

## HACINAMIENTO Y SOBREPoblACIÓN EN EL LAS CÁRCELES CHILENAS

**Paula Acuña Poblete**

Universidad de Chile  
Ingeniería Comercial, 6to semestre  
[pacuna@fen.uchile.cl](mailto:pacuna@fen.uchile.cl)

**Valentina Álvarez Saavedra**

Universidad de Chile  
Ingeniería Comercial, 6to semestre  
[valvarezs@fen.uchile.cl](mailto:valvarezs@fen.uchile.cl)

**Laura Chomali Núñez**

Universidad de Chile  
Ingeniería Comercial, 6to semestre  
[lchomali@fen.uchile.cl](mailto:lchomali@fen.uchile.cl)

### SÍNTESIS:

El presente trabajo estudia el problema del hacinamiento en las cárceles de Chile, desde el punto de vista de los Derechos Humanos, con el objetivo de buscar una solución que cumpla con los criterios económicos de eficiencia, eficacia y factibilidad. Hemos entendido eficiencia como mayores resultados obtenidos con una mínima inversión, eficacia como la capacidad de la alternativa de solucionar el problema, y factibilidad como la viabilidad del proyecto en nuestro país. Se realiza una revisión de los antecedentes del problema y de tres alternativas de solución: la construcción de recintos penitenciarios, la reducción de la población penal y la instauración de métodos alternativos de cumplimiento de pena. El objetivo central es analizar cuál es la opción más apta como política pública. A través de esta investigación, hemos observado que la opción que mejor cumple los criterios es la polémica reducción de la cantidad de reos. Además, fue posible constatar que esta reducción podía ser reforzada con la aplicación de nuevos métodos de cumplimiento de sentencia, lo que ayudarían a mejorar el problema de sobrepoblación y finalmente de Derechos Humanos en las cárceles de nuestro país.

### PALABRAS CLAVE:

Hacinamiento en cárceles, Derechos Humanos, Eficiencia, Factibilidad.

## HACINAMIENTO Y SOBREPoblACIÓN EN EL LAS CÁRCELES CHILENAS<sup>1</sup>

**Paula Acuña Poblete**

Universidad de Chile  
Ingeniería Comercial, 3er semestre  
[pacuna@fen.uchile.cl](mailto:pacuna@fen.uchile.cl)

**Valentina Álvarez Saavedra**

Universidad de Chile  
Ingeniería Comercial, 3er semestre  
[valvarezs@fen.uchile.cl](mailto:valvarezs@fen.uchile.cl)

**Laura Chomali Núñez**

Universidad de Chile  
Ingeniería Comercial, 3er semestre  
[lchomali@fen.uchile.cl](mailto:lchomali@fen.uchile.cl)

### INTRODUCCIÓN

El sistema penitenciario chileno desde hace años ha sido cuestionado. Sin embargo, fue en 2010 que se alzaron las voces de gran parte de la población a raíz del incendio ocurrido en la cárcel de San Miguel, que cobró la vida de 81 personas. Esta tragedia causó un alto impacto en la opinión pública, provocando la reaparición del tema de la violación a los Derechos Humanos en los recintos penitenciarios de nuestro país. Uno de los problemas más notorios es que las condiciones en las cuales las personas privadas de libertad cumplen sus condenas, no aseguran el pleno respeto a sus derechos. La vulneración de derechos básicos en los recintos carcelarios es cada vez más común, y a veces ignorada por las instituciones a cargo de administrar el sistema. Esto puede deberse a que, al tratarse de un grupo de personas que se encuentran privadas de libertad, no encuentran representación ni respuesta de sus demandas.

En cuanto al nivel de vida de los presos en Chile, no cumpliría con los estándares internacionales establecidos por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) en las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. Una de las evidencias más claras de este hecho de violación a los Derechos Humanos se observa en los problemas de hacinamiento y sobrepoblación existentes en las cárceles chilenas. En efecto, un estudio de la Fundación Paz Ciudadana reveló que en marzo de 2010 existían 54.613 reclusos en los penales nacionales siendo que el sistema estaba concebido para 34.016 personas. Es decir, cerca de un 38% de exceso de reclusos y reclusas. De esta situación nace nuestra pregunta:

---

<sup>1</sup> Este texto está basado en el ensayo final de la cátedra “Taller de Política Pública” de los profesores Kirsten Sehnbruch, Hassan Akram y Ernesto Muñoz-Lamartine, impartido para la carrera de Ingeniería Comercial de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, en el semestre Otoño 2014.

*¿Qué alternativa es la más favorable, en términos de eficiencia, eficacia y factibilidad para solucionar el problema de hacinamiento de las cárceles de nuestro país?*

Para responder a la problemática observaremos tres soluciones implementadas en países que sufren el mismo problema y los analizaremos desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y factibilidad en nuestro país. Hemos seleccionado estos criterios pues son generalmente utilizados en el diseño de políticas públicas (Graglia, 2004). En cuanto a la literatura nacional nos basaremos en autores como Álvaro Castro, profesor e investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y en estudios como el Estudio de las Condiciones Carcelarias en Chile, investigaciones realizadas por el Instituto Nacional de Derechos Humanos en conjunto con Paz Ciudadana, entre otros. En relación a la literatura internacional usaremos el texto Los Derechos Humanos en la Prisión, realizado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de Ciudad de México. Asimismo, observaremos un caso particular ocurrido en Colombia, donde la ministra de Justicia Ruth Correa el año 2012 consideró el problema de hacinamiento como primordial y trabajó en ciertas soluciones.

Sumado a esto, con el fin de responder a la pregunta de investigación y profundizar en el tema, se realizaron tres entrevistas a personas conocedoras de la temática: Sebastián Valenzuela, jefe de la División de Reinserción Social del Ministerio de Justicia; Myriam Olate, Subdirectora Técnica de Gendarmería y Milenko Bertrand, abogado del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH).

El presente trabajo comenzará con una revisión a los antecedentes del tema, es decir, una revisión de literatura nacional e internacional. Posteriormente se realizará un análisis a las posibles soluciones, evaluando las alternativas de acuerdo a los tres criterios antes mencionados. Finalmente se expondrá la solución al problema y la respuesta a la pregunta de investigación.

#### ANTECEDENTES:

##### EL HACIMANIENTO EN CHILE Y EL EXTRANJERO

En los últimos años, el sistema penitenciario nacional ha sufrido cambios profundos. Uno de los principales fue la Reforma Procesal Penal que se implementó entre los años 1998 y 2005, que significó el paso de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio. Sebastián Valenzuela (2014), jefe de la división de Reinserción Social del Ministerio de Justicia<sup>2</sup> explicó que la relevancia de este cambio se traduce en que las responsabilidades de la investigación del caso, como es la recolección de pruebas, ya no recaen en el juez o jueza, quien ahora sólo debe decidir si el imputado es culpable o no. Además, los juicios pasaron a ser orales y públicos transparentando el proceso y evitando la lentitud que provocaba el sistema escrito.

---

<sup>2</sup> VALENZUELA, Sebastián. Entrevista realizada en Junio de 2014.

Esta nueva situación cambia la estructura de la población penal. Sebastián Valenzuela aclara que “antes del año 1999, en el proceso antiguo, la mitad de la población carcelaria estaba condenada y la otra mitad (cerca de unas 25.000 personas) estaba en prisión preventiva, es decir, se encontraba esperando juicio. Desde 2008, un 20% de la población penal es imputada y el 80% condenada, lo que resulta ser más razonable. Esto ocurre porque se mantiene el número de imputados y solo ha aumentado en gran cantidad el número de condenados”. Este cambio de la población penal se debe al aumento de eficiencia del sistema tras la reforma, el que permite un mayor encarcelamiento. Tenemos entonces, por un lado, un número de individuos imputados que se ha mantenido en el tiempo, y una cantidad de condenados que se ha disparado, pasando de representar el 50%, a un 80%.

Sin embargo, aclara Valenzuela, “el problema de este cambio en el sistema fue que, al ser más rápido produjo muchas más condenas y eso ocasionó una explosión de la población penal, generando hacinamiento”. En otras palabras, al realizar la reforma no se reconocieron los efectos que esta tendría en el ámbito operativo del sistema penitenciario: aumento de la población cumpliendo penas, pero no del espacio físico para mantenerla.

El problema de falta de capacidad del sistema penitenciario está estrechamente ligado al problema de Derechos Humanos, donde Chile tiene mucho que avanzar. En efecto, de acuerdo con el diagnóstico realizado por el Estudio de las Condiciones Carcelarias en Chile (2014)<sup>3</sup>, se observó que una de las deficiencias más comunes en nuestro sistema penitenciario es la sobrepoblación. Por ejemplo, el penal que se encuentra más grave posee 707 internos y sólo 198 plazas. Esto significa que por cada espacio para dormir, cerca de 4 personas deben convivir. A este diagnóstico se suma un estudio realizado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos en conjunto con Paz Ciudadana<sup>4</sup>, que apunta también al hacinamiento como la deficiencia más común dentro de las cárceles (considerando plazas y cantidad total de reos y reas). En este, se afirma que es el Estado el responsable de la vulneración de los Derechos Humanos en las cárceles. En la literatura chilena podemos ver que este tema ya fue tratado por diversos autores. El abogado Álvaro Castro (2009) fue de los primeros en sacar a la luz el tema, concordando con lo antes expuesto. El autor recomienda “implantar definitivamente en Chile un modelo de control judicial de la actividad penitenciaria que tenga por función principal velar por el fiel respeto de los derechos y garantías fundamentales”. El punto expuesto por Castro es fundamenta. El control ejercido frente a los reclusos no tiene en consideración derechos básicos del ser humano y una prueba de esto es la sobrepoblación.

Otra institución que está estrictamente relacionada con el sistema penitenciario es, por supuesto, Gendarmería de Chile. Con respecto a los problemas de hacinamiento, ellos se han pronunciado a través de un comunicado lanzado el 30 de abril del presente año donde se

---

<sup>3</sup> Humanos, I. N. (n.d.). *Biblioteca*. From <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/639>

<sup>4</sup> INDH. (s.f.). Obtenido de <http://www.indh.cl/indh-publica-estudio-sobre-situacion-carcelaria-en-chile-revelando-alto-hacinamiento-y-vulneraciones-de-derechos-a-internos-en-recintos-penales#sthash.0ssWf5SJ.dpuf>

afirmó que, en cuanto a la sobrepoblación penitenciaria, "el problema del hacinamiento, el principal obstáculo que tenemos para desarrollar políticas penitenciarias, nos afecta y repercute a todos como sociedad". En esa línea agregaron que "del hacinamiento se deriva también el poco margen de acción para aplicar criterios más finos de segregación de la población penal, que nos permitirían facilitar la intervención de acuerdo a las características de cada grupo o persona". Quedando en evidencia que la sobrepoblación carcelaria deriva una multiplicidad de problemáticas.

Como hemos ido observando, la problemática expuesta no es nueva y a continuación mostraremos que han existido múltiples intentos por parte del Estado por solucionarlo. Según el análisis de Francisco Prado (2006)<sup>5</sup>, investigador del Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, la sobrepoblación carcelaria viene aún más atrás de la Reforma. El autor afirma que esta ha crecido en una gran magnitud desde 1995 y que frente a esto, el Estado consideró la creación de nuevos recintos penitenciarios y un aumento de plazas para los reclusos y reclusas. Sin embargo, a pesar de estos intentos, y debido al alto crecimiento del número de reos a nivel nacional a causa de la Reforma (70% más en 10 años), en 2005 nos encontrábamos frente a la mayor tasa de hacinamiento de la historia. Lamentablemente, en la actualidad la situación no es muy diferente. La Tabla 1 nos muestra el índice de uso de capacidad nacional que es el cociente del total de la población penal por cárcel y la capacidad del recinto según su diseño.

TABLA 1

Índice de uso de capacidad = (Total Población/Capacidad Según Diseño)

VALORES POR REGIÓN	2012
DE ARICA Y PARINACOTA	98%
DE TARAPACA	84%
DE ANTOFAGASTA	155%
DE ATACAMA	193%
DE COQUIMBO	98%
DE VALPARAISO	149%
DE O'HIGGINS	110%
DEL MAULE	163%
DEL BIO BIO	103%
DE LA ARAUCANIA	120%
DE LOS RIOS	89%
DE LOS LAGOS	92%
DE AYSEN	77%
DE MAGALLANES	60%
METROPOLITANA	138%
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>121%</b>

Realizado por: Unidad de Estadística, Subdirección Técnica, Gendarmería de Chile.

<sup>5</sup> Chile, R. A. (s.f.). Obtenido de <http://www.agendapublica.uchile.cl/n8/4.html>

Podemos ver que el fenómeno ocurre en la mayoría de las regiones del país, donde los números más impactantes se encuentran en la región del Maule, de Antofagasta y de Valparaíso, con cifras superiores al 140%. Si consideramos los datos a nivel nacional, nos encontramos frente a un índice de uso de capacidad de un 121%.

La fundación Paz Ciudadana quiso aportar a la discusión y realizó un artículo titulado Una mirada a las cárceles chilenas (2003) donde ya se comienza a esbozar como posible solución la reducción de la población penal. Sin embargo, esto no ha sido puesto en práctica como medida para reducir el hacinamiento.

Dentro del contexto de la reforma al sistema penitenciario contemplada por el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2013), se contrató una asesoría por parte de la consultora Altegrity, con un costo que bordeó los 3,8 millones de dólares. En relación con el problema del hacinamiento, el diagnóstico señala que se hace un uso excesivo de las condenas que privan de libertad. La consultora cuestiona así el perfil “castigador” de la justicia chilena, al aplicar penas de cárcel también a delitos menores y delitos orientados a la propiedad y no a la persona. De acuerdo con un reportaje realizado por CIPER Chile<sup>6</sup>, en agosto del 2013 sobre esta investigación, el índice que mejor expresa esta crisis sistémica es la sobrepoblación penal, que bordeaba el 60% cuando Altegrity hizo su estudio, con 54.789 reclusos en recintos con capacidad para 37 mil. El alarmante hacinamiento, precisó la consultora, en parte se debe a que los internos “son encarcelados en instalaciones diseñadas y construidas deficientemente, las cuales resultan inapropiadas para cumplir con las necesidades operativas o de seguridad”. Lo que demuestra que existe una clara ineficiencia en el Sistema Penitenciario actual.

En la actualidad, el Ministerio de Justicia sigue implementando y mejorando el sistema de entrega de rebajas de condena como una de las soluciones al problema de hacinamiento. De acuerdo con la autoridad de la cartera, el Ministro José Antonio Gómez<sup>7</sup>, esta ley permite el recurso de amparo en casos donde los reclusos cumplan con sus obligaciones de trabajar, estudiar, rehabilitarse y acreditar buena conducta. Además, se han propuesto, dentro de las primeras medidas, la creación de un recinto penal en la Región Metropolitana exclusivamente orientado a aquellos reos primerizos<sup>8</sup>. Esto demuestra que existe intención por parte del gobierno de buscar soluciones a la situación en que se encuentran los reclusos y reclusas de nuestro país, sin embargo, observamos que esta problemática está muy lejos de ser resuelta. A continuación examinaremos la situación carcelaria de otros países latinoamericanos, para conocer las medidas implementadas y analizar finalmente las alternativas a evaluar.

---

<sup>6</sup> CIPER. (s.f.). Obtenido de <http://ciperchile.cl/2013/08/26/altegrity-la-millonaria-asesoria-para-modernizar-las-carceles-que-queda-incompleta/>

<sup>7</sup> Justicia, M. d. (s.f.). Obtenido de [http://www.minjusticia.gob.cl/n2926\\_12-05-2014.html](http://www.minjusticia.gob.cl/n2926_12-05-2014.html)

<sup>8</sup> Chile, G. d. (s.f.). Obtenido de <http://informa.gob.cl/comunicados-archivo/ministro-gomez-tras-fallo-por-san-miguel-acompanamos-a-las-familias-en-el-dolor/>

El problema de hacinamiento, claramente, no se encuentra únicamente en nuestro país. Un caso alarmante es el de los recintos penitenciarios en el estado de California, que en el año 2011 llegó a un punto cúlmine cuando la Corte Suprema de Estados Unidos, ordenó al estado la liberación de más de 30.000 reos y reas. El hacinamiento y problemas derivados de éste, han llegado al límite de ser considerados “constitucionalmente inadecuados” y son descritos por el Juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Anthony M. Kennedy, como una situación que produce “sufrimiento innecesario y muerte”<sup>9</sup>. Esta medida es considerada necesaria debido a lo extremo del caso, sin embargo, existe un debate entorno a ella, ya que cuenta con ciertos costos sociales.

Situación similar ocurre en Colombia, donde la ministra de Justicia, Ruth Correa, en el año 2012 propuso como alternativa la liberación o detención domiciliaria de ciertos individuos que se han destacado por su buen comportamiento<sup>10</sup>. Esta medida no fue muy bien vista por los partidos políticos, sobre todo por los más conservadores que afirman que podría traducirse en impunidad e inseguridad en el país. Este es el principal problema que enfrentan los medios alternativos de cumplimiento de sentencias: la falta de respaldo político debido al riesgo de demostrar poca autoridad.

A partir de los antecedentes observados y las entrevistas realizadas, hemos llegado a tres alternativas de solución al problema que engloban lo estudiado hasta ahora. Estas son: la construcción de nuevos recintos penitenciarios, la reducción de la población penal y la implementación de métodos alternativos de cumplimiento de sentencia. La primera solución implica un gasto público elevado, debido a que para mantener a los prisioneros en condiciones adecuadas se necesitaría prácticamente doblar el número de funcionarios en terreno, además de crear nuevos establecimientos y acondicionar aquellos que no cumplen con las normas básicas. Esta es la solución más costosa en términos monetarios. Por otro lado, la solución de reducir la población penal pareciera ser la más factible teniendo en cuenta la situación chilena. Sin embargo, hay que considerar que se debe dar de manera gradual pues tiene directa relación con la realización de una nueva Reforma Procesal Penal y con la instauración de nuevos modos de “castigo” y corrección. Así nace la tercera solución propuesta relacionada a la aplicación de nuevos métodos de sentencia para delitos considerados menores.

---

<sup>9</sup> New York Times. (s.f). Obtenido de [http://www.nytimes.com/2011/05/24/us/24scotus.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/05/24/us/24scotus.html?pagewanted=all&_r=0)

<sup>10</sup> País, E. (s.f.). Obtenido de <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/como-aliviar-crisis-hacinamiento-en-carceles-colombianas>.

## ALTERNATIVAS:

### DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación desarrollaremos las tres alternativas que responden a nuestra problemática, para posteriormente analizarlas bajo los criterios de selección elegidos y determinar cuál es la solución más viable en términos de política pública por parte del Estado chileno. Para ello se definen los criterios de selección a utilizar, estos son: eficiencia, eficacia y factibilidad.

Entendemos por eficiencia la utilización de los recursos de la sociedad de la manera más eficaz posible para satisfacer las necesidades y los deseos de los individuos (Samuelson y Nordhaus, 1985). En efecto, Robbins y Coulter (2010) nos hablan de la eficiencia como la obtención de los mayores resultados con la mínima inversión. Si relacionamos las definiciones expuestas con el uso de recursos del Estado, teniendo en cuenta el presupuesto limitado y el contexto actual, se busca la alternativa que sea realizable con la inversión estatal más reducida. El término eficacia lo entenderemos como una medida de logro de resultados. Para Robbins y Coulter (2010) es “hacer lo que es apropiado”. Al definir nuestro objetivo como la reducción del hacinamiento en las cárceles y por lo tanto mejorar las condiciones de vida de las personas privadas de libertad, el óptimo en cuanto a eficacia se traduce en reducir la población penal por metro cuadrado. Con respecto a la factibilidad, nos referimos a la posibilidad de realización de la alternativa seleccionada. Debe ser factible desde un punto de vista técnico, operacional y económico basándonos en la realidad política, social y económica de Chile.

Los siguientes criterios permitirán evaluar las alternativas presentadas, para así poder discriminar y elegir finalmente la más apropiada para la realidad de nuestro país. El objetivo es que este análisis nos permita finalmente, generar la propuesta de política pública deseada.

#### *1) Construcción de nuevos recintos penitenciarios*

Con el fin de reducir la cantidad de reclusos por plaza de las cárceles chilenas, y así solucionar el problema de hacinamiento, una de las alternativas a considerar es la construcción de nuevos recintos penitenciarios. Según el informe de la consultora Altegrity para reducir la sobrepoblación es necesaria una inversión de más de US\$100 millones por cárcel y son necesarios aproximadamente 10 nuevos recintos penitenciarios. Es decir, una inversión de US\$1000 millones, para eliminar la aglomeración. Consideraremos dos fuentes de financiamiento: privado, que funciona a través de concesiones, y el público, utilizando recursos del Estado.

La opción pública implica que los recursos económicos necesarios para construir e implementar las nuevas cárceles provienen de la recaudación del Estado. De acuerdo con Sebastián Valenzuela, esta solución ya no es parte de las propuestas del gobierno, puesto que



si bien los costos por recluso de las cárceles concesionadas es considerablemente más caro que el de las cárceles públicas y el nivel de reincidencia es igual, las condiciones de vida se ven altamente mejoradas en las cárceles privadas, principalmente en términos de infraestructura.

La opción privada significa otorgar el derecho a particulares, de construir y administrar recintos penitenciarios, siguiendo las normas establecidas por el Estado. Esta medida es utilizada en diversos países del mundo, siendo Estados Unidos uno de los principales impulsores desde la década de 1980. De acuerdo con la postura del gobierno actual, Valenzuela afirma que “actualmente uno de los compromisos en seguridad establecido en el programa de gobierno es la creación de una comisión biministerial entre el Ministerio del Interior y el de Justicia para hacer un análisis de las cárceles concesionadas”. Sin embargo, aún no existe ninguna propuesta clara sobre los modelos de construcción y operación de nuevos recintos. En otras palabras, hasta el momento, sólo se planea investigar a fondo para presentar posteriormente un proyecto de cárceles concesionadas. A pesar de esto, esta solución sigue siendo prioridad para el gobierno.

Para Gendarmería de Chile, de acuerdo a lo expresado por la subdirectora técnica Myriam Olate, esta es la mejor solución. “Las llamadas cárceles concesionadas se erigen como una medida concreta de la Reforma Procesal Penal. Y bueno, la modernización de la justicia en Chile, hace meritorio esos penales concesionados”. No obstante, es necesario hacer hincapié en lo siguiente: si bien ha quedado demostrado que las cárceles concesionadas permiten una mejor calidad de vida para los reos, es inocente pensar que solo por haber reemplazado las cárceles públicas por estas las condiciones han cambiado. Lo que ocurre es que el problema del hacinamiento se ha agrandado y está lejos de ser resuelto con esta medida. De hecho, según el abogado del INDH Milenko Bertrand<sup>11</sup>, esta no es una solución óptima. La posición del Instituto Nacional de Derechos Humanos es firme: el problema de hacinamiento en las cárceles chilenas debe ser combatido necesariamente con la reducción de la población penal y no con la creación de más cárceles, sean concesionadas o no. El principal argumento se relaciona con el aumento de la población penal. La creación de más cárceles, con el sistema procesal penal actual, sólo provocaría un aumento de la población penal lo que no solucionaría el problema de hacinamiento pues se mantendría al mismo nivel.

Independiente del financiamiento, si se considera el monto de la inversión necesaria para eliminar o reducir la sobrepoblación<sup>12</sup>, esta solución no cumple con el criterio de eficiencia ni el de factibilidad debido a su alto costo. En efecto, durante el gobierno de Sebastián Piñera se descartó la posibilidad de construir nuevas cárceles y se detuvo lo que sería un proyecto de mejora al sistema penitenciario. Por lo tanto, a pesar de ser una medida eficaz en cuanto reduciría efectivamente la relación presos por metro cuadrado agregando el espacio necesario a la población penal chilena, claramente no es una opción viable. Es necesario entonces evaluar las siguientes alternativas.

---

<sup>11</sup> BERTRAND, Milenko. Entrevista realizada en Junio de 2014.

<sup>12</sup> En referencia al estudio hecho por Altegrity (2010)

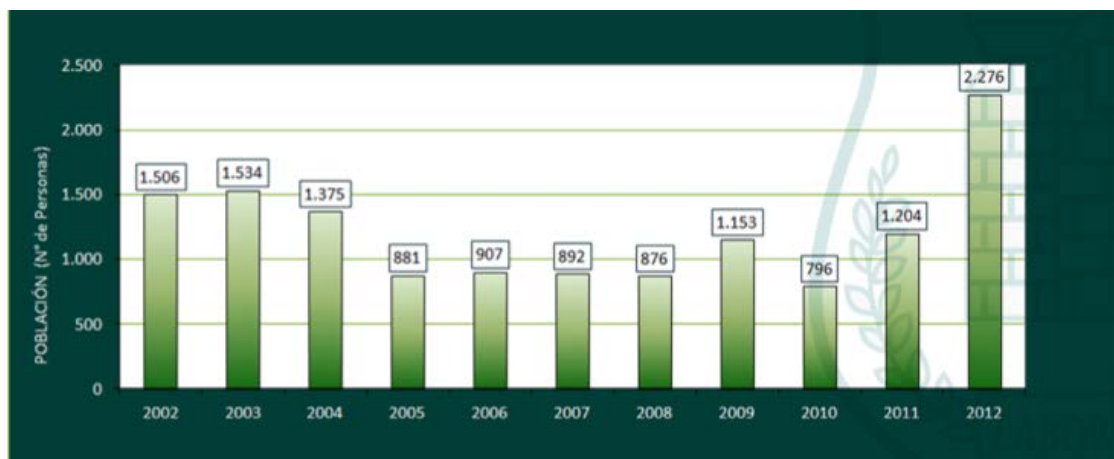
## 2) Reducción de la población penal

Esta segunda alternativa se refiere a una reforma del código procesal penal, en la que se especifique la reducción de las penas aflictivas en criminales que han cometido delitos menores. Esta opción también implica que al momento de ser puesta en vigencia, reclusos que cumplen penas menores serán puestos en libertad o que cuentan con buena conducta y un número de años de condena cumplidos. De esta manera será posible reducir de forma efectiva la población penal. Un ejemplo de medida de reducción de población penal, ocurre en el estado de California, Estados Unidos, en el que el problema de hacinamiento ha llevado a que reduzcan las sentencias. Esto se traduce en liberar a prisioneros de edad avanzada y aumentar el número de reos considerados aptos para la libertad condicional.

Para Milenko Bertrand y el INDH, esta es la solución que responde mejor al problema existente en las cárceles chilenas. Esto se debe principalmente a la caracterización de la población penal de nuestro país. En efecto, Bertrand afirma que en Chile hay un gran número de reclusos por delitos menores relacionados principalmente a la ley de drogas, lo que hace que la población penal chilena sea muy numerosa a pesar de que se tenga un nivel de delincuencia muy bajo en comparación con el contexto latinoamericano.

Sebastián Valenzuela, por su parte, aclara que se han implementado soluciones que tienen por objetivo disminuir la población penal del país, tales como la reducción de penas a aquellos reos de buen comportamiento, indultos, y otras leyes con este propósito. En esto coincide con Bertrand al decir que “el diagnóstico es bien claro: Chile es un país que encarcela harto, es un mito lo de la puerta giratoria cuando se observan las cifras”. En favor de la disminución de la cantidad de reos, Valenzuela afirma que la tendencia del Estado se ha basado en la creencia de que al aumentar las penas disminuye los delitos, por lo que se han establecido una serie de medidas para reducir la población penal. Entre esas medidas están: la Ley de indulto conmutativo que tiene como fin sacar ciertos grupos de reclusos de las cárceles, privilegiando a mujeres con buena conducta y extranjeros. Estos permitieron liberar cerca de 4000 plazas. También se modificó el funcionamiento de la llamada *libertad condicional*. Ésta solía ser decidida por parte de una comisión conformada por jueces que hacían una recomendación al SEREMI de Justicia, quién era el único con la facultad de aceptar o no la solicitud. Esta intervención se eliminó por no ser el SEREMI un ente técnico y capacitado para la tarea, por lo que ahora es esta misma comisión la que resuelve. Este cambio también fue un aporte para la liberación de reclusos y, en consecuencia, de plazas en la cárcel lo que hace que esta solución sea eficaz del punto de vista de solucionar el problema de sobrepoblación. Podemos observar la evolución del otorgamiento de libertad condicional de acuerdo con el Compendio Estadístico Penitenciario realizado por la Unidad de Estadística de Gendarmería de Chile en 2012:

Figura 2: Evolución del otorgamiento de la libertad condicional (Período 2002-2012):



Realizado por: Unidad de Estadística, Subdirección Técnica, Gendarmería de Chile.

En la Figura 2 observamos que desde el año 2011 ha existido un aumento en el otorgamiento de libertad condicional en Chile, que coincide justamente con la reforma al sistema penitenciario que tenía contemplado el gobierno de Sebastián Piñera y que finalmente no se llevó a cabo de manera completa.

Si aplicamos los criterios de selección, observamos que la reducción de la población penal es una solución eficiente desde el punto de vista de “menor inversión/mayores resultados” puesto que, en este caso, el costo sería social y no monetario. En consecuencia, es necesario calcular este costo social y compararlo con el costo monetario de las otras opciones. Además, es una medida eficaz al apuntar a la solución del problema. Quizás puede ser en menor medida que la propuesta anterior, pues es muy difícil reducir la población penal en el mismo porcentaje de su sobrepoblación. Finalmente, con respecto a la factibilidad, observamos que esta opción sí cumple con este criterio y, de hecho, está contemplada en la Reforma planteada por el gobierno de Michelle Bachelet para este período. En efecto, el ministro José Antonio Gómez ya ha señalado que se seguirá perfeccionando el sistema de entrega de rebajas de condena.

### 3) *Métodos alternativos de sentencia*

Esta alternativa considera la promulgación de una nueva ley que promueva medidas correctivas alternativas a la privación de la libertad. Podemos encontrar algunos ejemplos como el servicio comunitario, reclusión nocturna, arresto domiciliario, libertad condicional, multas, entre otras. Esta medida es considerada específicamente para delincuentes que no

constituyan un riesgo para la sociedad y que cumplan ciertas características que les permitan evitar la pena aflictiva cumpliendo con alguna de estas medidas.

Si bien en Chile existen estas sentencias alternativas bajo el nombre de *penas sustitutivas* desde el año 1983 (Ley 18.216), es necesario impulsar el uso de estas como penas efectivas. Para Myriam Olate<sup>13</sup> lo positivo de estas medidas es que permiten tener un sistema intermedio para la aplicación de sentencias, que no sólo oscile entre penas de encierro o sencillamente sentencias improbables de hacer cumplir, considerando que no todo acto delictivo constituye un dolo<sup>14</sup>. Sebastián Valenzuela también menciona las penas alternativas como una medida para lograr la reducción de la población penal, pero que no tiene como objetivo solucionar el problema de hacinamiento y tampoco pareciera ser la más efectiva. En sus propias palabras, “La ley N°18216 sobre las penas sustitutivas no tenía como objetivo descongestionar las cárceles, sino que mejorar el sistema de penas de libertad, es decir, mejorar el control. Colateralmente ocurrió una descongestión, pero ésta no fue muy significativa”. De todas formas, y a pesar de la baja significancia de estas medidas, también se han considerado en las propuestas gubernamentales. En efecto, Valenzuela explica que se ha abierto la posibilidad de cumplir con servicios comunitarios a aquellos presos que se encuentran en esa situación por el no-pago de una multa. Esta medida otorgó entre 2000 a 3000 plazas libres.

Sin embargo, a pesar de los intentos de instaurar sentencias alternativas por parte de la ley, podemos observar en el Compendio Estadístico Penitenciario realizado por la Unidad de Estadística de Gendarmería de Chile en 2012 que las penas sustitutivas son marginales, por no decir inexistentes.

Figura 3: Recluidos a nivel nacional según sexo y calidad penal año 2012 (promedio diario)

---

<sup>13</sup> OLATE, Myriam. Entrevista realizada en Junio de 2014.

<sup>14</sup> Dolo: manifestación de la voluntad de cometer un acto delictivo



En la Figura 3 vemos que las medidas correctivas alternativas no son de gran importancia en número por lo que no generan descongestión de las cárceles de nuestro país. Si calculamos el porcentaje de representatividad de arresto diurno o nocturno con el total podemos ver que representan el 0,9% del total de la población penal. Además agregar que no se consideran algún otro tipo de medidas como en EE.UU el trabajo comunitario, multas o arrestos domiciliarios.

La aplicación de métodos alternativos de sentencia es también una solución eficiente, pero menos que la solución que la antecede. Esto es porque, en este caso, el resultado será más lento y, por consiguiente, será observado más a largo plazo. Por su parte, consideramos que al igual que las otras dos, es una medida eficaz. Sin embargo, se debe tener en cuenta que esta es una propuesta de largo plazo, y por consiguiente implicaría que el problema no se solucione de forma rápida. El problema de hacinamiento seguiría presente por varios años. No obstante, consideramos que se trata de una opción factible debido a su bajo costo y su implementación en múltiples países de la OCDE tales como Estados Unidos y Canadá.

#### REFLEXIÓN:

#### ¿POR QUÉ UNA NUEVA REFORMA PROCESAL PENAL?

Actualmente una gran parte de las cárceles chilenas presentan problemas de hacinamiento, siendo a nivel nacional el índice de uso de capacidad un 121% según el informe de gendarmería (al 31 de diciembre de 2012). Este problema no es menor, ya que se relaciona directamente con la violación de los Derechos Humanos presente en el sistema penitenciario, y deriva otras dificultades. La reforma realizada en 1998 fue eficiente en los ámbitos de transparencia y rapidez de los procesos judiciales, sin embargo, el sistema penitenciario no fue capaz de soportar el cambio que la reforma trajo en cuanto al aumento en la cantidad de reclusos y reclusas.

De esta forma, en el presente trabajo se evaluaron tres alternativas a la problemática con el fin de encontrar una solución. Dicho análisis fue realizado en base a tres criterios de carácter económico: eficiencia, eficacia y factibilidad. El primer criterio busca encontrar la alternativa con menor costo, tomando en consideración métodos de financiamiento tanto públicos como privados. El segundo se refiere a encontrar efectivamente la solución al problema, es decir, terminar con la condición de hacinamiento en que viven a diario reclusos y reclusas. Finalmente, la factibilidad busca encontrar la alternativa que sea más viable considerando el contexto de la sociedad chilena.

La alternativa de construir nuevos recintos penitenciarios fue descartada debido a que si bien es eficaz en cuanto a que reduce la población penal y por ende soluciona el problema de hacinamiento, no es eficiente económicamente ni factible a la realidad chilena debido a sus altos costos. El profesor de Criminología de la Universidad de Kent, Roger Matthews (2011) en su análisis de los sistemas penitenciarios en América Latina, establece que si bien el aumento de recintos reduce el hacinamiento, no es un cambio significativo, siendo además costoso, por lo que es necesario que sea acompañado por cambios más profundos. Por otro lado las alternativas de reducción de la población penal y los métodos alternativos de sentencia concuerdan con los tres criterios.

Por lo tanto, la alternativa más favorable en términos de eficiencia, eficacia y factibilidad para solucionar el problema de hacinamiento de las cárceles de nuestro país es implementar una reforma procesal penal que involucre nuevos métodos de sentencia, para que así reclusos y reclusas que son considerados como delincuentes de bajo riesgo, pasen a cumplir estas condenas alternativas y reduzcan el número de personas ya existentes en las cárceles. Además, al existir métodos alternativos de cumplimiento sentencia se está evitando a futuro que vuelva el problema del hacinamiento ya que existirán nuevos filtros y barreras para que personas ingresen como reclusos.

### **¿Cómo se podría implementar esta nueva reforma?**

Considerando que se trata de una reforma del código penal ésta debe ser desarrollada por un equipo técnico de expertos en el tema, a través del Ministerio de Justicia. La aplicación debe ser de forma gradual, por regiones (al igual que en la reforma del año 2000) y por etapas.

En primer lugar es necesario evaluar y categorizar aquellos internos e internas que se les implementará métodos de sanción alternativos. Esto implica definir las condiciones (conducta, antecedentes, entre otros) y delitos que aplican para éstas, además de crear mecanismos de control tales como instituciones dependientes del Ministerio de Justicia o de Interior que se encarguen del seguimiento y el cumplimiento de estas penas, de forma de asegurar su efectividad. De acuerdo con Sebastián Valenzuela, en Chile la motivación para no cometer un delito o una infracción es la probabilidad de ser atrapado más que el castigo producto del

delito. Esto significa que instituciones sólidas, cuya función exclusiva sea el velar por el resultado óptimo de las penas sustitutivas, son necesarias para asegurar la eficacia de estas.

Posteriormente, se debe liberar a reclusos y reclusas que cumplan con las condiciones previamente definidas bajo la aprobación de un comité de expertos, para luego implementar las nuevas sanciones según el tiempo de condena determinado previamente por un juez o jueza. Se debe realizar una evaluación de este primer grupo de personas considerando lo efectiva de la medida y si las instituciones designadas cumplen con su objetivo. Esta evaluación ayudará a ver la efectividad de estos métodos para así definir su posterior implementación a gran escala y los pasos a seguir para esta. Luego de evaluar los métodos alternativos de sanción a través de un grupo de bajo riesgo, se terminará de implementar la reforma penal y se crearán nuevos criterios para definir los crímenes que requieran de privación de libertad. Por ende, debido a estas nuevas barreras de entrada, se irá minimizando la cantidad de personas que ingresan a los recintos penitenciarios en calidad de reo y reas, lo que se traduce en una disminución de la población ya existente.

Si bien hay un costo de implementación en relación a la creación de instituciones y comités, que revise los casos de los reclusos y reclusas elegidos en el primer grupo de control, esta medida es efectiva para disminuir la población penal a través de un mecanismo legal a largo plazo, más que la construcción de nuevas instalaciones que han demostrado no mejorar los problemas de hacinamiento.

## CONCLUSIÓN

El problema del hacinamiento en nuestro país ha sido una temática constante en los sectores relacionados tanto a los procesos judiciales como a la defensa de los Derechos Humanos. Si bien en el año 2010, luego de la catástrofe ocurrida en la cárcel de San Miguel este tema volvió con fuerza, el hacinamiento ha estado presente desde hace décadas, acentuándose a través de los años. Múltiples soluciones se han instaurado, dentro de las cuales la principal medida implementada por los distintos gobiernos ha sido la creación de nuevos recintos penitenciarios a través de concesiones. Sin embargo, estos aún no han logrado el objetivo, pues luego de la Reforma Procesal Penal sólo se han llenado aún más, sin dejar plazas libres para aquellos reos y reas que se encuentran hacinados. Es por esto que a través de un estudio exhaustivo y un profundo análisis de la realidad penal chilena, además del aporte de tres especialistas en el tema en distintas áreas, hemos podido concluir que la solución debería estar directamente relacionada con la reducción de la población penal.

De acuerdo con los antecedentes internacionales y la experiencia de nuestro país, se ha descartado que el problema de hacinamiento se relacione con la construcción de nuevos recintos, sino que más bien se trata de una consecuencia de un sistema penal que necesita ser mejorado. Por ende, la propuesta escogida se relaciona con la reducción efectiva de la cantidad de reclusos a través de una Reforma Procesal Penal, que se enfoque en el uso de

penas alternativas (o sustitutivas) para tratar los delitos de bajo riesgo así como también reducir las tasas de encarcelamiento que hoy en día son extremadamente altas. Esta medida corresponde a un cambio orientado al largo plazo a través de un mecanismo legal que resulta ser eficaz, eficiente y factible de aplicar.

Lo que queremos destacar de esta propuesta es la necesidad de hacernos cargo como país de las condiciones de vida de los reclusos y reclusas. Como se define en un principio, este es un problema de Derechos Humanos sin resolver y es lo que ha motivado nuestro análisis. Si bien la reducción de la población penal por medio de indultos, reducciones de condena y métodos alternativos de sentencia es una solución polémica y quizás considerada riesgosa para ciertas personas, consideramos que es una alternativa que debe ser estudiada con mayor profundidad. Los reclusos y reclusas deben poseer los mismos derechos esenciales que una persona en libertad.

Solucionar el problema de hacinamiento es solo un paso más para mejorar el nivel de vida de los reos. Es solo una forma de ayudar a aquellos que ven sus derechos vulnerados. Aún hay mucho más por hacer.

#### REFERENCIAS

- Bíncaz, A. A., de la Barreda Solórzano, L., Ortiz Dorantes, A., Ovalle Piedra, J., Sabido Ruisánchez, J., & Sánchez Galindo, A. Los Derechos Humanos en la Prisión.
- CASTRO, Álvaro. *Sistema Penitenciario y Derechos Humanos* (2009). Universidad Diego Portales.
- CIPER. (s.f.). Obtenido de Altergrity: <http://ciperchile.cl/2013/08/26/altegrity-la-millonaria-asesoria-para-modernizar-las-carceles-que-queda-incompleta/> (Revisado por última vez el 7 de noviembre de 2014)
- PRADO et Al. (2006). "El sistema penitenciario chileno, una aproximación crítica" (Revista Electrónica). *Agenda Pública*. Edición Año V / N° 8. [EML4]
- MATTHEWS, R. "Una propuesta realista de reforma para las prisiones de Lationamérica". *Polít. crim.* Vol. 6, N° 12 (Diciembre 2011), Art. 3, pp. 296 - 338.
- OACDH. (s.f.). Oficina del alto comisionado de las naciones unidas para los DDHH. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/reclusos.htm> (Revisado por última vez el 7 de noviembre de 2014)
- GRAGLIA, Emilio. KUNZ, Daniela. MERLO, Ivana. *Modelo relacional de políticas públicas*. [on line]<<http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/d/d6/graglia-kunz-merlo.pdf>>(Revisado por última vez el 7 de noviembre de 2014)



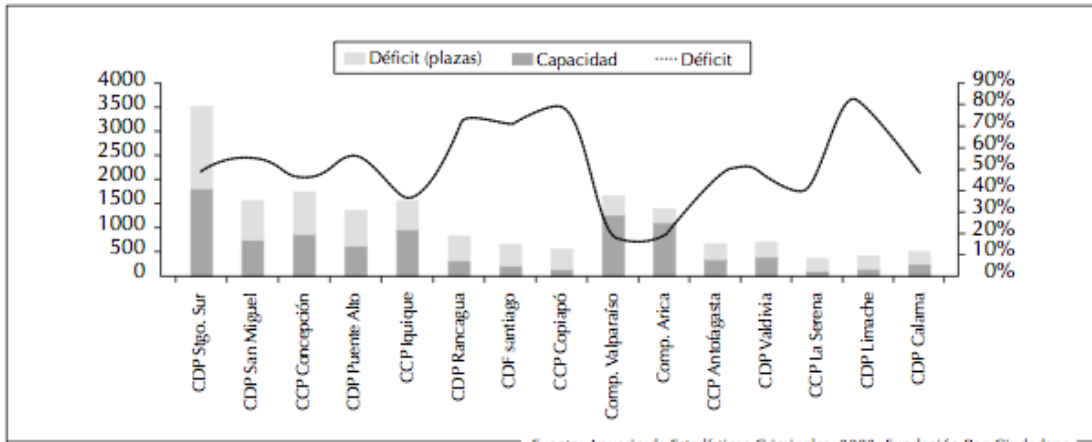
REVISTA CTRL+S  
Ensayos Digitales para la Publicación Académica  
Noviembre de 2014  
N° 1

ANEXOS

**Anexo 1:**

Hacinamiento en las cárceles chilenas. Fundación Paz Ciudadana.

**HACINAMIENTO EN LAS CÁRCELES CHILENAS**



Fuente: Anuario de Estadísticas Criminales, 2002, Fundación Paz Ciudadana

**CAPACIDAD DE ESTABLECIMIENTOS PENALES, AÑO 2000**

Centro	Población	Capacidad	% Uso	Déficit (plazas)	% de déficit del penal sobre déficit nacional
CDP Santiago Sur	3.519	1.800	196%	1.719	17%
CDP San Miguel	1.545	711	217%	834	8%
CCP Concepción	1.629	872	187%	757	8%
CDP Puente Alto	1.261	560	225%	701	7%
CCP Iquique	1.572	992	158%	580	6%
CDP Rancagua	802	250	321%	552	6%
CDP Santiago	617	180	343%	437	4%
CCP Copiapó	511	122	419%	389	4%
Complejo Valparaíso	1.650	1.280	129%	370	4%
Complejo Arica	1.415	1.092	130%	323	3%
CCP Antofagasta	693	390	178%	303	3%
CDP Valdivia	539	278	194%	261	3%
CCP La Serena	574	330	174%	244	2%
CDP Limache	277	54	513%	223	2%
CDP Calama	345	144	240%	201	2%

\* Valor que representa el porcentaje hacinamiento  
 \*\* Número de plazas que faltan por sobre la capacidad

Fuente: "Una mirada a las cárceles chilenas", Fundación Paz Ciudadana.

**Anexo 2:**

Cuadro: Resumen de aplicación de criterios de selección.

	<u>Construcción de nuevos</u>	<u>Reducción de la población</u>	<u>Métodos alternativos de</u>
--	-------------------------------	----------------------------------	--------------------------------

	<u>recintos penitenciarios</u>	<u>penal</u>	<u>sentencia</u>
Eficiencia	En este aspecto, la construcción de nuevos recintos penitenciarios dista de ser eficiente de acuerdo a la definición entregada pues es la alternativa más costosa.	La reducción de la población penal es una solución eficiente desde el punto de vista de “menor inversión/mayores resultados” puesto que en este caso, el costo sería más bien social que monetario. Por consiguiente, habría que calcular el costo social de esta medida y compararlo con el costo monetario de las otras opciones.	La aplicación de métodos alternativos de sentencia como reducción progresiva de la población penal es también una solución eficiente pero menos eficiente que la solución que la antecede. Esto es porque en este caso el resultado será más lento y, en consecuencia, observado a largo plazo. No se cumpliría la hipótesis de mayores resultados.
Eficacia	Es una medida eficaz pues es la que claramente resolvería el problema de presos versus metros cuadrados, agregando el espacio necesario a la población penal chilena y reduciendo de manera significativa el hacinamiento.	Esta también es una medida eficaz pues apunta a la resolución del problema de hacinamiento. Sin embargo, quizás lo es en menor medida que la propuesta de construcción pues es muy difícil (por no decir prácticamente imposible) reducir la población penal en el mismo porcentaje de su sobrepoblación.	Es una medida eficaz. Sin embargo, a causa del mismo problema observado en el eje de eficiencia, al ser a largo plazo esta una solución implicaría muchos años más del problema del hacinamiento.
Factibilidad	En términos de factibilidad, ésta alternativa ya ha sido rechazada anteriormente debido a sus altos costos. En efecto, como ya expusimos anteriormente, durante el gobierno de Sebastián Piñera se descartó la posibilidad de construir nuevas cárceles y se detuvo lo que sería un proyecto de mejora al sistema penitenciario.	Con respecto a la factibilidad, esta opción cumple con este criterio y de hecho está contemplada en la Reforma Procesal Penal planteada por el gobierno de Michelle Bachelet para este período. El ministro José Antonio Gómez ya se ha referido a que se seguirá perfeccionando el sistema de entrega de rebajas de condena.	La factibilidad de esta propuesta es alta debido a su bajo costo y su implementación en múltiples países de la OCDE, organización de la que nuestro país es miembro tales como Estados Unidos y Canadá.