserva legal en materia de derechos (...) la sujeción a este principio conduce a que las regulaciones principales en materia de restricciones de derechos se encuentren definidas con precisión en la ley sin remisiones amplias a favor del reglamento” (INDH; 2011, p. 24.).

I.4.1 Sanciones Reglamentarias.

El INDH observó que, en la totalidad de las prisiones del sistema tradicional visitadas durante el año 2014, el porcentaje de castigos aplicados en función al número total de a hombres y mujeres reclusas superó el 50% y en algunos casos incluso el 100%. Al respecto señala el informe que “Para el caso de los hombres, los establecimientos penitenciarios pertenecientes al sistema tradicional que tuvieron los porcentajes más altos de castigos aplicados durante el 2014, corresponden fundamentalmente al CCP Biobío con 157,3%, el CCP Copiapó (137,4%), CCP Curicó (120,8%). El CCP Iquique presenta un 500% de aplicación de castigos puesto que informó que, teniendo 2 internos, los castigos habrían sido 10 (...) en el caso de las mujeres, los datos entregados por Gendarmería muestran que, siendo menor la población femenina en comparación a la masculina, la cantidad de castigos infligidos a las primeras es muy superior. Durante 2014 destacan el CDP Angol (358,8%), el CCP Osorno (291,3%), el CCP Chillán (268,2%), el CCP Cauquenes (213%), el CCP Copiapó (160,7%), el CPF Temuco (150%), el CDP Quillota (136,7%) y el CCP Iquique (134,4%) (...) por tanto, el número de centros penitenciarios que presentan porcentaje de castigos superiores a 100 es mayor en las cárceles de mujeres que en las de hombres” (INDH; 2018, p. 82). Por su parte, según el Organismo autónomo en las cárceles del sistema concesionado visitadas durante el 2014 pudo observar que “Al igual que los recintos pertenecientes al sistema tradicional, en los concesionados se constata que la cantidad de castigos infligidos a las mujeres son mayores que aquellos aplicados a la población masculina, aunque la población femenina interna es inferior a la masculina. Durante el año 2014 destacan en los recintos con población femenina, el CP Puerto Montt con

457,7%, seguido por el CP Valdivia (181,6%), el CP Rancagua (167,4 %) y el CP La Serena (140,3%)” (INDH; 2018, p. 83).

El INDH el año 2015 en relación a la cantidad de castigos aplicados en cárceles del sistema tradicional, la tendencia se mantuvo, es decir, los castigos fueron siempre superior al 50% y en algunos casos críticos superiores al 100% “se aprecia que las unidades penales tradicionales con población masculina, que cuentan con un porcentaje de castigos superior al 50% son el CCP Biobío con un 69,9%, el CCP Copiapó (65,6%), el CDP Angol (64,3%), el CDP Limache (61,8%), el CCP Coyhaique (60,6%) (...) Para el caso de las unidades penales tradicionales que cuentan con población femenina, los resultados al primer semestre de 2015 indican que número de recintos que tienen un porcentaje de sanciones por sobre el 50% duplican a los recintos con población masculina, con cuatro de ellos sobre el 100% (...) En las unidades penales del sistema tradicional, destacan el CDP Angol (140%), el CPF Talca (114,8%), el CPF Temuco (103,3%), el CCP Osorno (93,1%), el CCP Chillan (91,5%), el CCP Cauquenes (85,7%) y el CP Punta Arenas (83,3%)” (INDH; 2018, p. 85). En el sistema de cárceles concesionadas visitadas el 2015 la tendencia también se mantuvo (INDH; 2018, p. 86).

El referido informe también realizó una categorización de las sanciones más aplicadas durante el periodo del estudio. Así constató que las sanciones más recurrentes en el sistema penitenciario chileno son la suspensión de visitas y el castigo de aislamiento en celda solitaria. La respecto el INDH observó que “respecto al total de unidades penales durante el año 2014 el castigo más utilizado para la población masculina fue la privación de visitas, aplicada un total de 12.624 veces (8.268 en las cárceles públicas y 4.356 en las concesionadas) lo que representa el 63,3% del total de castigos. Por su parte, el aislamiento en celdas solitarias fue aplicada un total de 6.565 veces (3.576 en cárceles tradicionales y 2.989 en las concesionadas), equivalente al 32,9% respecto del total de castigos” (INDH; 2018, p. 90).

En primer lugar, se puede concluir de las cifras anteriormente expuestas, que el sistema penitenciario chileno se aleja de la recomendación internacional en el sentido de

considerar al sistema sancionatorio como instrumento “excepcional” a la hora de mantener el orden y seguridad en las cárceles. Precisamente las Reglas Mínimas de Naciones Unidas alienta a los Estados a “utilizar, en la medida de lo posible, la prevención de conflictos, la mediación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de controversias para evitar las faltas disciplinarias y resolver conflictos” (Naciones Unidas, *Reglas Mínimas*; 2015, p.12). Si bien la complejidad de la realidad carcelaria nacional es un hecho cierto, la imposición de medidas disciplinarias como el aislamiento (por sus efectos en la integridad física y psíquicas de los internos) y la suspensión de visitas (con la consecuente interrupción de los vínculos familiares y afectivos de los internos) más que resolver los problemas de comportamiento, aumentan la conflictividad al interior de las cárceles. Además, dichas medidas sumadas a los otros factores sistémicos de crisis (hacinamiento, sobrepoblación, malas condiciones materiales, falta de acceso a la salud, etc.) dificultan aún más los procesos de reinserción social de las personas privadas de libertad.

Otro aspecto complejo en el sistema de sanciones penitenciario, es la falta de un procedimiento claro, en que se propicien las instancias de defensas de los internos e internas acusados de haber cometido alguna infracción al Reglamento.

Desde el año 2012 el INDH ha sostenido que la actual regulación del Reglamento N°518 que “es posible afirmar que, a pesar de que se cumple con la formalidad requerida por las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos –en el sentido de que las sanciones deben estar establecidas previamente en un reglamento–, en la práctica se observan serias deficiencias en relación con los principios que inspiran la aplicación de estas, en particular la prohibición de sancionar dos veces por la misma infracción, la posibilidad de defenderse y de efectuar descargos frente a su aplicación” (INDH; 2013, p. 77).

Específicamente en relación a las vulneraciones al principio de proporcionalidad que el “REP reconoce como infracciones graves conductas que difícilmente se pueden considerar atentatorias contra el orden y la seguridad del recinto –como la tenencia de

teléfonos celulares–, no equiparables a otras conductas establecidas en el reglamento y que son castigadas con la máxima sanción contemplada en este –como son la lesión o puesta en riesgo del derecho a la vida o la integridad física” (INDH; 2013, p. 77). Efectivamente tanto en una situación –tenencia de teléfonos celulares- como en la otra –atentados contra la vida o la integridad física- el REP califica a ambas conductas como falta grave.

Finalmente, tanto en el informe del INDH de 2013 como en el 2018, se desprende del testimonio de los internos, así como de la misma autoridad penitenciaria, que recurrentemente un mismo hecho –por ejemplo, la utilización de un teléfono celular, da lugar al mismo tiempo a la sanción de aislamiento y la suspensión de visita, con la consecuente vulneración al principio *non bis in idem*.

I.4.1 Sanciones Extra reglamentarias.

Una de prácticas más arraigadas en la subcultura carcelaria es la aplicación de castigos no contenidos ni en la ley, ni en el Reglamento ni en los instructivos dictados por la Autoridad Penitenciaria. Esta práctica, conocida comúnmente como “pago al contado”, consiste en la realización de una acción –generalmente ejercicio físico- parte de los internos, solicitada previamente por el personal penitenciario, con el propósito de evitar la aplicación de una sanción contemplada en el Reglamento. La utilización de este tipo de medidas es totalmente generalizada y a veces “preferidas o solicitadas” por lo internos, ya que la imposición de éstas evita una mala calificación por su conducta, por lo mismo mantiene vigente la posibilidad de postular a algunos de los beneficios intrapenitenciarios contemplados en el Reglamento.

Tanto los tratados internacionales –generales y específicos- como la Constitución Política, pasando por el REP, son claros en señalar que sólo pueden aplicarse sanciones expresamente establecidas en la ley, por un organismo y un procedimiento establecido con anterioridad a la comisión del ilícito. Por lo mismo a todas luces, esta práctica puede ser constitutiva de tortura o tratos cruel, inhumano o degradante, de acuerdo a la definición de la Convención contra la Tortura –Americana y de Naciones Unidas- y a la

reciente definición contemplada en la Ley N° 20.698 que tipifica el delito de torturas. Sobre el punto las Reglas Mínimas son claras al establecer que “Las restricciones o sanciones disciplinarias no podrán, en ninguna circunstancia, equivaler a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (Naciones Unidas, *Reglas Mínimas*; 2015, p.14).

I.4.3 Celdas de castigo y Aislamiento.

Las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos en su Regla 44 entiende por aislamiento “el aislamiento de reclusos durante un mínimo de 22 horas diarias sin contacto humano apreciable. Por aislamiento prolongado se entenderá el aislamiento que se extienda durante un período superior a 15 días consecutivos.” (2015, p. 14). Esta guía de Naciones Unidas señala también que su aplicación será siempre excepcional por el menor tiempo posible, y su aplicación estará prohibida cuando la persona privada de libertad tenga una discapacidad física o mental que pudiera agravarse bajo dicho régimen, asimismo su aplicación estará prohibida en caso de mujeres embarazadas y niños.

Por su parte los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad para las Américas, es más estricta puesto que por regla general llamo a los Estados a prohibir el uso de aislamiento como medida disciplinaria. Esta guía interamericana, al igual que las Reglas Mínimas, señala como sujetos especiales de protección a personas con discapacidad mental, mujeres que viven con sus hijos al interior de las cárceles, mujeres embarazadas y niños y niñas (CIDH, 2008, p.15).

En caso en que los Estados decidieran mantener el castigo de aislamiento, este deberá ser considerado como “una medida estrictamente limitada en el tiempo y como un último recurso, cuando se demuestre que sea necesaria para salvaguardar intereses legítimos relativos a la seguridad interna de los establecimientos, y para proteger derechos fundamentales, como la vida e integridad de las mismas personas privadas de

libertad o del personal de dichas instituciones”, el castigo de aislamiento siempre deberá ser autorizado por autoridad competente y estar sujeto al control judicial, ya que su prolongación y aplicación inadecuada e innecesaria constituiría actos de tortura, o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (CIDH, 2008, p.15).

El REP en su catálogo de sanciones previstas para las faltas graves en su artículo 81 contempla el Aislamiento de hasta cuatro fines de semana en celda solitaria, desde el desencierro del sábado hasta el encierro del domingo y la internación en celda solitaria por períodos que no podrán exceder de 10 días. En ambos casos el Jefe del establecimiento certificará que el lugar donde se cumplirá esta medida reúne las condiciones adecuadas para su ejecución, y el médico o paramédico del establecimiento certificará que el interno se encuentra en condiciones aptas para cumplir la medida.

El artículo 85, en relación al horario de desencierro señala, que la persona privada de libertad en aislamiento tendrá derecho a una hora de desencierro, en el lugar que fije el Jefe del establecimiento, para hacer ejercicio físico. Por su parte el artículo 86 pone sobre la administración penitenciaria la obligación de asistir medicamente –por un médico o paramédico- todos los días a la persona afectada, pudiendo sugerir el cese de la sanción en caso en que la salud del interno sea incompatible con su cumplimiento. Dicha norma otorga también al afectado el derecho de solicitar la presencia diaria de un ministro de fe. Finalmente, el artículo 86 prohíbe la aplicación de este castigo a mujeres embarazadas y hasta seis meses después del término del embarazo, a las madres lactantes, y a las que tuvieren hijos consigo.

La Autoridad Penitenciaria tomando nota de los estándares internacionales, el año 2013 dictó la Resolución N° 4247 la cual recomendaba hacer un uso excepcional del castigo de aislamiento en celda solitaria, es decir, sólo aplicarla en los casos en que se cometieran infracciones de la mayor gravedad, como lo son los atentados contra la vida y la integridad física. El efecto de la medida en términos generales fue positivo, ya que disminuyó su aplicación, prefiriéndose otras sanciones -como la suspensión de visitas- para castigar las faltas graves, y en algunos casos algunos Centros Penitenciarios como el

de Illapel, Talca y Santiago Sur, eliminaron dicha sanción, destinando esas dependencias como celdas de tránsito, aislamiento preventivo o bodegas.

El INDH informó que “de las 36 unidades penales tradicionales revisadas, en el año 2014 se observa un total de 209 celdas de castigo. Omitiendo aquellas que no presentan registros, el 30,3% declara no poseer celdas de castigo (...) durante el primer semestre del año 2015, el total de celdas de castigo desciende a 197 en las cárceles tradicionales. Las unidades penales que redujeron o eliminaron las celdas de castigo en ese intervalo, fueron el CPF Antofagasta, el CCP Curicó y el CCP Talca” (2018, p. 99).

En relación a las cárceles del sistema concesionado visitadas el año 2014 “en las ocho unidades penales revisadas se observan 108 celdas de castigo. Omitiendo aquellas que no presentan registros, una declara no poseer celdas de castigo”. Durante el año 2015 se mantuvo el número de celdas de castigo (INDH, 2018, p. 100).

Se valora la disposición de la autoridad penitenciaria a reducir la aplicación del castigo de aislamiento y en algunos casos derechamente su eliminación. La evidencia empírica es unánime al demostrar que los efectos del aislamiento son perjudiciales para la integridad física y psíquica, más en contextos de precariedad material como los que presenta el sistema penitenciario chileno. Por lo mismo la autoridad penitenciaria debe ir avanzando hasta la eliminación total de este castigo del sistema de sanciones penitenciarias.

También resulta preocupante el uso generalizado de las celdas de aislamiento tanto para internos en tránsito para su clasificación o destinación definitiva como medida de protección para internos, la población penal y el personal penitenciario. Resulta razonable que a una persona privada de libertad cuya vida corre riesgo dentro de un centro penitenciario o que su actitud violenta ponga en riesgo de los demás internos, sea aislado del resto de la población penal hasta poder trasladarlo de módulo o a otro establecimiento penal. Ahora bien, la dificultad en la utilización de esta medida está dada por el hecho que en la práctica a pesar de no ser una sanción, se aplica el mismo régimen disciplinario que en el caso de la sanción de aislamiento. Efectivamente, internos que

esperan el traslado a otro módulo o recinto penal, sin haber cometido falta alguna, son privados del horario normal de desencierro (sólo se les permite salir por una hora) y sus visitas son suspendidas o restringidas a 15 o treinta minutos en el mejor de los casos.

Por lo mismo en este caso, la recomendación es no aplicar el régimen disciplinario a las personas en aislamiento que no han sido castigadas por a comisión de una falta contemplada en el Reglamento.

I.5 Acceso a la salud.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 12 señala que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” y las *Reglas Mínimas* especificando e interpretando el contenido de este derecho en el contexto de loas personas privadas de libertad reconoce que “los reclusos gozarán de los mismos estándares de atención sanitaria que estén disponibles en la comunidad exterior y tendrán acceso gratuito a los servicios de salud necesarios sin discriminación por razón de su situación jurídica” (Naciones Unidas, *Reglas Mínimas*; 2015, p. 9).

Por su parte *Los Principios y Buenas Prácticas para las Américas* establecen que las personas privadas de libertad tendrán derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social, que incluye, entre otros, la atención médica, psiquiátrica y odontológica adecuada; la disponibilidad permanente de personal médico idóneo e imparcial; el acceso a tratamiento y medicamentos apropiados y gratuitos; la implementación de programas de educación y promoción en salud, inmunización, prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas, endémicas y de otra índole (...)” (CIDH, 2008, p. 7).

Ambas directrices internacionales establecen que todos los procedimientos médicos al interior de los centros penitenciarios deben regirse por los principios de confidencialidad, autonomía y consentimiento informado del paciente. También señalan como grupos especiales de protección a mujeres , niñas, pacientes con VIH, pacientes en

fase terminal, personas con discapacidad, entre otras.

En el sistema penitenciario chileno –tanto tradicional como concesionado- existe sólo un hospital penitenciario, ubicado en el Centro de Cumplimiento Penitenciario Santiago Sur, el cual además ofrece cobertura a los otros Centros de la Región Metropolitana. El resto de las cárceles del país sólo ofrece atención primaria de salud y en el evento de tener que atender un caso de mayor complejidad de hace la respetiva derivación a la red pública de salud.

En términos generales en la gran mayoría de los penales del país los equipos de salud están compuestos por paramédicos y enfermeros, y los médicos encargados del servicio sólo hacen medios turnos. La dificultad de esta situación es que en casos de gravedad y urgencia los equipos de paramédicos y enfermeros no cuentan con las competencias para realizar atenciones o derivaciones adecuadas (INDH, 2018, p. 128) (Ministerio Público Judicial, 2018, p 11). Efectivamente, ambos informes detectaron una falta importante de médicos y especialistas y además horas médicas insuficientes de atención.

El INDH además observó cuestiones preocupantes como malos tratos de personal médico hacia los/as internos/as; malas condiciones en la infraestructura de las enfermerías y por lo mismo dificultad para mantener una relación confidencial médico-paciente (generalmente en las visitas médicas se encuentra presente además de paciente, personal de gendarmería y otros internos esperando su turno); falta de medicamentos; falta de atenciones especializadas en salud mental y demora excesiva en la atención cuando apearaba la derivación a la Red Pública de Salud (INDH, 2018, pp. 130 y ss.)

I.6 Observaciones finales.

En los acápite anteriores se intentó dar una visión panorámica de algunos de los problemas más urgentes de la realidad carcelaria en el país. Lamentablemente aquellos no son los únicos: los traslados a cárceles lejanas de las redes familiares de los/as internos/as como forma de castigo extra-reglamentario; las relaciones de tensión permanente entre internos y gendarmes; la discriminación constante -por parte de gendarmes y los otros

internos- de población LGBTI; los problemas en la clasificación de las personas condenadas; plagas de insectos y roedores; entre otros, dan cuenta la situación generalizada de crisis por la que atraviesa el sistema penitenciario chileno.

Como una forma de contribuir –desde la política pública- a la contención del problema carcelario, en el capítulo siguiente sistematizaremos las principales recomendaciones provenientes de órganos nacionales e internacionales, las que tienen como propósito resolver en forma concreta varias de las cuestiones planteadas en los acápites anteriores.

Capítulo II: Recomendaciones de organismos internacionales y nacionales respecto a la situación de las cárceles en Chile

II.1 Introducción

De acuerdo a lo señalado en el capítulo anterior, el derecho internacional de los derechos humanos ha consagrado, a través de distintos instrumentos, un conjunto de obligaciones para los Estados en aras de brindar una esfera de protección de las personas privadas de libertad³. Distintos tratados sobre derechos humanos contienen unas o más normas específicas relativa a los derechos de las personas privadas de libertad. Además, se han establecido una serie de principios y directrices con el propósito de guiar el rol de los Estados como garantes de los derechos de las personas que se encuentran en recintos penitenciarios.

De especial relevancia son las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas⁴ para el tratamiento de los reclusos, también denominadas “Reglas de Mandela”, las cuales constituyen estándares mínimos para las leyes, las políticas y las prácticas penitenciarias

³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁴ Las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos fueron adoptadas por las Naciones Unidas en 1955. Las normas fueron revisadas para ser actualizadas conforme a los avances en la materia. La versión revisada fue aprobada por la Asamblea General

que adopten los Estados. Las “Reglas de Mandela” abordan nueve temas específicos, los cuales fueron definidos tras un análisis elaborado por un grupo de expertos⁵, destacando: el respeto a la dignidad de las personas privada de libertad como seres humanos; el acceso a servicios médicos y sanitarios; la aplicación de medidas disciplinarias y sanciones; la investigación de los casos de muertes y tortura; el acceso a representación jurídica; los procedimientos de quejas e inspecciones; la capacitación del personal; la terminología; y la especial protección a grupos vulnerados privados de libertad.

Cabe destacar aquellos instrumentos orientados a grupos vulnerados en situación de privación de libertad, entre ellos destacan las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, conocidas también como “Reglas de Bangkok” y las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, denominadas “Reglas de Beijing”. Además, son relevantes las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de Menores privados de libertad; los Principios de Ética Médica aplicables a la Función del Personal de Salud, especialmente los Médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o degradantes; entre otros.

Por su parte, a nivel del sistema interamericano de protección de derechos humanos también es posible identificar normativa específica dirigida a garantizar los derechos de las personas privadas de libertad y los deberes del Estado en la materia. La fuente principal es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, destacando los artículos 5 y 7 referidos al derecho a la integridad personal y el derecho a la libertad personal. De especial relevancia son los “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, las cuales fueron adoptadas en marzo de 2008 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Además, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte

⁵ Un grupo intergubernamental de expertos celebraron una serie de reuniones, entre los años 2012 y 2015, con el objeto de analizar las reglas e identificar las principales áreas temáticas.

Interamericana de Derechos Humanos a través de su jurisprudencia han desarrollado un conjunto de estándares aplicables a las personas privadas de libertad⁶.

II.2 Recomendaciones

Los organismos de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, han analizado la situación de las personas privadas de libertad en Chile y han elaborado una serie de observaciones y propuestas al Estado con el propósito de adecuar las prácticas estatales y la realidad nacional a las obligaciones que derivan del derecho internacional de los derechos humanos.

II.2.1 Recomendaciones de órganos internacionales de derechos humanos

En el marco del sistema universal de derechos humanos los mecanismos y órganos de Naciones Unidas, encargados de supervisar el cumplimiento de la normativa internacional, han formulado una serie de recomendaciones por medio de los exámenes periódicos y diálogos interactivos que consideran el nivel de avance de las obligaciones contraídas por el Estado de Chile.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer ("CEDAW" por sus siglas en inglés) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer por sus Estados Parte. El pasado 21 de febrero, en Ginebra, el Comité CEDAW sometió a consideración el séptimo informe periódico de Chile, sobre la implementación de la Convención en el país. Se analizaron diversos temas como las reformas legislativas que está llevando a cabo el país en materia de discriminación contra las mujeres; las medidas para investigar y condenar a los responsables de violencia en contra de mujeres y niñas; y sobre la protección de los derechos de las mujeres privadas de libertad, entre otros.

⁶ Destaca el Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas elaborado por la Comisión interamericana de Derechos Humanos el 2011.

Específicamente, el Comité CEDAW recomendó a Chile “que la reforma del sistema penitenciario incorpore una perspectiva de género y que el Estado parte considere la posibilidad de hacer un mayor uso de sanciones y medidas no privativas de libertad para las mujeres en lugar de la prisión. También recomienda que se aceleren los procedimientos judiciales para evitar el uso excesivo de la prisión preventiva. Además, el Comité recomienda que se adopten medidas para garantizar que en los centros de reclusión se disponga de servicios de atención médica adecuados, incluido el acceso a la atención obstétrica y ginecológica, junto con servicios para todas las mujeres privadas de libertad”⁷.

Respecto a la recomendación del Comité CEDAW es importante destacar el caso de Lorenza Cayuhán, comunera mapuche que en septiembre de 2016 se encontraba internada en la unidad penitenciaria de Angol y en estado de embarazo. Sin embargo, al momento del parto fue trasladada a un recinto de salud, lugar donde fue obligada a dar a luz engrillada y con presencia de gendarmes en la sala de parto. En virtud de lo sucedido, la Corte Suprema conociendo de un recurso de amparo⁸ determinó que “Gendarmería de Chile deberá revisar y adecuar sus protocolos de actuación en materia de traslados a hospitales externos, conforma a la normativa internacional suscrita por Chile relativa a mujeres privadas de libertad, embarazadas o con hijos lactantes, así como a aquella relativa a la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres”. Este fallo es de especial relevancia, dado que el máximo tribunal recoge una serie de estándares internacionales de derechos humanos, específicamente sobre mujeres privadas de libertad, para fundamentar su decisión.

El Comité de Derechos Humanos examinó el sexto informe periódico presentado por Chile en sus sesiones celebradas los días 7 y 8 de julio de 2014. Al analizar las condiciones de detención, el órgano destacó los esfuerzos del Estado en aras de brindar protección efectiva de los derechos de las personas privadas de libertad. Sin embargo, manifestó su preocupación por la falta de políticas específicas orientadas a

⁷ Comité CEDAW, Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile, párr. 49.

⁸ Corte Suprema, Recurso de Amparo, Rol N° 92.795-16.

resolver los niveles de hacinamiento y las malas condiciones en los lugares de detención. Otro factor de preocupación para el Comité fue la elevada tasa de encarcelamiento, destacando la situación de jóvenes privados de libertad. Respecto a las sanciones aplicadas al interior de los recintos penitenciarios, en especial la sobreutilización y duración de la medida disciplinaria de celda solitaria. Por lo expuesto, el Comité afirmó que el Estado de Chile debe “adoptar medidas eficaces para mejorar las condiciones materiales de los centros penitenciarios, reducir el hacinamiento existente y responder debidamente a las necesidades fundamentales de todas las personas privadas de libertad. En particular, el Estado parte debe adecuar los centros de privación de libertad para jóvenes a los estándares internacionales. El uso de la medida disciplinaria de celda solitaria debe ser revisado y su aplicación restringida a circunstancias excepcionales y por períodos estrictamente limitados”⁹.

El 2009, en el marco del diálogo interactivo ante el **Comité contra la Tortura**¹⁰, el órgano de Naciones Unidas examinando la situación de las personas privadas de libertad determinó que el Estado de Chile debe “a) Adoptar medidas eficaces para mejorar las condiciones materiales de los centros penitenciarios, reducir el hacinamiento existente y garantizar debidamente las necesidades fundamentales de todas las personas privadas de libertad; b) Establecer un mecanismo nacional de prevención que tenga competencia para efectuar visitas periódicas a centros de detención a fin de implementar plenamente el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura; c) Establecer medidas de seguridad acordes con el respeto a la dignidad de las personas privadas de libertad, de manera que se eliminen las celdas de aislamiento”¹¹. Por último, cabe destacar que durante julio de 2018 el Estado de Chile deberá presentarse ante Comité contra la Tortura para dar cuenta de los avances en la implementación de la recomendación señalada, como también de otros aspectos relativos a la prevención y prohibición absoluta de la tortura.

⁹ Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Chile, párr. 21.

¹⁰ Cabe destacar que los días 30 y 31 de julio de 2018 el Estado de Chile deberá presentarse a un nuevo examen y diálogo interactivo ante el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas. Como parte del proceso, el Estado presentó en febrero de 2017 un documento oficial señalando el nivel de implementación de las obligaciones en la materia. El informe se encuentra disponible en el [sitio web](#) del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

¹¹ Comité contra la tortura, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Chile, párr. 21.

Entre los días 4 y 13 de abril de 2016, el Estado de Chile recibió a una delegación del **Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT)**. De acuerdo al Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, instrumento internacional ratificado por Chile, el Estado debe garantizar a expertos y expertas integrantes del SPT el acceso libre a los lugares donde se encuentre personas privadas de libertad con el propósito de hacer entrevistas privadas y confidenciales para verificar las condiciones y emitir un informe con recomendaciones específicas.

El SPT visitó 22 lugares de privación de libertad en distintas zonas del país y a través de su informe recomendó¹² al Estado de Chile que:

- “Garantice la asistencia de la Defensoría Penal Pública de manera efectiva y adecuada desde los primeros momentos de la detención, asegurando que las entrevistas con las personas privadas de libertad se concreten en todos los casos con anterioridad a las audiencias y que tengan una duración y un contenido mínimos que garanticen el adecuado ejercicio de la defensa y la detección sistemática de la tortura y los malos tratos;
- Establezca protocolos de actuación para la Defensoría Penal Pública y la Fiscalía, garantizando la adecuada detección, denuncia y sanción de la tortura y los malos tratos, según sus respectivas competencias, manteniendo registros de la totalidad de casos identificados, informados por las víctimas, formalizados y con sentencias;
- Capacite a todos los operadores judiciales pertinentes para la adecuada aplicación del Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo de Estambul) en todas sus intervenciones y en todas las instancias del proceso penal.
- instar a todos los operadores de la administración de justicia a que utilicen de manera restrictiva la privación de libertad a los fines de evaluación psiquiátrica y

¹² Informe del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes sobre su visita a Chile del 4 al 13 de abril de 2016.

que garanticen que se cumplan estrictamente los plazos legales cuando se determine la necesidad de la privación de libertad a tales fines.

- instaurar un sistema que atribuya la labor de control y dirección sobre la ejecución de la pena privativa de libertad a un órgano jurisdiccional especializado.
- adoptar un marco legal penitenciario integral, de conformidad con los estándares internacionales e incluyendo las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) y las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok), a fin de regular, entre otros, el uso de la fuerza y las sanciones disciplinarias aplicadas por la Gendarmería. Del mismo modo, el marco regulador debe garantizar la posibilidad de la reducción efectiva de condenas y el acceso a la libertad condicional.
- El Subcomité recomienda la adecuación dentro de la reforma de la legislación penitenciaria a la obtención de beneficios penitenciarios, inclusive libertad condicional, en conformidad con la Regla 95 de las Reglas Nelson Mandela, de forma humanitaria para que los casos de largas condenas no se conviertan en una suerte de pena de muerte anticipada”.

Con relación a la **prevención de la tortura** el SPT recomendó al Estado de Chile que “garantice la realización de visitas periódicas no anunciadas a los lugares de detención administrados por Carabineros, Policía de Investigaciones y a los Centros de Justicia por parte de la Defensa Penal Pública, la Fiscalía y el Poder Judicial. Estas visitas deben incluir entrevistas confidenciales con las personas privadas de libertad con el fin de detectar situaciones de torturas y malos tratos, asistir a las víctimas, brindarles adecuada protección contra represalias, investigar los hechos detectados y sancionarlos administrativa y penalmente”.

En materia de garantía del derecho a la **salud de las personas privadas de libertad** el SPT recomendó al Estado que “todos los detenidos accedan sistemáticamente a un control médico en instituciones de salud públicas luego de su detención, que este ocurra con la privacidad que corresponde, y que el acta de salud sea completada por

personal de salud. También recomienda que se protocolice el accionar médico, con especial énfasis en la detección proactiva de lesiones, conforme al Protocolo de Estambul, que se deje expresa constancia de la conformidad del detenido-paciente, y que el reporte, atendiendo a la confidencialidad, se entregue en sobre cerrado dirigido al juez de garantía. Asimismo, se insta al sistema de salud a llevar un registro de detección de lesiones compatibles con torturas y malos tratos y de alegaciones recibidas por parte de las personas privadas de libertad examinadas”.

Un tema de especial preocupación en materia de salud son las fichas médicas de las personas privadas de libertad. En esta materia el SPT recomienda “prestar atención al correcto llenado de la documentación médica en todos los casos. Además, el hospital penitenciario debería contar con las especialidades mencionadas, entre otras, y de no ser posible, el Estado debería asegurarse de que se realicen coordinaciones prontas y efectivas, acorde a las diferentes patologías. De igual manera, el Subcomité entiende que un veedor independiente, como un mecanismo nacional de prevención, podría dar el seguimiento adecuado a estas situaciones”.

En materia de salud el Subcomité recomienda “se ponga especial atención en la entrega de la medicación a la población con VIH, a los demás pacientes crónicos, y de igual manera, a los internos que tienen tratamientos puntuales, generando en todos los casos un registro donde cada interno deje constancia de haber recibido el medicamento. Del mismo modo, el Subcomité recomienda a los servicios de salud de los establecimientos penitenciarios adecuar sus protocolos e instalaciones para que las personas privadas de libertad que así lo deseen utilicen conocimientos y medicinas tradicionales como alternativa o en adición a los tratamientos que aplican regularmente”.

En particular, sobre **condiciones de detención** el SPT recomendó al Estado de Chile:

- “se realicen modificaciones urgentes a la política de persecución penal y de administración de justicia penal con el fin de reducir la cantidad de personas privadas de libertad y revertir la tendencia de aumento de dicha población, incluyendo por vía de medidas alternativas a la privación de libertad. Asimismo,

el Subcomité recomienda que dichas modificaciones tiendan a revertir la mayor vulnerabilidad al encarcelamiento y a los malos tratos en lugares de detención de los grupos que resultan más afectados en este sentido.

- la aplicación a cabalidad de las Reglas 58 y 105 de las Reglas Nelson Mandela referentes al derecho de recibir visitas sin discriminación, así como el acceso a las actividades recreativas y culturales.
- impulsar medidas urgentes para abordar el hacinamiento, incorporando penas alternativas a la privación de libertad, conforme a lo dispuesto en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), así como profundizar sus esfuerzos reduciendo el uso de la prisión preventiva. El Subcomité también recomienda al Estado parte velar por minimizar la discrepancia que existe en la actualidad entre la cantidad de personas privadas de libertad en penales públicos y concesionados y considerar el establecimiento de un cupo penitenciario máximo a nivel nacional, tal y como existe en los penales concesionados. Hasta tanto no se resuelva la grave situación de sobrepoblación carcelaria, y considerando que las condiciones observadas puedan constituir casos de malos tratos, el Estado parte debería promover el derecho de las víctimas a interponer recursos y una adecuada reparación consagrados en el artículo 2, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 14 de la Convención contra la Tortura. En este contexto, el Subcomité recomienda al Estado parte que considere, como forma de restitución parcial por el daño sufrido, la reducción de condenas y libertad condicional de aquellas personas que se encuentran padeciendo condiciones inhumanas de detención”.

En materia de **infraestructura, alimentación y artículos de primera necesidad** de las personas privadas de libertad, el SPT recomendó al Estado:

- “se tomen las medidas urgentes para mejorar las condiciones inaceptables en los Centros de Valparaíso y de Detención Preventivo Santiago Sur. En este último se recomienda reubicar a las personas privadas de libertad, respetando, asimismo, su

calidad de imputados primerizos, y desmontar la estructura precaria anexada dado las condiciones inhumanas.

- Atendiendo que la alimentación constituye un eslabón esencial en la buena salud, el Subcomité recomienda que el Estado parte asegure que los establecimientos penitenciarios brinden alimentación a las horas acostumbradas y que sea de buena calidad, bien preparada y servida con un valor nutritivo suficiente. Del mismo modo, se debe garantizar que el equipo sanitario oficie de veedor en todos los pasos de la elaboración y llegada de la misma al interno, y que esta se realice mediante registro del destinatario
- El Subcomité recomienda que, de conformidad con las Reglas Nelson Mandela (Regla 22), el Estado parte asegure que todo recluso reciba de la administración del establecimiento penitenciario, a las horas acostumbradas, una alimentación de calidad, bien preparada y servida, y con un valor nutritivo suficiente para el mantenimiento de su salud. Del mismo modo, ninguna persona privada de libertad debería depender de terceros para la obtención de alimentos. Al respecto, el Subcomité recomienda dotar al sistema penitenciario de presupuesto que permita proporcionar a todas las personas privadas de libertad los alimentos suficientes, incluyendo en los penales concesionados. Con respecto al ingreso y la distribución de alimentos, medicamentos, artículos de aseo y ropa, se recomienda que se implementen procedimientos regulares para asegurar su llegada a sus destinatarios, de conformidad con las Reglas Nelson Mandela (Reglas 18 y 19)”.

Respecto a **grupos privados de libertad en particular situación de vulnerabilidad** el SPT emitió una serie de recomendaciones dirigidas a resguardar los derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, mapuches y población LGBTI. Específicamente el SPT señaló:

- “El Subcomité recuerda al Estado el principio del interés superior del niño y la Regla 58 de las Reglas de Bangkok sobre medidas alternativas a la prisión preventiva y condena de mujeres.
- El Subcomité recomienda que el Estado parte incluya el enfoque de género de manera transversal en su política penitenciaria y de reinserción.

- El Subcomité recomienda que, en línea con la Regla 16 de las Reglas de Bangkok, se garantice la elaboración y aplicación de estrategias, en consulta con los servicios de atención de salud mental y de asistencia social, para prevenir el suicidio y las lesiones autoinfligidas entre las reclusas.
- El Subcomité recuerda al Estado parte que, según la Regla 23 de las Reglas de Bangkok, las sanciones disciplinarias para las reclusas no deberían comprender la prohibición del contacto con sus familiares, especialmente con los niños.
- El Subcomité recomienda al Estado parte que asegure que, de conformidad con la Regla 12 de las Reglas de Bangkok, se ponga a disposición de las reclusas con necesidades de atención de salud mental, programas amplios de atención de salud y rehabilitación individualizados, que tengan en consideración las cuestiones de género.
- En línea con dichas Reglas, el Subcomité recomienda que el Estado parte garantice que las madres lactantes y sus hijos, inclusive en el Centro de Antofagasta, dispongan de espacio suficiente, exposición diaria a la luz natural, ventilación y calefacción apropiadas, según las condiciones climáticas del lugar de privación de libertad.
- En línea con las Reglas 19 y 20 de Bangkok, el Subcomité insta el Estado parte a tomar medidas eficaces para garantizar que la dignidad y el respeto de las mujeres reclusas estén protegidos durante las requisas personales y a utilizar métodos de inspección alternativos, como por ejemplo el uso generalizado del escáner, para sustituir los registros sin ropa y los registros corporales invasivos.
- Tomando en cuenta los efectos discriminatorios de la aplicación de la Ley núm. 20000 para las mujeres, el Subcomité recomienda que el Estado parte considere facilitar el acceso a la libertad condicional y a los permisos de la salida en igualdad de condiciones con otros delitos comunes.
- El Subcomité recomienda que se tome en consideración que en la justicia penal adolescente debe primar la formación y la inserción social del infractor, lo que obliga a establecer procesos rápidos y a disponer de medidas socioeducativas. Así también, se debe buscar reducir el efecto de estigmatización del proceso y la

- sanción penal, el juicio oral no debe ser público y debe regir la confidencialidad respecto del nombre del adolescente en conflicto con la ley.
- El Subcomité recomienda que el uso de leyes penales especiales en contra de personas pertenecientes al pueblo mapuche debe cesar de inmediato y que la ley antiterrorista debe aplicarse únicamente a delitos terroristas, en una interpretación restrictiva de este tipo penal y debe evitar su aplicación a actos de protesta social de cualquier grupo, incluyendo el pueblo mapuche.
 - El Subcomité recomienda al Estado parte tomar las medidas necesarias para que las personas privadas de libertad mapuches tengan acceso a sus tradiciones y costumbres culturales de acuerdo a los estándares internacionales en esta materia, del mismo modo que se permite la práctica de la libertad religiosa a otros grupos específicos de personas privadas de libertad.
 - Asimismo, el Subcomité recomienda a los servicios de salud de los establecimientos penitenciarios adecuar sus protocolos e instalaciones para que las personas privadas de libertad que así lo deseen utilicen conocimientos y medicinas ancestrales como alternativa o en adición a los tratamientos que aplican regularmente.
 - El Subcomité reitera que el aislamiento, la incomunicación y la segregación administrativa no son métodos apropiados para velar por la seguridad de las personas, y solo se pueden justificar si se emplean como último recurso, en circunstancias excepcionales, por el período más breve posible y con garantías procesales adecuadas (véase CAT/OP/C/57/4, párr. 64 y 78).
 - El Subcomité recomienda al Estado parte prevenga los malos tratos y la marginación de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales privadas de libertad, en particular velando por que estas tengan acceso sin discriminación a la educación, talleres, empleo y recreación. El Subcomité recomienda, asimismo, que se proporcione formación al personal penitenciario y a los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, sobre cómo comunicarse de manera efectiva y profesional con las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales que estén reclusas y para sensibilizarles sobre las normas y principios internacionales de derechos humanos

sobre la igualdad y no discriminación, incluida la orientación sexual y la identidad de género. El Subcomité insta al Estado a que se apruebe la ley que reconoce y da protección al derecho a la identidad de género, de acuerdo a los estándares internacionales”.

II.2.2 Recomendaciones de instituciones nacionales

II.2.2.1 Recomendaciones del Instituto Nacional de Derechos Humanos

El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), a través de sus informes sobre visitas a recintos penitenciarios¹³, ha formulado una serie de recomendaciones al Estado de Chile para avanzar en la garantía de los derechos de las personas privadas de libertad. Específicamente, el INDH ha formulado una serie de recomendaciones generales en base a lo observado en terreno en las distintas unidades penitenciarias. Una de las principales recomendaciones, y de carácter general, es la urgencia en la adopción de un marco legal penitenciario integral. El INDH afirma que actual sistema penitenciario se rige por una norma infra-legal, como es el “Reglamento de Establecimientos Penitenciarios”¹⁴, situación que contribuye a la ineficacia de protección del derecho a la integridad personal de las personas privadas de libertad. Por lo tanto, se recomienda al Estado, especialmente al Poder Legislativo, la creación de una ley de ejecución penal en conformidad a los estándares internacional de derechos humanos.

¹³ INDH, Estudio de las condiciones carcelarias en Chile 2014-2015. Seguimiento de recomendaciones y cumplimiento de estándares internacionales sobre el derecho a la integridad personal. Publicado en diciembre de 2017.

¹⁴ Decreto N°518 que fija el Reglamento Penitenciario de agosto de 1988.

La segunda recomendación general formulada por el INDH se refiere a los procedimientos para aplicar sanciones y medidas disciplinarias, destacando la ausencia de procedimientos claros que garanticen el respeto al derecho a un debido proceso de las personas privadas de libertad.

Un tercer punto, de carácter general, analizado por el INDH es la necesidad de establecer un sistema efectivo y eficiente de fiscalización de los recintos penitenciarios concesionados. Específicamente, por la importancia de contar con una herramienta permanente que permita evaluar el cumplimiento de los contratos de concesión y las condiciones de habitabilidad y ocupación de los recintos. Lo anterior, es de significativa importancia para garantizar los derechos de las personas privadas de libertad en dichos recintos.

La cuarta recomendación general se refiere a los altos niveles de hacinamiento constatados en las visitas realizadas, situación que se traduce en otros graves problemas para el respeto de los derechos fundamentales de los reclusos y reclusas, tales como la integridad física y psíquica, el acceso a una alimentación adecuada y a servicios básicos de higiene y salud. El INDH exhorta al Estado de Chile a adoptar medidas de carácter urgentes para resolver la sobrepoblación que afecta a más del 50 % de los recintos penitenciarios del país.

Por último, el INDH reitera la obligación del Estado de Chile de adoptar una normativa que establezca la creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de conformidad a las obligaciones contraídas con la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas. Cabe destacar, que el 29 de mayo de 2017 fue ingresado al Congreso Nacional el proyecto de ley que designa al INDH como Mecanismo Nacional para la prevención de la tortura (Boletín 11245-179), que actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional ante el Senado.

El INDH complementa su análisis de la situación carcelaria en Chile formulando una serie de recomendaciones específicas, la cuales clasifica “de corto”, “mediano” y “largo plazo”, entre las cuales destacan:

- Mejorar las condiciones de habitabilidad de los centros penitenciarios en materia de circulación de aire e iluminación.
- Mejorar las condiciones de habitabilidad de los centros penitenciarios en cuanto a instalaciones eléctricas.
- Mejorar las condiciones de higiene y salubridad de celdas, espacios comunes y pasillos.
- Mejorar las condiciones de higiene y salubridad de baños.
- Garantizar el acceso de las personas privadas de libertad a instalaciones sanitarias y agua de forma permanente (24 horas), asegurando las condiciones de privacidad en su uso.
- Garantizar el acceso a cama (catre, colchón ignífugo, cobertores y sábanas) a todas las personas privadas de libertad.
- Mejorar las instalaciones de la cocina y la alimentación de las personas privadas de libertad tanto en la calidad como en la cantidad de alimentos.
- Mejorar los procedimientos de distribución de la comida y proporcionar cubiertos y platos
- Implementar un sistema de calefacción central y de agua caliente en las unidades penales.
- Modificar las políticas de revisión corporal a visitas.
- Establecer infraestructura exclusiva y apropiada para la realización de visitas
- Garantizar el acceso a la visita íntima y habilitar dependencias para ello.
- Implementar un sistema de prevención de riesgos en la Unidad Penal.
- Incluir en los recintos penitenciarios el respeto a diferencias culturales.
- Acondicionar los espacios para las horas de desencierro de las personas privadas de libertad.
- Adoptar medidas para prevenir y evitar las muertes en custodia.
- Capacitar al personal uniformado y civil en materia de derechos humanos.
- Dejando expresamente consignado la recomendación de eliminación del uso de celdas de castigo, mientras se lleva a cabo su completa erradicación, se debe

mejorar las condiciones de habitabilidad en iluminación, ventilación, humedad, vidrios faltantes, instalaciones eléctricas y filtraciones de agua.

- Limitar la imposición de castigos a aquellos establecidos en el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios e instruir al personal para que elimine las prácticas de pago al contado.

Uno de los temas de especial relevancia para el INDH, y el cual también fue analizado por los organismos internacionales mencionados previamente, se refiere al trato que los funcionario y funcionarias de gendarmería brindan a las personas a privadas de libertad. El INDH reitera la importancia de establecer canales seguros de comunicación que permitan a los internos e internas presentar peticiones y reclamos ante situaciones abuso o vulneración de sus derechos, imputables a agentes estatales o contra otros reclusos/as.

Respecto a las medidas sancionatorias no contempladas en la normativa penitenciara, el INDH destaca la necesidad de terminar con dichas prácticas de sanciones fuera del reglamento, las cuales se traducen en afectaciones graves a la integridad física y psicológicas de las personas privadas de libertad.

El INDH finaliza el informe con una serie de conclusiones sobre los principales aspectos que deben ser abordados para dar una respuesta integral a la crisis de derechos identificada en los recintos carcelarios del país.

II.2.2.2 Recomendaciones de los fiscales judiciales de la Corte Suprema

Durante el 2017 los fiscales judiciales desarrollaran visitan a 53 establecimientos penitenciarios del país, identificando los aspectos problemáticos y una serie de conclusiones para orientar el actuar de las autoridades en la materia. Las visitas tuvieron como objetivo verificar el estricto cumplimiento de las disposiciones del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, constatar si los recintos penales proporcionan a las personas privadas de libertad actividad de estudio, trabajo y rehabilitación que permitan su reinserción social; y velar porque el actuar de los agentes estatales otorgue el debido

respeto a la dignidad de las personas privadas de libertad. Todo lo anterior, al alero de las obligaciones internacionales de derechos humanos.

De acuerdo el informe emitido tras estas visitas, los fiscales judiciales determinaron que las situaciones de mayor urgencia y que constituyen violaciones a los derechos humanos, se pueden clasificar en diez temas. Estos son:

1. **Hacinamiento y sobrepoblación de los recintos penitenciarios:** en el año 2017 se constata una sobrepoblación de la mayoría de los recintos penitenciarios, esto en palabras simples significa que hay más personas privadas de libertad que plazas para albergarlas. Destacan que el alto nivel de hacinamiento genera nefastas consecuencias a la dignidad e integridad de los internos e internas. A modo de ejemplo, señalan el caso del Centro de Detención Preventiva de Santiago Sur (Ex Penitenciaría de Santiago) cuya capacidad es de 2.384 personas y que al momento de ser visitado (julio 2017) la cantidad de internos era de 4.486, lo cual implica una sobrepoblación del 88%. En igual situación crítica se encuentra el Centro Penitenciario de Copiapó, que tiene capacidad para 242 internos y al momento de ser visitado había 453 personas, lo cual implica una sobrepoblación del 87%.

La grave situación de hacinamiento se ve empeorada por el hecho que los internos deben permanecer encerrados en sus celdas por periodos de 15 horas diarias, situación de vulneración toda vez que las celdas se encuentran abarrotadas y, por regla general, carecen de servicios higiénicos y de la adecuada ventilación y luz.

El informe destaca que el hacinamiento y sobrepoblación en las unidades penales es un problema de carácter grave y permanente, el cual ya había sido identificado previamente en diversas visitas e informado a distintas autoridades del país.

2. **Los horarios de encierro y desencierro adoptados al interior de los recintos penitenciarios:** el informe señala que Gendarmería ha adoptado un sistema de

horarios que aplicados en los recintos penales resultan totalmente disfuncionales a los propósitos de reinserción social. En efecto, mantener a los internos e internas encerradas en sus celdas, ya sea individuales o colectivas, entre 14 y 16 horas diarias es una situación incompatible con la vida extramuros. Esta situación impide la realización de acciones para la capacitación, estudio, distracción, y otras destinadas al acceso a la salud y a la familia. De los 53 establecimientos visitados, solo 7 contemplaban menos de 14 horas de encierro.

3. **Los horarios de alimentación adoptados al interior de los recintos penitenciarios:** en virtud de las restricciones del horario de desencierro, explicadas en el numeral anterior, existen severos problemas con los horarios de alimentación. En efecto, las comidas son entregadas entre las 8.30 horas (desayuno) -a las 12:00 (almuerzo)- y las 16 horas (cena) lo cual implica que las personas privadas de libertad se encuentran hasta 16 horas al día sin recibir ningún tipo de alimento por parte de la administración penitenciaria.
4. **Celdas de aislamiento, castigo y tránsito:** el informe recalca las condiciones deficientes de las celdas de aislamientos y su aplicación abusiva, a pesar de existir regulación específica para reducir su uso a situaciones de extrema gravedad, siempre garantizando condiciones mínimas de habitabilidad (como luz eléctrica y condiciones higiénicas) y con estricto apego a la normativa vigente de respecto a los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. Asimismo, los fiscales expresaron su preocupación por el uso de las celdas de aislamiento por motivos de seguridad y de tránsito toda vez que en las visitas realizadas constataron cómo las celdas de aislamiento son utilizadas 'para mantener por periodos prolongados a personas que se encuentran en tránsito por el recinto, o para colocar a personas que enfrentan dificultades en alguna de las secciones del penal y requieren protección dentro del recinto. El informe es claro al señalar que estas prácticas son contrarias a derechos y deben ser superadas.

5. **Comunidad terapéutica para tratamiento de consumo problemático de drogas y/o alcohol:** por medio de las visitas se ha observado por los fiscales la total ausencia de comunidades terapéuticas orientadas a prestar apoyo a los internos que enfrentan adicciones a las drogas. En efecto, el informe constata que la oferta de programas de tratamiento es muy escasa lo cual incide en los procesos de intervención para la reinserción social de las personas privadas de libertad.
6. **Acceso insuficiente al agua en algunos recintos:** el informe consigna que de las visitas es posible concluir que los recintos penitenciarios disponen de agua fría para los internos, y escasamente en algunos se dispone de agua caliente de manera parcial. Las restricciones en acceso al agua constituyen una falla estructural grave que debe ser resuelta en forma urgente.
7. **El acceso a las acciones de salud en los recintos penitenciarios, especialmente en el área de salud mental:** de las visitas fue posible verificar que solo existe UN recinto hospitalario dentro de un recinto penitenciario (en la Ex Penitenciaría), el cual carece de especialistas. En las restantes unidades penitenciarias solo cuentan con atención primaria de salud, lo cual implica que ante la necesidad de una atención de salud especializada o más compleja se debe acudir al sistema público. Lo anterior, implica procesos de solicitud previa, derivación y obtención de hora para la persona afectada, lo cual constituye un gran obstáculo para las personas privadas de libertad para acceder en forma efectiva y oportuna a atenciones de salud.
8. **La oferta de planes de capacitación laboral en los recintos penitenciarios, y acciones educativas:** de las visitas se concluye que la mayoría de los recintos cumple con la obligación de brindar cursos de enseñanza básica y media, los cuales generalmente dependen de las municipalidades en las cuales se encuentran ubicados los recintos. Sin embargo, se constató la ausencia en casi todos los recintos de cursos de enseñanza industrial, profesional o de formación técnica, lo cual es catalogado como un déficit significativo. Además, respecto a la

capacitación laboral se constató que la oferta de capacitación es insuficiente a nivel nacional y en muchos casos impertinentes.

9. **Deficiencias de infraestructura en algunos recintos penitenciarios:** se observaron durante las visitas severas deficiencias de infraestructura, especialmente en lo relativo a instalaciones eléctricas, de agua, alcantarillado y espacios para la alimentación. Asimismo, se identificaron filtraciones de agua, recintos sin red húmeda ni se seca, sin comedoras e incluso baños de muy mala calidad o inhabilitados.

10. **Deficiente clasificación de los internos en algunos recintos penitenciarios:** como consecuencia del grave hacinamiento en los establecimientos penitenciarios, las secciones y celdas son usadas por sobre su capacidad, lo cual implica “mezclar a la población penal”, situación que afecta las posibilidades de reinserción de las personas con bajo compromiso delictual.

En su conclusión el informe destaca la grave realidad de hacinamiento y las precarias condiciones sanitarias que subsisten en los recintos carcelarios. Los fiscales de la Corte Suprema afirman que es imperativo que Gendarmería de Chile procese a ampliar los periodos de desencierro, favoreciendo el trabajo y la capacitación de los internos, y disminuyan así las horas de inactividad...”. Los fiscales de la Corte Suprema concluyen que es deber del Estado garantizar que el “régimen penitenciario otorgue a los internos condiciones de vida digna, y les permita la reinserción social a través de la necesaria acción educativa, es plenamente compatible con la seguridad y buen funcionamiento de los establecimientos penitenciarios”.

III. Conclusiones

El presente informe tiene como objetivo principal ser una herramienta de política pública para la Autoridad, en el sentido de poder facilitar y poner a su disposición las principales recomendaciones para resolver problemas urgentes en materia de condiciones carcelarias.

Si bien es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y su servicio dependiente Gendarmería de Chile, es responsable de implementar la gran mayoría de las acciones consignadas en el informe, es muy importante destacar que esta responsabilidad para superar la crisis perenne en la cual se encuentra la cárcel –tanto en Chile como en el mundo- corresponde de todos los actores del sistema penal, de las autoridades políticas y la sociedad en general.

En este sentido podemos afirmar que, más allá de las correcciones particulares que se puedan hacer para mejores las condiciones de vida de miles de hombres y mujeres que se encuentran privados de su libertad –labor en sí fundamental-, la principal tarea de todas las agencias del sistema es cambiar el paradigma según el cual la pena privativa de libertad es la única forma de resolver los conflictos penales. Efectivamente hoy el uso discriminado de la pena de la cárcel y de la prisión preventiva, es una de las condiciones que dan el carácter de sistémico al problema carcelario. De ahí un uso más racional, eficiente y respetuoso de los derechos humanos puede constituirse en la base para comenzar a resolver en serio el problema.

IV. Bibliografía Consultada

- **Anitua I.** (2014) *Castigo, cárceles y controles*, Buenos Aires, Ediciones Diddot.
- **Carranza E.** (2001) *Justicia Penal y sobrepoblación penitenciaria. Respuestas posibles*, México DF., Siglo XXI editores.
- **Comfort M.** (2008) *Doing time together. Love and family in the shadow of the prison*, Chicago/London, The Chicago University Press.
- **Comisión Interamericana de Derechos Humanos.** (2008) *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, Organización de los Estados Americanos OEA
- (2011) *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas.*
- **Garland D.** (1993) *Punishment and modern society. A study in social theory*, Chicago, The Chicago University Press.
(2012) *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Gedisa.
- **Instituto Nacional de Derechos Humanos** (2011) *Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe Anual.*
- (2013), *Estudio de las condiciones carcelarias en Chile 2012.* Diagnóstico del cumplimiento de los estándares internacionales de Derechos Humanos.
- (2018), *Estudio de las condiciones carcelarias en Chile 2014-2015.* Seguimiento de las recomendaciones y cumplimiento de estándares internacionales sobre el derecho a la integridad personal.
- **Ministerio Público Judicial de la Corte Suprema** (2018) *Informe visita de los recintos carcelarios.*
- **Naciones Unidas** (2015) *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.*
- **Rivera I.** (2017) *Descarcelación. Principios para una política de reducción de la cárcel (desde un garantismo radical)*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- **Simon J.** (2011) *Gobernar a través del delito*, Barcelona, Gedisa.

- **Stern V.** (2010) *Creando Criminales. Las cárceles y las personas en una sociedad de mercado*, Buenos Aires, Ad-Hoc.
- **Stipel J.** (2013) *Cárcel, derecho y política*, Santiago, LOM ediciones.
- **Wacquant L.** (2013) *Los condenados de la ciudad. Guetos, periferia y estado*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.
(2010) *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la seguridad social*, Barcelona, Gedisa.
(2008) *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Manantial.