

INFORME N° 1 DE 28 DE SEPTIEMBRE DE 2018.

De acuerdo al contrato de prestación de servicios profesionales suscrito con fecha 18 de julio de 2018 sobre estudio de un sistema de "Compensación económica al Estado por los condenados privados de libertad mientras dure su reclusión" (sin perjuicio de una modificación en el enunciado atendiendo a la presentación final), nos permitimos hacer llegar informe N° 1 sobre la materia en comento.

En esta etapa inicial nos hemos avocado a reunir, investigar y analizar diversos antecedentes bibliográficos que nos ha permitido hasta ahora introducirnos en el tema materia del contrato.

La bibliografía reunida hasta el momento, nos ha demostrado que se trata de un tema recurrente en diversas legislaciones con tópicos distintos en cuanto a la naturaleza del trabajo, su forma de prestarlo y los fines reinsertivos que se persiguen con esa prestación.

Lo anterior nos ha significado un espacio de tiempo considerable en atención a los diversos y numerosos estudios relacionados con cada uno de los sistemas propuestos o existente y que dicen relación con el trabajo de los reclusos, sistemas que difieren entre si dependiendo de la concepción que cada país tiene y los fines que se persiguen con la imposición de trabajo a los condenados.

Así, hasta el momento la bibliografía revisada con el objeto de analizar y contextualizar el punto N° 1 del contrato, esto es, "Situación Actual de Chile, Breve Resumen de la situación Carcelaria", en su parte principal, es la siguiente:

– EL TRABAJO AL INTERIOR DE LOS RECINTOS PENITENCIARIOS: ¿UNA OBLIGACIÓN PARA LOS CONDENADOS?. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Luciano Amaro González Gronemann. Universidad de Chile

– LA PENA SUSTITUTIVA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD: ANÁLISIS CRÍTICO. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Sofía Fernanda León Flaño y Natalia Millaray Rojas Muñoz, Universidad de Chile.

- Colonización Penal de Magallanes. Tesis para el Título de Profesor de Historia y Cs Sociales. Dusan Martinovic Andrade, Universidad de Magallanes, Noviembre de 2007.
- INFORME FINAL PROGRAMA CENTROS DE EDUCACIÓN Y TRABAJO SEMI-ABIERTOS, MINISTERIO DE JUSTICIA, GENDARMERÍA DE CHILE JUNIO 2005.
- Política Reinserción Social en Chile, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Gobierno de Chile, Año 2017
- Análisis comparado y crítico de las alternativas a las penas privativas de libertad. La experiencia española, inglesa y alemana. Sebastián Saliner Echeverría, Ana María Morales Peillard, Álvaro Castro Morales.
- EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS Y DE LA EJECUCIÓN PENAL, Monserrat López Melero, Doctora en Derecho, Universidad de Alcala.
- Apuntes sobre los sistemas penitenciarios en los países nórdicos y bálticos. Jouzas Kamiskas.

NORMAS LEGALES

Internacionales

- Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948)
- Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos (1966)
- Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica (1968)
- Reglas Mínimas de Tratamiento de los Reclusos (1957 y 1977)
- Convenios OIT sobre Trabajos Forzosos Nº 29 y 105.

Nacionales

- Constitución Política de la República de Chile (1980)
- Código Penal (1.874)
- Decreto 321 de 1925 sobre libertad condicional.
- Decreto Ley 409 de 1932, Eliminación de antecedentes penales.
- Decreto Ley 2.859, Ley Organica de Gendarmeria.

- Ley 18.216 sobre penas sustitutivas a la privativas o restrictivas de libertad
- Ley 20.603, modifica ley 18.216 y establece medidas alternativas.
- Decreto 518 de Justicia de 1998, Reglamento de establecimientos penitenciarios.
- Decreto 943 de Justicia de 2011, Estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario.
- Ley 19.856 sobre reducción de condenas.
- Ley 20.931 facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación.
- D.L. 3.346 del año 2016 Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

SITUACION ACTUAL DE LA SITUACION EN CHILE. BREVE RESUMEN DE LA SITUACION CARCELARIA

Con el objeto de elaborar normas legales en nuestro ordenamiento jurídico que permitan imponer la figura del trabajo forzado a los condenados mientras cumplan sus respectivas penas privativas de libertad, se hace necesario comenzar por analizar la situación actual que ocurre al interior de los recintos penitenciarios chilenos y las normas que los rigen.

La pena privativa de libertad en Chile representa casi el 50 % de las penas aplicables, alcanzando al 30 de abril del año 2017, un número de 49.192 personas sometidas a lo que Gendarmería de Chile califica como sistema cerrado. Por otra parte, igualmente según lo informado por Gendarmería de Chile existían al 30 de abril de 2017, 59.952 personas que cumplían condena en el sistema abierto. Igualmente, a la fecha mencionada 30.362 personas eran atendidas en el sistema postpenitenciario.

Para los efectos estadísticos, Gendarmería de Chile considera que están sometidos al sistema cerrado un primer grupo conformado por 28 personas detenidas o procesadas, que corresponden al sistema procesal anterior a la Ley N° 19.696 que estableció la reforma penal. Un segundo grupo conformado por los denominados imputados que alcanzaban el número de 15.015 personas. Un tercer grupo conformado por los condenados, grupo que a su vez se integra por los subgrupos de condenados sin beneficios en el medio libre (27.541 personas), condenados con salida controlada al medio libre (269 personas) y condenados que gozan del beneficio de la libertad condicional (5.867 personas). Por último, en el régimen cerrado se encuentra un grupo de 472 personas que cumplen apremios.

Por su parte el sistema abierto lo conforman un universo, como ya se señaló, de 59.952 condenados, los que se dividen en dos grupos principales, un primer grupo de 8.210 personas que cumplen medidas alternativas (remisión condicional de la pena (5.033), libertad vigilada del adulto (2.898) y reclusión nocturna (279)), y un segundo grupo de 51.742 personas que cumplen penas sustitutivas (remisión condicional (31.047), libertad vigilada (1.336), libertad vigilada intensiva (9.441), reclusión parcial (7.058, de estos 5.153 personas cumplen la pena en su domicilio con monitoreo telemático), prestación de servicios en beneficio de la comunidad (2.800) y expulsión de extranjeros(60)).

Así, nos encontramos que al 30 de abril del año 2017 estaban cumpliendo una condena impuesta por los Tribunales de Justicia 94.044 personas, 34.152 de ellas en el régimen cerrado y 59.892 en régimen abierto.

Además, existían otros 15.043 personas privadas de libertad con sus procesos pendientes y que no se pueden considerar condenadas para estos efectos. (Datos estadísticos extraídos de informe "Política de Reinserción Social en Chile", Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Año 2017)

De este modo, el presente estudio debe avocarse al universo de condenados que cumplen su pena en el régimen cerrado y en especial a los condenados sin salida controlada al medio libre y los condenados que gozan de este beneficio, que al 30 de abril de 2017 eran **27.810** personas, ya que

los restantes condenados, aquellos que gozan de libertad condicional, si bien deben ser supervigilados por Gendarmería de Chile, se desenvuelven al exterior de los recintos penitenciarios.

Por otra parte, en cuanto a las normas legales, internacionales y nacionales que se aplican a la materia en estudio, estas serían las siguientes:

SISTEMA INTERNACIONAL:

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

En lo que al trabajo de los reclusos al interior de un centro de reclusión, las siguientes normas de la Declaración Universal de Derechos Humanos tienen aplicación práctica: artículo 4º que establece que "nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas"; artículo 5º agrega "Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes"; y por último el artículo 23 dispone que "1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social."...

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Este pacto cobra importancia porque trata cuestiones relacionadas con el trabajo forzoso en relación al cumplimiento de una pena, así en su artículo 8º expresa: "1. Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.

2.- Nadie estará sometido a servidumbre.

3.- a) Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio;

b) El inciso precedente no podrá ser interpretado en el sentido de que prohíbe, en los países en los cuales ciertos delitos pueden ser castigados con la pena de prisión acompañada de trabajos forzados, el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente;

c) No se considerarán como "trabajo forzoso u obligatorio", a los efectos de

este párrafo: l) Los trabajos o servicios que, aparte de los mencionados en el inciso b), se exijan normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional;..."

- Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (1968)

En su artículo 5º al tratar el derecho a integridad personal, cabe destacar los numerandos 1, 2, 3 y 6 relativos a la materia en estudio:

"1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

3. La pena no puede transcender de la persona del delincuente. ...

6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados. "

A su vez el artículo 6º de esta convención en lo pertinente establece: "Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre.

1.- Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas.

2.- Nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. En los países donde ciertos delitos tengan señalada pena privativa de la libertad acompañada de trabajos forzosos, esta disposición no podrá ser interpretada en el sentido de que prohíbe el cumplimiento de dicha pena impuesta por juez o tribunal competente. El trabajo forzoso no debe afectar a la dignidad ni a la capacidad física e intelectual del recluso.

3.- No constituyen trabajo forzoso u obligatorio para los efectos de este artículo:

a) los trabajos o servicios que se exijan normalmente de una persona reclusa en cumplimiento de una sentencia o resolución formal dictada por la autoridad judicial competente. Tales trabajos o servicios deberán realizarse bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y los individuos que los

efectúen no serán puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;"

- Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las Personas Privadas de Libertad

Principio XIV Trabajo. Toda persona privada de libertad tendrá derecho a trabajar, a tener oportunidades efectivas de trabajo, y a recibir una remuneración adecuada y equitativa por ello, de acuerdo con sus capacidades físicas y mentales, a fin de promover la reforma, rehabilitación y readaptación social de los condenados, estimular e incentivar la cultura del trabajo, y combatir el ocio en los lugares de privación de libertad. En ningún caso el trabajo tendrá carácter aflictivo. ...

Los Estados Miembros promoverán en los lugares de privación de libertad, de manera progresiva y según la máxima disponibilidad de sus recursos, la orientación vocacional y el desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional; y garantizarán el establecimiento de talleres laborales permanentes, suficientes y adecuados, para lo cual fomentarán la participación y cooperación de la sociedad y de la empresa privada."

- Reglas Mínimas de Tratamiento de los Reclusos (1957 y 1977)

Adoptadas por el primer Congreso de la Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, año 1955.

Dispone en su norma 71.1) "El trabajo penitenciario no deberá tener carácter aflictivo. 2) Todos los condenados serán sometidos a la obligación de trabajar habida cuenta de su aptitud física y mental, según la determine el médico. 3) Se proporcionará a los reclusos un trabajo productivo, suficiente para ocuparlos durante la duración normal de una jornada de trabajo."...

Además se establecen varias normas adicionales que regulan el trabajo de los reclusos, en especial lugares de trabajo, fiscalización y remuneración.

- Convenios de la OIT sobre trabajo forzoso, N° 29 (1930) y N° 105 (1957).

Estos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo sobre trabajo forzoso cobran relevancia pues si bien prohíben el trabajo forzoso, consagran pocas excepciones que permiten obligar a realizarlo y las condiciones para ello, siendo una de las excepciones la que dice relación con personas condenadas privadas de libertad, de ahí la importancia de estos

convenios que establecen los límites y condiciones que permiten este trabajo forzoso.

Estas condiciones son: Condiciones formales: a) Consecuencia de una condena, b) por sentencia judicial; Condiciones materiales: a) Vigencia y control de las autoridades públicas, b) Prohibición de ceder personas condenadas o ponerlas a disposición de particulares.

Las condiciones antes descritas se replican en los diversos tratados, convenios o instrumentos internacionales que permiten el trabajo forzado en caso de condenas penales.

ORDENAMIENTO JURIDICO CHILENO

Nuestra legislación si bien en el artículo 32 del Código Penal, al distinguir el tipo de penas principales entre presidio, reclusión y prisión, señala que "la pena de presidio sujeta al reo a los trabajos prescritos por los reglamentos del respectivo establecimiento penal, las de reclusión y prisión no le imponen trabajo alguno", se trata en los hechos de una norma programática que no tiene aplicación práctica. Por el contrario, las normas que regulan el trabajo de los condenados están establecidas desde la voluntariedad del reo sin imponerle obligación alguna, a menos que se trate de normas generales de cuidado, aseo e higiene al interior de los recintos penitenciarios cuya infracción lleva aparejada una sanción disciplinaria.

- Constitución Política de la República de 1980.

Nuestra Carta Fundamental no contempla norma alguna que diga relación con el trabajo penitenciario ni con el sistema de ejecución de penas, menos aun con normas que lo prohíban.

Código Penal.

El Código Penal Chileno en el Párrafo V, del Título III del Libro I, artículos 79 y siguientes, trata de la forma de aplicar las penas y su cumplimiento, y respecto a la materia en estudio cobra relevancia lo establecido en el artículo 88 que señala que "el producto del trabajo de los condenados a presidio será destinado: 1.º A indemnizar al establecimiento de los gastos que ocasionen. 2.º A proporcionarles alguna ventaja o alivio durante su detención, si lo merecieren. 3.º A hacer efectiva la responsabilidad

civil de aquellos proveniente del delito. 4.º A formarles un fondo de reserva que se les entregará a su salida del establecimiento penal.”

En cuanto a la voluntariedad del reo para ejercer un trabajo, el artículo 89 expresa “los condenados a reclusión y prisión son libres para ocuparse, en beneficio propio, en trabajos de su elección, siempre que sean compatibles con la disciplina reglamentaria del establecimiento penal; pero si afectándoles las responsabilidades de las reglas 1.º y 3.º del artículo anterior, carecieren de los medios necesarios para llenar los compromisos que ellas les imponen o no tuvieren oficio o modo de vivir conocido y honesto, estarán sujetos forzosamente a los trabajos del establecimiento hasta hacer efectivas con su producto aquellas responsabilidades y procurarse la subsistencia.”

- Reglamento de establecimientos penitenciarios

Contenido en el Decreto 518 del Ministerio de Justicia del año 1998, modificado en lo que nos concierne por el Decreto 943 del Ministerio de Justicia del año 2011.

Su artículo 1º señala que “la actividad penitenciaria se regirá por las normas establecidas en el presente Reglamento y tendrá como fin primordial tanto la atención, custodia y asistencia de detenidos, sujetos a prisión preventiva y condenados, como la acción educativa necesaria para la reinserción social de los sentenciados a penas privativas de libertad o sustitutivas de ellas.”

La norma transcrita establece entre otros fines de la actividad penitenciaria, desarrollar una acción educativa orientada a la reinserción social del condenado, entre los cuales se encuentra la capacitación laboral y el desempeño de un trabajo, materias que se regulan específicamente por medio del Decreto 943 de Justicia del año 2.011.

- Reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario, Decreto 943 de Justicia del año 2.011.

Esta norma legal establece en su artículo primero la posibilidad que toda persona que se encuentre bajo el control de Gendarmería de Chile, pueda acceder a las prestaciones de actividad laboral penitenciaria y/o de formación para el trabajo ofrecidas en los establecimientos penitenciarios.

Estas actividades tendrán por objeto entregar herramientas que fomenten la integración social del sujeto, de modo que el ejercicio de aquellas propenda a su desarrollo económico y al de su familia.”.

Nuevamente estamos ante una actividad voluntaria que puede desarrollar el condenado, si bien desempeñar un oficio o trabajo durante el tiempo que cumple su condena le puede reportar acceder a beneficio Intra o extra penitenciarios, no es una actividad a la que este obligado el condenado como consecuencia de su delito.

Así, de la lectura del artículo 8º queda absolutamente claro que el trabajo penitenciario en Chile tiene un carácter voluntario, que no puede ser utilizado como castigo u otra forma de corrección, ni puede considerarse como una fuente de lucro para la administración. El trabajo será remunerado y su desarrollo permitirá al condenado acceder a beneficios como visitas adicionales o permisos de salida especiales.

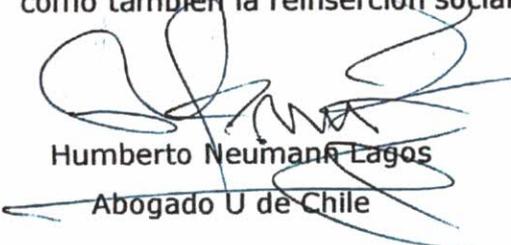
Conclusiones previas:

De todo lo anterior podemos inferir que es posible procurar el establecimiento de normas legales o de un sistema que obligue al condenado privado de libertad a desarrollar obligatoriamente una actividad productiva mientras dure su condena, situación que avalan los diversos tratados internacionales que lo permiten en forma expresa pero bajo ciertas condiciones, así también lo permiten algunas normas nacionales que expresamente imponen la obligatoriedad del condenado a efectuar los trabajos establecidos en los diversos recintos penitenciarios, así como también existe la posibilidad que dichos trabajos sean de carácter voluntario, primando esta última opción mayoritariamente.

Del análisis efectuado hasta este momento, la no aplicación de un sistema que impone trabajo obligatorio, se ha debido en gran medida a la falta de recursos económicos del Estado por una parte y también por otra parte, de la desidia del mismo Estado de procurar en el momento oportuno atacar dicha necesidad cuando debido a una menor población penal hubiese sido más fácil imponer tales obligaciones.

A la luz de lo comentado, queda de manifiesto que la tarea es compatibilizar las normas nacionales existentes con la real posibilidad de establecer un sistema obligatorio de trabajo de los reclusos, lo que conlleva modificar numerosas normas legales dispersas en distintos cuerpos legales, además que el trabajo obligatorio, bajo el concepto de presidio (aún vigente), es una idea que a estado presente en el legislador desde la creación de nuestro sistema penal y que a pesar de la larga data de este sistema, dicha idea se sigue manteniendo sin que hasta ahora se haya formalizado un nuevo sistema penitenciario en uno u otro sentido, sobretodo sin imponer obligaciones mayores a los reclusos.

El presente informe constituye solo el inicio del estudio de las materias necesarias para llegar a proponer el objetivo final, cual es un proyecto de ley que regule el trabajo de los condenados privados de libertad. Este trabajo final implica, para su adecuado término y comprensión por el mundo civil, necesariamente estudiar en detalle y en forma esquemática cada uno de los tópicos enunciados en el contrato de prestación de servicios suscrito, de ahí que pretendemos desarrollar nuestro trabajo siguiendo el esquema propuesto en el contrato, lo anterior sin perjuicio obviamente de atacar algún tópico nuevo en la medida que sea necesario para el cometido final, así ya se dislumbra referirnos a futuro a los Tribunales de Ejecución de Penas, la reforma de los estatutos públicos de trabajo, u otra materia que sean necesarias para implementar un racional y equitativo cumplimiento de penas como también la reinserción social y económica del condenado.



Humberto Neumann Lagos
Abogado U de Chile



Henrik Sotomayor Guíñez
Egresado Derecho UdeC